

Workshop 7.B

Rigenerazione urbana multiscalare

Coordinatori: Angela Alessandra Badami, Donatella Cialdea

Discussants: Romeo Farinella, Ester Zazzerò

La pubblicazione degli Atti della XIX Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli "Atti della XIX Conferenza nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano 2017.

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237080

Volume pubblicato digitalmente nel mese di marzo 2017

Pubblicazione disponibile su www.planum.net | Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



RIGENERAZIONE URBANA MULTISCALE

Coordinatori: Angela Alessandra Badami, Donatella Cialdea

Discussants: Romeo Farinella, Ester Zazero

La crisi del modello della città fordista, la dismissione delle aree produttive che hanno esaurito il proprio ciclo di vita, i nuovi ruoli che le città assumono negli scenari della globalizzazione, favoriscono questi modelli di riorganizzazione e riqualificazione improntati alla integrazione dei temi ambientali, sociali ed economici, quanto dei soggetti che concorrono alla denizione e attuazione dei programmi di trasformazione della città in chiave di rigenerazione urbana.

Al livello nazionale non esistono direttive sulla Rigenerazione Urbana; in assenza di una cornice normativa nazionale si sono quindi avviate forme locali di sperimentazione di diversa natura che, spesso hanno guardato ai modelli europei più evoluti e, pur nella diversità dei contesti territoriali e normativi di riferimento, hanno portato a sperimentazioni di rigenerazione urbana intesa come politica che sviluppa azioni integrate a carattere fisico ed economico con un'enfasi particolare sull'inclusione sociale. In tal senso, si sostanzia il carattere innovativo della rigenerazione, in relazione con le capacità di trasformazione territoriale dei processi e degli strumenti di pianificazione tradizionali.

È opportuno non ridursi esclusivamente alla considerazione della dimensione della città, ma guardare anche la conformazione della sua struttura urbana e il sistema territoriale in cui è inserita: la rete dei collegamenti naturali, storici e infrastrutturali rappresenta il connettore delle risorse ambientali, paesaggistiche, storiche e culturali presenti sul territorio.

In tal senso, il tema della rigenerazione assume connotazioni particolari, essendo il tessuto della "parte urbana" in stretta correlazione con il territorio rurale e con le infrastrutture storiche che rappresentano, in molti casi, elementi generatori dello sviluppo urbano.

Obiettivo del workshop è quello di valutare una nuova stagione di esperienze italiane, guardando soprattutto alla loro eventuale traduzione in prassi ordinaria di intervento sulla città contemporanea, in particolare nelle regioni che hanno attivato nuove stagioni di pianificazione d'area vasta e indagando le capacità di integrazione con i processi di valorizzazione territoriale orientati alla sostenibilità.

PAPER DISCUSSI

Epicentri di rigenerazione nei contesti regionali: il Progetto di Innovazione Urbana di Empoli

Francesco Alberti, Francesco Berni, Simone Scortecci

La rigenerazione urbana nei territori della marginalità: apprendimenti possibili dal Regno Unito

Irene Amadio

Rigenerazione ecologica, quindi transcalare ed integrata

Stefano Aragona

La Politique de la Ville. Aspetti della rigenerazione urbana avviati in Francia a partire dagli anni '70

Angela Alessandra Badami

L'ex area Snia a Varedo e il Seveso: sperimentazioni di laboratorio per la ristrutturazione territoriale

Chiara Barattucci, Renzo Rosso

Quartiere Isolotto. Segnali di rigenerazione

Elisabetta M. Bello

Strategie di rigenerazione territoriale e azioni di innesco del reticolo insediativo storico minore

G. Bertrando Bonfantini, Nausicaa Pezzoni

Environmental regeneration into metropolitan planning. Some considerations about the Metropolitan City of Cagliari

Ignazio Cannas, Daniela Ruggeri

Flegrea.Net. Una rete tra l'area Flegrea e la Città Metropolitana di Napoli

Stefania Carnevale, Patrizio De Rosa, Gerardo Giordano, Rosa Massimino, Nicoletta Schiano Di Cola, Marcellino Vitolo

Prove di rigenerazione urbana: norme, modelli, contesti nella sperimentazione istituzionale ANCI/Regione Toscana per la calibrazione della L.R.65/2014

Massimo Carta, Francesco Monacci

**La rigenerazione delle città in contrazione.
Il caso dei comuni medio-piccoli del Nord Italia**
Barbara Caselli, Paolo Ventura

Dimensioni e contesti negli interventi di rigenerazione
Donatella Cialdea, Nicola Quercio

**Fare e ri-fare città. Un esperimento nel centro storico
di Raffadali**
Giorgio D'Anna, Anna Maria Ferraro

Infrastrutture multilivello
Claudia Di Girolamo

**Urbanizzare la regione: la rigenerazione urbana
ristruttura la metropoli**
Marco Facchinetti

Quartieri popolari tra ambizioni e complicazioni
Giuseppe Galiano, Silvia Cioci, Alessandro Cutini

**Strategie di recupero funzionale e riqualificazione
urbana: il centro storico di Scalea**
Giuseppe Galiano, Giulia Forestieri

**Strumenti cognitivi e governance dei processi di
trasformazione urbana a Milano**
Valentina Gingardi

**Bellaria Igea Marina, le nuove centralità urbane.
Il centro commerciale naturale e l'asta fluviale, nello
sviluppo della città diffusa del sistema turistico
costiero da Ravenna a Cattolica**
Cristian Gori

**Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della
rigenerazione**
Federica Greco, Francesco Rotondo

**Ragusa. Inclusione sociale e interculturalità nella
rigenerazione del territorio storicizzato**
Mariagrazia Leonardi

Periferie e nuove città metropolitane. Palermo XL
Barbara Lino

ContHORTI. Verde terapeutico e spazi interstiziali urbani
Ferdinando Manconi

**Riqualificazione urbana e radicamento affettivo: quale
scala per l'emotività? Un'osservazione sui contesti
periferici di Trieste**
Paolo Papale

**La pianificazione strategica intercomunale:
uno strumento per il rafforzamento dei territori**
Massimo Parrini

**Strategie di rigenerazione della città consolidata.
Il caso della città di Parma**
Patrizia Rota, Michele Zazzi

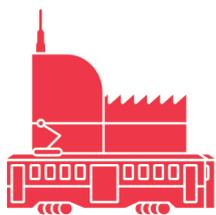
**Rigenerazione di aree produttive dismesse nel
territorio della Val Chisone in Piemonte. L'ex setificio
Gütermann di Perosa Argentina**
Federica Scaffidi

Nuove strategie di piano per la città: il caso di Acireale
Sergio Tarquinio

**La variante generale al PGT di Brescia:
strumento nuovo per rinnovare e riqualificare il
territorio urbanizzato**
Michela Tiboni, Gianpiero Ribolla, Silvia Rossetti, Laura
Treccani

**Approcci e strumenti per pianificare la città in
contrazione. Le sfide del nuovo quadro normativo per il
governo del territorio del Trentino**
Bruno Zanon

R&G.U.F. Regeneration & Green Urban Factories
Ester Zazzerò



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Epicentri di rigenerazione nei contesti regionali: il Progetto di Innovazione Urbana di Empoli

Francesco Alberti

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: francesco.alberti@unifi.it

Francesco Berni

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: bdesign.24@gmail.com; francesco.berni@unifi.it

Simone Scortecci

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: simone.scortecci@unifi.it

Abstract

L'opportunità di sperimentare un intervento di rigenerazione urbana secondo i principi di sostenibilità e coesione sociale dell'Unione Europea, passando attraverso le politiche per le medie città del Programma Operativo Regionale della Toscana, è all'origine di una riflessione su come utilizzare le risorse disponibili per massimizzare gli effetti positivi degli interventi, con riferimento ai concetti di 'concentrazione territoriale e tematica' posti alla base delle politiche di sostegno europee. Questi principi sono interpretati, nel Progetto d'Innovazione Urbana predisposto dal Comune di Empoli in risposta a un bando regionale, in una strategia volta a recuperare un'intera porzione del nucleo storico della città, caratterizzata da situazioni di degrado urbanistico e disagio socio-economico, come centro di servizi socio-culturali avanzati rivolti anche al territorio circostante, con l'obiettivo di farne un volano di rilancio socio-economico per tutto il comprensorio empolese.

Parole chiave: urban regeneration, social practices, inclusive processes.

Premessa

In contesti territoriali caratterizzati da città di piccola e media dimensione, che rappresentano il modello insediativo prevalente delle regioni italiane, è opportuno concentrare in prima battuta gli interventi di rigenerazione urbana in luoghi strategici ('epicentri'), individuati in base alla loro capacità di irradiare effetti benefici su un territorio e un bacino di cittadinanza più ampio.

La necessità di ottimizzare al massimo gli sforzi è legata, da un lato, alla carenza delle risorse pubbliche destinabili a politiche integrate di rigenerazione urbana; dall'altro, alla ridotta capacità operativa degli strumenti ordinari a disposizione delle amministrazioni per perseguire gli obiettivi sottesi ai paradigmi della città sostenibile, resiliente, inclusiva e intelligente, che richiedono una forte componente pubblica (in termini di regia e di investimenti) nella rigenerazione.

Su questi presupposti si basa la proposta del Progetto d'Innovazione Urbana (PIU) per la città di Empoli elaborata dall'amministrazione comunale con il supporto del Dipartimento di Architettura di Firenze e finalizzata all'accesso ai fondi strutturali dedicati allo sviluppo urbano sostenibile dalla Regione Toscana, i

cui contenuti essenziali sono illustrati nella seconda parte di questo contributo.

Si ritiene che una diversa dimensione e cultura del progetto urbano, nell'ottica della rigenerazione sostenibile secondo un approccio *place-based* strategicamente orientato, costituisca uno dei temi fondamentali intorno a cui costruire nuovi modelli e strumenti per la pianificazione e gestione urbana, che a partire dalla specificità dei contesti locali trovino coerenza con le strategie regionali e nazionali, in linea con gli obiettivi e le politiche di sostenibilità dell'UE. Tale impostazione, tesa a valorizzare al massimo le potenzialità riconoscibili in una determinata porzione di territorio (in ragione della sua posizione, dell'accessibilità, della presenza di funzioni sovralocali che possano fare sistema con nuovi servizi, di qualità ambientali e insediative particolari) per farne il traino del rilancio socio-economico del comprensorio in cui è inserita, trova per altro utili riscontri nei principi di 'concentrazione tematica' delle risorse e 'concentrazione territoriale' degli interventi che attraversano la filiera normativa dell'ultimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei. Come evidenziato nel 2012 dal documento d'indirizzo predisposto dall'allora Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca con particolare riferimento al Mezzogiorno, occorre superare un certo atteggiamento ipocritamente egualitario che, giocando sulla confusione, piuttosto che sulla sinergia, «fra azioni rivolte all'inclusione sociale [...] e azioni rivolte alla crescita [...] ha sempre consentito ai "progettifici" o a chi nulla vuole cambiare di avere spazio e non conseguire né l'uno, né l'altro obiettivo¹» (Barca, 2012: 28), per effetto della moltiplicazione di iniziative ininfluenti. Con l'introduzione della logica dei 'risultati attesi' preannunciati, l'individuazione ben argomentata di *target areas* in cui addensare le risorse evitando gli investimenti a pioggia e accorpando al contempo le linee di finanziamento a disposizione in base alle caratteristiche dei territori interessati è sicuramente uno dei modi per conseguire a parità di spesa una maggiore efficienza degli interventi.

I Progetti di Innovazione Urbana della Toscana nella cornice della programmazione strutturale europea 2014-2020

La programmazione strutturale europea per il ciclo 2014-2020 è impostata su una visione di crescita che si propone di essere «intelligente, sostenibile e inclusiva» (CE, 2010): un trinomio impegnativo, con cui si intende definire un modello di sviluppo fondato sulla conoscenza, l'innovazione e la competitività, capace di assicurare qualità ambientale e coesione sociale all'interno dello spazio europeo (aspetti che, nella realtà dei fatti, non è evidentemente così facile far convivere).

In tale prospettiva, la città rappresenta il campo privilegiato entro cui dar seguito agli obiettivi fissati nella strategia Europa 2020, nella duplice veste di motore economico e spazio di coesione da cui partire per far fronte alle problematiche sociali, ambientali ed economiche, sullo sfondo di una crisi finanziaria globale non ancora superata che proprio nelle aree urbane, dove risiede il 70% della popolazione europea, è all'origine di sempre più diffuse forme di povertà, segregazione spaziale e – soprattutto nei contesti decentrati – alti tassi di disoccupazione.

Più specificamente, le istituzioni europee riconoscono la necessità di intervenire per la rigenerazione urbana finanziando azioni prioritarie sugli assi della sostenibilità, dell'efficienza energetica, dell'innovazione economica e dell'inclusione sociale. A tal fine, nel quadro normativo legato ai fondi strutturali indiretti, accanto a nuovi strumenti finalizzati a far crescere il ruolo delle maggiori città nella programmazione, sono stati incrementati i finanziamenti per gli Stati membri e per le Regioni, in particolare quelli afferenti al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) con il vincolo che per almeno il 5% siano destinati a progetti di sviluppo urbano sostenibile. Per favorire l'efficace attuazione degli interventi è introdotto, nel Regolamento quadro sui fondi strutturali e d'investimento (fondi SIE), il principio della 'concentrazione tematica', con riferimento a 11 'obiettivi tematici' considerati strategici²: principio secondo il quale gli Stati membri e le Regioni che beneficiano dei finanziamenti sono tenuti a concentrare il loro «sostegno sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione alla

¹ «Che senso ha, ad esempio, moltiplicare all'infinito un grande intervento di tutela e recupero di patrimonio culturale come quello finalmente avviato a Pompei, diluendo risorse finanziarie e risorse umane scarse su decine e decine di siti: una logica egualitaria che andrebbe utilizzata altrove si mescola con una logica di recupero e valorizzazione che richiede, viceversa, una forte concentrazione degli interventi» (Barca, 2012: 28).

² «[...] 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) migliorare l'accesso alle TIC [...]; 3) promuovere la competitività delle PMI [...]; 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale [...]; 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche [...]» (UE, 2013 – art. 9).

strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva tenendo conto delle principali sfide territoriali per i vari tipi di territori [...]» (UE, 2013 – art. 18). Si tratta di un esplicito richiamo alla necessità che le azioni programmate siano inquadrare all'interno di una strategia *place-based* di ampio respiro, in alternativa all'approccio economicistico 'puro', indifferente alle specificità (e quindi anche alle potenzialità) dei contesti locali, che tuttavia, nell'assenza di riferimenti diretti alla componente fisica delle trasformazioni (cui sono dedicati canali di finanziamento *ad hoc*, separati da quelli destinati alla sostenibilità, al rilancio economico e alla coesione territoriale) mette in evidenza l'atteggiamento marcatamente 'funzionalistico' e ancora condizionato da logiche settoriali delle politiche europee: un limite che può comunque essere mitigato nella costruzione e implementazione dei progetti locali alla luce di un'idea estesa di 'rigenerazione', inclusiva degli aspetti qualitativi dell'habitat urbano e quindi sensibile ai caratteri identitari dei luoghi e alle istanze del *place-making* (Sepe, 2014). Le priorità programmatiche indicate dall'Unione sono state declinate in Italia all'interno di un'agenda urbana nazionale contenuta nell'Accordo di Partenariato 2014-2020. Le misure previste sono articolate su diversi livelli operativi e comprendono azioni dedicate alle città metropolitane, su coordinamento nazionale, ed interventi destinati alle città di media dimensione, gestiti direttamente dalle Regioni attraverso i propri programmi operativi. La Toscana ha destinato circa 49,2 milioni di euro, pari al 6,2% della dotazione finanziaria complessiva ad azioni di rigenerazione urbana³. Le priorità stabilite attengono alla dimensione sociale e ambientale degli insediamenti, su cui intervenire attraverso Progetti di Innovazione Urbana (PIU) diretti a una rosa di Aree Urbane Funzionali (FUA, composte da uno o più comuni legati da relazioni di pendolarismo quotidiano⁴) caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico e di criticità ambientale superiori alla media regionale. Rispetto ai Progetti Integrati Urbani di Sviluppo Sostenibile (PIUSS), strumenti attuativi legati al precedente ciclo di programmazione strutturale (2007-2013), viene introdotto un meccanismo competitivo che porterà al finanziamento di un massimo di otto progetti selezionati in base a una valutazione di merito. Alla scadenza del bando (15 gennaio 2016) le proposte presentate sono state 21, sul totale dei 42 comuni ricompresi nelle FUA.

Il PIU di Empoli come 'epicentro' di rigenerazione territoriale

Tra le aree urbane rispondenti ai requisiti fissati dalla Regione, Empoli presenta, insieme alle condizioni di disagio poste alla base del bando⁵, alcuni indubbi punti di forza che la proposta messa a punto dal Comune, affiancato da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Architettura di Firenze⁶, ha inteso valorizzare lavorando su due dimensioni progettuali – metropolitana e locale – per l'individuazione della porzione urbana in cui localizzare gli interventi. Tale scelta costituisce un passaggio decisivo nella 'territorializzazione' degli obiettivi tematici individuati a livello europeo, non solo per evitare che l'applicazione del principio di concentrazione dia adito nei fatti a una polarizzare delle iniziative e delle risorse tale da inasprire, invece che alleviare, le criticità socio-economiche presenti, ma anzi proprio per massimizzare gli effetti delle operazioni finanziate, mediante l'attivazione d'un processo di rigenerazione ad ampio raggio che trova nel luogo di concentrazione geografica degli interventi il suo epicentro.

Il dato di partenza è il ruolo territoriale che, con i suoi 48.000 abitanti e un'estensione di 62 Km², Empoli

³ Regione Toscana, Delibera di Giunta Regionale n. 57 del 26 gennaio 2015.

⁴ Nella definizione dei FUA è inoltre fissata una duplice soglia demografica, pari a 50.000 abitanti per il complesso dell'area e a 15.000 abitanti per il comune 'centroide' (Regione Toscana, Delibera di Giunta Regionale n. 57 del 26 gennaio 2015 – allegato tecnico).

⁵ Gli studi preliminari e l'analisi di numerosi indicatori in ambito sociale, economico e ambientale hanno fatto emergere situazioni di notevole interesse, indirizzando le strategie progettuali del PIU:

- l'indice di vecchiaia della popolazione è in forte incremento, nonostante il notevole aumento degli stranieri di giovane età. Nel centro storico risiede la maggior parte degli anziani (27%), molti dei quali soli (29%), con un incremento nella richiesta di servizi per il mantenimento della domiciliarità e dell'autosufficienza;
- la quota di stranieri residenti (pari al 13,1% della popolazione comunale) risiede per il 47,4% nel centro urbano. Sono in larga parte famiglie numerose che si rivolgono all'Amministrazione per l'integrazione del canone di locazione e altre agevolazioni;
- a seguito della crisi del settore manifatturiero la disoccupazione presenta forti criticità soprattutto nella fascia tra 15 e 24 anni (27,4% al 2011), superiore sia a quella regionale (24,3) che provinciale (25,5). Il trend negativo coinvolge tutte le categorie di lavoratori, con particolare riferimento alle professioni ad alta e media specializzazione (33,1% del comparto lavorativo empoiese). Fonti: anagrafe comunale, aggiornamento 2014; ISTAT, censimento 2011.

⁶ La proposta per il Progetto di Innovazione Urbana è il esito di una collaborazione tra il Comune di Empoli e il Dipartimento di Architettura (DIDA) dell'Università degli Studi di Firenze sulla base di un protocollo d'intesa che ha portato al finanziamento, da parte del Comune, di due borse di ricerca sul tema della rigenerazione urbana dei tessuti compatti. Hanno preso parte al gruppo di progettazione del DIDA: Francesco Alberti, Carlo Natali (responsabili del progetto di ricerca), Francesco Berni, Simone Scortecci (borsisti, responsabili della progettazione), Matteo Benedettelli, Michela Ciacci (collaboratori). Dirigente responsabile per l'AC: Marco Carletti.

svolge nel contesto della Toscana centrale: da un lato come parte integrante della Città metropolitana di Firenze istituita dalla Legge 56/2014, dall'altro come centro di riferimento per le comunità locali della Valdelsa e della media valle dell'Arno, organizzate già dal 1997 in un Circondario che nel 2012 si è trasformato in Unione dei Comuni⁷. La città si colloca inoltre lungo l'Arno in posizione baricentrica tra il capoluogo toscano e Pisa, e costituisce un punto di snodo delle direttrici verso l'area senese.

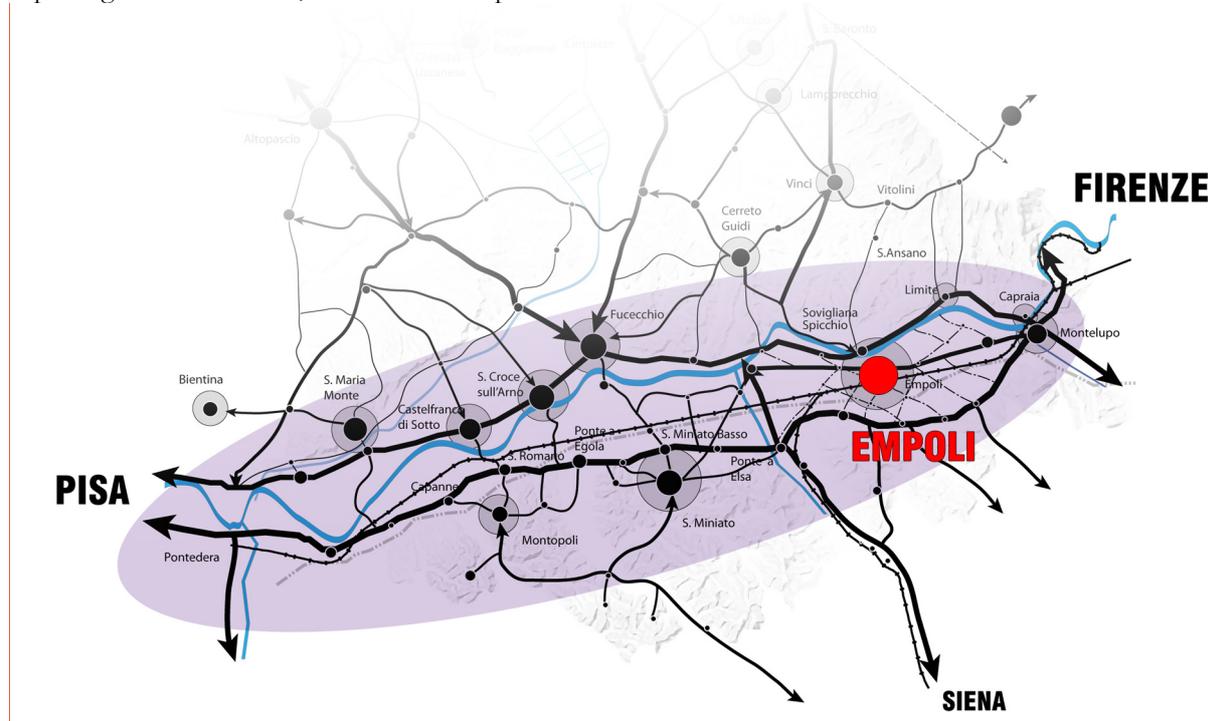


Figura 1 | Empoli nell'area metropolitana fiorentina.

Fonte: estratto dalla *Carta dei morfotipi insediativi* del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di piano paesaggistico della Regione Toscana (DCR 37/2015), con evidenziata la città di Empoli.

Al suo interno, il nucleo più antico della città rappresenta ancora il principale luogo dell'identità collettiva per gli abitanti del Circondario, continuando a svolgere un ruolo importante, a livello sovra-comunale, per la ricchezza delle funzioni presenti e l'alto grado di accessibilità assicurato dal trasporto pubblico. La sua vocazione di centro di servizi a cavallo tra sistema locale e metropolitano rappresenta, come è evidente, un *atout* di grande importanza per il potenziale riverbero delle azioni intraprese.

Con queste premesse, la scelta dell'ambito su cui costruire la proposta PIU è ricaduta in una fascia al margine del centro antico non ancora recuperata, prossima alla stazione ferroviaria ed esterna all'area pedonale in cui ricadono i principali spazi e servizi urbani, che risulta tutt'oggi scarsamente permeabile sia per la presenza di 'recinti' chiusi corrispondenti a funzioni specialistiche (tre scuole, la biblioteca comunale, l'ex ospedale cittadino), sia per l'estrema frammentarietà dei percorsi interni. Nonostante la presenza di edifici di valore storico (compresi alcuni 'reperti' della cinta urbana medicea inglobati nel tessuto edilizio) e di alcune importanti funzioni pubbliche (tra cui anche un distaccamento dell'Università di Firenze, ospitato in un'ala del vecchio nosocomio), l'area si presenta come una sorta di 'retro' rispetto al centro-città, segnato da fenomeni di disagio socio-economico, dall'abbandono diffuso delle attività commerciali, dalla presenza di edifici dismessi o sottoutilizzati, intercalati da spazi pubblici 'residuali' pressoché inutilizzati, ed è percepita dagli abitanti come una delle zone più insicure di tutto il territorio empolese.

Nell'ottica del PIU, alcune delle caratteristiche citate possono facilmente essere lette come opportunità in grado di conferire 'valore aggiunto' alla rigenerazione dell'area:

- la contiguità con un tessuto urbano già ricco di funzioni, da potenziare e integrare con nuovi servizi a valenza territoriale;

⁷ L'Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese-Valdelsa comprende 11 comuni, per un totale di oltre 160.000 abitanti su un territorio di 750 kmq. La sede amministrativa dell'Unione è Empoli.

- la disponibilità di immobili di proprietà comunale dismessi o sottoutilizzati, suscettibili a diventare, grazie al recupero e all'immissione di attività qualificanti, altrettanti 'fuochi urbani';
- la presenza di un patrimonio edilizio storico, quale elemento di identità locale e riconoscibilità dell'area;
- l'alto grado di accessibilità dato dalla vicinanza della stazione ferroviaria.

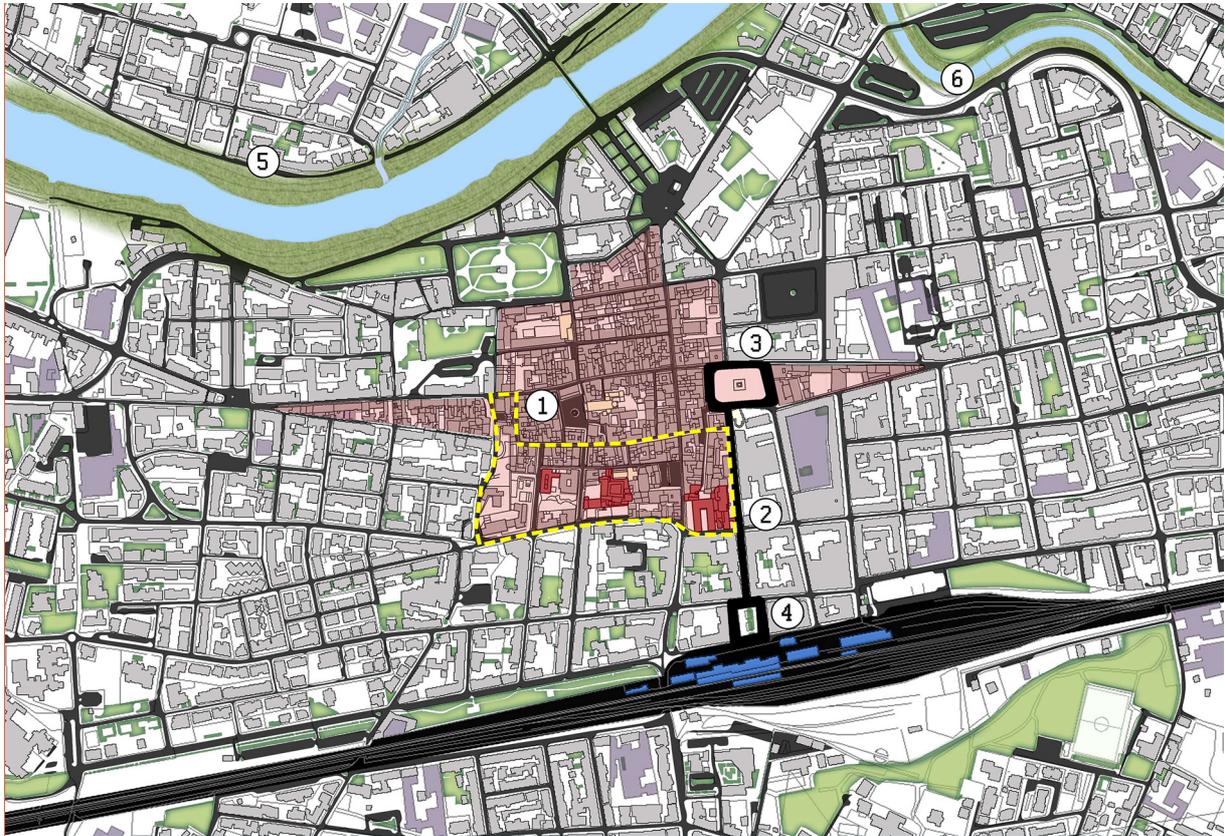


Figura 2 | L'ambito d'intervento del Progetto d'Innovazione Urbana (tratteggiato giallo), all'interno del Centro Storico di Empoli (colore rosa). In evidenza, alcuni dei principali elementi del tessuto urbano: Piazza Farinata degli Uberti, la principale piazza cittadina (1), l'asse urbano di via Roma (2) e, ai suoi estremi, Piazza della Vittoria (3) e la stazione ferroviaria (4). A nord, il fiume Arno (5) e il torrente Orme (6).

A partire da un'analisi approfondita della domanda di servizi a scala comprensoriale e delle caratteristiche spaziali dei manufatti a disposizione, la proposta si è quindi focalizzata sul recupero di tre complessi architettonici, posti a breve distanza l'uno dall'altro:

1. il complesso di piazza XXIV Luglio (1.800 mq su tre piani), ex sede ASL in stato di abbandono, per il quale si prevede la conversione in polo socio-sanitario e assistenziale; questo comprenderà al piano terra un poliambulatorio (Casa della salute), che insieme agli altri due già programmati fuori dal centro andrà a coprire le esigenze di tutto il territorio comunale, e ai due piani superiori un 'condominio solidale', destinato ad accogliere categorie deboli consolidate e soggetti a rischio di nuove forme di povertà anche temporanea;
2. l'ex convento degli Agostiniani (2.400 mq già in uso e 1.000 mq da recuperare, articolati su 4 piani), risalente nelle parti più antiche alla fine del XIV secolo e comprendente nella facciata principale un tratto delle mura urbane del XVI sec., oggi adibito a Biblioteca comunale; per questo immobile si prevede la riapertura di due sale monumentali dell'ala ottocentesca e la riqualificazione di alcune spazi di pertinenza esterni destinati ad usi espositivi, didattici e di 'caffè letterario', direttamente connessi al camminamento (anch'esso da recuperare) lungo le mura;
3. il complesso di San Giuseppe, nodo urbano di grande importanza per la sua collocazione strategica tra la stazione ferroviaria e il centro storico, oggi solo parzialmente utilizzato (la consistenza, su 4 piani, è di 9.200 mq, di cui oltre 5.000 mq da recuperare). Il cuore della struttura è il blocco a 'U' dell'antico ospedale, realizzato nel 1765 su un bastione medico e connesso con la porzione cinquecentesca del circuito murario. L'intervento prevede la creazione di una nuova centralità comprendente funzioni per

il quartiere (spazi per associazioni), per la città e il Circondario (uffici comunali e dell'Unione dei Comuni, museo didattico, *urban center*, aree espositive), per l'area metropolitana (spazi di *co-working*, università), collegata al resto del centro storico attraverso una fitta rete di percorsi interni alla struttura.

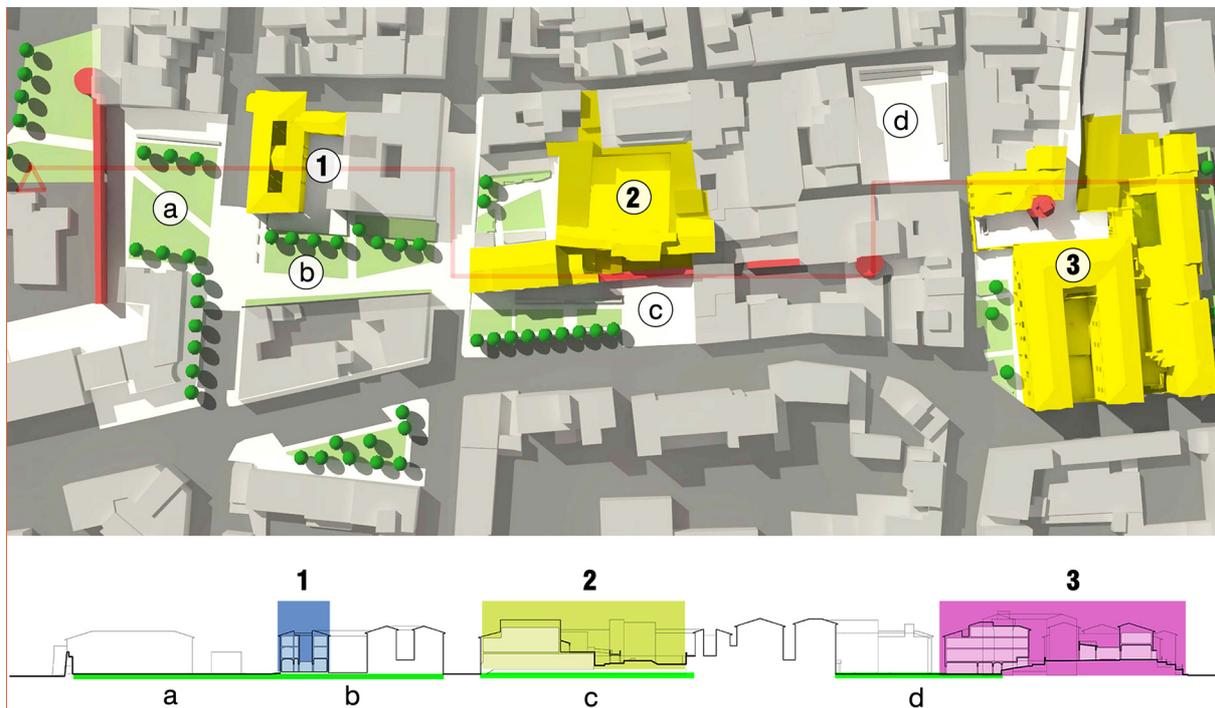


Figura 3 | Planivolumetrico e sezione ambientale del progetto, con evidenziati i tre complessi edilizi oggetto d'intervento (in giallo), gli spazi pubblici da riqualificare (in bianco) e il tracciato ancora visibile delle mura cittadine (in rosso). Nel dettaglio: complesso di P.zza XXIV Luglio (1), ex convento degli Agostiniani (2), complesso di San Giuseppe (3), P.zza XXIV Luglio (a), Giardino di Largo della Resistenza (b), Giardino della biblioteca (c), P.zza del popolo (d).

Tutti gli interventi del PIU, seppur indirizzati a rispondere agli obiettivi programmatici di ordine sociale, economico e ambientale definiti nel bando dalla Regione Toscana, perseguono al contempo il fine di migliorare, attraverso la riconfigurazione degli spazi, l'assetto fisico e la vivibilità urbana a vantaggio di tutti i cittadini. Per la loro ubicazione e per le trasformazioni che implicano, essi sono tesi come abbiamo visto:

- a rafforzare il ruolo del centro storico di Empoli come luogo identitario e polo di servizi, non soltanto a livello locale ma anche a una scala sovracomunale/metropolitana;
- a definire all'interno del centro storico un'area caratterizzata da una forte *mixité* funzionale, quale punto di riferimento per una platea di utenti variegata, multigenerazionale e multiculturale, da un lato integrando le attrezzature esistenti con nuove attività di tipo culturale, socio-sanitarie, spazi di lavoro e servizi pubblici; dall'altro, riorganizzando e riconnettendo gli spazi pubblici esistenti, a formare un sistema permeabile da tutte le direzioni, comprendente anche i cortili interni dei complessi edilizi ristrutturati, in continuità con la zona pedonale centrale;
- a valorizzare, infine, in modo particolare, il complesso di San Giuseppe – di per sé una cittadella nella città – come 'caposaldo' territoriale polifunzionale, elemento emergente del tessuto urbano e punto di snodo dei percorsi pedonali tra la stazione ferroviaria e il centro storico; grazie all'eliminazione di superfetazione relativamente recenti, vengono inoltre restituiti alla città, dentro e fuori la struttura, spazi, scorci e 'materiali' urbani rimasti fino ad oggi occultati: la monumentale galleria voltata della sala ottocentesca di degenza maschile al primo piano dell'ex ospedale (380 mq per 8 metri di altezza) suddivisa nel riassetto funzionale del dopoguerra in piccole camere controsoffittate, l'unica torre con bastione della città murata trecentesca sopravvissuta fino ad oggi, porzioni delle mura cinquecentesche inglobate nei corpi di fabbrica.

Implicazioni e utilità del progetto urbano di iniziativa pubblica

La strategia sopra descritta trae ispirazione dalla messa a sistema di alcuni principi chiave della progettazione urbanistica:

- dalle nozioni di ‘centralità’ e ‘agopuntura urbana’ («interventi puntuali in zone nevralgiche provocano reazioni globali che migliorano tutto l’organismo [...] senza dover ricorrere a chirurgie totali né discontinui trattamenti») (De Solà-Morales, 1999: 80) sviluppate a partire dai primi anni ’80 nell’ambito delle trasformazioni di Barcellona⁸;
- al ruolo dello spazio pubblico come elemento strutturante l’insediamento, che assume nella contemporaneità nuovi significati in relazione alle tematiche della sostenibilità, vivibilità e rigenerazione urbana («[...] increased concern for the human dimension of city planning reflects a distinct and strong demand for better urban quality. There are directed connections between improvements for people in city space and visions for achieving lively, safe, sustainable and healthy cities») (Gehl, 2010: 7);
- alla sua estensione concettuale in termini di *public realm* («the public sector seen in physical terms») (Scott Brown, 1990: 21) quale terreno privilegiato per innescare processi di riappropriazione collettiva dello spazio urbano (Carmona, Tiesdell, Heath, Oc, 2010).

A fronte di una molteplicità di input culturali, criteri e prescrizioni interne alla procedura, richieste degli interlocutori istituzionali e degli *stakeholders*⁹, sollecitazioni provenienti dalla lettura dei luoghi a diversi livelli di dettaglio (dalla scala delle relazioni territoriali a quella degli organismi edilizi), il progetto urbano si conferma, sia nella fase di esplorazione delle possibili soluzioni che in quella di sintesi finale, uno strumento insostituibile per accordare istanze diverse e talvolta contraddittorie dando forma, sostanza e riconoscibilità agli obiettivi della rigenerazione, valorizzare le qualità presenti e latenti del sito e stabilire sinergie tra i nuovi interventi e la struttura urbana esistente. Prerogative che potrebbero essere sfruttate con successo anche al di fuori di programmi speciali come il PIU, se solo le norme correnti di governo del territorio (compresa la recentissima legge regionale toscana n. 65/2015) non continuassero a relegare il progetto urbano d’iniziativa pubblica a una condizione di assoluta marginalità e sostanziale impraticabilità.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, Ministero per lo Sviluppo Economico-DPS, Roma.
- Bianchi M., Martera E., Setti P. (a cura di, 1991), *Barcellona 1981-1992. Piano e progetto nella cultura contemporanea*, Alinea, Firenze.
- Carmona M., Tiesdell S., Heath T., Oc T. (2003-2010), *Public Places Urban Spaces. The Dimensions of Urban Design*, Routledge, London.
- CE – Commissione Europea (2010), *Comunicazione Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* [COM(2010) 2020].
- De Solà-Morales M. (1999), *Progettare città*, Electa, Milano.
- Gehl J. (2010), *Cities for people*, Island Press, Washington.
- Scott-Brown D. (1990), “The public realm. The public sector and the public interest in urban design”, in *Architectural Design*, no. 60, pp. 21-30.
- Sepe M. (2013), *Planning and Place in the City : Mapping Place Identity*, Routledge, London.
- UE – Unione Europea (2013), “Regolamento n. 1303/2013 del parlamento europeo e del consiglio”, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea*, 2/12/2013.

Sitografia

Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato Italia 2014-2020*, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione Europea.
www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/

⁸ Il riferimento è in particolare alla prima fase di rinnovo urbano condotta sotto l’egida dei sindaci Serra e Margall e la direzione urbanistica di Oriol Bohigas, attraverso l’attuazione di *Planos Especial de Reforma Urbana* (PERI) nelle aree più emarginate della città. «All’interno dei PERI vengono anche localizzati e sviluppati dei progetti puntuali, che [...] acquisiscono la forza di meccanismi di “avviamento urbano”, generando un processo di trasformazione spontanea nei settori su cui intervengono sia nel cambiamento sociale che fisico» (Bianchi, Martera, Setti, 1991: 12).

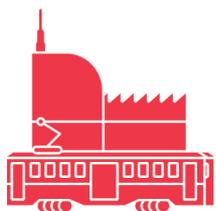
⁹ Nell’individuazione delle opportunità e minacce dell’area d’intervento ha svolto un ruolo primario il processo partecipativo promossa dal Comune già dal 2010, che ha visto coinvolti i principali attori pubblici e privati presenti nel territorio empolesse: un confronto continuo, proseguito anche durante la fase di definizione del PIU.

Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana, Documento predisposto dal Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane – CIPU pubblicato nel 20 marzo 2013.

www.sviluppo.toscana.it/fesrtest/index.php?section=11_Asse%20urbano

Regione Toscana, *Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020 obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"*, adottato il 12 febbraio 2015 dalla Commissione Europea.

www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020/documenti-di-programmazione



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

La rigenerazione urbana nei territori della marginalità: apprendimenti possibili dal Regno Unito

Irene Amadio

Sapienza Università di Roma
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Email: irene.amadio@uniroma1.it

Abstract

Con l'intento di comprendere come alcune sperimentazioni d'oltremarina possano essere utili per aggiornare le modalità di intervento tradizionali, il paper individua e presenta alcune lezioni apprese dalle *policies* di rigenerazione urbana adottate nel Regno Unito, riconoscendo significativa la lunga esperienza anglosassone in materia, artefice di differenziati e complessi modelli operativi.

Quanto proposto si inserisce nel campo dello 'studio di policy' che, dagli anni '80 in poi, si è misurato con le *Area-Based Initiatives* (ABIs) con l'intenzione di risolvere le difficoltà riscontrabili nell'allineamento tra le politiche di intervento prettamente "urbane" e le politiche sociali, indagando, in particolar modo, la spazialità delle disuguaglianze e delle differenze che in questo processo si può determinare.

In uno scenario finanziario e politico del tutto diverso, il paper propone una declinazione di 'rigenerazione urbana' con riferimento alla più recente strategia del governo britannico conosciuta come *Neighbourhood Planning* per rintracciarne potenzialità e criticità nel trattamento delle dinamiche di marginalizzazione socio-spaziale e, quindi, per individuarne i possibili apprendimenti.

Parole chiave: neighborhood, outskirts & suburbs, urban regeneration.

Premessa

Il paper si colloca entro una ampia ricerca di dottorato (in corso) sui limiti del binomio 'centro-periferia' nell'interpretazione del territorio italiano, in particolare romano, e nell'influenza che questo ha avuto nel formare la strumentazione urbanistica di intervento¹. La tesi propone di destrutturare lo schema duale per poter identificare condizioni di perifericità su cui formulare modalità di trattamento più adeguate. È su 'centralità & marginalità' che si va a spostare il ragionamento: nozioni da intendere sia come categorie interpretative – attributi sui quali basare una nuova ipotesi interpretativa – sia come categorie di *policy* – strumenti di analisi per la valutazione dei dispositivi adottati per costruire centralità da un lato e arginare le marginalità dall'altro –. Due costrutti capaci di mettere in evidenza le principali fragilità delle correnti politiche per le 'aree di margine' e in grado di aprire l'indagine a comparazioni internazionali per poter individuarne poi i possibili apprendimenti.

Entro questo quadro, il presente contributo si concentra sui modelli operativi anglosassoni che hanno cercato di trattare le problematiche connesse con i fenomeni di marginalità, promuovendo spesso un approccio olistico, con azioni mirate ed integrate, volte ad affrontare questioni di carattere fisico, economico e sociale. In particolare, il paper mette in evidenza le recenti forme di rigenerazione urbana basate sul coinvolgimento delle comunità e delle amministrazioni locali, con l'obiettivo di discutere e analizzare le attuali possibilità del sistema *Neighbourhood Planning* nei territori della 'deprivazione'.

¹ Esemplificativa in tal senso è la politica delle "Centralità" a Roma, dove proprio l'idea del policentrismo è testimonianza del forte legame tra conoscenza teorico-interpretativa e azione.

Le politiche 'area-based' per la rigenerazione urbana

Nel Regno Unito, per 'rigenerazione urbana' si intende quel processo di adattamento dell'ambiente costruito esistente al modificarsi dei bisogni delle città, prodotto di diversi livelli di indirizzi e criteri per l'intervento di matrice statale. Seppur le origini siano da ricercare nel discorso sulla ricostruzione negli anni successivi al secondo conflitto mondiale², così come alla fine degli anni '60 in risposta alla cosiddetta 'rediscovery of poverty' (Alcock, 2006; Cochrane, 2007), è negli anni '80 che questo concetto arriva a essere la maturazione ultima – l'ultima "R" delle cinque individuate da Roberts e Sykes (2000) – successiva alle precedenti politiche di Ricostruzione, Rivitalizzazione, Recupero e Riqualficazione³.

In Europa e in Nord America, la rigenerazione nasce da un'esigenza, quella di sopperire agli effetti negativi della deindustrializzazione in specifiche porzioni di territorio e al contempo, di attrarre investimenti per le aree urbane maggiormente degradate. In questa prospettiva, l'elezione di Margaret Thatcher nel 1979 in UK, (in un momento appena successivo alla crisi finanziaria che investì il Paese nel decennio precedente) diede avvio all'onda neoliberale, tuttora in auge, che però non sempre riuscì a controllare gli esiti indotti dalla "mano invisibile" del mercato. Sotto la così chiamata *Thatcherite urban policy*, infatti, vennero promossi mediante il coinvolgimento dei privati, interventi di rigenerazione 'area-based', per lo più di carattere fisico-economico, i quali tuttavia non riuscirono ad evitare gli insediamenti *out-of-town* (cioè l'urbanizzazione in zone non prioritarie) e l'impoverimento della popolazione e dell'habitat in cui essa risiedeva⁴. Fu così che, si optò per un cambio di approccio con il nuovo partito conservatore, concretizzatosi con il lancio dell'iniziativa *City Challenge* nel 1991 e del *Single Regeneration Budget Challenge Fund* (SRB) nel 1994: progetti impostati su un'ottica olistica che, diedero spazio alla formazione di partenariati tra cittadini, privati e agenzie statali, avviarono un sistema concorrenziale di bandi per lo stanziamento dei fondi e posero gli obiettivi "sociali" a fianco a quelli di natura economico-spaziale (Jones and Evans, 2008). E su questi ultimi principi, il nuovo governo laburista eletto nel 1997 gettò le fondamenta per il suo programma.

Secondo quanto afferma Cochrane (2007), sotto il *New Labour* ci fu un profondo cambiamento: si passò da un tipo di politica di rigenerazione principalmente fisica e *property-led*, a quello che venne chiamato il *renewal of communities* per combattere i fenomeni di esclusione, per favorire il recupero dei quartieri degradati e il coinvolgendo delle comunità locali (Imrie & Raco, 2003; Smith, Lepine, Taylor, 2007). In tal senso, è nel corso della legislatura laburista che la nozione 'regeneration' va ad ampliare il suo significato, in quanto azione mirata a contrastare le forme di marginalità di qualsiasi genere esse possano essere e ad apportare, dunque, miglioramenti alla società, all'ambiente costruito e all'economia⁵.

Il primo passo verso tale direzione vi fu con la nascita della *Social Exclusion Unit* (SEU) nel 1997, i cui studi fecero emergere la natura e il volume delle criticità determinanti la distanza tra gli ambiti insediativi più ricchi e quelli più poveri del Paese, e definirono l'obiettivo fondamentale della agenda politica. Così come si afferma nella *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) e nell'associato 'Action Plan' (SEU, 2001), lo scopo divenne quello di dare opportunità economiche ai residenti delle aree vulnerabili e di intervenire per mezzo di ABIs alla scala di quartiere sulle varie problematiche in esse presenti⁶.

Tra le iniziative di rilievo vi è da riconoscere il programma conosciuto con il nome di *New Deal for Communities* (NDC), indirizzato ad intervenire laddove si riscontravano i maggiori tassi di deprivazione sul piano nazionale; su problemi localizzabili mediante cinque indicatori chiave: disoccupazione, criminalità,

² In Gran Bretagna le origini della rigenerazione urbana vengono generalmente fatte risalire al secondo dopoguerra, quando la politica di ricostruzione venne adottata non solo alle parti di città vittime dei bombardamenti, ma anche a quelle aree particolarmente degradate, sulle quali intervenire mediante opere di demolizione e ricostruzione.

³ Secondo Roberts e Sykes (2000), negli ultimi cinquanta anni le politiche urbane anglosassoni si sono susseguite in cinque grandi fasi sintetizzabili in cinque "R" (*five 'Rs'*) che stanno per: *Reconstruction, Revitalisation, Renewal, Redevelopment e Regeneration*.

⁴ Tra le 'Area Based Initiatives' adottate: *Enterprise Zones, Urban Development Corporations e Urban Development Grants* (più tardi *City Grants*).

⁵ Volendo sintetizzare le politiche di rigenerazione presenti nell'agenda urbana laburista in quattro parole chiave, Shaw & Robinson (2010) identificano: *Neighbourhood Renewal; Sustainable Communities, Urban Renaissance e Competitive Cities*. In coerenza con lo scopo del paper, si farà riferimento alle prime due famiglie di politiche, cioè a quelle che più hanno trattato il tema della marginalità durante il lungo periodo di governo.

⁶ Si avviarono ABIs a livello di quartiere in differenti campi di *policy*, tra cui: rigenerazione generale di quartiere (*New Deal for Communities*); rigenerazione fisica (*Urban Regeneration Companies*); gestione dei quartieri (*Neighbourhood Management Pathfinders e Neighbourhood Wardens*); partecipazione delle comunità (*Community Empowerment Fund e Neighbourhood Renewal Community Chests*); salute (*Health Action Zones*); abitazioni (*Decent Homes e Housing Market Renewal pathfinders*) scuola e infanzia (*Education Action Zones, Excellence in Cities e Sure Start*). Parallelamente venne istituito il *Neighbourhood Renewal Fund* che tra il 2001 e il 2008 ha supportato le 88 autorità locali più "de(ri)private" dell'Inghilterra, secondo lo *Indices of Multiple Deprivation* (2000). Cfr. Crisp, Gore, Pearson, Tyler, Clapham, Muir, Robertson (2014).

abbandono scolastico, cattiva salute e stato dello stock abitativo e in generale il degrado del patrimonio urbano⁷. Come riporta il rapporto finale pubblicato dal DCLG-*Department for Communities and Local Government* (2010), i risultati furono generalmente positivi, ma tuttavia non molto distanti dai trend generali. Mediamente, infatti, si riscontrarono dei miglioramenti, anche se ogni singola sperimentazione sembra raccontare un'esperienza a sé⁸.

L'ottica laburista finora discussa andò poi scemando nell'ultima fase di governo, periodo in cui si riscontra un maggior interesse per lo sviluppo economico, ampliando la scala d'intervento ben oltre il quartiere⁹. La crisi finanziaria pose poi fine agli entusiasmi che alimentarono le politiche di rigenerazione "area-based" e in un rinnovato regime di austerità il nuovo governo di Coalizione eletto nel 2010, rigettando ogni tipo di strategia 'keynesiana' e apportando un significativo taglio alla spesa pubblica per la rigenerazione, propose nuovi concetti su cui basare l'agenda urbana per il futuro a venire. Così, sotto l'idea della 'Big Society', nel *Localism Act* (2011) e nei documenti intitolati *Regeneration to Enable Growth* (DCLG, 2011, 2012), l'approccio localista oggi in vigore promuove iniziative per incoraggiare la crescita economica locale e concede maggiori libertà alle autorità sub-regionali per facilitare dinamiche rigenerative, in un clima riformista. In tale logica si inserisce il *Neighbourhood Planning* (NP), un'iniziativa che punta al coinvolgimento degli stakeholder "di quartiere", considerata il basamento per il futuro sistema di pianificazione britannico.

***Neighbourhood Planning* nelle aree della deprivazione multipla**

La politica neoliberale che ha guidato le ABIs, da considerare sin dalle origini il principale approccio alla rigenerazione urbana, sembra non arrestarsi con il *Neighbourhood Planning*. Anzi, all'interno di questo sistema va ad emergere ancora di più il ruolo delle comunità locali nei processi di trasformazione alla scala urbana. Infatti, se in passato si trovano esperienze di pianificazione partecipata su iniziativa delle autorità locali, il NP prevede, invece, che siano le comunità stesse a riconoscere l'esigenza di avere un piano, definirne il perimetro e organizzarne l'elaborazione, per poi produrre infine – per la prima volta nella storia del planning inglese – un piano dal valore legale in conformità con la legislazione esistente sovraordinata, redatto con la collaborazione dell'amministrazione (e non il contrario).

Sin dal 2011 lo Stato ha provveduto ad incentivare l'iniziativa mediante differenti forme di assistenza tecnica e finanziaria ripartite in diverse fasi, programmate fino al 2018, destinate sia ai singoli comitati di cittadini (gruppi di pianificazione) sia alle municipalità, per attuare inediti strumenti di intervento "dal basso"¹⁰. Elemento chiave della nuova strumentazione prevista sono i *Neighbourhood Development Plans* (NDPs), il cui intento è quello di progettare lo sviluppo di un'area definendo vision, obiettivi e politiche condivise relative all'uso del suolo e alle questioni di carattere sociale, economico e spaziale annesse. Tuttavia, quel che si ritiene essere in controtendenza rispetto alle scelte della precedente legislatura è l'assenza di una precisa enfasi sui territori della marginalità, la mancanza di una chiara visione strategica sul tema della rigenerazione e sulle sue potenzialità come mezzo per combattere la povertà materiale e non. Quest'ultimo aspetto è quello che oggi sta prevalentemente al centro di un dibattito accademico, tanto quanto di politici e *practitioner*, sviluppatosi criticamente sul tema (Haughton and Allmendinger, 2013; Clarke and Cochrane, 2013; Davoudi and Madanipour, 2013).

Ciò che molti critici rivelano è che seppur i problemi di deprivazione del Paese non siano esauriti, la sensibilità in tale direzione delle politiche area-based è andata persa, tanto che i NDPs non sono mirati alle aree più svantaggiate, perciò difficilmente essi potranno essere efficaci in simili contesti. Una tesi questa che trova riscontro negli studi sul rapporto tra IMD-*Indices of Multiple Deprivation* e stato di attuazione dei piani. Infatti, in una prima indagine, Vigar, Brooks, Gunn (2012) mostrarono come i quartieri benestanti

⁷ Gli indicatori fanno riferimento al così chiamato *Indices of Multiple Deprivation* (IMD), documento redatto ogni tre o quattro anni dal *Department for Communities and Local Government* (DCLG) per misurare su scala nazionale i livelli di deprivazione nelle *Lower-layer Super Output Areas* (LSOAs), corrispondenti grosso modo alle nostre 'sezioni di censimento'. Il più recente risale al novembre 2015 (DCLG, 2015).

⁸ Su questo, oltre al report del DCLG (2010) cfr. Batty, Beatty, Foden, Lawless, Peason, Wilson (2010); Pearson, Wilson, Batty (2012); Dinham (2005); Ipsos MORI. Social Research Institute, GfK NOP. (2010); Romero (2009); Stafford, Nazroo, Popay, Whitehead (2008).

⁹ Documenti quali *Sub-National Review* (HM Treasury, BERR, DCLG, 2007) e *Transforming Places* (DCLG, 2008), così come programmi quali *Working Neighbourhoods Fund* danno un importante ruolo alla crescita economica e ritengono che affrontare la disoccupazione sia il mezzo primario per combattere la deprivazione "area-based". Su questo cfr. DCLG (2009); Lupton, Fenton, Fitzgerald (2013); Pugalís & McGuinness (2013); Syrett & North (2008).

¹⁰ Va precisato che i fondi stanziati dal DCLG vengono dedicati all'elaborazione del piano, non alla sua realizzazione. Attualmente, un consorzio guidato da 'Locality' insieme a Planning Aid England/RTPI gestisce il sistema dei bandi per l'accesso al supporto tecnico e finanziario. Cfr.: http://mycommunity.org.uk/programme/neighbourhood-planning/?_a=funding

fossero maggiormente inclini ad iniziare il processo; successivamente Geoghan (2013) mise in luce la bassa percentuale di adesioni riscontrate nel 20% più deprivato della nazione. Infine, nel recente lavoro di Parker (2015) si trova giustificazione alle iniziali preoccupazioni espresse in termini di *social justice*, in quanto, osservando la distribuzione degli enti qualificati per la redazione dei piani e la relativa capacità di portare a termine il cammino intrapreso, è possibile disegnare la geografia delle differenze che si viene a delineare: negli ambiti aventi elevato IMD, nell'agosto 2015 si contavano solo 9 piani approvati (degli 80 totali) e meno del 23% dei gruppi di pianificazione esistenti in tutta l'Inghilterra.

Alla luce di simili riscontri, l'ultima delibera in materia di NP sembra correggere il tiro, indirizzando fondi e assistenza tecnica *ad hoc* su aree prioritarie, dove i cosiddetti "*complex groups*" vengono individuati mediante parametri di classificazione, tra i quali vi è anche l'indice di deprivazione multipla (Locality, 2015). Un qualcosa, per certi versi, già anticipato da alcuni comuni virtuosi che, pur stando all'inadeguata struttura della policy e alle innate problematiche delle aree "deprivate", sono riusciti a far emergere il potenziale dell'iniziativa.

Il potenziale innovativo

Sebbene ad oggi sia ancora difficile fare valutazioni complessive sugli esiti tangibili del *Neighbourhood Planning*, tuttavia è possibile ragionare attorno alle premesse sulle quali i probabili risultati possono essere inizialmente valutati. In tal senso, l'esperienza della città di Bristol sembra particolarmente utile nel delineare gli ostacoli, ma al tempo stesso i vantaggi della rigenerazione "di quartiere" per le aree "di margine" e, quindi, nel fornire suggerimenti anche per il contesto italiano.

Affidare la trasformazione di un quartiere ai propri residenti equivale a un'azione di fiducia (Batty, Cole, Green, 2010; Pugalis and McGuinness, 2013). Ma cosa accade se si tratta di una cittadinanza in difficoltà, di abitanti in aree svantaggiate? In tal caso, si è frequentemente dinanzi a una generale mancanza di competenze, a limitate capacità tecniche e finanziarie necessarie per la redazione di un piano, che se in teoria va costruito con un "*light touch*" delle comunità locali, in pratica, una volta approvato farà parte del *corpus* normativo dell'amministrazione. Pertanto, il rischio comune – ove vi sono simili tentativi – è spesso quello di ricorrere ad esperti esterni, pur non avendo la liquidità sufficiente per farlo. Una condizione questa, che fa comprendere come le iniziative 'community-led' debbano accompagnare e non sostituire gli approcci strategici i quali su più ampia scala, invece, sono in grado di monitorare e intervenire sugli ambiti critici della città.

Ciò è quanto accade a Bristol, dove, in presenza di una vivace cultura civica – che già da tempo ha favorito il coinvolgimento degli abitanti nella pianificazione – la *Local Planning Authority* (LPA) ha puntato ad avviare progetti di NP sulle aree con i maggiori livelli di deprivazione (IMD), inserendole in un'ampia e coordinata politica di rigenerazione e garantendogli un tipo di supporto prioritario. Qui, infatti, la regia pubblica si fa coordinatrice dell'intero processo, volendo costruire un rapporto di fiducia tra società civile, stakeholder e rappresentanza, il quale consenta di gestire gli inevitabili conflitti in fase decisionale (soprattutto se le proposte avanzate non sono poi giuridicamente ammissibili). Così, si affrontano le "mancanze" mediante esperimenti di azione sociale, che pure in un tempo assai ridotto – rispetto alle lunghe e demotivanti tempistiche procedurali – trasformano in attivi partecipanti, sulla base della condivisione di conoscenze ed esperienze, quelli che prima erano organi consultivi¹¹. Inoltre, si sollecitano gli imprenditori e i proprietari dei suoli, i quali prima dell'avvio di qualsiasi tipo di progetto sono chiamati a confrontarsi con le comunità, per garantire una proficua negoziazione tra aspirazioni iniziali e risultati finali.

Volendo usare la logica adottata da Vigar et al. (2012), il fattore di innovazione dei NDPs deve necessariamente riconoscersi in due aspetti sostanziali: la capacità di definire *policies* e la capacità di coinvolgere equamente la popolazione. Due condizioni che lasciano intendere come il prodotto ultimo possa variare di molto a seconda di ogni singola *Community's Capacity* (Norton, LeRoy, Burdine, Felix, Dorsey, 2002; Gunn, Brooks, Vigar, 2015). Sotto tale ottica, il caso di Bristol ha testimoniato che costruendo 'senso civico' il processo è destinato a funzionare, anche nelle parti di città più vulnerabili.

¹¹ Esemplificativo in tal senso è il ruolo della 'Neighbourhood Planning Network', una rete di residenti che sin dal 2006 garantisce un approccio *bottom-up* alla pianificazione, facendo da intermediario tra cittadini, imprenditori e amministrazione. Ad oggi è ancora l'unico esempio in tutta l'Inghilterra. Cfr. www.bristolnnpn.net/

Conclusioni

I principi alla base delle ABIs e dei relativi sistemi di finanziamento hanno sostanzialmente costituito, nel corso degli ultimi trent'anni, il principale approccio alla rigenerazione urbana in territorio anglosassone. Di queste, recentemente, è stata avviata una valutazione, che, date le difficoltà di misurazione (dovute all'impossibilità di isolare il contributo delle singole politiche rispetto al ruolo dei cambiamenti determinati dai macrofenomeni nel contesto globale), favorisce l'emergere di pareri contrastanti. Infatti, per quanto i processi di rigenerazione finora avviati vengano generalmente valutati positivamente in termini di successi economici, d'altro canto sotto il profilo sociale, posizioni critiche vengono assunte contro la prospettiva neoliberale. In effetti, gli ultimi orientamenti – ormai lontani dall'ondata d'ottimismo caratterizzante la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio fino alla crisi del 2007-08 – sembrano ridurre l'attenzione per l'esclusione sociale e le ineguaglianze tra quadranti urbani, assecondando tacitamente l'impari distribuzione dei benefici oggi disponibili. Seguendo le tendenze degli indirizzi di *policy*, dunque, il concetto di 'rigenerazione' si evolve e regredisce, si dilata e si restringe, rimanendo talvolta ambiguo e, comunque, in continua ridefinizione.

Nell'attuale situazione economico-finanziaria, in cui lo Stato ha ridotto drasticamente la spesa pubblica, l'assunto latente della corrente politica di rigenerazione è l'idea che tutte le comunità possano essere in grado di sviluppare, in autonomia, piani dal valore normativo (NDPs), impegnativi in termini di tempo, risorse e lavoro. Ma considerando che vi sono comunità ricche e povere, più o meno dotate, più o meno frammentate o coese, un simile aspetto solleva non solo questioni di *community's capacity* ma anche di 'giustizia sociale'. Pertanto, se la mappa della deprivazione mette in evidenza sacche di marginalità distribuite a macchia di leopardo su tutto il Paese, è facile intuire che solamente laddove esiste una spiccata sensibilità ai temi dell'inclusività, il NP, per come è stato pensato, può funzionare. In tal senso, sperimentazioni ben riuscite, come quella sopra discussa, stanno ad indicare come il conferimento dei poteri alle popolazioni non debba prescindere il ruolo fondamentale delle autorità locali, le quali devono contribuire alla "costruzione delle capacità" di tutti gli attori in gioco (residenti e non residenti, imprenditori, planner e amministratori) e guidare il processo soprattutto per intervenire nelle aree "al margine". Solo così i piccoli interventi, alla più piccola scala urbana, possono avere un potenziale rilevante nel rigenerare la città.

Riferimenti bibliografici

- Alcock P. (2006), *Understanding poverty*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Batty E., Beatty C., Foden M., Lawless P., Peason S. and Wilson I. (2010), *The new deal for communities experience: a final assessment*, Communities and Local Government, London.
- Batty E., Cole I., Green S. (2010), *Low Income Neighbourhoods in Britain*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Clarke N., Cochrane A. (2013), "Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom's coalition government", in *Political Geography*, n. 34, pp. 10-23.
- Cochrane A. (2007), *Understanding Urban Policy: A Critical Approach*, Blackwell, Oxford.
- Crisp R., Gore T., Pearson S., Tyler P., Clapham D., Muir J., Robertson D. (2014), *Regeneration and poverty: evidence and policy review*, CRESR, Sheffield Hallam University, Sheffield.
- Davoudi S., Madanipour A. (2013), "Localism and neo-liberal governmentality", in *Town Planning Review*, n. 84, pp. 551-561.
- DCLG (2008), *Transforming Places*, Communities and Local Government, London.
- DCLG (2009), *Understanding and Tackling Worklessness Volume 2: Neighbourhood Level Problems, Interventions and Outcomes* (Evidence from the New Deal for Communities Programme), Communities and Local Government, London.
- DCLG (2010), *The New Deal for Communities Experience. A final assessment*, Communities and Local Government, London.
- DCLG (2011), *Regeneration to enable growth: What Government is doing in support of community-led regeneration*, Communities and Local Government, London.
- DCLG (2012), *Regeneration to enable growth: A toolkit supporting community-led regeneration*, Communities and Local Government, London.
- DCLG (2015), *The English Indices of Deprivation 2015 Statistical Release*, Communities and Local Government, London.
- Dinham A. (2005), "Empowered or overpowered? The real Experiences of Local Participation in the UK's New Deal for Communities", in *Community Development Journal*, n. 40(3), pp. 301-312.

- Geoghegan J. (2013), "Poorer areas see few local plan applications", in *Planning*, n. 25 March, pp. 4-5.
- Gunn, S., Brooks, E., Vigar, G. (2015), "The Community's Capacity to Plan: The Disproportionate Requirements of the New English Neighbourhood Planning Initiative", in Davoudi S., Madanipour A. (eds), *Reconsidering Localism*, Routledge, Oxford, pp. 147-167.
- Haughton G., Allmendinger P. (2013), "Spatial Planning and the New Localism", in *Planning Practice & Research*, n. 28, pp. 1-5.
- HM Treasury, BERR, DCLG (2007), *Review of sub-national economic development and regeneration*, HM Treasury, London.
- Imrie R., Raco M. (2003), "Community and the changing nature of urban policy", in Imrie R., Raco M. (eds), *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, The Policy Press, Bristol, pp. 3-36.
- Ipsos MORI. Social Research Institute, GfK NOP. (2010), *National Evaluation of the New Deal for Communities Programme: Household Survey Data, 2002-2008*. 3rd Edition, UK Data Archive, Colchester.
- Jones P., Evans J. (2008), *Urban Regeneration in the UK*, The Cromwell Press Ltd, Trowbridge.
- Locality (2015) "Neighbourhood Planning Technical Support. Neighbourhood Planning Grant". Guidance Notes [online] Available at: mycommunity.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/Guidance-notes-for-applicants_Neighbourhood-Planning_090216.pdf.
- Lupton R. Fenton A., Fitzgerald A. (2013), *Labour's Record on Neighbourhood Renewal in England: Policy, Spending and Outcomes 1997-2010*, CASE, London.
- Norton, B.L., LeRoy, K.R., Burdine, J.N., Felix, M.R.J., Dorsey, A.M. (2002), "Community capacity: Concept theory and methods", in Di Clemente, R., Crosby, R., Kegler, M. (eds), *Emerging Theories in Health Promotion Practice and Research*, CA: Jossey-Bass, San Francisco, pp. 194-227.
- Parker G. (2015), "The take-up of Neighbourhood Planning in England 2011-2015". Working Paper in *Real Estate & Planning*, 06/15. University of Reading, Reading, pp. 1-22.
- Pearson S., Wilson I., Batty E. (2012), *Burngreave New Deal for Communities End of programme evaluation*, CRESR, Sheffield Hallam University, Sheffield.
- Pugalis L. & McGuinness D. (2013), "From a framework to a toolkit: regeneration in an age of austerity", in *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, n. 6 (4), pp. 339-353.
- Roberts P. & Sykes H. (2000), *Urban regeneration: A handbook*, SAGE, London.
- Romero R.G. (2009), "Estimating the Impact of England's Areabased Intervention 'New Deal for Communities' on Employment", in *Regional Science and Urban Economics*, n. 39(3), pp. 323-331.
- SEU (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*, Cabinet Office, London.
- Shaw K. & Robinson F. (2010), "UK urban regeneration policies in the early twenty-first century. Continuity or change?", in *Town Planning Review*, n. 81 (2), pp. 123-149.
- Smith I., Lepine E., Taylor M. (2007), *Disadvantaged by Where you Live? Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy*, The Policy Press, Bristol.
- Stafford M., Nazroo J., Popay J.M., Whitehead M. (2008), "Tackling Inequalities in Health. Evaluating the New Deal for Communities Initiative", in *Epidemiol Community Health*, n. 62, pp. 298-304.
- Syrett S. & North D. (2008), *Renewing neighbourhoods: Work, enterprise and governance*, Policy Press, Bristol.
- UK Parliament (2011), *Localism Act*, TSO, London.
- Vigar G., Brooks E., Gunn S. (2012), "The innovative potential of neighbourhood plan-making", in *Town & Country Planning*, July/August, pp. 317-319.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Rigenerazione ecologica, quindi transcalare ed integrata

Stefano Aragona

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria
Dipartimento PAU, Patrimonio, Architettura, Urbanistica
Email: saragona@unirc.it; stefano.aragona@gmail.com
Tel: 0965.1696323; 3202347796

Abstract

Occorre intendere la cosiddetta crisi, *κρίσις*, quale occasione di superamento del paradigma formatosi dalla I rivoluzione industriale del '700 ed i cui limiti stanno sempre più emergendo da decenni, evidenziati nel testo edito nel 1972 *The limits of Growth*. Quindi dare avvio all'implementazione/costruzione di un approccio ecologico nei processi di antropizzazione, avendo come presupposto il principio di "0" consumo di nuovo suolo urbanizzato e le tematiche connesse alla "chiusura dei cicli". L'argomento si pone in sintonia con il vasto dibattito che sta riguardando il ripensamento complessivo del senso di spazio. A partire dalle esigenze del *cum-cives*, cioè dell'abitante che con gli altri, la *societas*, condivide l'idea di *civitas*, che richiede/prende spazi vivibili ed accessibili, spazi pubblici e qualità urbana. Ricordando le indicazioni della Carta di Lipsia (2007) che vuole strategie integrate di pianificazione tra aree rurali ed urbane, piccole, medie e grandi, metropolitane. Avendo la Convenzione sul Paesaggio come riferimento materiale e sociale e l'obiettivo di Smart City – ovvero costruire Comunità inclusive e sostenibili fisicamente e socialmente – nella prospettiva di Horizon 2020. Lo scritto si confronta con tali tematiche ponendo in evidenza i molteplici aspetti, qualitativi oltre che quantitativi. Sottolineando che la politica, cioè le scelte, devono essere efficaci oltre che efficienti, per creare benessere che sia equo e solidale.

Parole chiave: ecology, spatial planning, landscape.

1 | Una visione integrata ed ecologica del territorio

La Carta di Lipsia del 2007 (pag.3) precisa che "*Coordination at local and city-regional level should be strengthened. An equal partnership between cities and rural areas as well as between small-, medium-sized and large towns and cities within city-regions and metropolitan regions is the aim. We must stop looking at urban development policy issues and decisions at the level of each city in isolation. Our cities should be focal points of city-regional development and assume responsibility for territorial cohesion.*": questo deve essere lo scenario complessivo in cui inserire le politiche di rigenerazione. Rigenerazione che deve essere considerate territorialmente, ovvero – ribaltando le scelte di Agenda Urbana UE¹ – le città come elementi di un reticolo territoriale, base per una prospettiva multiscalare.

Ed occorre che la politica, cioè l'arte di gestire la polis, ma in senso più vasto, il territorio, riprenda il comando delle operazioni. Lasciato dall'epoca della Thatcher all'economia, anzi alla finanza globalizzata ed incontrollata – non "intelligente"² – che ha avuto esiti spaziali relevantissimi³. Le trasformazioni spaziali di molte città inglesi formatesi come centri industriali e nei decenni diventate altro a seguito di opzioni di politiche macroeconomiche. Con effetti devastanti sotto il profilo socio-economico e spaziale poiché le

¹ Si vedano le critiche di Aragona (2016) nel saggio "Infrastrutture ed equità spaziale" in (a cura di) Fabbro S., Pedrocchi P., *Ordinamenti spaziali e infrastrutture. Ripensare le reti per riqualificare il Paese*.

² L'opposto di quella richiesta dell'economia di Harvard (Boston) D. Rodrik (2011) ed i cui guasti sono evidenziati da ricercatori come Piketti (2014) oltre che da critici come il geografo antropologo David Harvey di cui si veda il volume (2012) *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze* ennesima riflessione sull'ingiusta dinamica sociale ed urbana attuale.

³ Rischio che si già in *La Città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell'informazione* Aragona (1993a) paventava parlando della situazione dei Paesi Bassi, degli USA, del Giappone e l'Italia.

città sono state sempre più soggette alla gentrificazione, le periferie sempre più trascurate, i processi di inurbamento sempre più intensi. Le rivolte sociali e politiche di questi anni, urbane e dei territori, stanno a testimoniare tutto ciò. Ovvero di quanto tali politiche siano sbagliate. E l'urbanistica, la pianificazione territoriale, sono scienze sociali, come lo è l'economia, che hanno conferma della correttezza delle scelte fatte solo attraverso una modalità: la verifica o meno degli obiettivi raggiunti. Obiettivi che vanno misurati in termini di efficacia (sociale) ed a cui l'efficienza (tecnica) deve essere servizio.

Con grande piacere si evidenzia che gli elementi base della la visione complessiva di territorio e città di cui si scrive da anni – è dal 2010 che si promuove la Sessioni Organizzata “Pianificazione e progettazione integrata per il territorio e la città ecologica”⁴ alla Conferenza Scientifica Annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali – sono condivisi da colleghi e pianificatori. Tanto che sono stati tra quelli cardine della relazione di apertura del Presidente dell'INU, Silvia Viviani, al XXIX Congresso INU 2016 di Cagliari dedicato ad un *Progetto di Paese*. L'attenzione è alla città, intesa come luogo di formazione di cittadini, ed il fine di chi si occupa di urbanistica è il benessere di questi. La cornice complessiva in cui ci si muove è quella della limitatezza delle risorse in ogni attività umana, risiedere, produrre, muoversi, tempo libero – gli elementi della Carta di Atene – e della necessità di essere coerenti con tale evidenza.

Occorre costruire due percorsi, uno riferito ad orizzonti di medio, lungo periodo, l'altro per il “breve”. Essi devono essere coerenti l'un l'altro e quindi integrati sia rispetto le tematiche che i tempi. La Germania da molti anni⁵, ha avviato politiche di supporto alle energie rinnovabili che ne ha fatto il Paese con la più grande diffusione in Europa. Friburgo è stato l'emblematico ed anticipatorio esempio di tale scelta fino a divenire riferimento internazionale della sostenibilità. Un segnale positivo per il nostro Paese è il caso di Faenza che sta seguendo tale strategia di trasformazione sostenibile del suo territorio⁶.



Figura 1 | Friburgo

Fonte: ponte, Legambiente; Residenze, Newsmartlife.

⁴ Negli anni 50 promossa da Dioxiadis con la linea di pensiero di Eckistics e Mcharg con *Design with nature* nel 1969.

⁵ Già subito dopo la crisi energetica del 1973 vi fu interesse in tal senso, nel 2000 la legge EEG (*Erneuerbare Energien Gesetz*) definì il regime di incentivi. Non casualmente è del 1972 lo studio commissionato da Aurelio Peccei, Presidente del Club di Roma, all'MIT di Boston pubblicato con il significativo titolo *I limiti dello sviluppo*.

⁶ Non casualmente il caso di Friburgo illustrato da W. Daseking, Direttore dell'Ufficio di Pianificazione della città, è stata seguito da quello di Faenza, esposto dal Direttore dell'Ufficio di Pianificazione E. Nanni, nella Seconda Sessione Plenaria *Le città nel cambiamento, buone pratiche ed esperienze in corso* alla XIX Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti.

La città di Friburgo di Brisgovia si trova nel sud del Baden-Württemberg, 15 km dalla Francia e 50 km dal confine svizzero. Dista poco dalla Foresta Nera, è vicina un'area di origine vulcanica e si caratterizza per il clima particolarmente favorevole che ha reso il territorio conosciuto per la produzione vinicola. Gli abitanti sono c.a. 230 mila abitanti con 35 mila universitari. Tutto nasce da una protesta popolare contro la costruzione di un impianto nucleare a circa 20 km dalla città. Si è iniziato a pensare ad alternative e deciso di scommettere sull'energia solare, possibile fonte di sviluppo per la città e per l'economia. Nel 1969 il Comune di Friburgo elabora il suo primo piano di mobilità urbana per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini senza compromettere sviluppo e crescita della città.

Si decide di adottare come mezzo di trasporto principale la bicicletta così il governo ha incentivato l'uso in massa del mezzo. Oggi vi sono c.a. 500 km di pista ciclabile ed oltre 200 mila biciclette, il doppio degli autoveicoli (Garcia, 2015). Grazie alle politiche di mobilità sostenibile basata sul trasporto pubblico, non possiede un'auto di proprietà il 58% dei residenti: pubblico. Un punto di scambio intermodale è alla stazione centrale che è anche stazione delle biciclette (Legambiente, 2016). Lungo il Dreisam, il fiume della città, si può passeggiare o in bicicletta e visitare il quartiere "senz'auto" Vauban dove i bambini possono giocare in strada da soli. (Fig.1).

Gran parte delle abitazioni sono "case passive", cioè in grado di coprire la maggior quota del fabbisogno di energia per riscaldare o raffreddare l'ambiente interno, senza impianto di riscaldamento. Va evidenziato ancora il Solarsiedlung (Villaggio Solare) le 1800 ore di sole annue sono utilizzate per generare oltre 4 volte l'energia che si consuma grazie ai 1.800 pannelli solari (su un' area di 400 metri quadrati). E l'area di Vauban, prima citata – già base militare francese nella II Guerra Mondiale, immediatamente chiusa dopo il crollo del muro di Berlino – caratterizzata da uno stile di vita basato sulla sostenibilità. In essa dal 1997 al 2006 sono state costruite 2000 ville per oltre 5 mila persone; case passive e pannelli solari, quando vi è energia eccedente viene rimessa nella rete pubblica cosicché viene prodotto il 20% c.a. della domanda locale di elettricità. La cooperazione tra governo, cittadini, comunità scientifica ed enti private ha reso possibile realizzare una società sostenibile (Garcia, 2015).



Figura 2 | Faenza, Elementi del Piano Strutturale Comunale Associato
Fonte: Comune di Faenza

Faenza (RA) è cittadina di media/piccola dimensione con ca. 58.541 abitanti su 215,76 km², tipica espressione dell'Italia dei 100 Campanili. Quattro gli obiettivi del disegno urbano del PRG del 1996. I) Come ottenere dal privato senza espropri aree edificabili e per servizi: utilizzando l'accordo. II) Realizzare

quartieri belli, creativi, vivibili, misti ed identificabili: attenzione alla qualità (identità e integrazione). III) Progettare quartieri a bassissimo consumo energetico: quindi sostenibilità ambientale. IV) Consumare meno terreno agricolo possibile e comunque dare una risposta molteplice alle esigenze insediative urbane: densificazione. La pianificazione è considerata come un processo di progetto, partecipato, riferito al territorio, alla città, ai quartieri, ai tessuti ed ai dettagli. La verifica è il risultato concreto, visibile e valutabile. Il metodo di lavoro è valido per tutte le scale è basato su Principi, diversificati per la campagna, la città ed in questa il centro storico; Prestazioni riferite alla sicurezza, sostenibilità, identità; Valutazioni relative ad i incentivi, alternative, ipotesi progettuali (Nanni, 2016). È un processo di apprendimento reciproco tra cittadini, amministratori, tecnici.

L'Ufficio di Pianificazione della città ha elaborato nel PRG del 1996 10 punti per un'urbanistica sostenibile: 1. Individuare i confini del centro urbano. 2. Libertà nelle destinazioni d'uso (*dezonizzazione*). 3. Le zone paesaggistiche (l'alternativa allo *zoning*). 4. Meno valore ai parametri edilizi tradizionali. 5. Incentivi urbanistici: il mercato della qualità. 6. Gli accordi coi privati: i *patti operativi*. 7. Regole non prescrittive ma presuntive. 8. Progetti specifici per ogni area. 9. La semplificazione normativa. 10. Gli aggiornamenti *continui* del piano.

Il Piano Strutturale approvato nel 2009, è "Associato", oltre Faenza riguarda, Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Rio Terme e Solaro, per un totale di 86.000 abitanti e ca. 600 kmq. è in continuità con la filosofia sopra esposta, e si pone 4 obiettivi legati alla qualità (Fig.2). La qualità sociale: Edilizia sociale, 20% delle previsioni di PSC, composta da casa in affitto per lavoratori, casa temporanea per studenti, casa per attrarre giovani, laureati, creativi, ricercatori, studenti. Nei nuovi ambiti produttivi: quota di alloggi in affitto da destinare a lavoratori della zona. Aree e immobili in uso agevolato a creativi e imprenditori innovativi. La qualità insediativa: Nei nuovi quartieri si dovranno affrontare coerentemente le differenti problematiche inerenti al risparmio energetico, al mix di funzioni, alla densità, alla qualità dell'insediamento. Attenzione all'architettura per le infrastrutture. Aumento della popolazione in ambito urbano favorendo densificazione. La qualità ecologica: risparmio energetico ed energie rinnovabili, minimo 20% con obiettivo del 30% con incentivi, conservazione dell'acqua. La qualità paesaggistica: riqualificazioni rurali (demolizione edifici incompatibili), estetica del paesaggio rurale (conservazione degli scenari), promozione del territorio (valorizzazione eccellenze), mitigazioni paesaggistiche e ambientazione. (Faenza, 2010).

2. | Conoscenze, esternalità e scelte

Occorre tornare al territorio ed alle sue mappe, ovvero a conoscere il contesto in cui si agisce.

Gli eventi legati a terremoti ed ai dissesti idrogeologici, che sono un dato caratterizzante la nostra nazione, mostrano come questa sia una condizione basilare, imprescindibile, per modalità di antropizzazione corrette. Quindi per ridurre il rischio ed utilizzare le risorse naturali in modo sostenibile ambientalmente e socialmente⁷.

A questa conoscenza deve associarsi la politica, cioè l'arte di gestire la polis, a cui spettano le scelte. Scelte in cui vanno coinvolti gli abitanti. Scelte che per lo più abbracciano molteplici aspetti che vanno da quelli della sicurezza fisica alle tematiche economiche e sociali, da emergenze ambientali alle necessità infrastrutturali. E' opportuno infatti ricordare che il rischio è una funzione dipendente da tre variabili indipendenti: pericolosità, vulnerabilità, esposizione. Quest'ultima è esito della politica, ovvero degli obiettivi che essa si pone relativamente alla densità insediativa, nelle scelte sulle infrastrutture – sia a rete che puntuali – nell'importanza che da alla tutela e messa in sicurezza di beni storico-artistici, etc. Si noti che molte di queste opzioni sono intrinsecamente multiscalari e interdisciplinari.

Come esempio emblematico di ciò si cita la condizione in cui sono molto spesso le cosiddette aree interne, o marginali nel nostro Paese. Esse vivono una situazione di abbandono. Questo fa sì che il loro territorio perda attività, legate per lo più alla agricoltura, alla forestazione o similari. Le conseguenze dirette sono di due generi. Una di tipo sociale poiché pian piano si ha un crescente spopolamento associato ad un invecchiamento dei residenti. L'altra consiste nell'aumentare del rischio idrogeologico a causa del venir meno della manutenzione delle aree, si pensi alla manutenzione dei muri "a secco".

Ma vi sono anche conseguenze indirette. La emigrazione da questi territori porta un aumento di inurbamento nei principali centri visti come potenziali punti per trovare lavoro ed avere servizi. Poiché questi a seguito di scelte nazionali, in ossequio ad indicazioni europee, privatizzati e tagliati, stanno diminuendo in numero e qualità. Ciò assieme alla riduzione dei collegamenti – in primo luogo ferroviari –

⁷ E' "l'alleanza con la natura" di cui parla Scandurra dal 1995.

avviata dal 1992 (Aragona, 1993b). Ovviamente tutto questo spinge ad un uso più esteso dell'auto privata. Mentre, si dichiara, di avere come obiettivo la mobilità sostenibile e si cerca di innalzare il basso livello della qualità urbana nelle zone che accolgono le masse crescenti di questi spopolamenti, ovvero le periferie cittadine. Ed altrettanto ovviamente il rischio "a valle" si innalza poiché "a monte" si sono allentati gli elementi che aiutano a controllare l'origine dei possibili, probabili, rischi.

Così il paesaggio di entrambi i luoghi, le aree interne minori e quelle dei suburbi, che poi sono quelle più estese dei centri urbani, viene ad essere sempre più stravolto. Ed il motivo ha origine in motivi principalmente economici, di microeconomia riferibili sia ad un teorico beneficio del consumatore e sia a risparmi per le casse nazionali. Che però nel medio, lungo periodo creano effetti a scala macro a causa dei legami transcalari che connettono i diversi domini tematici.

Per superare tale meccanismo occorre introdurre le esternalità negative sinteticamente prima esemplificate ed introdurle nelle valutazioni che quindi non possono essere solo economiche, nel senso di costi/benefici. Né solamente in termini di diminuzione del costo unitario di un servizio: per risparmiare su questo infatti si riducono od i luoghi o gli orari di offerta: esempi sono gli Uffici Postali, le farmacie comunali, etc. Ma se per fruirne devo fare decine di km. questo costo deve essere rinternalizzato altrimenti diviene una diseconomia. In realtà quelli che nella costruzione del welfare State, dal dopoguerra in poi si è cercato di costruire come diritti, vengono "disvestiti" di tale carattere e trasformati in prodotti da acquistare.

Ed è indispensabile tradurre aspetti qualitativi in quantità, misurazioni. Per questo è necessario utilizzare una visione multicriteria confrontandosi con tali questioni. Cioè fin dalla fase di analisi porsi in un'ottica che segua la linea di pensiero che portò alla VIA e poi alla VAS. Deve essere un approccio transcalare che, come scritto nella Carta di Lipsia inizialmente ricordata, si basi su politiche integrate tra aree rurali e città piccole, medie, grandi ed aree metropolitane. E transcalare anche temporalmente poiché vanno considerati gli effetti diretti ed indiretti nel breve, medio e lungo periodo.

Non occorre costruire un modello ma "integrare" le varie tematiche, così come si va sostenendo da tempo (Aragona, 2011). Lo spazio che si articola in reti, così come dal 1985 scrive Dematteis il "reticolo territoriale" è la nuova interpretazione/progettazione che struttura lo spazio costituito da reti e nodi. Per tale motivo le città devono aggregarsi, costruire relazioni sinergiche. In una prospettiva che tuteli il suolo agricolo secondo la filosofia di consumo "0" di nuova urbanizzazione. Coniugando tale filosofia con quella della rigenerazione dell'impianto industriale: laddove è ancora esistente da rendere sostenibile, laddove è abbandonato da demolire e ripristinare condizioni "naturali" o comunque compatibili con un uso ecologico del territorio⁸. Occorre agire secondo Piattaforme Strutturali, composta da Piani "incerti" diversamente dai piani cogenti. La necessità di agire a scala di Area Vasta deriva dalla constatazione che è quella ove si svolgono gli scambi di beni, persone ed avvengono i fenomeni naturali.⁹

Quindi questo ancor di più rimarca come occorra superare l'approccio piramidale costruendo un collegamento con gli strumenti urbanistici a scala urbana. L'approccio fenomenologico deve essere alla base della nostra disciplina poiché se cambiano i fenomeni è *"necessario ricostruire/costruire un linguaggio/lessico comune (indispensabile ad interpretarli e trattarli) per capirci tra noi"* afferma la Viviani. Questo già lo si diceva al Pechino Forum (2012a) confrontandosi con culture molto differenti lì presenti: la nostra idea di città e di cittadinanza, nata in ambito greco con la polis e poi trasformata nell'urbs romana con i polites prima e cives poi (Cacciari, 1991), è adeguata nel descrivere i processi di antropizzazione di mondi con altra storia? Queste considerazioni comportano una radicale critica alle scelte Ue e nazionali sullo sviluppo. Se l'accento è posto sulle città, come fa Agenda Urbana Ue e Nazionale – oltretutto solo alcune poche città – il resto del territorio decadrà. Tale scelta è fatta in base all'unico criterio della competitività economica, inoltre senza tenere in conto le esternalità negative che si creano di cui prima si è fatto un esempio a cui se ne potrebbe affiancare un altro: quello dei centri commerciali. Questi spazi che obbligano all'uso dell'auto privata – e la mobilità sostenibile dove va a finire? – agendo secondo una logica di "dumping economico" sono responsabili della chiusura di molti negozi di vicinato, indispensabili alla vita dei quartieri. Sembra che le considerazioni Convenzione Europea sul Paesaggio del 2000 siano state dimenticate. Dimenticata la multidimensionalità che caratterizza i processi di antropizzazione e la creazione di luoghi, identità e comunità. Ecco che appare l'altro aspetto fondamentale dell'approccio transcalare: il benessere dei cittadini. Elemento complesso ed articolato ma essenziale nelle scelte pianificatorie ed urbanistiche. Tanto

⁸ Si pensi alle tante aree del mitico nord-est devastate da capannoni industriali abbandonati, od anche, ai tanti centri commerciali che in nazioni come gli US sono ormai spazi enormi in disuso tanto che è sorta un'Associazione per la loro demolizione.

⁹ La cosiddetta abolizione delle Provincie, contestata dall'INU, ha disconosciuto tale dimensione. Invece che migliorarla ne ha tolto sia elementi di democraticità che efficienza operativa.

che il Cnel con l'Istat dal 2013 sta proponendo il BES, Benessere Equo e Solidale, indicatore composto da 134 elementi divisi per 12 aree tematiche e finalizzato a descrivere la qualità della vita.

Ma è ovvio che tutto quanto sopra detto è strettamente legato anche ad opzioni di tipo “macro”. Così se creiamo linee ad alta velocità tra alcuni centri, oltre a svantaggiare gli altri, ed al tempo stesso continuiamo a tagliare i collegamenti interni (lo scellerato “taglio dei rami secchi” delle ferrovie avviato nel 1992 dal Governo Amato, vedi la critica citata di Aragona del 1993) l'esito non potrà che sollecitare l'abbandono di tali aree con le conseguenze sopra dette ed i relativi costi: cioè “allontaniamo chi è vicino”, i tanti piccoli centri spesso interni, ed “avviciniamo” chi è lontano ovvero i maggiori poli. Esito auspicato secondo una visione “polarizzante” della globalizzazione, ma esito che giudicano positivo quelli che vedono lo sviluppo secondo l'unico criterio che è quello economico. La finanza è stata liberalizzata ed i grandi gruppi hanno iniziato a speculare in modo massiccio sulle città divenute merci e non più luoghi di vita (Tocci, 2009). Questo trionfo del pensiero economicista, che è alla base della città americana (basta pensare ad un'immagine di New York del '700 e di quella odierna paragonate a quelle di Amsterdam in epoche corrispettive), sta mostrando i suoi limiti. Limiti che sono strutturali poiché oltre una soglia le economie urbane divengono diseconomie. Ed iniziano ad emergere i limiti ambientali, tanto che la Cina ha recentemente stanziato 150 milioni di dollari per bonificare aree urbane inquinate e sono state emanate norme di tutela ambientale per le fabbriche: evidentemente dover portare una mascherina un giorno su tre ha reso consapevole il Governo cinese dell'impraticabilità di uno sviluppo senza limiti, fosse solo per i costi sociali e sanitari che comporta, oltre a quelli del consenso politico. Quindi si sta facendo strada un pensiero ecologico.

3 | Tra questioni aperte e nuovi utili strumenti, spunti conclusivi

Questo in un contesto complessivo ove, nonostante le leggi esistenti, quelle nuove e tutte le dichiarazioni di consumo “0” di nuovo suolo, Governo e stampa sono molto preoccupati e si deprimono perché “l'edilizia non riparte” ed il mercato immobiliare vede prezzi in discesa. Mentre città come Roma hanno centinaia di migliaia di case non vendute e migliaia di cittadini senza abitazione. Lo stesso “Sblocca Italia” rischia di riavviare un'idea di sviluppo nel nostro Paese basata sulle costruzioni, ovvero grandi opere e binomio residenze ed autovetture: cioè espansione edilizia e modo per raggiungere i luoghi di essa, ovvero il veicolo privato. Al contrario si deve puntare sulla trasformazione dell'esistente, sull'aumento della sicurezza dei territori, sulla proposizione di nuovi paesaggi o ripristino di quelli danneggiati. Creando le premesse di “moltiplicatori” sociali e spaziali, di tipo intersettoriale.

In tal senso i Contratti di fiume (Fig.3) ed i Piani di Azione per l'Energia Sostenibile offrono interessanti opportunità.



Figura 3 | Contratti di fiume al 2015. Fonte: Ecoazioni.

Si prendono in considerazione questi strumenti poiché riguardano due tematiche che sono emblematiche della necessaria transcalarità della pianificazione territoriale. La prima è l'acqua, cioè il rapporto tra modalità di antropizzazione e la risorsa idrica. Le città sono sorte sulle rive di fiumi o mari e come ricorda Giuseppe Roma (2016) quasi tutte le maggiori città sono porti. *“I Contratti di Fiume sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale. I soggetti aderenti al CdF definiscono un Programma d’Azione (PA) condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo. Rientrano in questa definizione anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, qualora gli strumenti sopra descritti vengano utilizzati ponendo l’attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume.”* (Ecoazioni, 2015).

L’altro tema riguarda il rapporto con l’Energia. Il Piano Energetico della Regione Lazio (Tocchi, 2015). Questo è il primo indispensabile passo per costruire modalità di insediamento, produzione e vita secondo una logica ecologica ed integrata. Come facevano già i Borbone dalla fine ‘700 (Aragona, 2012b), cioè innescare moltiplicatori sociali ed economici, attenti alle “quantità” ed alla “qualità” – da cui la necessità di una analisi multicriteria – delle scelte. E da non scordare che Smart City (Ue) parla di gestione di flussi di energia e comunicazioni per costruire Comunità inclusive e sostenibili socialmente ed ambientalmente.

Da quanto scritto emerge sempre più nell’urbanistica e nella pianificazione territoriale l’importanza degli aspetti gestionali. Rilievo crescente ha anche la consapevolezza dei consumatori. Così ad es. acquistare agrumi dalla Sicilia o Calabria aiuta il mantenimento di economie locali. Ciò significa aiutare il mantenimento di paesaggi oltre che non comprare prodotti lontani e quindi non aumentare l’inquinamento legato al trasporto e l’effetto serra, cioè il riscaldamento globale con l’innalzamento del livello dei mari: una transcalarità transdisciplinare e transnazionale.

Quindi vi sono trasformazioni di tipo locale e di cui si è dato esempio citando Friburgo o Faenza, ma queste devono essere considerate nodi, luoghi, di quelle strategie territoriali di scala vasta. Che possono crearsi e/o resistere se la visione integrata multidisciplinare citata si concretizza in modo sempre più sostanzioso.

Gli esempi positivi locali mentre necessitano di leggi nazionali, i centri più deboli, quindi gran parte di quelli esistenti, sono maggiormente soggetti alle scelte sovranazionali, in Europa legati alle opzioni comunitarie. Che fino ad ora, da quasi un ventennio, con lo SDEC, Schéma de Développement de l’Espace Communautaire del 1999 (Fig.4), privilegiano alcune aree in collegamenti – i corridoi europei ne sono un esempio simbolico – e servizi, basati su una visione principalmente economicistica.

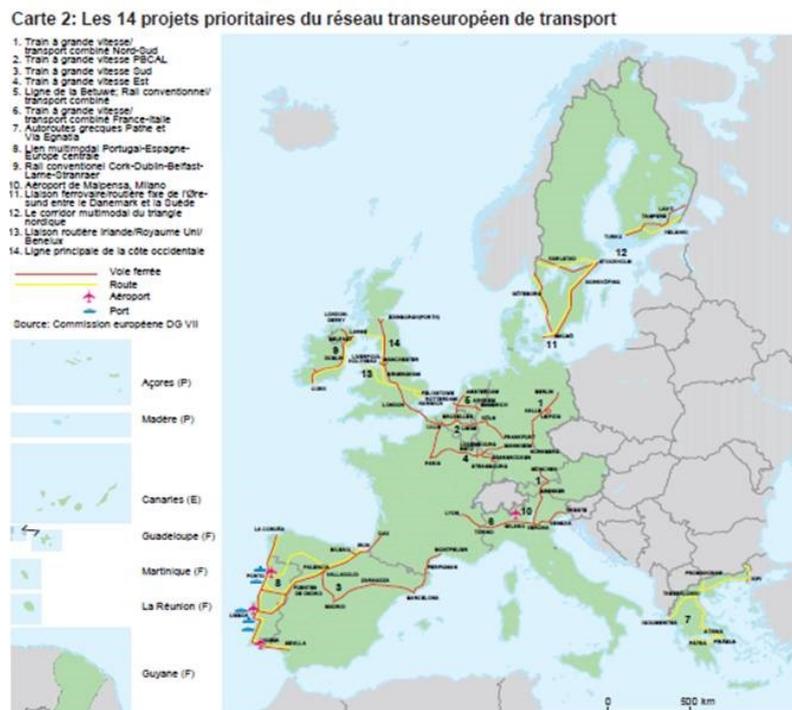


Figura 4 | Reti di trasporto prioritarie previste nello Schema di Sviluppo dello Spazio Comunitario. Fonte: Ue, Comitato per l’assetto spaziale).

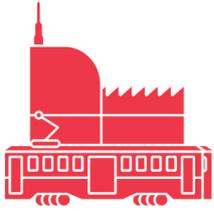
Dopo un periodo così lungo gli esiti sono dirompenti ed hanno creato sempre più iniquità economica e sociale spingendo verso la perdita di senso ed identità dei luoghi. Trascurare tutto ciò porta a situazioni di cui la Brexit è chiaro esempio, segnale. Questi territori e le aree periferiche delle città si rivoltano a politiche che arricchiscono pochi ed impoveriscono sempre più abitanti.

La multiscalarità delle scelte, e delle responsabilità, è ormai evidente. Altrettanto devono essere le risposte, articolate, operative e di scenario che gli urbanisti ed i pianificatori devono fornire per non lasciare all'antipolitica la trasformazione sociale e dello spazio.

Riferimenti bibliografici

- Aragona S. (1993a), *La città virtuale: Trasformazioni urbane e nuove tecnologie della informazione*, Gangemi Editore, Roma - Reggio Calabria.
- Aragona S. (1993b), "Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?", in Atti della XIV Conferenza dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali, vol.2, Bologna.
- Aragona S. (2011), "Progettare la città ecologica è progettare la città" in Contributi per il XXVII Congresso INU, Livorno, 7 - 9 Aprile, INU Edizioni, pp.12, relazione scelta nella Sessione *Le risorse per la Città nella crisi e dopo la crisi*.
- Aragona S. (2012a), "The integrated City as renewable common good", paper presentato al Pechino Forum 2012 *The Harmony of Civilizations and Prosperity for All, Challenges and Opportunities: New Thinking in New Reality*, The 5th International Workshop of RSAI in China, Sez. Inheritance of the World Cities Spirit: Experience and Innovation, Pechino, Cina, 2 - 4 novembre.
- Aragona S. (2012b), *Costruire un senso del territorio. Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione*. Gangemi Editore, Roma, cap.1.
- Aragona S. (2016), "Infrastrutture ed equità spaziale", in (a cura di) Fabbro S., Pedrocco P., *Ordinamenti spaziali e infrastrutture. Ripensare le reti per riqualificare il Paese*, Aracne editrice, Ariccia (RM).
- Cacciari M. (1991), "Aut civitas, Aut polis", in ", in (a cura di) Mucci, E., Rizzoli, P., *L'immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli, Milano.
- Comune di Faenza – Settore Territorio (2010), *Dal Prg al PSC all'insegna della Sostenibilità*.pdf.
- Daseking W. (2016), "Freiburg: The city That Did It All", Seconda Sessione Plenaria *Le città nel cambiamento, buone pratiche ed esperienze in corso*, XIX Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del Paese*, Catania, 16 – 18 giugno.
- Dematteis G.(1985), "Controurbanizzazione e strutture urbane reticolari", in (a cura di) Bianchi, G., e Magnani. (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*, Milano, Franco Angeli.
- Doxiadis C. A. Ekistics: *An Introduction to the Science of Human Settlements*. Oxford University Press, New York (1968) in www.ekistics.org.
- Ecoazioni, "Cos'è un Contratto di fiume?" in:
<http://nuke.a21fiumi.eu/CosèunContrattodifiume/tabid/56/Default.aspx>.
- Garcia M. (2015) *Friburgo: La città 100% sostenibile* in <http://www.newsmartlife.altervista.org/friburgo-la-citta-100-sostenibile/>.
- Harvey D. (2007), *Breve storia del neoliberalismo*, Il Saggiatore, Milano.
- ISTAT – CNEL (2013), *Bes 2013 Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*, Tipolitografia CSR, Via di Pietralata, 157, Roma.
- Legambiente Scuola e Formazione, *Friburgo, una gita nella città sostenibile* in <http://www.legambientescuolaformazione.it/articoli/friburgo-una-gita-nella-citt%C3%A0-sostenibile>.
- McHarg I.L., (1969), *Design with Nature*, (1989), N.Y. "Progettare con la natura".
- Meadows et. al (1972), *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano.
- Nanni E. (2016), "Il caso di Faenza", Seconda Sessione Plenaria *Le città nel cambiamento, buone pratiche ed esperienze in corso* alla XIX Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del Paese*, Catania, 16 – 18 giugno.
- Piketti T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Roma.
- Rodrik D., *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Bari (ed. or. The Globalization Paradox, 2011).
- Roma G. (2016) *La città è il futuro*, Lectio Magistralis, *Segretario Generale RUR*, Università Pegaso, 30 maggio.
- Scandurra E. (1995), *L'ambiente dell'uomo*, Etas libri, Bologna.

- Tocchi L. (2015), “Il documento strategico per il piano energetico della regione lazio: efficienza energetica, sviluppo sostenibile delle fonti rinnovabili, green economy e modernizzazione del sistema di governante”, in Atti della XXXVI Conferenza italiana di Scienze Regionali, *L'Europa e le sue regioni Disuguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività*, Sessione Organizzata *Pianificazione e progettazione integrata per il territorio e la città ecologiche. Sperimentazioni e proposte*, Cosenza, 14 – 16 settembre.
- Tocci W. (2009), “L'Insostenibile ascesa della rendita urbana”, in *Dialoghi Internazionali. Città del mondo* n. 10
- Ue, SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, 1999, Comitato per l'assetto spaziale,
- Ue (2000), *Convenzione del Europea del Paesaggio*, Firenze.
- Ue, *Carta di Lipsia* (2007).
- Viviani S. (2016), “Relazione Introduttiva”, XXIX Congresso INU *Progetto Paese*, Cagliari in <http://www.inu.it/congressocagliari/index.html>.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

La *Politique de la Ville*. Aspetti della rigenerazione urbana avviati in Francia a partire dagli anni '70

Angela Alessandra Badami

Università degli Studi di Palermo
DARCH – Dipartimento di Architettura
Email: angela.badami@unipa.it

Abstract

Esauritasi ormai da tempo l'esigenza dell'espansione delle città europee, la rigenerazione urbana è una questione che l'urbanistica è chiamata oggi ad affrontare con urgenza e con nuovi strumenti che non possono prescindere da una dimensione multilivello e interdisciplinare e da una interlocuzione attiva delle componenti sociali. La qualità dell'habitat urbano dipende, oltre che dal soddisfacimento degli standard e dagli aspetti della progettazione dello spazio fisico della città, anche dal suo profilo sociale, multiculturale, economico, relazionale, funzionale e attrattivo; la valutazione di tali fattori, percepiti in maggior misura dagli abitanti, richiede pertanto forme più efficaci di interlocuzione e partecipazione attiva dei residenti, delle amministrazioni e degli attori locali.

Il contributo ripercorre l'evoluzione delle pratiche sviluppate in Francia a partire dagli anni '70 sulla rigenerazione urbana, tematica ricompresa nella più inclusiva *Politique de la ville* consistente in un insieme di azioni volte a ridurre la disegualianza sociale tra i territori e alla rigenerazione di particolari quartieri denominati "sensibili".

Parole chiave: rigenerazione urbana, *politique de la ville*, sviluppo socio-economico.

La *Politique de la Ville*

La *Politique de la ville* è caratterizzata da un approccio globale ai problemi delle città che tende a considerare contemporaneamente gli aspetti urbani, economici e sociali; comprende una serie di misure legislative e regolamentarie sia nel dominio dell'urbanistica che dell'azione sociale, con ampio riferimento a forme di partecipazione e partenariato con le collettività territoriali e gli attori della trasformazione urbana, spesso impostate su base contrattuale.

In Francia il tema della rigenerazione sociale e urbana delle città è stato portato all'attenzione della politica fin dalla metà degli anni '60, fino a divenire oggetto di specifici programmi e azioni sostenuti da una apposita struttura amministrativa, il *Ministère de la Ville*, istituita nel 1990.

I primi interventi a favore del recupero urbano furono avviati alla fine degli anni '70 concentrandosi sul recupero delle abitazioni HLM (*habitation à loyer modéré*) attraverso sovvenzioni statali; gli anni '80 sono stati invece caratterizzati da operazioni di repressione e prevenzione della delinquenza, in particolare nelle periferie delle grandi città. Gli anni '90 si sono aperti con il lancio dei primi *Grands Projets Urbains*, a cui ha fatto seguito la creazione delle ZUS (*zones urbaines sensibles*), i *contrats de ville* e i *programmes de rénovation urbaine*. Nel 2000 viene approvata la SRU, elaborata attorno ai tre principi cardine della solidarietà, dello sviluppo sostenibile e del rafforzamento della democrazia e del decentramento, seguita dalla *loi Borloo* che ha lanciato il PNRU (*Programme National de Rénovation Urbaine*) per la cui realizzazione è stata prevista l'istituzione di una apposita agenzia nazionale, l'ANRU (*Agence nationale pour la rénovation urbaine*).

Nel corso del suo sviluppo, la *Politique de la Ville* come politica trasversale finalizzata prioritariamente a ridurre le differenze tra i quartieri in difficoltà rispetto agli altri quartieri dell'agglomerazione urbana nella quale sono inseriti, ha identificato come obiettivo prioritario quello di intraprendere azioni integrate sulla città a carattere fisico ed economico, con particolare attenzione all'inclusione sociale, attraverso misure a

favore dell'edilizia residenziale pubblica, dell'impiego e dello sviluppo economico dei quartieri, della sicurezza e della prevenzione della delinquenza, della promozione dell'educazione scolastica e delle pari opportunità.

La costruzione di una geografia prioritaria

I differenti orientamenti della *Politique de la Ville* si sono tradotti nel tempo nell'individuazione di particolari contesti urbani e in modalità d'azione differenti. Dalla seconda metà degli anni '90 si è fatto ricorso alle ZUS, introdotte dalla loi 96-987 e articolate in ZRU (*zones de redynamisation urbaine*) e ZFU (*zones franches urbaines*), definite come dei territori caratterizzati dalla presenza di *grands ensembles* o di quartieri con edilizia sociale degradata e da un accentuato squilibrio tra abitanti insediati e occupazione. La loro delimitazione veniva effettuata dallo Stato e al loro interno venivano concesse agevolazioni come l'abbattimento dell'imposta fondiaria per gli imprenditori dell'edilizia sociale o l'esonero dall'aumento degli affitti per i locatari di HLM.

Nel 2003 la *loi d'orientation et de programmation sur la ville et la rénovation urbaine*, la cosiddetta *Loi Borloo*, ha avviato un importante programma di rinnovamento urbano a partire dalle ZUS, per le quali è stato creato un osservatorio nazionale, e prevedendo un consistente numero di nuove costruzioni, recupero e demolizioni del patrimonio di edilizia sociale. Nel 2006 i CUCS (*contrat urbain de cohésion sociale*), siglati tra lo Stato e i comuni, hanno integrato le azioni di recupero urbano con un approccio sociale, individuando 2.492 quartieri proposti principalmente dal livello locale (prefetto di regione). L'intervento è stato modulato attraverso un sistema di priorità, classificando i quartieri dalla priorità 1 (più in difficoltà) alla priorità 3 (meno in difficoltà). Tale importante estensione dei quartieri interessati ha richiesto il passaggio dal concedere vantaggi fiscali a un approccio contrattuale generatore di crediti destinati a determinate azioni di rinnovamento urbano e rigenerazione socio-economica (figura 1).

Sulla base della segnalazione della Corte dei Conti rispetto ad una eccessiva diluizione dell'azione pubblica e ad una necessaria revisione dei criteri della geografia prioritaria, la *loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* emanata nel 2014 ha basato su un unico criterio, quello del reddito (inferiore al 60% del reddito medio), la selezione dei quartieri della nuova geografia prioritaria. Si è arrivati così ad individuare 1.300 quartieri nel territorio nazionale con più di 1.000 abitanti presenti in agglomerazioni maggiori di 10.000 residenti. Tale riforma costituisce un radicale cambiamento di approccio alla città poiché non si fa più esplicito riferimento alla forma del costruito e alle difficoltà relative all'habitat urbano, rispondendo alla volontà di concentrare lo sforzo dello Stato verso un numero più ridotto di quartieri¹. I nuovi quartieri prioritari si vengono così a sostituire alle ZUS per i vantaggi fiscali e ai quartieri CUCS per i crediti specifici della *Politique de la Ville* e un unico criterio ridisegna la carta della concentrazione urbana della povertà.

¹ Il nuovo programma di rinnovamento urbano per il decennio 2014-2024 ha stanziato 5 miliardi di euro destinati a 200 quartieri dichiarati d'interesse nazionale.

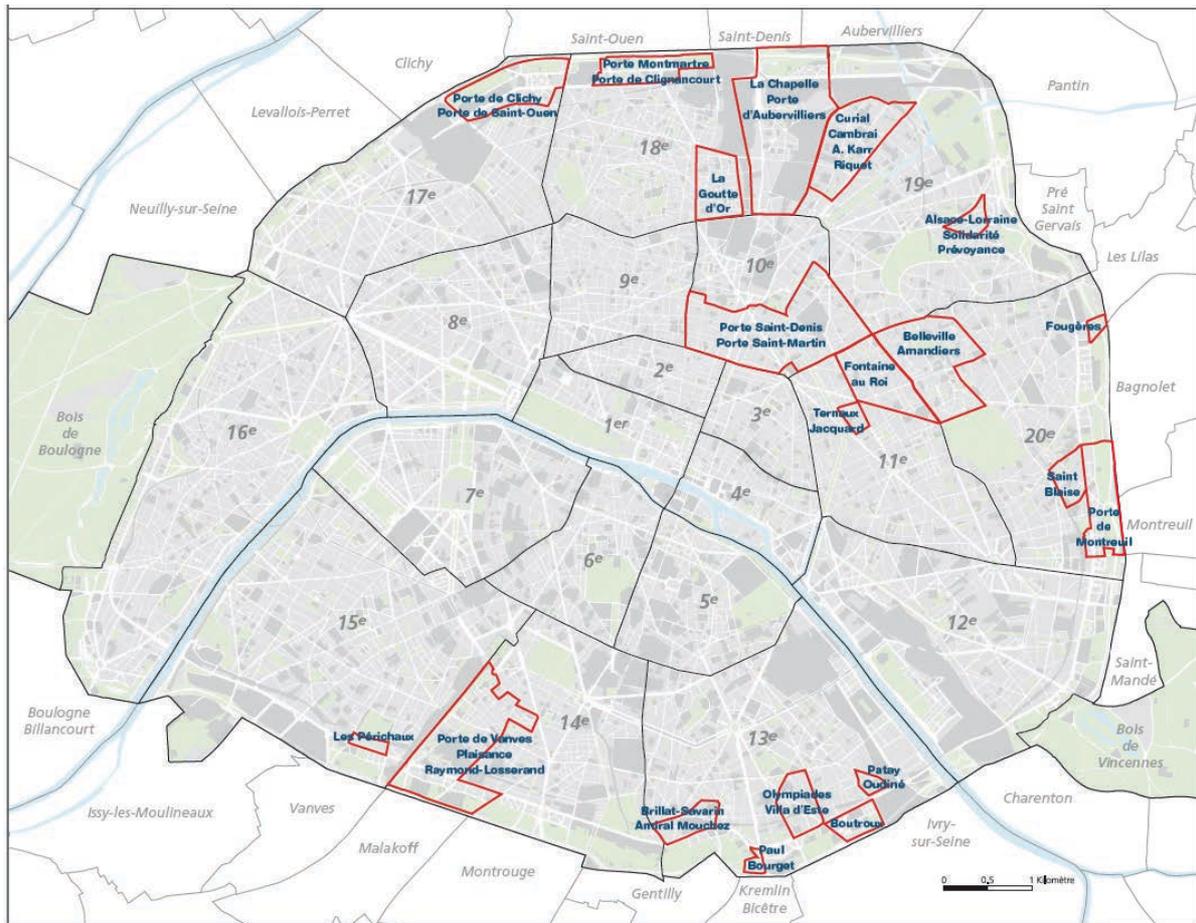


Figura 1 | Quartieri della *Politique de la Ville* di Parigi. Fonte: APUR (2006), *Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens. Rapport 2006*, Paris, Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'intégration.

Il quartiere prioritario de *La Chapelle*

Nel 18° *arrondissement* di Parigi sono stati individuati ben quattro quartieri oggetto della *Politique de la Ville*, tra i quali il quartiere *La Chapelle* (circa 39.000 abitanti), a causa delle particolari difficoltà socio-economiche degli abitanti che si riflettono anche sugli aspetti dell'educazione, della cultura, dell'habitat e dell'ambiente.

Il quartiere de *La Chapelle* è anche interessato dal GPRU (*grand projet de renouvellement urbain*) *Paris Nord-Est* che prevede la realizzazione del progetto *Chapelle International* con la realizzazione di servizi e attrezzature pubbliche e la rifunzionalizzazione dell'*entrepôt Mac Donald* (figura 2).

La parte nord del quartiere è classificata come *quartier prioritaire* ed è costituita in prevalenza da edilizia sociale; la parte sud, grazie ad operazioni di rinnovamento urbano che hanno prodotto un miglioramento degli indicatori socio-economici, è invece uscita dalla classificazione come quartiere prioritario ed è adesso classificata come *quartier de veille active*. Le operazioni di riqualificazione avviate hanno riguardato in particolare la realizzazione del giardino d'*Eole* su un'area ferroviaria dismessa, il rinnovamento del mercato storico de *La Chapelle* o *Marché de l'Olive* (ristrutturazione del *Marché aux vaches grasses* del 1811, uno dei quattro mercati autorizzati di Parigi), uno nuovo spazio per i giovani a *Charles Hermite*, il restauro dell'edificio insalubre de *l'îlot Caillé*, l'arrivo del tram a *Porte de la Chapelle* e la pianificazione della *ZAC Pajol*. Il quartiere è molto eterogeneo e caratterizzato da una forte tradizione di accoglienza di immigrati appena arrivati e dalla presenza di popolazione giovane; il tasso di natalità è molto alto (18 % contro 16,3 nel 18° e 13,2 a Parigi), più di 30% degli abitanti hanno meno di 25 anni, ma molti di questi sono senza impiego ed escono precocemente dal sistema scolastico. Quasi la metà degli abitanti sono impiegati e operai, il 14% è disoccupato, il 22,6% delle famiglie è a basso reddito, il 20,9% delle famiglie è monoparentale (figura 3).

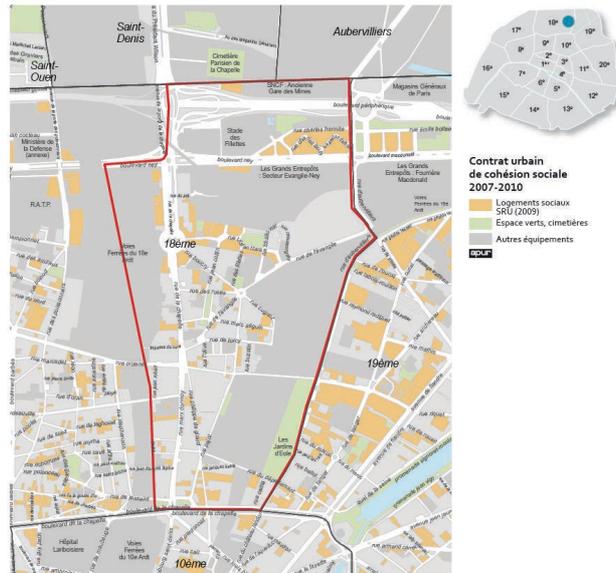


Figura 2 | Quartiere de La Chapelle; Contrat urbain de cohésion sociale 2007-2010. Fonte: APUR (2007), *Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens. Rapport 2007. La nouvelle géographie des quartiers prioritaires*, Paris, Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'intégration de la Ville de Paris.

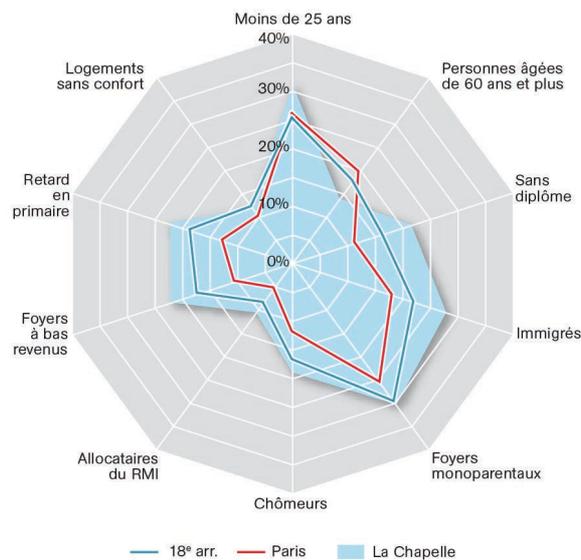


Figura 3 | Indicatori socioeconomici del quartiere de La Chapelle; confronto con gli indicatori del 18° arrondissement e di Parigi. Fonte: APUR (2007), *Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens. Rapport 2007. La nouvelle géographie des quartiers prioritaires*, Paris, Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'intégration de la Ville de Paris.

La pubblica amministrazione ha investito molto nel quartiere sia sul piano della pianificazione urbanistica che sulla promozione della partecipazione locale. Il sostegno alle associazioni è stato determinato promuovendo, tra il 2009 e il 2015, uno sviluppo della vitalità associativa che ha registrato un aumento da 20 a 27 associazioni.

A partire dal 2014, circa 200 persone di età compresa tra i 12 e gli 82 anni, tra abitanti, associazioni, professionisti, animati da équipe di sviluppo locale, hanno partecipato alla fase di scambio e di co-costruzione del progetto di territorio; la diversità del pubblico ha permesso di avere una conoscenza diversificata delle aspettative legate allo sviluppo del quartiere.

A seguito di questo lavoro partecipativo condotto dall'osservatorio dei quartieri animato dall'APUR (*Atelier Parisien d'Urbanisme*), sono emerse quattro questioni per il miglioramento del contesto urbano:

- valorizzare e sostenere i bambini, i giovani e le famiglie;
- facilitare l'accesso ai diritti e informare meglio gli abitanti;
- migliorare l'inserimento in particolare dei giovani;

- trasformare lo spazio fisico per una migliore qualità e sicurezza dell'habitat urbano.

Il *fil rouge* del progetto di territorio si è basato sul collegamento tra le istituzioni, le associazioni, gli abitanti e le famiglie.

La mobilitazione sociale per la rigenerazione del quartiere. La ZAC Pajol

Tra le azioni di maggior impatto per la riqualificazione del quartiere de *La Chapelle* è stata la creazione nel 2004 della ZAC² *Pajol* (3,4 ha) la cui pianificazione e gestione è stata affidata alla SEMAEST³, società ad economia mista pubblico-privata della città di Parigi specializzata nell'animazione socio-economica dei quartieri (figura 4).

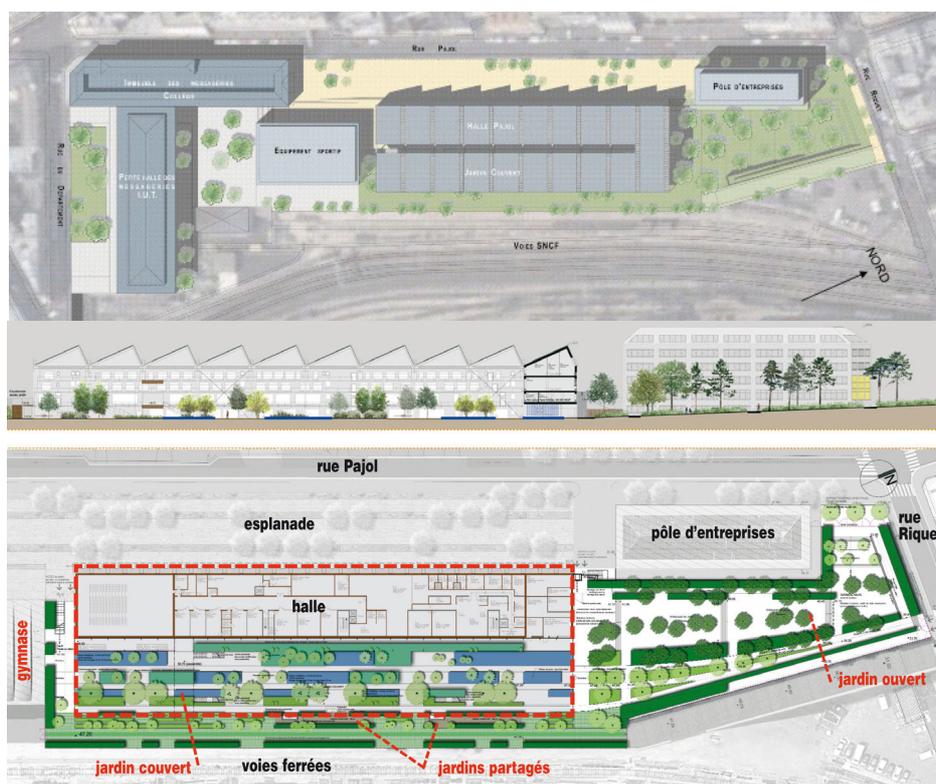


Figura 4 | Quartiere de *La Chapelle*, ZAC Pajol: planivolumetrico d'insieme e pianta e sezione della *Hall Pajol* e del giardino *Rosa Luxemburg*. Fonte: Ducloux P., Jean-William Souffront J-W. (2011), *ZAC Pajol: un projet exemplaire de quartier durable*, Mairie de Paris, SEMAEST, lagazette.fr, giugno.

² La ZAC («zone d'aménagement concerté [...] à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés», Code de l'urbanisme, articolo L. 311-1.) è stata introdotta con la *loi d'orientation foncière* nel 1967 come strumento di pianificazione urbanistica idoneo per la realizzazione di progetti urbani complessi di iniziativa pubblica. Concepita per facilitare la concertazione tra il soggetto pubblico e i promotori privati e promuovere l'investimento in operazioni di rinnovamento urbano, prevedeva procedure in deroga agli strumenti urbanistici regolatori. Con la riforma urbanistica del 1976, nella prospettiva di una visione d'insieme delle trasformazioni della città, viene imposta l'obbligatorietà per le ZAC della compatibilità con lo SDAU (*Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*) e la redazione di un piano di gestione della zona (PAZ - *Plan d'aménagement de zone*); con l'entrata in vigore nel 2000 della SRU (*loi solidarité et renouvellement urbains*), il codice dell'urbanistica è stato considerevolmente rivisitato, prevedendo per le ZAC una maggiore integrazione con il progetto di sviluppo della città e della collettività. Le ZAC devono infatti prevedere azioni coerenti con il PADD del PLU e il loro aspetto derogatorio è stato limitato sopprimendo il PAZ e assoggettando le zone direttamente al PLU, strumento al contempo normativo e operativo le cui regole possono tuttavia essere adattate alle esigenze di un particolare progetto concertato tra l'autorità pubblica, gli operatori privati e la collettività locale. Sotto il profilo gestionale, dal 2005 (legge 20 luglio 2005) per i contratti di concessione delle trasformazioni urbane è stato introdotto l'obbligo del concorso pubblico (obbligo al quale si può derogare se la collettività locale interessata ha conferito la gestione del progetto ad una istituzione pubblica locale o a una società pubblica di pianificazione); sotto il profilo finanziario, dal 2009 (legge 25 marzo 2009, *mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion*) è stato introdotto il PUP, *projet urbain partenarial*, un nuovo strumento finanziario di iniziativa privata per organizzare il finanziamento dei servizi pubblici.

³ Nei suoi 30 anni di attività, la SEMAEST è stata l'agenzia di pianificazione e gestione dell'est di Parigi; tra i progetti realizzati sono la ZAC *Reuilly*, la ZAC *Bery*, la *Promenade plantée* e il *Viaduc des arts*.



Figura 5 | Hall Pajol; fasi del recupero dell'ex padiglione ferroviario.
Fonte: *Hall Pajol – Paris 18*, sito web istituzionale della ZAC Pajol, www.halle-pajol.fr.

L'area di intervento è stata individuata nel limite sud-est del 18° *arrondissement*, occupato prevalentemente dalle aree di sedime ferroviario della Gare de l'Est. Il sito è stato interessato dalla costruzione delle prime linee ferrate a partire dalla seconda metà del XIX secolo, raddoppiate nel primo dopoguerra quando vennero costruite infrastrutture per il trasporto ferroviario delle merci. Nel 1926, lungo la Rue Pajol,

venne edificato un grande padiglione metallico come piattaforma di carico e scarico per le merci e un edificio in cemento in stile art déco dedicato allo smistamento della posta (l'edificio porterà il nome di *Messageries de l'Est*) che rimarrà in funzione fino agli inizi degli anni '90.

Cessata l'attività, nel 1994 il Comune di Parigi prevede di acquisire l'area ferroviaria dismessa, di proprietà della SNCF, di demolire il padiglione metallico e l'edificio delle *Messageries* al fine di realizzare oltre 600 abitazioni di edilizia residenziale pubblica. I residenti e le associazioni locali si mobilitano contro tale iniziativa in un quartiere già ad alta densità abitativa, con problemi di tossicodipendenza e privo di spazi verdi, di servizi di prossimità e di luoghi d'incontro, convincendo il Comune a sospendere il progetto.

Durante questo periodo, tra la metà degli anni '90 e l'inizio del 2000, l'area ferroviaria dismessa viene occupata da artisti e associazioni socio-culturali che la utilizzano spontaneamente, realizzando orti urbani condivisi e organizzando spettacoli teatrali e di danza, dando spazio a nuove e libere forme di espressione artistica e di riappropriazione di spazi urbani abbandonati.

Con l'arrivo del sindaco Bertrand Delanoé nel 1999, il progetto di recupero dell'area viene rilanciato sulla base di una programmazione che dichiara di voler essere più in linea con le aspettative degli abitanti. Questi ultimi, insieme alle associazioni locali, si organizzano in un collettivo sostenuto da un'équipe pluridisciplinare di professionisti volontari (urbanisti, architetti, sociologi), e nel 2002 fondano la *Coordination Espace Pajol* (CEPA) con la missione di sostenere, quale preconditione a qualsiasi nuovo progetto per l'area, il mantenimento e la rifunzionalizzazione della *Halle Pajol* e dell'edificio delle *Messageries* quale testimonianza del patrimonio industriale che ha fortemente caratterizzato l'identità del quartiere.

Il collettivo si fa inoltre portavoce delle aspettative locali per la realizzazione di servizi, attrezzature e spazi pubblici di cui il quartiere era particolarmente carente, nella prospettiva di uno sviluppo ecosostenibile e di un rinnovamento urbano ad una scala più ampia di quella del quartiere, relazionandosi con attrezzature e servizi sociali già realizzati e/o in corso di realizzazione nel 18° e 19° *arrondissement*, come il giardino ecologico, spontaneo e condiviso d'*Eole*, la "fabbrica artistica e culturale" del *Centquatre*, il rinnovamento urbano del settore *Paris Nord-Est* del GPRU.

Durante più di 10 anni, dal 2002 al 2013, un inedito processo di concertazione vedrà collaborare differenti attori istituzionali (amministrazione, operatori pubblici, architetti e paesaggisti) con la società civile (residenti, associazioni, collettivi tra cui la CEPA, consigli di quartiere) per l'elaborazione del progetto urbano. Al termine di questo processo, gli ex-edifici ferroviari della *Halle Pajol* (figura 5) e dell'edificio delle *Messageries* sono stati recuperati, ospitando rispettivamente un ostello della gioventù, una biblioteca, locali commerciali e una sala assemblee la prima (progetto F. H. Jourda⁴), una scuola media e la sede dell'Istituto universitario di tecnologia il secondo (progetto Brossy & Associés). Il progetto della ZAC ha inoltre previsto la costruzione di una palestra con annessa una *antenne jeunes* (progetto Brisac & Gonzales) e l'edificio per uffici *Green One* (progetto F. Geipe, G. Andi) che ospita un *pôle d'entreprise*.

In dettaglio, i servizi pubblici realizzati nella ZAC, grazie alla mobilitazione dei numerosi attori sociali, sono: la Biblioteca municipale *Vaclav Havel* con 30.000 libri, la palestra *Ostermeyer*, l'ostello della gioventù *Yves Robert* con 330 posti letto, una sala per spettacoli e assemblee di 180 posti, la IUT *Paris Diderot* (*institut universitaire de technologie*) per 500 studenti, una scuola media per 600 studenti (*collège Aimé Césaire*), 1.000 mq di locali commerciali e negozi di design, il concept store e american fast food *Deli Drop*, il coffee-shop *Bob's Bake shop*, il bar restaurant *Les petites gouttes*, il fablab *Draft Ateliers*, il piazzale *Nathalie Sarraute*, il giardino *Rosa Luxemburg* di 9.000 mq con una parte coperta da una tettoia fotovoltaica (figura 6).

⁴ Il concorso di recupero della *Halle Pajol* è stato lanciato nel 2006 ed è stato selezionato il progetto dell'architetto Françoise-Hélène Jourda, pioniera dell'architettura ecologica, che ha previsto di conservare la struttura metallica svuotata e di inserirvi al di sotto un edificio in legno scandinavo e acciaio indipendente dalla struttura.



Figura 6 | Hall Pajol: giardino coperto dalla tettoia fotovoltaica realizzata sopra il tetto a shed dell'originaria struttura ferroviaria. A destra, i nuovi corpi di fabbrica realizzati in legno, ferro e cemento all'interno della struttura metallica recuperata. Fonte: ph Badami A.

Sostenibilità energetica e sostenibilità socio-economica

Rispondendo ai criteri della *réglementation thermique* (RT 2005), l'intero progetto è concepito per il risparmio energetico e per la produzione di energia da fonti rinnovabili. La tettoia fotovoltaica della *Hall Pajol* costituisce la più grande centrale urbana in Francia, punta di diamante del *Plan Climat Energie de la Mairie de Paris*, realizzata installando 1988 pannelli solari sopra il tetto a shed del padiglione che sviluppa una superficie di 3.500 mq; la centrale produce 410 MWh/anno, che corrispondono al consumo annuale di elettricità di 85 abitazioni, equivalente al fabbisogno dei servizi installati nella Hall. Tutti gli edifici sono ad alta efficienza energetica (THPE): la scuola media e il centro sportivo hanno una performance energetica di -20% rispetto alla RT, il *Green One* di -50% mentre l'IUT arriva al -60%.

L'acqua calda e il riscaldamento sono forniti dalla rete di *Chauffage Urbain* (CPCU) alla quale l'intera ZAC è collegata grazie ad una stazione integrata.

Gran parte degli sfabbricidi risultanti dai lavori di demolizione sono stati riciclati e riutilizzati nelle nuove costruzioni con la tecnica del *concassage*, mentre 900 tonnellate di scarti di materiale ferroso sono stati conferiti, via ferrovia, ad una officina metallurgica per il loro riciclo.

La maggior parte della superficie della ZAC è destinata a verde, di cui un quarto è costituito dal giardino interno alla *Hall Pajol*; i giardini sono progettati con grande attenzione alla biodiversità e una parte è riservata ad orti urbani condivisi. L'irrigazione dei giardini e l'alimentazione delle vasche del giardino coperto sono assicurate da sistemi di recupero, stoccaggio e riutilizzazione delle acque piovane, riducendo al minimo l'evacuazione in fogna.

Nella ZAC non sono stati realizzati, come inizialmente previsto, nuovi edifici residenziali ma esclusivamente quei servizi richiesti dai residenti; si tratta di servizi che rispondono alle richieste di una nuova società e di un nuovo mercato del lavoro e del commercio. Nella cornice della sostenibilità socio-economica delle operazioni di rinnovamento urbano prendono il loro posto nuove attività culturali, sociali, del *loisir*, della produzione e dell'economia come l'*Atelier Draft* (figura 7), uno spazio di *coworking*, realizzato grazie ad investimenti personali dei proprietari e al *cronfunding*. Il *fablab* mette a disposizione un laboratorio digitale con apparecchiature per il prototipaggio rapido, un laboratorio per il legno con le attrezzature per la falegnameria, un laboratorio tessile con macchine da cucito. Vengono organizzati incontri con *comaking*, artigiani ed esperti dei diversi settori della produzione artigianale e seminari con commercialisti e *marketing manager* per il sostegno dell'inserimento degli utenti nel mondo del lavoro e del commercio, e viene promossa la vendita dei prodotti tramite *eshop*. Gli *users* sono prevalentemente designer, architetti, ingegneri, artisti, studenti e giovani diplomati che hanno le idee ma non le apparecchiature professionali per realizzarle né le competenze per commercializzarle.

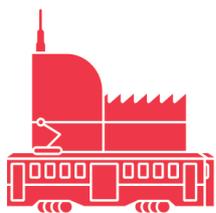
Il costo totale per la realizzazione della ZAC è stato di 68,25 M€, con una partecipazione della città di solo 16,34 M€; grazie a questa importante operazione di rinnovamento urbano socio ed eco-sostenibile, il quartiere ha ricevuto nel 2013 il riconoscimento di eco-quartiere da parte del Ministero per l'ecologia, lo sviluppo sostenibile e l'energia.



Figura 7 | Spazio di *coworking* del Fablab *Atelier Draft* all'interno della Hall Pajol. Fonte: *Draft, les ateliers connectés*, sito web del Fablab Draft, www.ateliers-draft.com.

Riferimenti bibliografici

- 18^e Mairie de Paris - DDCT (2015), *Contrat de Ville 2015 -2020. Projet de territoire – Quartier La Chapelle*, Mission Politique de la ville, Paris.
- Adaoust C. (2014), “La start-up du jour: les Ateliers Draft, le comaking par deux anciens de vente-privee”, *FrenchWeb*, 15 dicembre.
- APUR (2006), *Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens. Rapport 2006*, Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'intégration, Paris.
- APUR (2007), *Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens. Rapport 2007. La nouvelle géographie des quartiers prioritaires*, Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'intégration de la Ville de Paris, Paris.
- APUR (2010), *La politique de la ville à Paris. Observatoire des quartiers prioritaires. Rapport 2010*, Mairie de Paris, Paris.
- Carasco A. (2015), *Paris Pajol, la ville en partage*, Archibooks, Paris.
- Carasco A. (2015), “La Halle Pajol, une oasis écologique au cœur de Paris”, in *La Croix*, luglio.
- Darriau V., Henry M., Oswald N. (2014), *Politique de la ville en France métropolitaine: une nouvelle géographie recentrée sur 1.300 quartiers prioritaires*, Insee Références, Paris.
- Direction Régionale et Interdépartementale, de l'Environnement, de l'Aménagement d'Île-de-France, Unité territoriale de Paris, Service Aménagement Durable et Connaissance des Territoires (2014), *Atlas des ZAC à Paris*, Paris.
- Draft, les ateliers connectés*, sito web del Fablab Draft, www.ateliers-draft.com.
- Ducloux P., Jean-William Souffront J-W. (2011), *ZAC Pajol: un projet exemplaire de quartier durable*, Mairie de Paris, SEMAEST, lagazette.fr, giugno, fr.slideshare.net/lagazette.fr/zac-pajo-un-projet-exemplaire-de-quartier-durable.
- Ferretti L. V. (2015), “Riconversione della Halle Pajol in ostello della gioventù”, in *L'industria delle costruzioni*, n. 443, ANCE.
- Hall Pajol – Paris 18*, sito web istituzionale della ZAC Pajol, www.halle-pajol.fr.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

L'ex area Snia a Varedo e il Seveso: sperimentazioni di laboratorio per la ristrutturazione territoriale

Chiara Barattucci

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: chiara.barattucci@polimi.it

Renzo Rosso

Politecnico di Milano

DICA – Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale

Email: renzo.rosso@polimi.it

Abstract

Un contributo per mettere a punto efficaci strumenti d'intervento per la rigenerazione urbana può essere offerto dall'Università quando essa permette, specie nei Laboratori, di condurre ricerche operative contestualizzate e diversificate sperimentazioni progettuali, anche con approccio multidisciplinare. Sostenendo questa tesi, gli autori del paper hanno fatto dialogare le loro preoccupazioni scientifiche all'interno delle attività didattiche del Politecnico di Milano negli ultimi due anni. Nello specifico, questo studio per la ristrutturazione urbanistica e ambientale dell'ex area industriale Snia-Viscosa a Varedo, è stato condotto ponendo grande attenzione alle reti di mobilità ed ecologiche di area vasta, al contesto socio-economico, al valore storico-architettonico e culturale del sito, ma soprattutto al Seveso. Quest'ultimo è un torrente lombardo reso assai pericoloso dall'intesa urbanizzazione di valle che, riducendone all'inverosimile il calibro, ha reso assai frequenti le inondazioni, colpendo aree ad alta esposizione e vulnerabilità. Il problema, noto da quasi un secolo, si è aggravato per la ripetitività con cui viene allagata Milano dal dopoguerra, poco più a valle dell'area di studio. I cambiamenti climatici temibili e, in parte, già percepibili, non contribuiranno certo a diminuire il rischio alluvionale sia a Milano, sia nelle stesse aree riparie della zona di studio. Le prime ricerche e sperimentazioni progettuali per una ristrutturazione di questa area dismessa, condotte in Laboratorio, permettono di presentare un primo bilancio di tale esperienza e alcune riflessioni critiche per l'innovazione degli strumenti.

Parole chiave: urban regeneration, brownfields, ecological networks.

L'ex Snia nel territorio del Seveso

L'area ex-Snia-viscosa a Varedo¹ è adiacente al corso del Seveso² che, in questa porzione territoriale, scorre costretto nel tessuto edilizio. Anche se è solo una delle tante aree industriali dismesse che si distribuiscono

¹ Autori del paper sull'area ex-Snia viscosa a Varedo: Chiara Barattucci (Architetto Urbanista Iuav – abilitazioni Prof. Associato in Italia e Francia – affiliazione: Docente a contratto Politecnico di Milano – Dastu; Laboratorio Umr Cnrs 7218 – Paris) – Renzo Rosso (Ingegnere idraulico – Professore ordinario al Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria civile e ambientale).

² Il Seveso, fiume lombardo a carattere torrentizio, scorre in uno dei territori europei più intensamente urbanizzati, industrializzati e impermeabilizzati. Il suo corso si conclude a Milano, tombato sottoterra, fino a sfociare nel Naviglio della Martesana. Negli ultimi decenni, e soprattutto negli ultimi anni, la frequenza delle sue esondazioni è gravemente aumentata, ma la sua capacità di deflusso è insufficiente rispetto agli afflussi di monte. Il bacino idrografico del Seveso viene generalmente suddiviso in cinque parti: l'area industriale dismessa Snia-viscosa di Varedo è contigua al torrente nella sua quarta parte, detta "Seveso urbano", che si sviluppa in un territorio pianeggiante, fortemente urbanizzato tra Lentate fino all'ingresso nel tratto tombato a Milano. L'esondazione dell'anno scorso, nella parte nord di Milano, quartiere Niguarda, è stata particolarmente grave e il problema Seveso sotto l'aspetto del rischio idrogeologico, è uno dei primi punti nell'agenda politica della vasta regione milanese.

lungo il torrente, essa ha assunto un ruolo particolarmente importante nella pianificazione idraulica recente poiché, all'interno del suo perimetro³, è stata prevista un'enorme vasca di laminazione che dovrebbe contribuire a 'salvare' Milano-nord-Niguarda dalle esondazioni che negli ultimi anni si sono succedute sempre più frequentemente⁴. Qui si sostiene l'ipotesi che la puntuale, e forse non sufficiente, soluzione rappresentata dalle vasche di laminazione, potrebbe essere efficacemente sostituita da una ristrutturazione e rigenerazione dell'area nel suo complesso, attraverso una pianificazione-progettazione capace di integrare competenze idrauliche, urbanistiche e paesaggistiche (Rosso, 2014; Barattucci, 2013, 2015). Si sostiene, inoltre, che insieme all'obiettivo prioritario di mitigazione del rischio idraulico, la ristrutturazione e rigenerazione di quest'area possa essere fortemente motivata e sostenuta da altre importanti e complementari ragioni.

L'area è nella provincia di Monza e Brianza, a 16 km da Milano e a 9 km da Monza: ha un'ottima accessibilità su ferro, garantita dalla stazione ferroviaria posta in prossimità, e da un tram che si snoda sulla Comasina, strada con la quale confina ad ovest, mentre la rete degli autobus approfitta del fitto intreccio di infrastrutture per la mobilità su gomma. L'estesa superficie dell'area, di oltre 430.000 mq, è compresa per lo più nel comune di Varedo⁵: i perimetri della recente città metropolitana milanese – ex Provincia - non comprendono questo comune, sebbene esso sia confinante a nord-ovest. Nonostante ciò, per la sua ottima accessibilità e le sue diversificate qualità e potenzialità, Varedo con l'area Snia rigenerata, potrebbe costituire un nodo estremamente importante all'interno della città policentrica lombarda, verso la quale tendono soprattutto i piani provinciali⁶, brianzese e milanese, ma anche il piano regionale.

Questa enorme 'zona' (Barattucci, 2013) abbandonata, presenta anche un potenziale molto interessante sotto l'aspetto paesistico-ambientale. Delimitata a sud dal canale Villoresi e ad est dal torrente Seveso, seppure immersa in un territorio fortemente costruito e impermeabilizzato, è in relazione non solo con brandelli di verde più o meno agricolo residuale e interstiziale, ma anche con due presenze verdi più importanti costituite dal parco delle Groane a ovest e dal Parco del Grugnotorto a est.

Numerose ville settecentesche, inglobate nella trasformazione territoriale, poste in prossimità dell'area, restano come testimonianze puntuali del paesaggio agrario brianzese della grande proprietà terriera e della villeggiatura. L'area potrebbe dunque costituire un importante tassello nella ricostruzione progressiva del mosaico connettivo verde (fatto di parchi, aree agricole, ville e cascine, ecc.) nel territorio a nord di Milano della metropoli policentrica regionale; 'verde' che offrirebbe così alcune importanti occasioni di respiro all'interno dell'intensa urbanizzazione e impermeabilizzazione, fatta di capannoni ancora produttivi, aree dismesse, grandi infrastrutture per la mobilità su gomma, case e casette (Secchi, 2005).

Fino all'inizio del XX secolo, il territorio era completamente agricolo: un paesaggio agrario scandito dai gelsi per l'allevamento dei bachi da seta. La sostituzione del paesaggio per la produzione del tessuto naturale seta con quello industriale, per la produzione del tessuto artificiale rayon-viscosa, è stata quindi radicale a partire dagli anni venti del XX secolo. La trasformazione del territorio è avvenuta rapidamente, non soltanto con la realizzazione dell'imponente complesso industriale, ma anche attraverso la costruzione di molte case per gli operai. A partire dagli anni cinquanta e sessanta, e poi nei decenni successivi, l'urbanizzazione diffusa e dispersa (Barattucci, 2004) si è intensificata con la disseminazione di capannoni produttivi e commerciali, ma soprattutto con la massiccia costruzione di case mono e bi-familiari che la caratterizzano fortemente sin dagli anni ottanta del XX secolo (Boeri-Lanzani-Marini, 1993; Bolocan-Godstein, 2009; Lanzani, 2015).

³ L'inserimento della vasca è stata prevista nella parte a sud, che ricade in parte nel comune di Paderno Dugnano.

⁴ Per contribuire alla mitigazione del rischio esondazione sono state proposte recentemente vasche di laminazione lungo il corso del Seveso in diversi comuni: a Lentate, Senago, Paderno Dugnano, Varedo. Non è ancora certa la realizzazione di tutte le vasche.

⁵ Solo una parte minore è invece compresa nei comuni limitrofi di Paderno Dugnano a sud e Limbiate ad ovest.

⁶ Il Ptcp – Piano territoriale di coordinamento della provincia di Milano (oggi città metropolitana) è stato approvato nel dicembre 2013, la visione che propone per il futuro del territorio provinciale, anche come motore della regione urbana (che comprende i territori delle province limitrofe) è rappresentato da un grande sistema territoriale articolato e policentrico, inserito nel verde. Le strategie principali: rafforzamento del policentrismo, riqualificazione aree verdi, riduzione del consumo di suolo, recupero delle aree degradate e abbandonate. Il Ptpc di Monza e Brianza, approvato nel luglio 2013, partecipa anch'esso alla costituzione della città policentrica lombarda, con la volontà di integrazione metropolitana regionale, valorizzando le peculiarità brianzese. Il Ptr - Piano territoriale regionale della Lombardia, con valore di piano paesistico (approvato nel 2010 e in corso di revisione ai sensi della L.r. n.31/14 sulla riduzione del consumo di suolo) mette in evidenza l'importanza di una tutela attiva del sistema ambientale del territorio fortemente urbanizzato milanese-brianzese. È in questo territorio che è inserita l'area della ex Snia: essa costituisce uno dei pochi e residui spazi vuoti e potrebbe avere, un ruolo privilegiato in una ristrutturazione territoriale di area vasta.

L'abbandono dell'area è stato progressivo: dopo un lungo periodo di crisi e parziale chiusura, tra il 1974 e il 1982, è stata definitivamente dismessa nel 2003-2004. Sebbene appartenga a diversi proprietari e siano stati iniziati i lavori di bonifica dei suoli ormai da otto anni, i pochi progetti che sono stati proposti per il riuso e riqualificazione non sono riusciti a concretizzarsi, non solo per gli alti costi, ma anche per la debolezza delle proposte che non sono state condivise e sostenute da possibili investitori. Eppure il sito è di grande interesse, non solo per la sua posizione strategica nella regione metropolitana e per il suo potenziale paesistico-ambientale, ma anche per i particolari resti di archeologia industriale.

Il complesso, composto da molti edifici e capannoni, era stato costruito e ampliato negli anni venti del XX secolo, ma completamente ricostruito tra il 1936 e il 1941 su progetto dell'architetto Giuseppe De Min (Modica, 2012) con un linguaggio architettonico forbito, sia nella composizione dei volumi, che nella scelta dei materiali da costruzione (Figura 1). L'area, con le sue rilevanti e imponenti architetture industriali razionaliste in rovina, che si ergono nel minuto tessuto urbano circostante, è quindi molto interessante anche sotto l'aspetto storico-architettonico. Il possibile recupero, restauro e riuso, anche se parziale, di alcuni degli edifici più rilevanti, costruiti tra la fine degli anni trenta e l'inizio degli anni quaranta, potrebbe però realizzarsi solo all'interno di una strategia di rigenerazione complessiva ed efficace.

Nonostante questo suo ruolo potenzialmente molto importante come area strategica per la rigenerazione urbana e territoriale, grazie a diversi motivi urbanistici, idraulici, paesaggistici, culturali, da dodici anni l'area è completamente abbandonata e sempre più degradata, è un enorme deserto urbano, vuoto e pericoloso.

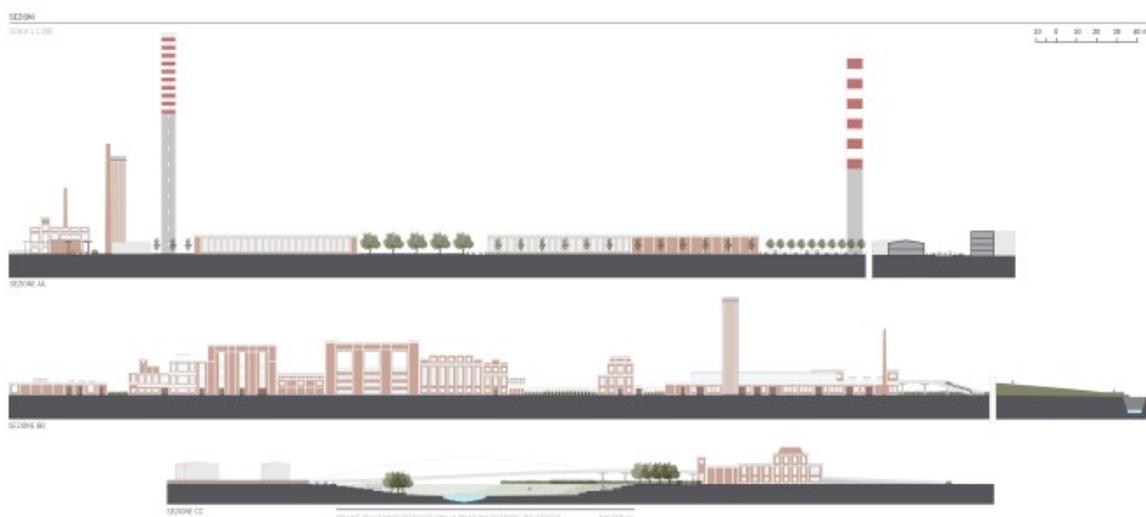


Figura 1 | Prospetti e sezioni area ex Snia – Varedo. Fonte: Gruppo 1 – Tav. 5.

Sperimentazioni progettuali di laboratorio

L'obiettivo principale del Laboratorio⁷ è stato quello di produrre sperimentazioni progettuali capaci di associare a un programma di interventi (con l'individuazione dei possibili attori da coinvolgere) una proposta di trasformazione disegnata (fino alla scala 1:2.000) che possa rappresentare una delle molte possibili trasformazioni guidate da quello stesso programma. L'associazione tra quest'ultimo e la proposta disegnata è considerata come base indispensabile per concertazioni tra differenti soggetti pubblici, privati, ecc., che abbiano l'obiettivo di costruire progressivamente e in modo condiviso, una concreta e reale politica locale di trasformazione, capace di superare logiche settoriali e specialistiche (Barattucci, 2015).

⁷ Laboratorio di Progettazione Urbanistica – Magistrale in Architettura – Politecnico di Milano – Scuola di Architettura e Società (responsabile Chiara Barattucci per gli A.A. 2014-2015 e 2015-2016). Nell'A.A. 2015-2016 il lavoro sul territorio del Seveso, di cui si riporta qui un breve resoconto, ha proseguito in ambito didattico una ricerca progettuale fondata sul dialogo tra Renzo Rosso e Chiara Barattucci, tra urbanistica e idraulica, iniziata sin dall'anno accademico precedente sul territorio del Lambro. Si ringraziano, per il loro importante contributo nelle revisioni dei lavori dei gruppi, i collaboratori alla didattica che si sono alternati e succeduti nel corso dei due Anni accademici: l'ingegnere idraulico Gabriele Confortola, gli architetti Giuseppe Caldarola e Roberto Fusari, e i pianificatori Francesco Palazzo e Roberto Raimondi. Negli ultimi mesi, il Laboratorio ha usufruito, inoltre, dell'insegnamento del prof. arch. A. Pizzati sulle nuove povertà urbane e dell'arch. W. Mattana sul video negli studi urbani.

Lo studio del territorio a vasta scala e dell'area dismessa in rapporto al Seveso, è stato effettuato attraverso una pluralità di metodi di analisi e di ricerca: ogni gruppo di lavoro è riuscito a mettere in evidenza differenti peculiarità del contesto. Ognuno, a partire dal proprio studio critico, ha individuato un possibile asse strategico-tematico principale: nonostante la progressiva differenziazione delle proposte, alcuni aspetti sono stati affrontati con riflessioni comuni⁸. Tra queste, l'indispensabile e prioritaria questione della necessaria bonifica dei suoli inquinati, che dovrebbe richiedere approfonditi e dettagliate caratterizzazioni, al fine di evitare spiacevoli sorprese in fase esecutiva di qualsivoglia intervento di riqualificazione del sito. Poiché il territorio di Varedo fa parte della Provincia di Monza e della Brianza, quella con la percentuale più alta di suolo consumato rispetto al territorio amministrato (AA.VV, Ispra 2015), con una quota terrificante, quasi il 35%, tutti i sette gruppi, sono stati invitati a non consumare né sprecare suolo, destinando almeno due terzi dell'area a verde pubblico, ragionando sulla permeabilità dei terreni e proponendo possibili connessioni ecologiche, e più in generale 'verdi', con il resto del territorio. Rispetto al Seveso, la maggior parte dei gruppi ha ritenuto opportuno procedere innanzi tutto alla riqualificazione fluviale, con la rinaturalizzazione dell'alveo, l'allargamento della fascia inondabile e proponendo un piano di demolizione che ha riguardato pochi capannoni abbandonati e parecchie case monofamiliari degli anni cinquanta e sessanta, in cattivo stato di manutenzione e troppo vicine al corso del torrente, offrendo ai proprietari, privati delle loro residenze, nuove case all'interno dell'area rigenerata. Solo un paio di gruppi ha ragionato sul possibile inserimento di casse di espansione, evitando le demolizioni.

⁸ Ogni gruppo, nel quadro di una progettazione urbanistica di ristrutturazione 'sostenibile' del territorio urbano esistente, doveva comunque considerare nella riflessione progettuale tre temi strettamente connessi tra loro: mixité funzionale e sociale, spazi pubblici, con una particolare attenzione agli spazi aperti - rischio idraulico e idrogeologico.

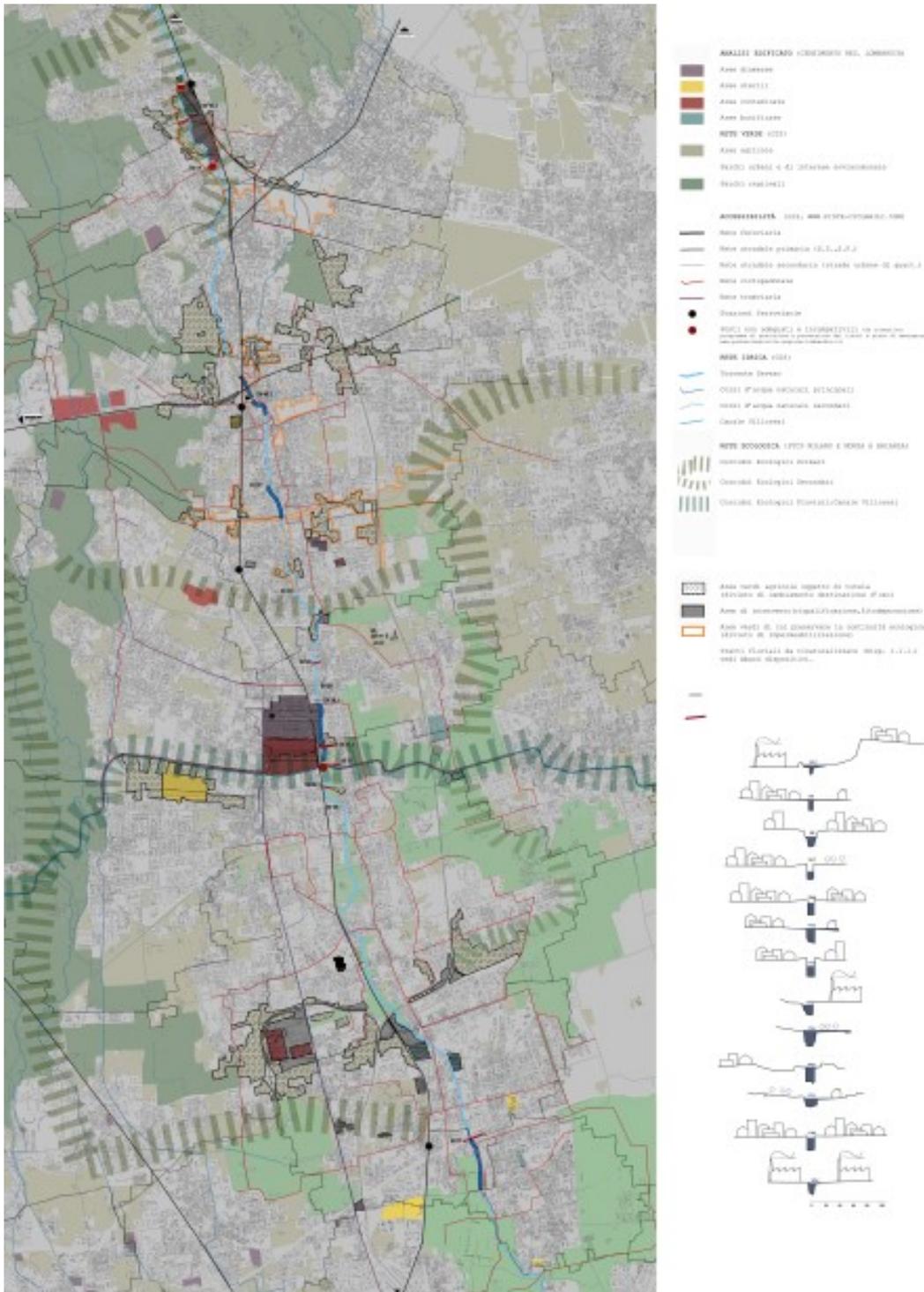


Figura 2 | Primo studio per l'istituzione di un Parco del Seveso da Lentate a Milano.
Fonte: Gruppo 5 – Tav. 2.

Per quanto riguarda il rapporto con gli edifici industriali ‘storici’, esso è stato molto condizionato dal loro cattivo, e spesso pessimo, stato di conservazione che ha condotto alla scelta di demolire i meno interessanti, ponendo particolare attenzione solo al nucleo più rilevante architettonicamente. Le scelte sono state diverse, ma la maggior parte dei gruppi ha mantenuto almeno i prospetti di alcuni edifici e certi elementi particolarmente importanti per la cultura locale, come le ciminiere, ritenute da larga parte degli abitanti ‘campanili’ di Varedo. Tutte le proposte disegnate sono state associate ad un programma d'interventi (con obiettivi, azioni, attori) e a un cronoprogramma per la possibile realizzazione in fasi successive.

Su queste ed altre premesse comuni, i sette diversi programmi-progetti elaborati nel Laboratorio sono da considerare come sette possibili scenari spaziali di trasformazione a differenti scale (Vettoretto 2003, Magnaghi 2007, Barattucci, 2015).

Il lavoro del gruppo 5 può rappresentare un interessante inquadramento a vasta scala per le proposte progettuali degli altri che, seppur concentrati sull'area e il suo intorno, hanno comunque tenuto in considerazione l'importanza delle reti relazionali della mobilità e degli aspetti paesistico-ambientali rispetto ad un territorio ben più ampio.

Il gruppo⁹ ha perciò operato sull'area vasta, proponendo come asse strategico-tematico principale un Parco del Seveso lungo la parte 'urbana' del torrente che comprende vari comuni, da Lentate sul Seveso fino a Milano. L'aspetto più interessante di questa proposta è il superamento di logiche settoriali attraverso un programma-progetto a scala intercomunale e inter-provinciale, per un territorio compreso in parte nell'area metropolitana milanese e in parte nella provincia di Monza e della Brianza, individuando i valori paesaggistici e ambientali da includere. La selezione è sempre associata alla mitigazione del rischio idraulico lungo tutto il corso del torrente proponendo differenti azioni di rinaturalizzazione e di allargamento dell'alveo, utilizzando anche vari 'dispositivi' tecnici, ma soprattutto grazie alla possibile ristrutturazione, 'rigenerazione' e riuso di molte delle aree industriali dismesse che vi si affacciano. Quello che si propone è quindi un primo studio per l'istituzione di un grande Parco del Seveso, soprattutto lineare, lungo il corso del torrente, concentrando dunque l'attenzione principale del progetto sulla direzione nord-sud (Figura 2).



Figura 3 | Proposta di rivitalizzazione del paesaggio storico-culturale est-ovest. Fonte: Gruppo 3 – Relazione, p.61.

All'interno delle riflessioni e sperimentazioni del Laboratorio è stato soprattutto il gruppo 3 a mettere in evidenza l'importanza di associare, ad un progetto di parco del Seveso nord-sud lineare inter-comunale e inter-provinciale, anche progetti di parchi 'trasversali' sulla direttrice est-ovest, connettendo il 'verde' e i parchi già esistenti sul territorio¹⁰. In particolare, l'area ex Snia viene ripensata come un frammento di città immerso in un parco agricolo, perno di congiunzione con due parchi vicini già esistenti, Groane e Grugnotorto, e con tutte le aree agricole, ormai interstiziali nel tessuto urbano, che vengono così valorizzate. (Figura 3). L'asse strategico-tematico scelto è, in questo caso, la 'rivitalizzazione del paesaggio storico-culturale', mettendo in luce il valore attuale e potenziale del paesaggio agrario e verde,

⁹ Gruppo 5 : M. Kojouharova, F. Montorio, V. Ramirez, B. Zlatkov.

¹⁰ Gruppo 3 : A. Angonoa, F. Cappelletti, V. Favron, A. Ferrazzano.

selezionando e classificando anche numerose ville e cascine da coinvolgere in questo progetto legato a un programma caratterizzato da una pluralità di possibili attori da coinvolgere.

Il gruppo 6 ha invece proposto un credibile, e già concretamente realizzabile, programma-progetto di rigenerazione dell'area¹¹. Esso è fortemente contestualizzato nella realtà economica territoriale del distretto del mobile brianzolo e propone, quale asse strategico-tematico principale, la creazione di “un parco per il polo dell'arredo”¹² (Figura 4). Anche il gruppo 2 propone una riflessione simile, connessa alla situazione economica italiana attuale, ponendo in stretta relazione la ‘rigenerazione’ dell'area e la creazione di un polo ‘start-up’¹³.



Figura 4 | Proposta 'disegnata' di trasformazione dell'area.
Fonte: Gruppo 6, Relazione p.48.

Anche se la questione della mixité sociale e funzionale è stato centrale nella riflessione di tutti i gruppi, diventa particolarmente importante l'articolazione possibile di categorie sociali per il gruppo 4 che propone una rilevante sperimentazione per la progettazione di un eco-quartiere nel verde capace di accogliere e armonizzare culture e fasce di reddito diverse, attribuendo un ruolo determinante alle numerose associazioni sociali e di volontariato che gravitano su quel territorio¹⁴. La mixité culturale, per

¹¹ Gruppo 6 : V. Altieri, F. Mazzi, F. Nosedà, T. Pagani, E. Rigamonti.

¹² Ricordiamo l'importanza del distretto del mobile brianzolo nel quadro economico italiano e che il territorio di Monza ha una densità di attività produttive tra i più alti in Italia e in Europa.

¹³ Gruppo 2 : A. Huguet, S. Perez, C. Rivas, J. Wang.

¹⁴ Gruppo 4 : F. Mocellin, S. Montin, G. Tognoni, C. Vaghi.

una 'ri-identificazione' dell'area nel suo contesto urbano è l'asse strategico-tematico principale del gruppo 1, che tiene in considerazione l'aumento del numero di immigrati, riflettendo molto su attività che possano favorire l'inclusione sociale¹⁵. Anche il gruppo 7 propone un quartiere 'sostenibile' con un originale disegno per una nuova parte di tessuto urbano, 'misto' di attività e abitanti e immerso nel verde¹⁶ (Figura 5).



Figura 5 | Proposta 'disegnata' di trasformazione dell'area. Fonte: Gruppo 7, Tav. 4

Questi sette possibili programmi-progetti mettono ognuno in evidenza un aspetto specifico del contesto, ma tutti propongono progetti attenti all'adiacente Seveso attribuendo grande importanza a dispositivi tecnici per l'infiltrazione delle acque, dal verde pensile dei tetti fino all'attenta progettazione del suolo attraverso scelta di materiali permeabili e compatibili con le differenti attività proposte.

Un Laboratorio di progettazione urbanistica a livello magistrale non è soltanto una bottega di idee progettuali possibili, ma può essere anche uno strumento per supportare la costruzione di politiche per differenti contesti, elaborando politiche di trasformazione urbana che tengano in considerazione situazioni specifiche e peculiarità locali. Una nuova legge nazionale per la rigenerazione urbana non potrà che essere

¹⁵ Gruppo 1 : T. Battistini, E. Chella, V. Tedeschi, G. Vastola.

¹⁶ Gruppo 7 : D. Agizeau, M. Cucurnia, M. Serra, F. Tamburini.

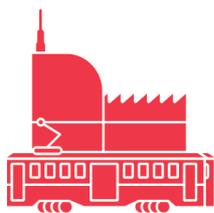
generale, di orientamento e indicativa, mentre la sfida e l'azione si devono sviluppare sempre più attraverso l'attenta e approfondita conoscenza dei contesti locali, se il loro fine è la proposizione di politiche efficaci, non generalizzabili e soprattutto fondate sull'analisi di problemi sfaccettati in un quadro multidisciplinare, laddove la questione idrogeologica gioca un ruolo discriminante (Rosso, 2014).

La pubblica opinione invoca spesso la 'soluzione finale' al problema della difesa del suolo e della 'messa in sicurezza' del territorio, quella che può e deve risolvere il problema della 'sicurezza idraulica' in modo definitivo. Missione impossibile, ma c'è chi si illude che una tal soluzione esista e che sia addirittura fattibile e che qualcuno si stia davvero adoperando per realizzarla. Purtroppo, non esiste una panacea in grado di eliminare il rischio idrogeologico, ma solo una serie di cose che facciamo già e che possiamo fare meglio o altre che possiamo iniziare a fare per mitigare o adattarsi a questi eventi ineluttabili (Rosso, 2016). E che non possiamo trascurare la visione di medio e lungo periodo. Allo stesso modo, la rigenerazione urbana va pensata caso per caso, territorio per territorio, area per area, studiando con attenzione i contesti specifici.

I rapidi tempi di elaborazione degli strumenti pubblici e le scarse risorse economiche delle amministrazioni locali, spesso non permettono il necessario approfondimento. Per una nuova stagione di attente e realmente 'sostenibili rigenerazioni' urbane e territoriali, si sostiene qui che l'elaborazione di politiche locali dovrebbe avvenire sempre più attraverso una stretta collaborazione tra pubbliche amministrazioni e mondo scientifico. L'università, con i suoi laboratori di sperimentazione progettuale per loro natura interdisciplinari, può garantire l'approfondimento necessario nella conoscenza operativa del contesto e proporre possibili basi di programmi-progetti capaci di costruire attente politiche. In particolare, il ruolo del progetto 'disegnato', come prima proposta possibile associata al programma d'interventi, può assumere grande importanza. L'università non deve fare politica, ma può aiutarla a difendere più efficacemente i beni comuni.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2015), *Il consumo di suolo in Italia, Rapporto n.218*, Ispra, Roma.
- Barattucci C. (2015), "Tra patrimonio economico e patrimonio culturale: per una ristrutturazione 'sostenibile' del territorio del Brenta tra Venezia e Padova" in AA.VV., *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti, Italia '45-'45, Radici, condizioni, prospettive, Venezia, 11-13 Giugno 2015*, in *Planum, the journal of urbanism*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Barattucci C. (2014), "Urbanisation et risques naturels: le cas de la Vénétie", in *Métropolitiques*, 26 mars 2014.
- Barattucci C. (2013), *Zoning/Mixité. Alle radici dell'urbanistica italiana e francese, 1870-1945*, Officina Ed., Roma.
- Barattucci C. (2004), *Urbanizzazioni disperse. Interpretazioni e azioni, Francia e Italia, 1950-2000*, Officina, Roma
- Barattucci C., Rosso R. (docenti, A.A. 2014-2015, 2015-2016), *Lavori degli studenti: Tavole e Relazioni*, Laboratorio di progettazione urbanistica, Magistrale in Architettura, Scuola di Architettura e Società, Politecnico di Milano.
- Boatti A., Boscacci F., Camagni R., Candia C., Carzaniga S., Filoni E., Giannini A., Goggi G., Indelicato V., Inghilleri D., Lamera C., Lampugnani A., Longhi G., Maltese I., Prusiki M., Rainisio N., Rosso R., Sibilla S. (2015), *Studio di fattibilità per la riapertura dei Navigli Milanesi nell'ambito della riattivazione del sistema complessivo dei Navigli e della sua navigabilità*, Comune di Milano, 2 Voll.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (1993), *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta, Milano.
- Bolocan-Goldstein M. (2009), *Geografie milanesi*, Maggioli, Milano.
- Dato G. (1998), *Da una città all'altra. Esperienze di didattica*, Sicania, Messina.
- Lanzani A. (2015), *Città, territorio, urbanistica*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi (2007), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Modica M. (2012), *Tesi di laurea sull'area Snia a Varedo*, Politecnico di Milano.
- Rosso R. (2016), "Riflessioni sull'architettura della alluvioni", in *Atti Convegni Lincei - ACL*, vol.270, Roma.
- Rosso R. (2014), *Bisagno, il fiume nascosto*, Marsilio, Venezia.
- Rosso R. (2016), *Alluvioni d'Italia*, Marsilio, Venezia (in stampa).
- Secchi B. (2005), *La città del XX secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Vettoretto L. (2003), "Scenari: un'introduzione, dei casi, e alcune prospettive di ricerca", in G. Maciocco e P. Pittaluga (a cura di), *Territorio e progetto. Prospettive di ricerca orientate in senso ambientale*, Angeli, Milano.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Quartiere Isolotto. Segnali di rigenerazione

Elisabetta M. Bello

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: elisabettabello3@gmail.com

Abstract

In seguito alla crisi economica che ha colpito il nostro Paese, si sono palesati problemi inerenti la riqualificazione di molti spazi ereditati dal Moderno ed il loro adattamento a nuovi usi e nuove popolazioni. Il problema riguarda, in particolare, la riqualificazione degli spazi aperti della città pubblica del Novecento. Un incredibile patrimonio, per vastità e qualità, che si offre quale supporto potenziale strategico per la futura rigenerazione urbana e territoriale, ma che pone problemi enormi di manutenzione e riprogettazione. Il contributo si propone di riflettere sulle condizioni di criticità in cui versano alcune parti di questa città pubblica: spazi spesso inadeguati rispetto ai nuovi modi di abitare, e come tali per lo più sottoutilizzati rispetto alle funzioni che potrebbero assolvere. A partire da questa ipotesi, il lavoro intende osservare politiche e progetti in atto per la riqualificazione degli spazi aperti del quartiere Isolotto a Firenze. Si propone di capire come queste azioni si intreccino, talvolta confliggendo altre convergendo, con le pratiche di modificazione degli spazi condotte dagli abitanti. Il quartiere Isolotto è un contesto molto interessante ove osservare questa doppia azione, pubblica e privata, perché qui sono stati riscattati quasi tutti gli alloggi, e quel che resta della vecchia città pubblica è oggetto sia di progettazione nuova da parte delle istituzioni pubbliche, sia di differenti usi da parte delle popolazioni ivi insediate. Il contributo si colloca entro una più ampia osservazione di alcuni quartieri italiani di edilizia sociale del Novecento indagati entro l'obiettivo di comprendere mutamenti e resistenze al cambiamento.

Parole chiave: open spaces, urban regeneration, social housing.

1 | Storia e organizzazione del quartiere

Il quartiere INA-Casa dell'Isolotto ha preso forma tra gli anni '50 e '60, attraverso un piano elaborato tra la fine del 1950 e l'inizio del 1951, precedente al PRG della città di Firenze del 1958, di cui furono tenute in considerazione già alcune linee programmatiche allora note¹. Il complesso innestato nella corrente urbanistica organico-sociale (Astengo, 1951), progettato da Bellucci, Del Debbio, Di Castro, Fagnoni, Michelucci, Pagani, Pastorini, Pellegrini, Poggi, Tiezzi e Vaccaro e realizzato nel primo settennio del Piano Fanfani, sorge su un'area di 46 ha – quella inizialmente occupata era circa la metà – di fronte al Parco delle Cascine, cui è unito da una passerella pedonale che attraversa l'Arno. I confini che lo delimitano sono: il Lungarno dei Pioppi a nord, la via Canova a sud, la via Pio Fedi a ovest e il rilievo collinare della Montagnola ad est. Nel corso del tempo è stato oggetto di numerosi studi sia sociologici che urbanistici. Attualmente il quartiere si configura come un ambito ben riconoscibile che da un lato si salda con il tessuto consolidato della città storica e dall'altro crea un legame con le periferie più recenti.

L'articolazione del progetto originario ha previsto la realizzazione estensiva dei manufatti in raggruppamenti tipologici diversificati. Si va da edifici monofamiliari singoli su lotto, a villette a schiera di due piani fuori terra, a blocchi plurifamiliari di 3/4 piani fuori terra per giungere infine sul lato ovest alle 4 torri di 6 piani fuori terra, che rappresentano una peculiarità del quartiere visibile anche dal centro di Firenze. Nel variegato complesso edilizio emergono due tipologie che caratterizzano fortemente

¹ Il piano urbanistico dell'intervento (a cura di Pastorini, Pellegrini, Poggi e Tiezzi) prevedeva residenze e attrezzature immerse nel verde e organizzate attorno ad elementi ad uso pubblico, gerarchicamente ordinati.

l'intervento: le case a ballatoio nel settore centrale e il cosiddetto 'serpente' all'estremità est del quartiere, che per analogia di toponimo ricorda il quartiere Ina-Casa Forte Guezzi a Genova². Dei 1500 alloggi previsti dal progetto originario, suddivisi tra 128 edifici, complessivamente ne sono stati realizzati 1476, suddivisi in due scaglioni: 1005 consegnati nell'autunno del 1954 i restanti nel 1960.

L'articolazione degli spazi aperti segue una tripartizione gerarchica che riflette la funzione dei diversi gradi di aggregazione sociale: tra un manufatto e l'altro vi sono spazi destinati ad uso privato o semi-collettivo, collegati a spazi più ampi a servizio dei lotti. Infine, questi ultimi sono collegati a un'area verde molto ampia (il parco) e disposta in maniera longitudinale rispetto al quartiere. A ridosso del parco sono localizzati tutti i servizi di tipo collettivo: la Chiesa, il mercato (nella piazza del quartiere), i negozi sotto i portici, le due scuole elementari e materne, gli uffici, il centro sociale le attrezzature per lo sport e la bibliotecaCaNova.

La definizione spaziale dei pieni e dei vuoti nel quartiere dà vita ad una trama viaria articolata e complessa basata sulla separazione dei percorsi pedonali e carrabili, riconoscibili in alcuni tratti dalla differente pavimentazione. Sfruttando, inoltre, il principio del *cul-de-sac*, la viabilità carrabile a servizio di ogni singolo lotto, non interferisce con il traffico alla scala del quartiere. Una suddivisione gerarchica dello spazio, tipica del pensiero e del progetto funzionalista, che potrebbe però essere riutilizzata rifacendosi all'imperativo, tanto in voga in questo momento storico, della mobilità dolce che oltre all'attenzione alla sicurezza – tipica del pensiero moderno – coniuga principi salutisti ed effetti ecologici.

Pensato inizialmente come un complesso residenziale autosufficiente, esito non solo di scelte economiche di bilancio e di carenze organizzative, ma soprattutto di un'idea di quartiere come comunità autonoma e autosufficiente³, l'Isolotto risultava un quartiere, incompleto data la difficoltà di realizzazione delle infrastrutture primarie e di alcuni servizi peraltro mai realizzati, e separato nettamente dal centro città non solo per i confini ambientali, ma anche per l'incompletezza dei collegamenti stradali e l'insufficienza di una rete di trasporto pubblico locale, che si è protratta a lungo nel tempo⁴. Le prime ipotesi di progetto di metropolitana leggera/tramvia veloce sono state messe a punto negli anni '90, ma solo dopo un ventennio hanno preso corpo. Nel 2010 è infatti stata inaugurata la linea 1, che collega la Stazione di Santa Maria Novella a Scandicci, oltrepassando l'Arno e lambendo il quartiere. Attualmente l'Isolotto non versa più in condizioni di isolamento come in passato. Sono infatti presenti, oltre alla passerella pedonale lungo l'Arno, molte infrastrutture di trasporto e viabilità carrabile quali: la tramvia, la Strada di Grande Comunicazione Firenze-Pisa-Livorno, attraverso la quale si accede al casello dell'Autostrada A1 di Scandicci e il Viadotto dell'Indiano, con cui si può raggiungere l'autostrada A11 e l'aeroporto Amerigo Vespucci dove si attesterà la futura linea 2 della tramvia.

2 | Resistenze e mutamenti

Passeggiando per il quartiere si ha la sensazione che il tempo si sia fermato. Tuttavia, ad uno sguardo più attento, ci si accorge che così non è, molto è cambiato. Osservando gli edifici ad esempio ci si rende conto che, a parte le 'baracche verdi' un tempo in legno oggi in muratura – in passato sede della scuola elementare, del doposcuola e della 'scuola popolare' per l'alfabetizzazione degli adulti e ora sede del circolo degli anziani, della CGIL, della Comunità dell'Isolotto e del suo Archivio storico e del Centro di Educazione Popolare⁵ – tutti gli edifici sono stati ben mantenuti. Quelli a destinazione residenziale, in gran parte riscattati⁶, in alcuni casi hanno subito delle modifiche rispetto al progetto originale. Sono comparse sia recinzioni in edifici con accesso esterno, sia alcune rampe di scale esterne realizzate *ex novo*, sia rampe per disabili realizzate nelle case a schiera, oltre a balconi e logge verandati sparsi un po' ovunque per il quartiere. Sono, inoltre, stati frazionati gli alloggi di taglio più grande. Questo denota una sovversione dello spazio abitativo tipico delle politiche di edilizia sociale moderne. E presuppone una modificazione, veicolata da questioni di gusto ed esigenze diverse.

Osservando meglio gli spazi aperti si riscontrano alcune forme di mutamento degli usi, ma anche alcune resistenze e forme di riappropriazione e ri-significazione degli spazi. Gli spazi aperti collettivi denotano una discreta cura. I principali cambiamenti riguardano l'uso degli spazi semi-collettivi ad uso privato per il

² Per un approfondimento di alcuni aspetti della vicenda di Forte Guezzi a Genova si veda Paone F., *Controcanti. Architettura e città in Italia 1962-1974*, Marsilio, Venezia 2009.

³ Si veda a supporto di questa tesi il saggio di Bernini S., «Non case ma città»: *La Pira e l'Isolotto a Firenze*, in Di Biagi P. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma 2010, pp.397-412.

⁴ Alla nascita del quartiere i collegamenti con la città erano garantiti da una sola linea tranviaria.

⁵ Nel corso del tempo questi edifici hanno subito delle ri-attribuzioni di usi e funzioni e una sostituzione dei materiali costruttivi.

⁶ Già nel 1959 il 54% degli alloggi risultava riscattato, per giungere poi all'85% nel 1996.

parcheggio di motorini e scooter, ma anche di auto. Nel quartiere, infatti, mancano all'interno dei lotti garage di proprietà. In alcuni punti sono solo presenti degli stalli a pettine. Nel progetto originario, a differenza di altri quartieri Ina-Casa, sono state solo previste delle cantine fuori terra e nessuna dotazione di garage, anche se già allora i proprietari di autovetture erano più di 1.200. Per le resistenze si osserva la permanenza di alcune situazioni rimaste pressoché invariate negli anni. Alcune aree adibite a verde, senza alcun tipo di attrezzatura o di arredo urbano, sono rimaste immutate nel corso del tempo; così come ad esempio gli spazi prospicienti le vetrine del circolo sotto i portici, in piazza dell'Isolotto. Queste denunciano, come nei primi anni di vita del quartiere, un buon uso diurno, determinato per lo più dall'insufficienza di spazio interno al locale.

Sul fronte della ri-significazione degli ambienti esterni si nota una particolare attenzione posta alla cura degli orti, dei prati all'inglese e delle piante ornamentali nelle abitazioni poste a piano terra; e una riattribuzione di significato e uso dello spazio pubblico, come ad esempio rispetto all'inserimento di altalene nello spazio verde che si affaccia sul lato concavo della manica del 'serpentone'. Oppure rispetto alla piantumazione di pali d'ombrellone nel mezzo dell'unico playground presente, che richiama quelli di Aldo Van Eyck realizzati ad Amsterdam. Nel complesso, alcune di queste forme di mutamento e di riattribuzione di significato lasciano spazio ad una apparente incertezza tra ciò che è di dominio pubblico o privato, ma denotano altresì una forma di colonizzazione decisa dello spazio pubblico ad opera degli abitanti: un diritto alla fruizione (Lefebvre, 2014) che va oltre il diritto di proprietà.

Se all'inizio la 'comunità pianificata'⁷ (Tartara, 1958) ha stentato a decollare per inadeguatezza delle strutture del quartiere e per le differenze economico sociali esistenti fra gli abitanti, oggi le condizioni sembrano profondamente mutate. Pare che il quartiere abbia subito un ricambio generazionale, a seguito del quale il livello di istruzione si è innalzato, con una consapevolezza: quella di abitare in un quartiere di qualità elevata, oltre ad essere patrimonio culturale e architettonico del Moderno. Tanto che nell'intorno si sta verificando un fenomeno di *gentrification* commerciale (Semi, 2015), seppure timida, in modo analogo a quanto sta avvenendo in altri quartieri di edilizia sociale⁸. Dei 378.282 residenti⁹ a Firenze circa 69.000 unità, a dispetto dei 6.450 abitanti insediati nel '60, oggi abitano nel quartiere 4¹⁰, che è composto quasi in egual misura da maschi e femmine, con una leggera prevalenza di popolazione femminile e una presenza di stranieri che sfiora il 13%. La popolazione del quartiere è composta per lo più da famiglie monoparentali o single, l'età è compresa tra i 15 e 64 anni, con una minor presenza di bambini e adolescenti fino a 14 anni e una presenza discreta di persone anziane. Diverse sono le associazioni che operano nel quartiere e che concorrono, nel solco dell'idea di comunità organizzata, a mantenere l'ambiente sociale il più possibile 'sano' e culturalmente impegnato, nonché a supportare quelle forme di resistenza degli usi dello spazio che si sono sedimentate nel corso degli anni.

3 | Lavori in corso

La ricchezza e la varietà degli spazi del quartiere è indubbia. Tuttavia, lo stato in cui versano non è sempre dei migliori. A fronte di questa realtà, alcune azioni si stanno mettendo in atto, altre relative a spazi puntuali sono ferme. Oggi, si nota comunque un'azione pubblica più presente rispetto al passato e all'inizio della vita nel quartiere, che tenta di gestire le trasformazioni del suolo pubblico. Recentemente, ad esempio, la piazza del mercato, all'interno del quartiere, è stata oggetto di un concorso di progettazione¹¹. Vinto dallo studio fiorentino Rossi-Prodi, il progetto mira a riqualificare questo spazio di incontro e aggregazione. L'intervento prevede una nuova articolazione degli spazi dove la pedonalità avrà la precedenza rispetto alle auto. Il centro della piazza sarà riservato alle persone di ogni età e alle loro attività; i parcheggi saranno localizzati ai lati, così come le attività del mercato, poste sotto una pensilina di nuova

⁷ Pianificata nel senso dell'attribuzione predeterminata degli alloggi a particolari gruppi sociali.

⁸ Il riferimento specifico riguarda le tipologie proposte da Giovanni Semi nel suo ultimo volume *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Il Mulino, Bologna 2015. In particolar modo la *gentrification* commerciale è relativa alla presenza di ampie strutture commerciali, quali i grossi centri commerciali, nelle immediate vicinanze dei quartieri che influenzano abitudini e stili di vita, così come la *gentrification* culturale influenzata dalla presenza di luoghi che producono cultura: cinema, teatri, multisala, gallerie d'arte etc.

⁹ Il dato è stato rilevato a fine novembre 2015 sul sito dell'ufficio comunale di statistica disponibile all'indirizzo statistica.fi.it/opencms/opencms/MenuPrincipale/Dati/Popolazione_Firenze/index.html?comune=firenze, così come le successive rielaborazioni di dati fatte dall'autrice di questo scritto.

¹⁰ Il quartiere 4 è l'unità amministrativa che il Comune di Firenze utilizza per identificare l'area dei quartieri Isolotto e Legnaia, posti a sud-ovest della città metropolitana.

¹¹ Il concorso è stato indetto dal Comune di Firenze e dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Firenze.

realizzazione, quelle commerciali saranno traslate vicino ai portici esistenti; sarà eliminata l'isola spartitraffico sul Lungarno dei Pioppi. Il tutto al fine di animare questo spazio in ogni momento della giornata, seppure ancora entro una logica che suddivide gli spazi in base a ragioni di sicurezza pubblica, che sembrano richiamare la suddivisione funzionalista di matrice moderna.

Da pochi mesi poi è stato inaugurato in via del Sansovino un nuovo giardino di circa 4.000 mq, recintato e solitamente aperto solo nelle ore diurne, quasi completamente a prato inglese, con dei percorsi pavimentati e alcune attrezzature per i bambini, un teatro all'aperto con una capienza di 100 posti a sedere. Il tutto a coprire un nuovo parcheggio interrato di due piani, che prova a risolvere in parte, l'annoso problema della dotazione di parcheggi in quest'area. Inoltre, sono in atto degli interventi sparsi ovunque nel quartiere di eliminazione di alberature danneggiate dagli ultimi violenti fenomeni atmosferici, come pure degli interventi di ripavimentazione dei percorsi pedonali posti ai lati del parco centrale, lungo il viale dei Bambini. Tuttavia, si necessiterebbe ancora di interventi di riprogettazione di alcuni spazi ampi verdi, vuoti, poco frequentati e con arredi urbani di scarsa qualità, posti ai margini – quasi come fossero delle radure – dei percorsi pedonali che costeggiano la lunga striscia verde centrale del quartiere, ultimo baluardo del tentativo Moderno di ritrovare nel disegno degli spazi aperti pubblici una continuità urbana (Secchi, 2015).

Accanto a questi progetti, nel corso del tempo diverse politiche sono state poste in essere sia da istituzioni pubbliche, che da associazioni, comunità o da forme di cooperazione. Alcune politiche infrastrutturali di trasporto e accessibilità, come ad esempio la realizzazione di collegamenti col centro città, hanno preso il via nei primi anni sessanta e sono tuttora in corso. Si vedano ad esempio la realizzazione della passerella di collegamento sull'Arno, la progettazione e realizzazione della tramvia veloce, che rientra in un disegno più ampio di riorganizzazione del sistema dei trasporti della città. Sul fronte delle politiche insediative si segnala la realizzazione di diverse strutture commerciali all'intorno del quartiere. Sul fronte delle politiche di decentramento amministrativo si è assistito in anni recenti all'insediamento di alcune realtà istituzionali nel quartiere o nell'immediato intorno quali la sede amministrativa del quartiere 4, una sede di sindacato, la sede della Misericordia. Per le politiche di tipo ambientale lo scopo principale è volto a mantenere e rafforzare la connotazione *green* di questo quartiere¹² sia mantenendo la quantità invariata di spazio aperto, sia qualificandola meglio e arricchendola con attrezzature adeguate ai nuovi usi. Infine, sul fronte della gestione dei rifiuti l'amministrazione e l'azienda che gestisce la raccolta e lo smaltimento sono impegnate nel migliorare l'efficacia, attraverso l'impianto di nuovi cassonetti con apertura a chiavetta elettronica in dotazione ai residenti, al fine di evitare spargimento e ammasso che influisce sul decoro urbano del quartiere.

Alcune delle politiche si muovono nella direzione di rafforzare l'identità di questo ambito urbano sullo stile, anche se ancora molto abbozzato, degli eco-quartieri del centro e nord Europa. Vi sono poi delle politiche, soprattutto di tipo sociale implementate dal basso in maggioranza dalla comunità. Le attività sono molteplici: si va dall'integrazione di migranti, all'aiuto agli anziani e alle famiglie in difficoltà, ad attività di supporto alla sicurezza, all'organizzazione di manifestazioni con rilevanza sovralocale e in alcuni casi nazionale. Il tutto viene svolto nel solco di una tradizione comunitaria di concreto aiuto all'unità di vicinato per la risoluzione di problemi legati alla quotidianità e non solo, così come di 'custodia sociale' dell'ambiente e delle persone che fruiscono o abitano nel quartiere.

4 | Isolotto. Un eco-quartiere?

Attualmente l'Isolotto è un quartiere quasi tutto privato, almeno sul fronte dei manufatti architettonici. Tuttavia, non è un quartiere completamente in mano ai privati. Perciò il privato non è l'unica forza in gioco che concorre a modificare gli spazi del quartiere. Si è detto che molte politiche sono state implementate dall'attore pubblico, coinvolgendo i privati, mirando a rendere il quartiere ancora più vivibile e rafforzando la sua connotazione *green*. Di fatto l'Isolotto, sotto alcuni punti di vista, può già essere considerato un quartiere eco. Vi sono infatti: ampi spazi aperti a disposizione della popolazione, all'interno delle aree edificate la connotazione morfologica favorisce già una naturale propensione alla mobilità lenta sia di tipo ciclabile che pedonale, il sistema di trasporto pubblico negli ultimi anni è stato rafforzato. Inoltre, sono in atto anche politiche di riqualificazione, rivitalizzazione e riuso di alcuni spazi, nonché di utilizzo di tecnologie avanzate per il sistema dei rifiuti solidi urbani. Le più recenti esperienze europee in

¹² A detta di molti è considerato il quartiere più verde della città, per quantità di spazi aperti a verde in rapporto alla densità abitativa.

tema di eco-quartieri¹³ si muovono, dal punto di vista architettonico, nella direzione dell'adeguamento energetico dei fabbricati, attraverso interventi di *retrofitting*¹⁴, ma anche di redistribuzione e adeguamento dei tipi edilizi e degli spazi degli alloggi in base ai mutamenti della popolazione, in ordine alla composizione delle famiglie, alla struttura della popolazione e alle esigenze dei locatari. Tuttavia qui, interventi di questo tipo sarebbero singoli, frammentati.

Le questioni di resistenza alla trasformazione e di mutamento dell'uso degli spazi sono in parte confliggenti con questo scenario che sembra poter riconfigurare il quartiere. Le ragioni sono eterogenee e solo in parte connesse allo «stato di crisi» (Bauman, Bordoni 2015) che oggi incide gli spazi della città europea. Molte ragioni hanno infatti a che fare con questioni di proprietà oltre che con la scarsità di risorse finanziarie pubbliche e private. E' noto infatti che, a seguito del riscatto, lo spazio – soprattutto quello domestico – nel corso del tempo è stato modificato e plasmato in base alle esigenze degli abitanti-proprietari. La sovversione del progetto originario, mette in evidenza l'emergere e l'affermarsi di nuove idee, proprie di un diritto ad uno spazio abitativo più individuale e personalizzato, solo marginalmente sorretto da atteggiamenti *ecofriendly*. Questo diritto genera grande varietà di usi, certamente ormai lontani da quelli che pretendono di legare il quartiere ad un 'patrimonio del Moderno'¹⁵, ma anche non prettamente ecologisti. Da questo quadro emergono varie criticità, ad esempio quella relativa a interventi di tipo unitario sugli spazi aperti fortemente interrelati, anche di dimensioni ridotte, in caso di multiproprietà.

Sul fronte della scarsità delle risorse finanziarie è ampiamente riconosciuta e dibattuta la criticità generata dall'ultima grande crisi economica mondiale, che ha prodotto una lunga fase di recessione ancora in corso. La crisi che ha determinato scarsità di risorse pubbliche, ha fatto sì che lo Stato non sia più in grado di fornire adeguati servizi sociali e di sostenere al meglio politiche di *welfare*. Lo Stato sembra essere divenuto, per dirla con le parole di Bauman e Bordoni, una sorta di “parassita della popolazione”, non più garante ed elargitore di benessere pubblico. Tuttavia, la crisi ha avuto effetti anche sul fronte dei privati. Ha indebolito il cosiddetto ‘ceto medio’ per il quale questo, come altri quartieri anche di edilizia pubblica, erano stati realizzati, producendo forti polarizzazioni sociali (Bagnasco, 2015, 2015a). Considerata tale situazione, come operare per la realizzazione di un quartiere ecologico all'Isolotto? Cercando di far ricorso ad una crescente autogestione degli spazi e dei manufatti pubblici¹⁶, attraverso l'aiuto di un capitale sociale ‘virtuoso’, come sta accadendo in molti contesti europei? Gli esempi di eco-quartieri in altre nazioni sembrano in realtà suggerire che questo non sia possibile senza una forte cooperazione di tutti gli attori coinvolti, sotto una regia pubblica che finanzia gli interventi. Sembrano andare in questa direzione alcuni interventi che all'Isolotto tentano la riqualificazione degli spazi aperti collettivi pubblici attraverso il coinvolgimento della popolazione e dei fruitori.

Riferimenti bibliografici

- Annunziata S. (2014), “A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post-crisi”, in Calafati A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli editore, Roma, pp. 149-167.
- Astengo G. (1951), “Nuovi quartieri in Italia”, in *Urbanistica*, vol. 7, pp. 10-12.
- Bagnasco A. (2015), “Postfazione”, in Sassatelli R., Santoro M., Semi G., *Fronteggiare la crisi. Come cambia lo stile di vita del ceto medio*, Il Mulino, Bologna, pp. 251-272.
- Bagnasco A. (2015a), “Regulation crisis, polarization and inequalities”, in Bianchetti C., Cogato Lanza E., Kercuku A., Sampieri A., Voghera A. (co-edited by), *Territories in crisis. Architecture and Urbanism facing changes in Europe*, Jovis Verlag, Berlin 2015, pp. 40-48.
- Bauman Z., Bordoni C. (2015), *Stato di crisi*, Einaudi editore, Torino. Titolo originale *State of crisis*.

¹³ Il riferimento è rivolto a esperienze nord europee quali: Vauban a Friburgo, Solar City a Linz, Hammarby a Stoccolma, B001 a Malmö, Île-Saint-Denis a Parigi e Bedzed a Londra (quest'ultimo ha avuto dei problemi di approvvigionamento energetico).

¹⁴ Come accaduto negli interventi riguardanti quartieri di edilizia sociale a Berlino.

¹⁵ Anche se bisogna sottolineare che qui non sono stati posti dei vincoli alla trasformazione degli edifici da parte della Sovrintendenza ai Beni Architettonici, in quanto non esiste una classificazione né tantomeno una lista, in cui rientrano in blocco queste tipologie di quartieri.

¹⁶ Situazioni di progettazione e manutenzione autogestita sono stati indagati entro una ricerca condotta, sotto la responsabilità scientifica di Cristina Bianchetti, tra il 2011 e il 2013 presso il Dist del Politecnico di Torino e denominata “Territori della Condivisione”. Da cui è scaturita la pubblicazione del volume Bianchetti C. (a cura di), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata 2014.

- Bernini S. (2010), “«Non case ma città»: La Pira e l’Isolotto a Firenze”, in Di Biagi P. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l’Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma, pp.397-412.
- Bianchetti C. (a cura di, 2014), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
- Di Biagi P. (2010), “La «città pubblica» e l’Ina-Casa”, in Di Biagi P. (a cura di), *La Grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l’Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma 2010, pp. 3-31.
- Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona. Titolo orig. *Le droit à la ville*, Ed. Economica, Paris.
- Næss P. (2011), “Crescita economica, sviluppo urbano e sostenibilità ambientale”, in Moccia F. D. (a cura di), *Abitare la città ecologica*, Clean edizioni, Napoli, pp.48-75.
- Paone F. (2009), *Controcanti. Architettura e città in Italia 1962-1974*, Marsilio, Venezia.
- Sacomani S. (2013), “La questione della casa e «il diritto alla città»”, in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (a cura di), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni, Torino 2013, pp. 353-370.
- Secchi B. (2015), “Città moderna, città contemporanea e loro futuri”, in Fini G. (a cura di), *Il futuro si costruisce giorno per giorno. Riflessioni su spazio, società e progetto*, Donzelli editore, Roma, pp. 21-47.
- Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Il Mulino, Bologna.
- Tartara M. (1958), *L’Isolotto a Firenze*, Ente gestione servizio sociale case per lavoratori, Firenze.

Sitografia

www.comunitaisolotto.org
www.statistica.fi.it
www.q4.comune.fi.it/



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Strategie di rigenerazione territoriale e azioni di innesco del reticolo insediativo storico minore

G. Bertrando Bonfantini

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano
Email: bertrando.bonfantini@polimi.it

Nausicaa Pezzoni

Città Metropolitana di Milano, Lab. RAPu+ / DASStU Politecnico di Milano
Email: nausicaa.pezzoni@gmail.com

Abstract

Nell'ambito di una ricerca in corso relativa alle potenzialità offerte dai dati e dagli strumenti informativi aperti nella promozione e valorizzazione del patrimonio culturale diffuso, il contributo discute forme e possibilità delle strategie di rigenerazione territoriale dei contesti insediativi italiani periferici.

Il primo paragrafo ordina le politiche di rigenerazione e i processi di riattivazione di 30 casi secondo tre diverse linee d'azione e strategie principali. Il secondo e il terzo paragrafo costituiscono un affondo, relativo ai casi di Castelfalfi e Riace, in cui l'attenzione si concentra sul rapporto tra politiche di rigenerazione e popolazioni coinvolte, discutendo in particolare i binomi riattivazione/partecipazione e riattivazione/immigrazione. Il quarto paragrafo introduce un caso studio – Corte Sant'Andrea di Senna Lodigiana – in cui un insediamento rurale storico della Bassa lombarda in stato di semiabbandono fornisce un quadro tenue ma estremamente ricco di 'indizi' e fattori su cui sperimentare le possibilità di una politica di reinnesco, che si alimenti anche delle potenzialità offerte dall'integrazione informativa, nel dare corpo e spessore ad una nuova immagine 'identitaria' del luogo.

Parole chiave: rigenerazione territoriale, paesaggi culturali, centri storici minori, processi d'inclusione.

1 | Politiche di rigenerazione, processi di riattivazione

I paesaggi culturali diffusi e i territori dell'abbandono del reticolo insediativo storico minore costituiscono risorse per politiche di rigenerazione – si veda la recente *Strategia nazionale per le aree interne* (Dps 2013, Calvaresi 2015) – non solo urbanistico-territoriale, ma anche economico-sociale di contesti insediativi che possono vedere rinnovata la loro attualità in processi di riattivazione articolati, non meramente orientati all'economia turistica.

Entro questo generale orizzonte di senso, qui si fa specifico riferimento a una ricerca in corso, promossa nell'ambito del Progetto FARB-DASStU 2015 (Finanziamento d'Ateneo per la Ricerca di Base, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano), intitolata "Metodologie sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso". L'ipotesi perseguita dal progetto è che *Open Data* e *Free and Open Software tools* (FOSS) costituiscano risorse strumentali importanti per la valorizzazione del patrimonio insediativo storico minore e dei paesaggi culturali diffusi (cfr. Gambaro, Vannicola 2015), soprattutto laddove più tenue è la 'intensità luminosa' degli elementi costitutivi di quei paesaggi e di quel patrimonio a rischio di dissipazione.

La ricerca compie sostanzialmente due mosse in questa direzione. Da un lato, sonda il contributo e/o le potenzialità di Open data e Foss in relazione a trenta progetti di valorizzazione del palinsesto insediativo storico e del patrimonio culturale diffuso, ordinati in un 'atlante' di esperienze. Dall'altro, prova a

implementare queste potenzialità sviluppando un caso studio che si fa progetto pilota dimostrativo: Corte Sant'Andrea di Senna Lodigiana, in provincia di Lodi.

Senza tornare sui presupposti generali della ricerca, per i quali si rinvia a Bonfantini e Villa (2015), dell'atlante qui si richiama ruolo e struttura. L'atlante mette ordine, ma la sua finalità non è tassonomica né di raccolta sistematica, bensì pratica, orientata a distinguere e comprendere diversi modi d'azione. È uno strumento di 'navigazione', che ambisce a costruire una geografia interpretativa di una molteplicità di iniziative di valorizzazione delle risorse del patrimonio insediativo storico minore, laddove queste sono spesso, invece, semplicemente evocate, enumerate ed eventualmente accostate. È parso, dunque, possibile riconoscere tre tipi diversi di operazioni secondo la strategia o il carattere principale della politica di valorizzazione o attivazione perseguita: quelle che agiscono per episodi puntuali (iniziative di rilancio di singole realtà); quelle che si danno 'per linee', attraverso la costruzione di percorsi e attraversamenti di scoperta, esplorazione e fruizione di territori (tipicamente nella realizzazione di itinerari capaci di rendere riconoscibili e corroborare gli elementi che ne sono/divengono componenti costitutive); quelle, infine, che realizzano relazioni reticolari sul territorio, fisiche o tematiche (nella costruzione di sinergie, apparentamenti e 'coalizioni' che promuovono e vivificano le realtà che ne entrano a far parte).

L'atlante seleziona e raccoglie 30 esperienze significative, 10 per ciascuna delle tre famiglie di operazioni ora richiamate. Agiscono 'per punti' i casi di: Montegridolfo, Colletta di Castelbianco, Castelfalfi, Riace, Civita di Bagnoregio, Torri Superiore, Arcevia, Craco, Comeglians, Santo Stefano di Sessanio.

Costituiscono 'linee', ossia tracciati, percorsi, itinerari: la Via Francigena (considerata nella tratta da Pont Saint Martin a Ivrea); la Strada dei vini e dei sapori dei Colli Piacentini (Itinerario dei Castelli della Val D'Arda); La Strada delle Abbazie promossa dalla Provincia (ora Città Metropolitana) di Milano; la linea ferroviaria della Val Venosta Merano-Malles; la Via Albula/Bernina (il 'trenino rosso', patrimonio Unesco); la ciclovia del progetto Vento (considerata nel tratto da Polesella a Chioggia-Porto Viro); il percorso sul sedime della ferrovia Caltagirone-Piazza Armerina; la Südtiroler Weinstrasse; la Strada del Sagrantino; la Strada del vino etrusco-romana.

Infine, rispondono a logiche di tipo reticolare i seguenti progetti e iniziative: I borghi più belli d'Italia; i Borghi Autentici d'Italia; il Progetto MVR Montefeltro Vedute Rinascimentali; il progetto Adristorical Lands; il progetto Cuore Verde tra due Laghi (Maggiore-Orta); il Sistema Parchi Val di Cornia; Wiki Loves Monuments; il Web Gis del Patrimonio culturale dell'Emilia-Romagna, MiBACT Segretariato Regionale per l'Emilia Romagna; il progetto Intangible Search, Inventario del patrimonio immateriale delle regioni alpine; il programma ERSAF Malghe e Alpeggi della Regione Lombardia.

L'atlante evidenzia almeno due aspetti, in qualche modo tra loro potenzialmente contraddittori: la *varietà* delle esperienze, ma anche la loro *reiterazione*, la tendenza all'imitazione e alla ripetizione delle formule di maggior successo. Se saper guardare alle migliori esperienze, raffrontarle e apprendere criticamente da esse sembra costituire un'indicazione di metodo preziosa per evitare approcci ingenui o astratti – e questo potenziale 'manualistico' e 'cumulativo' dell'atlante appare come una delle sue qualità e ragioni di utilità principali – d'altra parte proprio la rassegna di casi attraversati dall'atlante medesimo suggerisce che le strategie di innesco di una rinnovata vitalità debbano coltivare l'articolazione contestuale anziché irrigidirsi in ricette e forme stereotipate. E che anzi in questa caratterizzazione *per differenza*, che sappia cogliere e mettere in gioco le peculiarità di contesto, risiedano le migliori speranze di fortuna dell'iniziativa.

Nella promozione di strategie di riattivazione territoriale, capita sovente che i 'nemici' si manifestino proprio dentro le 'aree interne' medesime (si veda il recente film *Il vento fa il suo giro*). Il comunitarismo (e il neocomunitarismo) chiuso fondato su 'identità' e 'radici' inibiscono e sterilizzano le possibilità di trovare un terreno fertile per l'innovazione. E se è vero che oltre al patrimonio materiale anche "ciò che le persone fanno" costituisce uno di quegli elementi immateriali del paesaggio che domanda di non essere disperso, i fattori culturali endogeni necessitano tuttavia dell'immissione di risorse esogene, per la sperimentazione di azioni fondate nel contesto (*place based*) ma che sappiano innovare l'attualità della 'conoscenza tacita' (Zenobi 2014) dei territori dell'abbandono. Intorno a questo nodo – la capacità di individuare e attivare le risorse latenti e il rapporto tra risorse endogene ed esogene – si svolgono i due approfondimenti che la ricerca compie sui casi di Castelfalfi e di Riace. In entrambi questi progetti di riattivazione, molto diversi, anche negli esiti, il rapporto con la comunità locale è fattore di sollecitazione e snodo qualificante. Nei due paragrafi che seguono questi due casi sono sinteticamente discussi in due rapide monografie che, ripercorrendo i passaggi salienti attraverso cui si sono strutturati i rispettivi processi di rigenerazione, ne commentano le implicazioni. Il paragrafo finale, invece, tornando al tema generale della ricerca, presenta brevemente il contesto pilota scelto come campo applicativo per un esercizio di simulazione progettuale, in cui i metodi di gestione integrata di informazioni territoriali aperte

possano giocare un ruolo nella costruzione di una politica di rilancio locale, a fronte di una situazione di abbandono latente e degrado progressivo e inerziale.

2 | Castelfalfi: il destino controverso di “un indiscusso patrimonio collettivo”

Del caso di Castelfalfi¹ si richiamano alcune linee essenziali circa la rilevanza di un processo di rigenerazione territoriale che si è compiuto attraverso un peculiare percorso di coinvolgimento della comunità locale. La questione dell'inclusività del processo decisionale e quella dell'interpretazione progettuale al futuro dell'eredità di un bene collettivo 'identitario' ne hanno costituito i nodi fondamentali.

Castelfalfi è un borgo medievale con una tenuta agricola costruito intorno a un castello fortificato nel territorio comunale di Montaione, in Valdelsa (Siena) e soggetto dalla metà del secolo scorso a un progressivo abbandono, tale da ridurre la popolazione dai circa 600 abitanti del 1800 ai 15 residenti dei primi anni 2000.² Con l'acquisto, nel 2007, dell'intera area da parte di una multinazionale del turismo,³ il destino di villaggio abbandonato si pensava potesse volgersi in quello di 'albergo diffuso', come già avvenuto in molti dei borghi storici, dal Friuli all'Abruzzo alla Sardegna. Quando la nuova proprietà presenta all'amministrazione il proprio progetto di trasformazione del borgo e della tenuta agricola in un resort, appare invece subito evidente che la previsione comprende non solo il recupero degli edifici esistenti ma anche un piano consistente di nuova edificazione.

Questa proposta si incrocia, però, con il contemporaneo iter di approvazione della prima legge regionale istituita in Italia sulla partecipazione degli abitanti nel progetto di grandi interventi territoriali (LR Toscana n. 69/2007) e così il Comune di Montaione decide di consultare gli abitanti nei modi previsti dalla nuova legge: seppur conforme con il dimensionamento previsto dal Piano strutturale, il progetto comporta un considerevole incremento volumetrico e dunque una profonda trasformazione del paesaggio, fattore ritenuto di rilevanza fondamentale non solo per la comunità locale insediata ma anche per tutti i soggetti interessati alle sorti di quello che viene definito “un indiscusso patrimonio collettivo”.⁴ L'esito della consultazione pubblica porta a un consistente ridimensionamento del progetto e all'uso di più rispettosi criteri di inserimento nel paesaggio, nella progettazione delle strutture così come nella scelta di un nome per il villaggio turistico che non tradisca l'identità geografica e culturale del contesto.⁵

Le prime strutture del resort sono state aperte nel 2012, mentre per la fine del 2016 è prevista l'inaugurazione dell'hotel a 5 stelle che completerà il complesso turistico. Un antico borgo toscano abbandonato è così recuperato e reintegrato nel più generale circuito turistico, che trova qui un nuovo episodio in un contesto di grande qualità storico-paesaggistica. Ma con quali implicazioni, con quali ricadute locali? Qualcosa si coglie leggendo tra le righe degli annunci legati alle stagioni turistiche che animano il borgo. “Pasqua 2016: caccia alle uova per tutti i bambini di Montaione! Ormai tradizionale appuntamento, Toscana resort Castelfalfi si apre alla comunità”; con lo stesso intento di apertura a una fruizione più ampia, le comunicazioni degli incontri nazionali nel golf club di Castelfalfi, il più grande campo da golf della Toscana, insistono sulle potenzialità di un “campo che si adatta a qualunque tipo di giocatore e di handicap”, oltre che alla possibilità di giocare a FootGolf, con relative tappe nazionali del campionato di quello che forse si presume essere uno sport meno esclusivo del golf.

Le questioni sollevate intorno al dibattito pubblico introdotto dalla legge toscana sulla partecipazione, che ha determinato il destino di Castelfalfi, restano tuttora aperte alla luce degli esiti ad oggi prodotti dal quel progetto. Seppure l'amministrazione di Montaione, nel coinvolgere gli attori locali, abbia intrapreso una strada di tipo inclusivo, il fatto di aver sottoposto a discussione un progetto già predefinito a monte del processo, e di aver incluso nella consultazione soltanto la comunità locale, ha certamente ristretto l'orizzonte delle scelte evolutive.

Come sostenuto nel dibattito sulla legge toscana 69/2007, ogni livello di governo, così come ogni comunità esprimono interessi meritevoli di rappresentazione: gli esiti di un progetto partecipato dovrebbero essere espressione di tutti i soggetti che a diversi livelli contribuiscono a tracciarne i caratteri.

¹ Per una più ampia presentazione del quale si rinvia a Pezzoni (2013), nell'ambito della XVI Conferenza Siu.

² La tenuta comprende 30 edifici rurali sparsi intorno al borgo per un'estensione territoriale di circa 1.100 ettari.

³ L'acquirente del borgo è TUI (Touristik Union International), una delle principali società nel campo dei tour operator e della gestione di hotel e resort turistici.

⁴ Sono le parole di Edoardo Salzano, una delle voci principali nel dibattito che è seguito alle vicende di Castelfalfi.

⁵ La TUI, per dare unità alla catena dei suoi Resort sparsi nel mondo, aveva proposto di denominare il nuovo villaggio “Robinson Club”. L'ampia e unanime reazione negativa alla totale estraneità di questo nome porterà alla sua ridefinizione in “Hotel Arte & Cultura”.

Una partecipazione istituzionalizzata pone domande sui modi di costruzione di processi decisionali condivisi, sul rapporto tra partecipazione e decisione, sulla possibilità e modi di conciliare interessi particolari e visione generale del territorio, sulla scelta circa quali siano i soggetti aventi titolo a partecipare e a decidere: questioni di interesse generale che mettono in discussione lo stesso orizzonte culturale entro cui viene inserita la partecipazione. Quale sarebbe stato il destino di Castelfalfi, se ad esprimersi sul suo futuro fossero stati non solo gli abitanti rimasti, ma i cittadini di un più ampio contesto territoriale e orizzonte culturale?

La questione dell'inclusività di processi decisionali che si confrontino con la qualità pensata al futuro di paesaggi come quello di Castelfalfi dovrebbe ammettere che la collettività disposta a farsi carico di un progetto possa non coincidere con la comunità locale, ma comprendere una pluralità di soggetti che si riconoscano, al di là dell'appartenenza geografica, in quel contesto. Il carattere stesso del progetto, se aperto alla partecipazione creativa di tutti coloro che vi si relazionano, dovrebbe contemplare un processo trasformativo aperto: un processo in cui possa prendere forma un'idea di bene collettivo come esito non prefigurabile dell'intreccio fra le popolazioni che abitano il paesaggio contemporaneo e le rispettive visioni progettuali che ne riflettono l'identità cangiante.

3 | Riace: paese dell'accoglienza

“Spiaggia e mare liberi per chi entra e per chi arriva”: è il titolo del cartello che introduce alla spiaggia del paese; nelle righe che seguono, l'invito a preservare la costa dall'inquinamento e a prevedere interventi antropici che siano “compatibili con la naturalità e la bellezza dei luoghi attraverso una fruizione più responsabile possibile”. L'utilizzo sostenibile dei beni pubblici, che il medesimo cartello specifica essere patrimonio di tutti, è richiesto come contributo e al contempo offerto come libera fruizione “per chi entra e per chi arriva”, dove proteggere l'arenile e il mare non può essere disgiunto dalla protezione e dal coinvolgimento di chi da quel mare, su quell'arenile ogni giorno si affaccia.

Il cartello che segna l'ingresso al comune riporta invece la scritta “Riace, paese dell'accoglienza” e presenta un territorio la cui storia recente si è intrecciata con quella di altre terre: un insediamento che, attraverso la contaminazione con storie che narrano destini di abbandono, ha saputo trasformare il suo destino di paese abbandonato nel progetto di un nuovo modello di convivenza.

Fra i tanti borghi storici che stanno progressivamente punteggiando l'Italia di vuoti, dalle valli alpine alla dorsale appenninica fino ai nuclei del sud, Riace è conosciuto oggi come uno dei rari casi in cui il processo di spopolamento si è invertito, proprio attraverso l'afflusso di abitanti stranieri che qui hanno trovato lo spazio per una progettualità espressa nella ricostruzione del paese e con esso della propria esistenza in una nuova terra. Una rigenerazione urbana dalle molteplici valenze, architettoniche, sociali, economiche, turistiche e non ultima di denuncia di un impoverimento del territorio che potrebbe essere risolto con l'apertura dei propri confini, amministrativi e progettuali, al contributo delle popolazioni che si dispongono ad insediarsi.

La rinascita di Riace inizia nel 1998, quando al largo della costa si affaccia un barcone con 200 migranti curdi. Si tratta di una delle prime ‘carrette del mare’ che dagli anni '90 attraversano il Mediterraneo cariche di popolazioni africane e mediorientali in cerca di un futuro in Europa; in quegli anni, la presenza di immigrati in Italia si percepisce per lo più attraverso i venditori ambulanti sulle spiagge, o nei quartieri delle grandi città dove si aggregano le prime comunità straniere. Non vi è ancora una presenza diffusa di migranti sul territorio, e per un paese del sud contadino, conosciuto dal turismo per il ritrovamento dei famosi Bronzi negli anni '70, l'arrivo di popolazioni d'oltremare rappresenta un evento storico ed estraniante. Terra d'emigranti, Riace aveva visto diminuire la sua popolazione dai 4.000 abitanti degli anni '40 ai 600 degli anni '90; come nei centri limitrofi, stava per chiudere anche l'ultima scuola, preludio all'inesorabile svuotamento dell'intero comune.

Quando sulle sue spiagge sbarcano i 200 curdi, il sindaco Domenico Lucano propone di ospitarli nelle case abbandonate per ridare vita al paese. Fonda l'associazione “Città futura”, e restaura insieme ai futuri abitanti una ventina di case del centro storico oltre all'antico Palazzo Pinnarò, che diventa la sua sede. Avvia un percorso di rigenerazione urbana in cui l'amministrazione, gli abitanti storici, le attività commerciali ancora attive, gli immigrati interagiscono in un processo virtuoso che rilancia la vita economica e sociale del paese e richiama ulteriori interventi. Il sistema si innesca e funziona anche grazie a una gestione creativa dell'economia, scaturita a partire da un'emergenza: poiché i fondi pubblici a sostegno dei progetti di accoglienza arrivano in ritardo, il sindaco introduce un bonus sociale convertibile in euro con cui i commercianti fanno credito agli immigrati; quando i fondi ministeriali arrivano, i debiti

con i commercianti vengono saldati.⁶ Ora anche i turisti possono scambiare questa valuta e avere uno sconto del 20% sul prezzo in euro nei negozi locali. Molte attività sono così rinate: l'unica panettiera di Riace, che andava a distribuire il pane cotto nel suo forno nei borghi circostanti, ha ora aperto due negozi in paese; le botteghe artigiane hanno accolto rifugiati palestinesi, afgani, eritrei, somali, curdi, libanesi che vi hanno imparato un mestiere, e ora in ogni bottega lavorano un immigrato e un abitante autoctono; sono stati creati 40 posti di lavoro per i riacesi, «40 potenziali emigranti in meno» dice il sindaco. È stata aperta una fattoria didattica, con attività di apicoltura, allevamenti, percorsi faunistici e botanici dove possono lavorare una decina di persone; Riace è diventata meta di turismo responsabile, e oggi vi approdano non solo migranti, ma anche scolaresche dalla Sicilia, dalla Basilicata, persino dalla Città metropolitana di Torino. Il circuito turistico nel suo complesso è legato allo sviluppo sostenibile del territorio, grazie all'ospitalità offerta nelle case ristrutturate dall'associazione "Città futura", che così viene finanziata. Recuperando il patrimonio edilizio del centro storico abbandonato, il Piano di sviluppo locale ha visto negli ultimi sei anni una crescita pari quasi a zero; esito indotto di questo bilancio, oltremodo significativo per il destino di questo territorio, è stato "l'interruzione del ciclo delle cementificazioni e della catena che porta al mondo della criminalità organizzata, la quale tende al controllo di tutti i sistemi economici del luogo".

Le parole del sindaco Lucano raccontano i molteplici risvolti di un'operazione che ha saputo vedere nella presenza di popolazioni straniere l'opportunità di rigenerare un intero sistema territoriale, rivolgendo gli abitanti di un piccolo Comune dell'entroterra calabrese verso un futuro inatteso. E raccontano la vicenda più ampia di una terra d'Europa che, nel considerarsi patrimonio di tutti, ha dischiuso la propria storia tracciando il solco entro cui un territorio destinato a implodere può assurgere a modello di una comunità multiculturale che voglia prendersene cura.⁷

4 | Corte Sant'Andrea come campo di sperimentazione

Anche in relazione ai temi più diffusamente affrontati in questi due ultimi paragrafi (centrali, perché non può esservi rigenerazione di aree interne e centri in abbandono senza abitanti che la attivino) – la relazione tra risorse endogene ed esogene al contesto, le potenzialità espresse dalla comunità locale insediata e le possibilità di un ripopolamento diversamente alimentato – Corte Sant'Andrea di Senna Lodigiana è stata individuata come caso empirico su cui promuovere una esplorazione applicativa che intersechi gli aspetti plurimi toccati dalla ricerca.

È parso innanzitutto un caso interessante in cui intrecciare tra loro strategie di innesco e rilancio che lavorino al contempo su tutti e tre i livelli richiamati dalla ricognizione condotta con l'atlante (azioni per punti, linee, reti). Sita presso la confluenza del fiume Lambro nel Po, toccata dalla Via Francigena, di cui costituisce una stazione, Corte Sant'Andrea è anche attraversata dal tracciato del Progetto Vento (Pileri, Giacomel, Giudici 2015), la ciclovia da Torino a Venezia (recentemente finanziata dalla Legge di Stabilità 28 dicembre 2015). Insediamento esile ma al contempo complesso, rarefatto ma non completamente abbandonato (una ventina di abitanti, una nota osteria, alcune architetture 'nobili' – un arco, una cascina, una chiesa –, parti attive dell'insediamento rurale inframmezzate a segni di rovina più o meno lontani, un edificio nuovo al rustico, un altro recentemente recuperato a convitto, con una stazione di bike sharing prospiciente, un pontile per la navigazione fluviale di recente realizzazione...), Corte Sant'Andrea manifesta i segni contrastanti che la tratteggiano in bilico tra un inesorabile progressivo esaurimento e la suggestione di una traiettoria di riattivazione possibile che sappia ricomporre insieme i tanti diversi e tenui frammenti cui si è accennato, dando un senso e una riconoscibilità nuova a questo 'punto' del palinsesto insediativo rurale della Bassa lombarda. Un punto la cui riconoscibilità e rilevanza aumentano se lo si

⁶ Ogni anno il Comune riceve dal Governo 130.000 euro per l'accoglienza dei migranti. Una quota di questi fondi viene destinata, sotto forma di una valuta virtuale chiamata l'euro di Riace, direttamente agli stranieri che usano questi buoni nei negozi del paese.

⁷ Il Comune di Riace è stato scoperto dalla stampa internazionale quando, nel marzo 2016, la rivista *Fortune* ha inserito il suo sindaco, Domenico Lucano, tra i cinquanta leader più influenti al mondo per il suo impegno nel campo dell'immigrazione. «Per decenni l'emigrazione ha prosciugato la vita a Riace, un villaggio di 2.000 abitanti sulla costa calabrese», si legge su *Fortune*. «Quando una barca di profughi curdi ha raggiunto le sue coste nel 1998, Lucano, che all'epoca faceva l'insegnante, ha visto un'opportunità. Ha offerto loro appartamenti abbandonati di Riace insieme alla formazione per il lavoro. Diciotto anni dopo, il sindaco Lucano è salutato come colui che ha salvato la città, la cui popolazione oggi include migranti provenienti da 20 nazioni, ringiovanendo l'economia del comune (Riace ha ospitato più di 6.000 richiedenti asilo in tutto). Anche se la sua posizione pro-rifugiati lo ha messo contro la mafia e lo Stato, il modello di Lucano – conclude la rivista americana – è stato studiato e adottato come esempio nell'ambito della crisi dei rifugiati in Europa».

colloca e lo si sa vedere nella rete costituita dalle tracce del sistema di cui è stato parte: la geografia dei possedimenti e degli interventi sul territorio della famiglia Belgiojoso (Forni 2012).

È qui che le “metodologie sperimentali per l’analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso” invocate dal titolo della ricerca, verso un sistema aperto, integrato e collaborativo di dati e conoscenza, possono trovare un campo di applicazione e discussione, nello sviluppo di un progetto dimostrativo che, a partire dall’indagine storica e documentaria sul sito, sia in grado di portare a riemersione i segni di un patrimonio culturale fatto di stratificazioni molteplici, esili tracce e lacerti, restituendone spessore, immagine e dignità, quali materiali per un futuro nuovo.

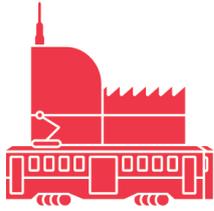
Attribuzioni

Questo scritto è l’esito di un lavoro comune e condiviso. Tuttavia, i paragrafi 1 e 4 sono da attribuire a G. Bertrando Bonfantini, i paragrafi 2 e 3 a Nausicaa Pezzoni.

Riferimenti bibliografici

- Bonfantini B., Villa D. (2015), “Paesaggi culturali in rete. Metodi sperimentali per l’analisi, la mappatura, la gestione informativa integrata, la riattivazione del palinsesto insediativo storico e del patrimonio culturale diffuso” (con Daniele Villa), *Urbanistica Informazioni*, n. 263/2015, special issue, Atti della IX Giornata di Studi Inu (Napoli, 18 dicembre 2015), pp. VI/33-36.
- Calvaresi C. (2015), a cura di, “Una strategia nazionale per le aree interne: diritti di cittadinanza e sviluppo locale”, *Territorio*, n. 74, pp. 78-133.
- Dominijanni I. (2016), “La restituzione di Riace”, *Internazionale*, 4 aprile.
- Dps (2013), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, documento tecnico collegato alla bozza di Accordi di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione territoriale, Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- Florida A. (2008), *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi”*, paper presentato al XXII Convegno Società Italiana di Scienza Politica, 4-6 settembre 2008, Pavia.
- Forni M. (2012), *Giuseppe Pollack architetto di casa Belgiojoso. Villa e tenimento Belgiojoso della Porta a Velate*, Gangemi, Roma.
- Gauriat V. (2016), “Riace, Italy: a haven for refugees?”, euronews.com, disponibile su www.euronews.com/2015/10/16/riace-italy-a-haven-for-refugees.
- Gambara P., Vannicola C. (2015), *Design & Open Source for Cultural Heritage*, Atti del workshop “Il design del patrimonio culturale tra storia, memoria e conoscenza. L’Immateriale, il Virtuale, l’Interattivo come materia del progetto nel tempo della crisi” (Genova, 3-7 ottobre 2011), Progetto Prin 2008, Alinea, Firenze.
- Koppel E. (2016), “Da Badolato a Riace, l’accoglienza diffusa come risposta a muri e a ghetti”, Associazione Diritti e Frontiere – ADIF, 23 aprile, disponibile su www.a-dif.org/2016/04/23/dabadolato-a-riace-laccoglienza-diffusa-come-risposta-a-muri-e-a-ghetti
- Malamocco S. (2015), “Paesi dimenticati: quale destino? Proposte di ritorno alla vita dei luoghi abbandonati”, disponibile su geograficamente.wordpress.com/2015/07/26/paesi-dimenticati-quale-destino-proposte-di-ritorno-alla-vita-dei-luoghi-abbandonati-con-aree-metropolitane-in-ogni-territorio-con-la-concessione-gratuita-di-edifici-a-immigrati-ritorn/.
- Morisi M. (2007), a cura di, *Guida al Progetto Toscana Resort Castelfalfi. Sintesi del Piano di Fattibilità presentato da TUI - Touristik Union International*, Comune di Montaione.
- Morisi M. (2009) a cura di, *DP Castelfalfi. Rapporto sul processo di partecipazione*, Comune di Montaione.
- Pezzoni N. (2013), “Il progetto di paesaggio come narrazione collettiva”, in Atti della XVI Conferenza SIU, “Urbanistica per una diversa crescita. Aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo”, *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 27, vol. II, pp. 66-73, Atelier 9b.
- Pileri P., Giacomel A., Giudici D. (2015), *Vento. La rivoluzione leggera a colpi di pedale e paesaggio*, Corraini, Mantova.
- Quotidiano della Calabria (2016), “Impegno ed ospitalità per gli immigrati: rivista premia il sindaco di Riace: è tra i big del mondo”, disponibile su www.ilquotidianoweb.it/news/cronache/745650/Impegno-ed-ospitalita-per-gli-immigrati.html.

- Ricca M. (2010), *Riace, il futuro è presente. Naturalizzare "il globale" tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Zenobi V. (2014), a cura di, *Paesaggio, conoscenza tacita e sviluppo locale. Il progetto HISTCAPE ad Arcevia / Landscape, Tacit Knowledge, and Local Development. The HISTCAPE Project in Arcevia*, Interreg IVC – HISTCAPE: Historic Assets and Related Landscapes / Patrimonio storico e paesaggi, Regione Marche.
- Zolin N. (2015), "Benvenuti a Riace, dove i migranti hanno risollevato l'economia", *Corriere della Sera / Web Reportage*, 25 agosto, disponibile su reportage.corriere.it/senza-categoria/2015/a-riace-laccoglienza-ai-migranti-e-di-casa-2/.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Environmental regeneration into metropolitan planning. Some considerations about the Metropolitan City of Cagliari

Ignazio Cannas

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e ARchitettura,
Email: ignazio.cannas@unica.it

Daniela Ruggeri

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e ARchitettura,
Email: daniela.ruggeri@unica.it

Abstract

In the Metropolitan City of Cagliari (Sardinia, Italy), recently established, the environmental context is related to the Natura 2000 Network. Natura 2000 is a coherent ecological network, which involves the European Union Member States. Into the area of the Metropolitan City of Cagliari many nodes of this network are localised.

How to relate the Natura 2000 Network with the spatial planning in metropolitan contexts typically strongly anthropized? Human activities often generate fragmentation and impacts on ecosystems. The strategic purpose of an ecological network is to mitigate high pressure on natural components.

In our work, we discuss an empirical approach based on a habitat suitability analysis, regarding ecological connectivity inside the Metropolitan City of Cagliari. This approach should be integrated into the Strategic Environmental Assessment (SEA) process in order to address planning decision-making processes. We think this implementation could be decisive to improve the metropolitan regeneration, specifically under the point of view of the environmental sustainability.

Keywords: Spatial Planning, Ecological Networks, Land Use.

Introduction

This work concerns the Natura 2000 Network in the Metropolitan City of Cagliari, recently established by the *Regione Autonoma della Sardegna* [RAS – Autonomous Region of Sardinia]. Metropolitan contexts are often characterised by anthropic pressures that cause impacts on natural components, which could evolve in ecosystems changes and fragmentation. Thus, the “design with nature” concept, involving also natural elements, becomes a strategical issue in the metropolitan planning (McHarg, 2007: 202).

We suggest a qualitatively approach, as in several studies (Massa, 2001; Boitani *et al.*, 2002; Marull *et al.*, 2005; Pereira *et al.*, 2011), which associate land use classes (like physical-spatial elements) with the species perceptive scale (like ecological-functional elements); and, applying this to the metropolitan context of Cagliari, we process a habitat suitability map for a specific species, using available data and materials.

This issue should be integrated in the SEA process, contributing to the environmental regeneration, for the purpose of relating ecological objectives in the metropolitan planning.

The structure of this paper is the following: in the first part, we describe the Natura 2000 Network, from European level until to the regional context of Sardinia; in the second part, we analyse the Natura 2000 Network in the Metropolitan City of Cagliari; in the third part, we describe a habitat suitability analysis to assess potential species connectivity in the metropolitan context; in the fourth part, we discuss the results and some critical aspects.

The Natura 2000 Network

The Natura 2000 Network is a coherent Ecological Network (EN) established in Article 3 of the Directive 92/43/EEC on the Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive). The aim of this EN is to protect the biodiversity and to preserve wild flora and fauna species, and natural habitats, moreover in the point of view of economic, social and cultural requirements.

The Natura 2000 Network includes: Sites of Community Importance (SCIs) and Special Areas of Conservation (SACs), designated under the Habitats Directive; and Special Protection Areas (SPAs), designated under Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 (Birds Directive, modified by the Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds). The ecological coherence should be represented by the Natura 2000 Sites interrelation, with the so-called “ecological corridors”; in fact, according to Article 10 of the Habitats Directive, the Member States should define features as linear and continuous structures essential for the migration, dispersal and genetic exchange of wild species.

In the Decree of the President of Italian Republic, no. 357 of 8 September 1997, these connective elements are defined as functional ecological linking areas. The spatial planning should improve the Natura 2000 Network coherence, regarding to priority natural habitats and species, integrating connective elements.

Article 6 of the Habitats Directive introduces the management plans, if necessary integrated into other development plans to improve the ecological coherence. The Decree of the President of Italian Republic no. 357 of 8 September 1997 establishes that the management plans are not compulsory conservation measures. These measures should regulate activities, maintain sites in a good state of conservation and establish protection rules. The Italian Ministerial Decree of 3 September 2002 introduces the national guidelines for the management of the Natura 2000 Sites, which recommend that management plans should evaluate the peculiarities of sites and all planned activities, fostering the environmental objectives integration into spatial planning. In Sardinia, instead, SCIs and SPAs management plans are required. In addition, the regional guidelines for the management of the Natura 2000 Sites suggest when the process of management plan needs a SEA screening phase, and when the SEA process supports the process of management plan (RAS, 2012). In Sardinia, the Natura 2000 Network consists of 31 SPAs, 87 SCIs and 6 SCIs/SPAs; no SCI has become SAC yet; and no ecological corridor has been defined yet.

The Metropolitan City of Cagliari

On the southern coast of Sardinia, the Metropolitan City of Cagliari, recently established by the Sardinian Regional Law no. 2 of 4 February 2016, includes 17 municipalities: Assemini, Cagliari, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant’Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta. Its extension is about 1247 km² (the 5% of the Sardinian surface) and about 430,000 inhabitants (about the 26% of the Sardinian population) here live. Some strategic transport poles, such as ports and airports, are localised in this area.

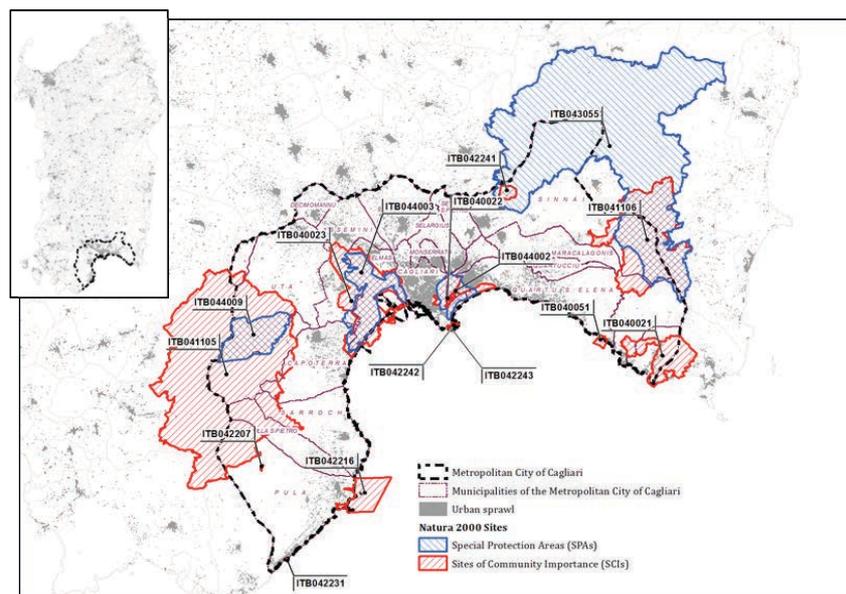


Figure 1 | The Natura 2000 Sites in the Metropolitan City of Cagliari. Source: elaborations of the authors.

Table 1 | The Natura 2000 Sites in the Metropolitan City of Cagliari. Source: elaborations of the authors.

| Type | Natura 2000 Sites | |
|-----------|-------------------|---|
| SCI | ITB040021 | Costa di Cagliari |
| | ITB040022 | Stagno di Molentargius e territori limitrofi |
| | ITB040023 | Stagno di Cagliari, Saline di Macchiareddu, Laguna di Santa Gilla |
| | ITB040051 | Bruncu de Su Monte Moru, Geremeas (Mari Pintau) |
| | ITB041105 | Foresta di Monte Arcosu |
| | ITB041106 | Monte dei Sette Fratelli e Sarrabus |
| | ITB042207 | Canale su Longuvresu |
| | ITB042216 | Capo di Pula |
| | ITB042231 | Tra Forte Village e Perla Marina |
| | ITB042241 | Riu S. Barzolu |
| | ITB042242 | Torre del Poetto |
| | ITB042243 | Monte Sant'Elia, Cala Mosca e Cala Fighera |
| | SPA | ITB043055 |
| ITB044002 | | Saline di Molentargius |
| ITB044003 | | Stagno di Cagliari |
| ITB044009 | | Foresta di Monte Arcosu |

The Natura 2000 Network involves the 29% of the Metropolitan City of Cagliari surface (Figure 1). In fact, 16 Natura 2000 Sites (12 SCIs and 4 SPAs) are included (Table 1), though some sites are partially included within the metropolitan boundaries. In these sites, the standard data forms cite the presence of 90 species of Community interest: 3 amphibians, 63 birds, 3 fishes, 2 invertebrates, 9 mammals (only one is a priority species: *Cervus elaphus corsicanus*), 6 reptiles (only one is a priority species: *Caretta caretta*) and 4 plants (only one is a priority species: *Carex panormitana*).

Regarding the planning in these sites: there is a management plan for each SCI, but without a SEA process; there is a management plan, with a SEA process, for two SPAs (ITB043055 and ITB044009); instead, there is not even a management plan for no one of the other two SPAs (ITB044002 and ITB044003).

In Italy, metropolitan cities, recognised as local authorities, have several functions, among which a three-year strategic metropolitan plan drafting and the general land-use planning, according to the Italian Law no. 56 of 7 April 2014. In Sardinia, the Metropolitan City of Cagliari has the task of preserving and improving natural environment, and protecting flora and fauna.

Thus, the new authority of the Metropolitan City of Cagliari, in the spatial planning, should address the metropolitan area management taking these ecological aspects into account, and, in this context, the role of the SEA will be essential.

An Empirical Approach Based on Habitat Suitability Analysis

The EN concept is strategical to mitigate the anthropic pressure on natural components, which cause environmental impacts, ecosystems changes and fragmentation (Pereira *et al.*, 2011; Ferretti *et al.*, 2013). The purpose of an EN should be to ensure movements of wild fauna and flora species with the so-called “ecological corridors”. Thus, the land “re stitching” is necessary for the species mobility, both from physical and functional point of view (Battisti, 2004; D’Ambrogi *et al.*, 2015).

In order to improve ecological connectivity and mitigate fragmentation effects, in planning processes, should be considered both physical-spatial and ecological-functional elements (Battisti, 2004). But, there is a difference between “connectedness” and “connectivity” concepts in an EN (Baudry *et al.*, 1988). In fact, “connectivity” regards both structural elements and functional elements; the first one is related to ecosystems spatial position, their physical continuity, and the relation with natural or anthropic elements; the second one is related to the species perception scale, and ecological and behavioural requirements of species, and their degree of specialization. Instead, “connectedness” is a concept related to physical contiguity.

Thus, a systemic approach, based on ENs, should improve the biodiversity conservation, protection and management (D’Ambrogi *et al.*, 2013). In this context, the habitat suitability analysis represents a powerful tool for the relationship integration between species and environment, in process planning, which enables the nexus of structural elements and functional elements, in the meaning of “connectivity”. A similar assessment based on habitat suitability signs an initial step to draw the potential distribution of every single species in the area (Boitani *et al.*, 2002: 34).

This proposed approach, based on suitability species-specific values and the land use, allows to graphically describe in maps spatial patterns of species habitat suitability and landscape resistance. Resistance values, related by resemblance of suitable habitats for a specific species, allow to classify an area into more-suitable and less-suitable. Higher resistance corresponds to a low suitability (Forman, 1995: 279). This resistance is the physical obstruction to flow of species, energy, and material (Forman, *ivi*; EEA, 2014). According to the above-mentioned issue, we suggest a methodology for the metropolitan context of Cagliari, based on a dual concept: spatial and ecological aspects. Land use classes and infrastructure networks data, concerning environmental variables; suitability species-specific values, concerning land use species perception.

We take advantage of the land use database that the RAS has built in 2008, according to the Corine Land Cover (CLC) standard coding; and the monitoring system that the RAS has implemented, where fauna suitability values are set on the land use CLC level 3 for the inner area included into the Natura 2000 Sites (RAS, 2010). These values, derived from the “*Rete Ecologica Nazionale [REN – National Ecological Network]*” (Boitani *et al.*, 2002), describe the suitability with the meaning: 0 (not suitable): spatial elements that do not meet the ecological requirements of species; 1 (low suitability): spatial elements that can support presence of species, but not stably over time; 2 (average suitability): spatial elements that can support stable presence of species, but that are not optimal places; 3 (high suitability): spatial elements that are optimal places for permanent presence of species.

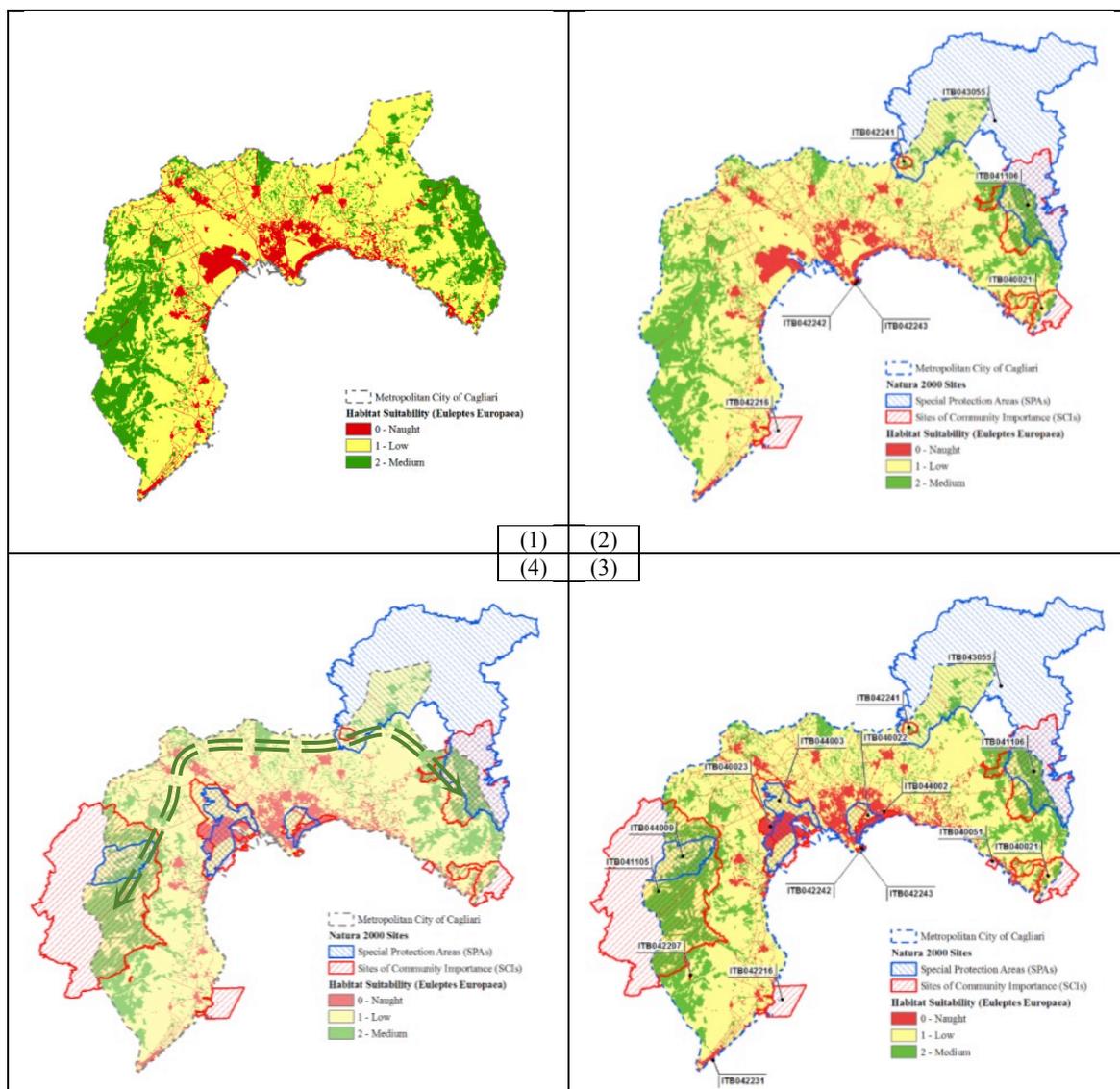


Figure 2 | Habitat suitability maps of the *Euleptes europaea* in the Metropolitan City of Cagliari. Source: elaborations of the authors.

For our purpose, we select a representative species: *Euleptes Europaea*. The *Euleptes Europaea* is an endemic nocturnal reptile species in the west-central Mediterranean. Arid and rocky areas, also in agricultural land, are its favourite habitats, and it shuns maquis vegetation, woodland and urban areas. In Sardinia, the urbanization is a threat cause to this species (Corti *et al.*, 2009). In the “Prioritised Action Framework for the Natura 2000 Network of the Sardinia region” (RAS, 2014: 41) is reported that this species is in serious danger of extinction (at least locally); in consideration of range, population, habitat and future prospective, as overall assessment, the conservation status is evaluated unfavourable. The *Euleptes Europaea* is present in seven Natura 2000 Sites within the Metropolitan City of Cagliari (Figure 2, panel 2).

In the metropolitan context, concerning the species *Euleptes Europaea*, using available data and materials, we elaborate a map that shows the habitat suitability with a colorimetric scale (Figure 2, panel 1): in red, areas where the suitability is absent; in yellow, areas where the suitability is low; and, in green, areas where the suitability is medium. There are not areas where the suitability is high. This map extends suitability values, which were restricted only at the Natura 2000 Sites, within the entire metropolitan area, in order to integrate the perspective dimension of environmental regeneration into metropolitan planning.

A potential species-specific “ecological corridor” as a support for movement from East-side to West-side of the metropolitan area could be qualitatively highlighted, selecting areas with average suitability (Figure 2, panel 4).

Notwithstanding, the functional connectivity is a species-specific state, depending on the perception scale, and “universal corridors”, to resolve ecological connectivity, do not exist (Gurrutxaga *et al.*, 2010), an approach based on habitat suitability analysis should show the relationships between species and environment, as a support decision-making in environmental regeneration and spatial planning.

Metropolitan Planning Processes Concerning to the Natura 2000 Network

The metropolitan area structure is constituted by: urbanization processes, which represent the attractiveness, and wetlands and water bodies, in the middle lowland; both eastward and westward, while the altitude is rising, forest and semi-natural surfaces take the place of agricultural areas. In the central area and along the coast, there are the highest population density, and high urban and industrial pressure. In the central sector, from the fauna species point of view, there are some critical situations, such as the main road infrastructures and the settlement growth, that break the ecological connectivity among East and West, weakening relationships between environmental systems (Figure 3 **Error. L'origine riferimento non è stata trovata.**). For that reason, the lowest suitability values are concentrated in the central part. The habitat suitability map allows to read the hypothetical movements species, anticipating negative influences in the metropolitan planning.

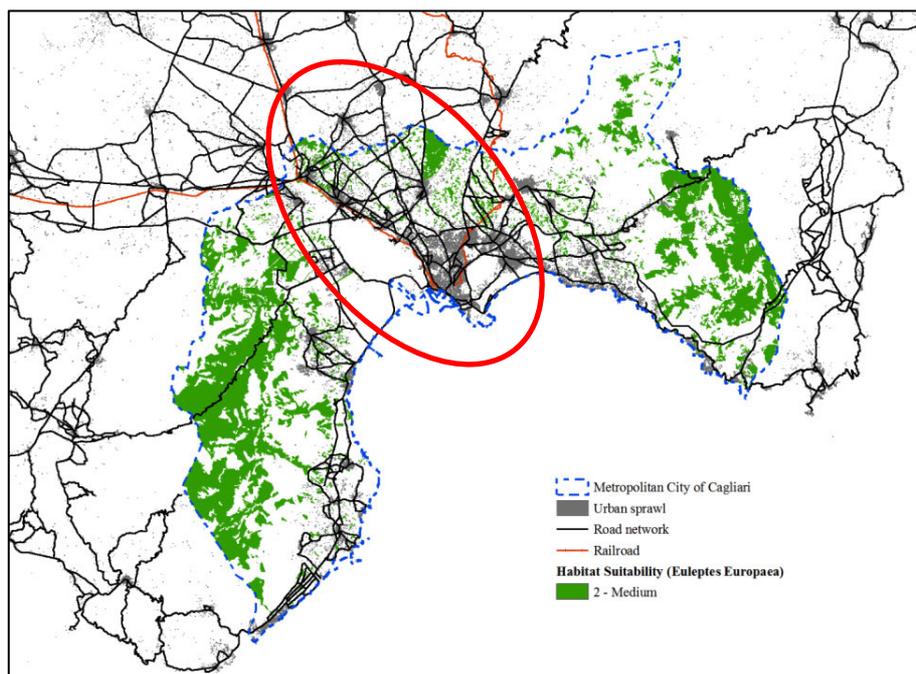


Figure 3 | Critical issues for the *Euleptes Europaea* in the Metropolitan City of Cagliari. Source: elaborations of the authors.

Despite the *Euleptes Europaea* species is not listed in all standard data forms of the Natura 2000 Sites that are included in the metropolitan area, we observe a potential suitability also in other sites. This suitability is shown on the habitat suitability map (Figure 2, panel 3). In the metropolitan area, management plans of the Natura 2000 Sites do not analyse connectivity aspects between other sites, not even in the SEA processes. In fact, they only analyse the environment inside their sites boundaries, without considering the species interrelation between sites. Not even municipal plans take ecological connectivity aspects into account.

In order to the environmental regeneration, the metropolitan planning should mitigate environmental weaknesses, taking the ecological network configuration into account, integrating the management plan objectives. Integrated plans allow to set requirements for the protection and enhancement of environmental systems (MATT, 2002), formulating strategies at the municipal level.

From an environmental point of view, conventional urban and spatial plans seldom guarantee the integration of environmental objectives, because there are not specific analyses to formulate objectives and indicators for ENs monitoring. For this purpose, the EN concepts, integrated into the spatial planning, could help to pursue environmental and conservation objectives (Boitani, 2000; Battisti, 2003; Boitani *et al.*, 2007; as cited in MATTM, 2009: 9).

In our opinion, SEA processes, related to the metropolitan plan and management plans, could integrate assessments on the Natura 2000 Network, like habitat suitability approaches, in order to formulate objectives on environmental, economic, social, political issues oriented at the sustainable development, and to support the monitoring phase. The implementation of habitat suitability analysis into a wide area planning is useful to improve the knowledge on ecological functionality species evaluation, and to enrich planning decision-making processes with environmental regeneration objectives.

Conclusion

This work aims to discuss the integration of the EN concept, in particular the Natura 2000 Network, into the Metropolitan City of Cagliari, with an ecological analysis approach using species-specific habitats suitability values. This approach could improve the environmental regeneration in metropolitan contexts. Specifically, we analyse the Metropolitan City of Cagliari vocation to be crossed by species, in order to identify the potential ecological connectivity. An ecological analysis approach, like habitat suitability analysis, should address the spatial planning towards the species conservation. In SEA processes, species relationships with land uses should be evaluated improving the knowledge of physical and functional elements.

The spatial planning is able to integrate issues related to the eco-environmental dimension, and in this sense it assumes an important role in conservation policies and strategies (Ferretti *et al.*, 2013).

In our opinion, the integration of these kind of environmental analyses into SEA processes should help to define, in planning decision-making processes, ecological objectives related to the Natura 2000 Network in order to improve the coherence in a wide view of the environmental regeneration.

Attributions

This essay comes from the research work of the authors. Ignazio Cannas has taken care of section “An empirical approach based on habitat suitability analysis” and Daniela Ruggeri has taken care of sections “The Natura 2000 Network” and “The Metropolitan City of Cagliari”. Other sections have been jointly written by the authors.

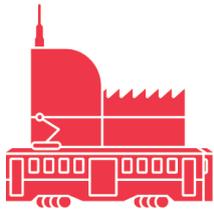
References

- Battisti C. (2004), *Frammentazione ambientale, connettività, reti ecologiche. Un contributo teorico e metodologico con particolare riferimento alla fauna selvatica*, Assessorato alle politiche ambientali, Agricoltura e Protezione civile, Provincia di Roma.
- Baudry J., Merriam H.G. (1988), “Connectivity and connectedness: Functional versus structural patterns in landscapes”, in *Proceedings of the 2nd LALE seminar “Connectivity in Landscape Ecology”*, Vol. 29, pp. 23-28, Münsterche Geographische Arbeiten.
- Boitani L., Corsi F., Falcucci A., Maiorano L., Marzetti I., Masi M., Montemaggiori A., Ottaviani D., Reggiani G., Rondinini C. (2002), *Rete Ecologica Nazionale. Un approccio alla conservazione dei vertebrati italiani. Relazione finale*, Roma.

- Corti C., Cheylan M., Geniez P., Sindaco R., Romano A. (2009), “Euleptes europaea”, in *IUCN Red List of Threatened Species*, IUCN, this document is available at: dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2009.RLTS.T61446A12486542.en.
- D’Ambrogi S., Nazzini L. (2013), “Monitoraggio ISPRA 2012: la rete ecologica nella pianificazione territoriale”, in *Reticula*, no. 3, ISPRA, ISSN 2283-9232, this document is available at: www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/periodicitecnici/reticula/Reticula_n3.pdf.
- D’Ambrogi S., Gori M., Guccione M., Nazzini L. (2015), “Implementazione della connettività ecologica sul territorio: il monitoraggio ISPRA 2014”, in *Reticula*, no. 9, ISPRA, this document is available at: www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/periodici-tecnici/reticula/Reticula_n9.pdf.
- European Environment Agency (EEA) (2014), “Spatial analysis of green infrastructure in Europe”, in *EEA Technical report 2/2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ferretti V., Pomarico S. (2013), “Ecological land suitability analysis through spatial indicators. An application of the Analytic Network Process technique and Ordered Weighted Average approach”, in *Ecological Indicators*, Vol. 34, pp. 507-519, Elsevier.
- Forman R.T.T. (1995), *Land mosaics. The ecology of landscapes and regions*, Cambridge University Press, Cambridge, ISBN 0 521 47462 0.
- Gurrutxaga M., Lozano P.J., Del Barrio G. (2010), “GIS-based approach for incorporating the connectivity of ecological networks into regional planning”, in *Journal for Nature Conservation*, Vol. 18, Issue 4, pp. 318-326, Elsevier.
- Marull J., Mallarach J.M. (2005), “A GIS methodology for assessing ecological connectivity. Application to the Barcelona Metropolitan Area”, in *Landscape and Urban Planning*, Vol. 71, Issue 2-4, pp. 243-262, Elsevier, DOI: 10.1016/j.landurbplan.2004.03.007.
- Massa R. (2001), “Uso dei concetti di specie focale e di idoneità ambientale per la progettazione di una rete ecologica territoriale”, in Negri J. (ed.), *Reti Ecologiche. Azioni locali di gestione territoriale per la conservazione dell’ambiente*, Centro Studi Valerio Giacomini.
- McHarg I. (2007), *Progettare con la natura*, Collana habitat, Franco Muzzio Editore, – translation of original book: McHarg I. (1969), *Design with Nature*, Doubleday & Company, Inc. Garden City, New York.
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (MATI) (2002), *Manuale per la gestione dei siti Natura 2000*, this document is available at: www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rete_natura_2000/manuale_gestione_siti_natura2000.pdf.
- Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) (2009), *Ecoregioni, biodiversità e governo del territorio. La pianificazione d’area vasta come strumento di applicazione dell’approccio ecosistemico. Verso la strategia nazionale per la biodiversità*, this document is available at: www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/TAVOLO_5_PAESAGGIO_completo.pdf.
- Pereira M., Segurado P., Neves N. (2011), “Using spatial network structure in landscape management and planning. A case study with pond turtles”, in *Landscape and Urban Planning*, Vol. 100, Issue 1-2, pp. 67-76, Elsevier, DOI: 10.1016/j.landurbplan.2010.11.009.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2010), *Realizzazione del sistema di monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario della Regione Autonoma della Sardegna*, RAS.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2012), *Linee guida per la redazione dei Piani di Gestione*, RAS, this document is available at: www.regione.sardegna.it/documenti/1_5_20120210142535.pdf.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2014), *Quadro di Azioni Prioritarie (Prioritised Action Framework, PAF) per la Rete Natura 2000 della Regione Sardegna – Periodo di programmazione 2014-2020*, this document is available at: www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20140620103856.pdf.

Acknowledgements

This essay is written within the Research Program “Natura 2000: Assessment of management plans and definition of ecological corridors as a complex network”, funded by the Autonomous Region of Sardinia for the period 2015-2018, under the provisions of the Call for the presentation of “Projects related to fundamental or basic research” of the year 2013, implemented at the Department of Civil and Environmental Engineering and Architecture (DICAAR) of the University of Cagliari, Italy.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Flegrea.Net.

Una rete tra l'area Flegrea e la Città Metropolitana di Napoli

Stefania Carnevale

Università degli Studi di Napoli Federico II, Psicologa dei Processi Relazionali e di Sviluppo
Email: steffy79@alice.it

Patrizio De Rosa

Università degli Studi di Napoli Federico II, DiARC - Dipartimento di Architettura
Email: patrizio.derosa@unina.it

Gerardo Giordano

Università degli Studi di Napoli Federico II, DiARC - Dipartimento di Architettura
Email: arch.gerardogiordano@libero.it

Rosa Massimino

Università degli Studi di Napoli Federico II, DiARC - Dipartimento di Architettura
Email: rosa_massimino@libero.it

Nicoletta Schiano Di Cola

Università degli Studi di Napoli Federico II
Email: steffy79@alice.it

Marcellino Vitolo

Università degli Studi di Salerno, DiCiv - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: marcellinovitolo89@hotmail.it, m.vitolo19@studenti.unisa.it

Abstract

Il contributo è un approfondimento del progetto elaborato dagli autori nel 2° Workshop internazionale “*Identità Marittime e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare*”, promosso nel novembre 2015 dall'Istituto di Ricerche sulle Attività Terziarie (IRAT) del CNR. Allo scopo di sperimentare un processo pilota di rigenerazione urbana è stata selezionata la fascia costiera che comprende l'area flegrea di Napoli ed interessa i comuni di Pozzuoli, Monte di Procida e Bacoli. Lo studio di pianificazione del *waterfront* dell'area flegrea, associato ad un'ottica di Città Metropolitana, evidenzia l'importanza di una rivalorizzazione del territorio, tale da decongestionare il capoluogo partenopeo a favore dello sviluppo della città metropolitana. Una analisi condotta con psicologi di comunità ha permesso di riscontrare una forte vocazione marittima trasversale alle tre comunità di riferimento, che si configura come un marcato elemento di identità locale. Emerge, inoltre, un'ambivalenza di fondo: da un lato una forte autoreferenzialità delle comunità e dall'altro una richiesta esplicita di messa in rete delle stesse con Napoli. Gli studi hanno evidenziato tematiche comuni: valorizzazione del patrimonio archeologico; necessità di recupero del patrimonio dismesso o abbandonato; implementazione del sistema infrastrutturale esistente a favore di sistemi di trasporto alternativi a quello su gomma, incentivando il trasporto ferroviario e navale; valorizzazione e riuso delle stazioni ferroviarie dismesse a favore dell'assistenza e sostegno alla cittadinanza.

Parole chiave: large scale plans & projects, waterfronts & harbors, infrastructure.

1 | Introduzione

Sempre più spesso gli esperimenti di rigenerazione urbana hanno dimostrato come la rivalorizzazione delle città debba essere affrontata secondo principi di sostenibilità sociale, economica ed ambientale.

Tali esperimenti sono basati su schemi partenariali o collaborativi, puntando sulle risorse e le singolarità presenti sul territorio. Tra le risorse più importanti, sicuramente, risulta esserci l'acqua, considerata come un elemento strutturale capace di connettere e catalizzare temi urbani, sia tradizionali che innovativi.

Numerosi sono gli esperimenti di conservazione e rivalorizzazione dei *waterfront* (Bruttomesso, 2004; Carta, 2012; Clemente, 2011,2013,2015; Feyen, Shannon, Neville, 2009; Fusco Girardo, 2013; Heinz, 2011; Marshall, 2004; Russo, 2010; Savino, 2010; Foster, Desvigne, 2010; van Valkenburgh, 2010; Pavia, Venosa, Salimei, Contuzzi 2015; Llavador 2010, Eduardo Leira 2003).

Studi e pratiche interdisciplinari condotte in questa direzione hanno favorito riflessioni sui condizionamenti della morfologia urbana delle città d'acqua, come alimentatori della qualità urbana (Carta, 2008), e nello specifico delle città-porto, sulle stratificazioni ed interazioni culturali, sulle dinamiche sociali e logistico-funzionali (Clemente, 2011). In particolare risulta evidente la necessità di avere, per la linea di costa, specifici strumenti di pianificazione e gestione che garantiscano l'accesso equo, la fruizione consapevole, la tutela delle risorse ambientali e culturali e la sostenibilità economica degli interventi (Fusco Girard, Nijkamp,2004; Losasso, 2006; Russo, 2010).

Secondo tali procedimenti di pianificazione, gli autori di questo paper hanno scelto come caso di studio il tratto di costa dell'intera area flegrea, che comprende i comuni di Pozzuoli, Bacoli e Monte di Procida, patrimonio di risorse di carattere storico, culturale, paesaggistico, architettonico e ambientale, incapaci di esprimere il loro massimo potenziale a causa di una totale assenza di connessioni spaziali, economiche e sociali.

Lo studio è stato svolto nell'ambito del workshop "Maritime Identity and Urban Regeneration for Sustainable Development of Seaside Cities" promosso dal CNR - IRISS2 il quale ha coinvolto l'intera costa metropolitana di Napoli portando alla realizzazione di molteplici progetti pilota di rigenerazione urbana.

2 | Maritime Identity and Urban Regeneration for Sustainable Development of Seaside Cities. Strategie per la costa metropolitana di Napoli

Il gruppo di ricerca 'Città e Architettura', coordinato dal Prof. Massimo Clemente, ha posto al centro del workshop il tema dello sviluppo delle città costiere e portuali secondo un approccio multidisciplinare, promuovendo, così, lo sviluppo dell'identità marina. In quest'ottica, l'evento propone di «rivalorizzare lo scenario marittimo urbano della città di Napoli», affinché dal proprio mare possa riprender vita, rigenerarsi, cambiare 'rotta', nonostante l'impasse che da tempo ormai comprime ed incatena il porto di Napoli ad una «coesistenza difficile di flussi e luoghi» (Gasparrini, 2014). Il mare può trasformarsi, non solo in una validissima infrastruttura, ma anche l'elemento di collegamento tra le varie realtà della città metropolitana, realtà che conta un numero di abitanti superiore ai tre milioni. Di conseguenza, risulta evidente la necessità di costruire efficienti strategie di sviluppo della costa metropolitana, a sostegno di un sistema portuale diffuso sull'intero territorio, a partire da aree campioni: il molo San Vincenzo, l'isola di Nisida, il litorale di Castellammare di Stabia, il Granatello di Portici ed il Golfo di Pozzuoli.

3 | Caso studio. Il *waterfront* flegreo

3.1 | Descrizione dell'area di interesse

Il *waterfront* dell'area flegrea è una linea che si estende per circa 45 miglia e comprende i comuni di Bacoli, Monte di Procida e Pozzuoli ed identifica la costa occidentale della città metropolitana di Napoli. L'area risulta essere contraddistinta dalla presenza d'importanti attività vulcaniche di diverso tipo, tra cui il bradisismo ed il termalismo, inoltre, è caratterizzata da numerosi elementi d'interesse ambientale, archeologico, culturale e storico. Nell'immenso panorama, spiccano l'Anfiteatro Flavio (il terzo in Italia), risalente alla fine del II sec. a.C., capace di ospitare sino a circa 20.000 spettatori, nel cuore della città di Pozzuoli; il Rione Terra, l'antica necropoli, disabitato dal 1970 per via del bradisismo, che mantiene ancora l'originario impianto viario; l'antica città romana di Baia, oggi sommersa e tutelata dal parco archeologico marino; il Castello Aragonese di Baia, che ospita il suddetto museo, edificato sotto la dominazione aragonese, per la sua posizione strategica per il golfo di Pozzuoli, e successivamente ampliato dal viceré spagnolo don Pedro de Toledo nel 1500.

Oltre gli elementi di natura storico-culturale, il *waterfront* flegreo risulta essere caratterizzato da varie criticità, le quali rappresentano una realtà complessa e disarticolata. Tra tutti risaltano:

- Il completo abbandono del patrimonio storico, lasciato in uno stato di completo abbandono.
- L'assenza di una chiara divisione delle competenze amministrative, la quale crea rallentamenti ed enormi falle nel, già complesso, sistema burocratico.
- L'elevata presenza di fenomeni di abusivismo edilizio, che hanno condizionato negativamente lo sviluppo urbano del territorio.
- La presenza di un notevole patrimonio industriale ed immobiliare dismesso, che ha comportato il trasferimento e il decentramento delle attività produttive.
- La carenza di un sistema infrastrutturale capace di connettere la città capofila dell'area di studio, Pozzuoli, con le altre realtà urbane, e allo stesso con il capoluogo campano.

3.2 | Strategia di progetto

Il progetto Flegrea.Net nasce dalla collaborazione tra figure professionali provenienti da retaggi culturali e formativi differenti con l'obiettivo di dare nuova vita all'area costiera flegrea, caratterizzata da numerosi elementi attrattivi, ma tuttavia contrassegnata da una totale assenza di pianificazione sistemica sfociata in innumerevoli situazioni di degrado e abbandono.

Le indagini dirette sul campo, accompagnate dalle informazioni di carattere tecnico e bibliografico, hanno condotto all'individuazione e alla definizione dei punti di forza e delle opportunità, oltre che delle debolezze e minacce per il territorio, capaci di costituire una solida base per processi di rigenerazione urbana, ecologica e sociale. Tale progettazione punta alla rivalorizzazione dei valori preesistenti, da mettere intelligentemente a sistema. L'elemento principe di collegamento è il mare, in quanto risorsa capace di riconnettere, superando le barriere ed i limiti amministrativi e politici, le realtà esistenti secondo un'ottica metropolitana partenopea. Il quadro strategico, improntato su una pianificazione di area vasta, pone al centro del progetto i temi delle infrastrutture e della creazione di nodi intermodali, hubs, tra i vari sistemi di trasporto. Questi, secondo indagini incrociate tra i vari attori della vita economica, sociale e politica (Figura 1), risultano essere le tematiche capaci di catalizzare le ingenti risorse presenti sul territorio e di decongestionare le attività del capoluogo sull'intera area metropolitana.

In termini operativi, dopo la fase di osservazione sul campo, sono stati individuati i sistemi infrastrutturali presenti (Figura 2) le relazioni tra di essi ed i punti nevralgici del territorio definiti dalla mappa delle risorse (Figura 3).

Tale idea prende spunto dal metodo del Water Opportunity Map (WOM) (Reinhard, Folmer, 2009), che ha lo scopo di sviluppare mappe atte ad identificare le varie opportunità che un territorio può offrire con particolare riferimento alle risorse idriche. Nella fase di progettazione diventa significativo come i punti di debolezza possano trasformarsi in punti di forza in un'ottica di instaurazione di nuove economie ed interessi sostenibili, rivalorizzando il presente ed evitando qualsiasi tipo di intervento invasivo.

L'idea progettuale prende spunto dalla riqualificazione e trasformazione della città di Londra dopo le Olimpiadi, la quale ha previsto la realizzazione di cinque Università, diverse biblioteche, un centro di ricerca e di biologia genetica e tecnologica e numerosi centri di assistenza per la cittadinanza, intorno il sistema ferroviario metropolitano (Burdett 2014). A differenza della capitale del Regno Unito, il progetto si è sviluppato intorno ai nodi intermodali tematici, hubs, tra i vari sistemi di trasporto e ad una struttura infrastrutturale marittima che lavora su due ordini di grandezza (uno per i collegamenti tra le realtà flegrea ed un altro per i collegamenti tra l'area flegrea e Napoli (Figura 4). Gli hubs diventano i catalizzatori delle risorse e delle dinamiche socio-economiche e culturali, concentrando su di esse diverse funzioni, nel dettaglio:

water, un attivatore economico e sociale della risorsa mare collegata alla costa; landscape, uno snodo tra terra e mare, attraverso aperture panoramiche privilegiate verso il paesaggio urbano e ambientale; social, uno spazio identitario della comunità e di relazione socio-culturale; cultural, un dispositivo di rete tra beni di pregio storico, architettonico e/o artistico; ecological, un nuovo habitat insulare dove le tecnologie innovative si incrociano con progetti di mitilicoltura e fitodepurazione; infra, un nodo intermodale di trasporti marittimi e territoriali, che coniuga sistemi di mobilità tradizionale con quelli più innovativi supportati da tecnologie sostenibili; leisure, un nucleo di attività ricettive a servizio del turismo e del tempo libero lungo la linea di costa e le direttrici interne. Questi nodi si sviluppano intorno al nuovo sistema infrastrutturale preesistente ed il nuovo impianto di trasporti marittimo. Il potenziamento del settore dei trasporti, non solo permetterebbe alle comunità locali di riappropriarsi del mare, da tempo abbandonato, ma soprattutto creare tre condizioni fondamentali per lo sviluppo del territorio (Figura 5), ossia:

1. Decongestionare il trasporto su gomma, completamente saturo, e favorire e potenziare

- contemporaneamente il trasporto su ferro e marittimo, data la stretta relazione tra le strutture esistenti;
2. Abbattere sensibilmente le emissioni di inquinanti provenienti dal trasporto su gomma, con un risparmio pari al 42% (Ministero dell'Ambiente);
 3. Istituire moderni centri di ricerca tecnologica all'avanguardia al servizio di nuove realtà industriali, all'interno del grande patrimonio immobiliare dismesso, e del vasto patrimonio artistico e culturale attratti dai nuovi e rapidi collegamenti.

Utenti - strategia

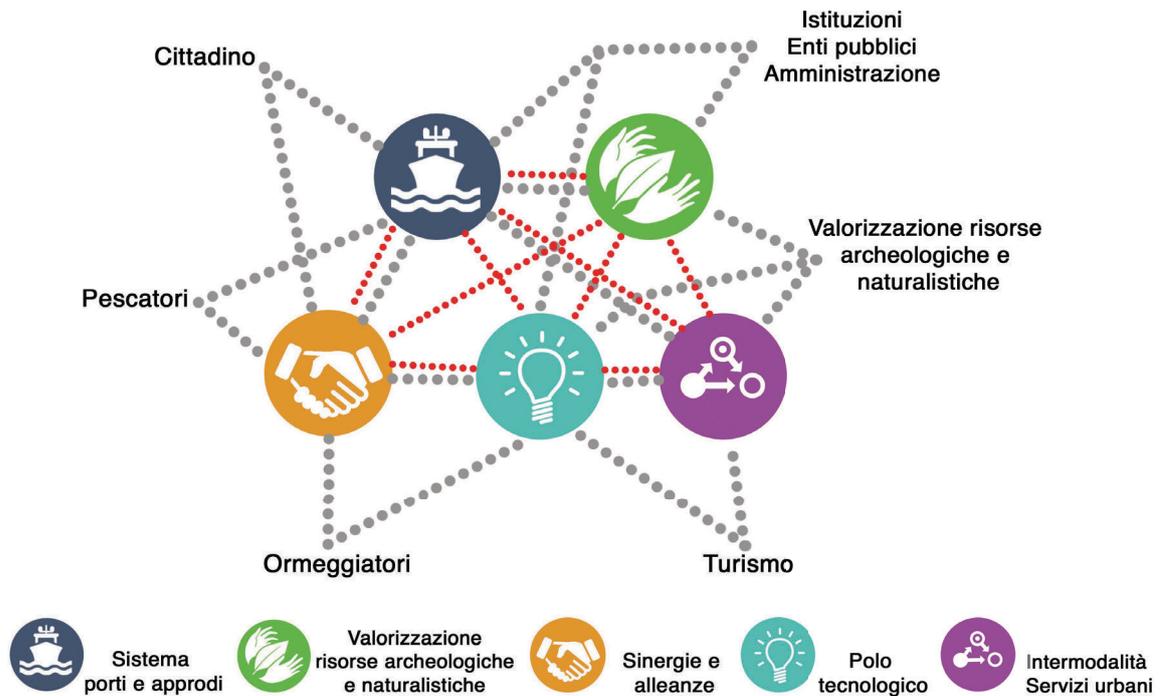


Figura 1 | Relazioni tra utenti presenti sul territorio.

Mappa delle risorse



Figura 2 | Mappa delle risorse.

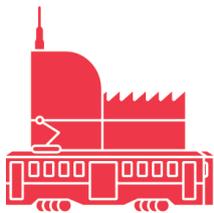
4 | Conclusioni

I temi attorno ai quali si è costruita la proposta *Flegrea.Net*, descritti sinteticamente nel paper, richiamano alcune delle grandi sfide del XXI secolo per le città di mare, schiacciate a ridosso della propria linea costiera da un'espansione urbana e metropolitana sempre più incontrollata. I disagi che ne derivano afferiscono alle diverse sfere dell'abitabilità urbana, dell'efficienza ecologica e dello sviluppo socio-economico, manifestandosi nel deterioramento di risorse, valori, beni e servizi. L'area flegrea risulta essere tra le identità urbane mai inserite in un'ottica di sviluppo di area vasta, che, a causa di questo abbandono, hanno smarrito l'originario rapporto sinergico tra il mare e l'entroterra. In quest'ottica, gli autori hanno delineato un processo di rinascita e rigenerazione atto alla riscoperta dei luoghi, delle memorie e delle tradizioni legate al mare, sistematizzandoli mediante un sistema di reti e nodi, a supporto di una riorganizzazione policentrica, non solo della costa flegrea ma, dell'intera costa della città metropolitana di Napoli.

Riferimenti bibliografici

- Beeby A., Brennan A., *First Ecology: Ecological Principles and Environmental Issues*, 3rd edition, Oxford University Press, New York.
- Bruttomesso R. (2004), "Complexity on the Urban Waterfront.", in Marshall R. (a cura di), *Waterfronts in Post-Industrial Cities*, Taylor & Francis, London and New York, pp. 39-51.
- Bruttomesso R. (2007), "Nuovi scenari urbani per le città d'acqua", Percorsi d'acqua (2006-2007), Milano (dal 7/3/2007, disponibile su Italia Nostra Onlus, www.italianostramilano.it/corso_acqua/index.php).
- Carta M. (2008), "I waterfront da criticità ad alimentatore di qualità urbana. Strategie generali di ricerca", in AA.VV. (a cura di), *Waterfront urbani di Catania, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani. Modelli di studio a scala locale della Carta del Rischio del patrimonio culturale ed ambientale della Regione Siciliana*, Centro Regionale per la Progettazione e il Restauro, Palermo, pp. 109-113.
- Carta M. (2012), "Waterfronts between Sicily and Malta: An Integrated and Creative Planning Approach" in *PortusPlus*, n. 3, 2012, pp.1-9.
- Clemente M. (2011), *Città dal mare. L'arte di navigare e l'arte di costruire le città*, Città e Architettura, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Clemente M. (2013), "Identità marittima e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare", in *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, Vol. 13, n. 1, pp. 181-194.
- Feyen J., Shannon K., Neville M. (a cura di, 2009), *Water and Urban Development Paradigms: Towards an Integration of Engineering, Design and Management Approaches*, CRC Press, London.
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (a cura di, 2004), "Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo", in *"Archivio di Studi Urbani e Regionali"*, Franco Angeli, Milano.
- Fusco Girard L., Cerrera M., De Rosa F., Di Palma M., Inglese P., Poli G. (2013), "A Spatial Decision Support System for the Stormwater Management", in Moccia F.D, Palestino M.F. (a cura di), *Planning Stormwater Resilient Urban Open Spaces*, vol. 3, collana Abitare il futuro/Inhabiting the Future, Clean, Napoli, pp. 203-214.
- Fusco Girard L. (2013), "Toward a Smart Sustainable Development of Port Cities/Areas: The Role of the "Historic Urban Landscape Approach", in *Sustainability*, Vol. 5, n. 10, pp. 4329-4348.
- Gasparrini C. (2014) "Porto, Spazio Pubblico e Città Metropolitana", in *Special Issue TRLA*, n. 13 (2), pp. 251-265.
- Giovinazzi O., Moretti M. (2009), "Città portuali e waterfront urbani: trasformazioni e opportunità", in *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol. 2, n. 3.
- Hein C. (a cura di, 2011), *Port Cities: Dynamic Landscapes and Global Networks*, Routledge, London.
- Losasso M. (2006), *Riqualificare i litorali urbani. Progetti e tecnologie per interventi sostenibili sulla fascia costiera della città di Napoli*, Clean, Napoli.
- Marshall R. (a cura di, 2004), *Waterfronts in Post-Industrial Cities*, Taylor & Francis, London and New York.
- Reinhard S., Folmer H. (a cura di, 2009), *Water Policy in the Netherlands: Integrated Management in a Densely Populated Delta, Issues in Water Resource Policy*, Ariel Dinar, Washington, USA.
- Russo M. (2010), "Napoli e la sua costa. Contraddizioni di un territorio duale", in Savino M. (a cura di), *Waterfront d'Italia. Piani Politiche Progetti, Studi urbani e regionali*, FrancoAngeli, Milano.

- Savino M. (a cura di, 2010). "Waterfront d'Italia: Piani Politiche Progetti", *"Archivio di Studi Urbani e Regionali"*, FrancoAngeli, Milano.
- Shannon K. (2009), "Water Urbanism: Hydrological Infrastructure as an Urban Frame in Vietnam", in Feyen J., Shannon K., Neville M. (a cura di), *Water and Urban Development Paradigms: Towards an Integration of Engineering, Design and Management Approaches*, CRC Press, London.
- Valenza A., Vignetti S. (a cura di, 2002), *L'analisi finanziaria dei progetti di intervento pubblico*, Progetto NUVAL, disponibile su nuval.formez.it.
- Zotta F. R. (2014), *EU Funding Opportunities 2014-2020. Practical Guide*, Cittalia-Anci Ricerche, disponibile su www.cittalia.it/images/EU_Funding_Opportunities_2014-2020_Practical_Guide.pdf
- Zukin S. (2009), *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*, Oxford University Press, New York.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Prove di rigenerazione urbana: norme, modelli, contesti nella sperimentazione istituzionale ANCI/Regione Toscana per la calibrazione della L.R.65/2014

Massimo Carta

MHC - *spin-off* accademico Università degli Studi di Firenze
Email: carta.massimo@gmail.com

Francesco Monacci

Università degli Studi di Firenze
Dipartimento di Architettura (DIDA)
Email: francesco.monacci@gmail.com

Abstract

Questo saggio argomenta sulle modalità di definizione e individuazione delle aree di rigenerazione urbana negli strumenti regolativi della Regione Toscana, che contestualmente al tentativo di radicale limitazione del consumo di suolo introdotto dalla LR 65/2014, ha rivisto le procedure per una più diffusa applicazione di pratiche di rigenerazione urbana presso i Comuni, e ha promosso con ANCI Toscana una sperimentazione in tal senso. Il lavoro svolto, in una fase nella quale pare riavviarsi il dibattito su di una controversa legge nazionale sul *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*, permette di avanzare alcune tesi: che si possa aumentare l'efficacia dell'azione di rigenerazione con una più mirata definizione del tipo di degrado al quale occorre rispondere; che si possa rafforzare il ruolo delle aree metropolitane, che si debba meglio definire la relazione tra aree differentemente connotate, che si debbano meglio integrare procedure e strumenti per l'innalzamento della qualità della relazione tra aree di rigenerazione urbana e aree non urbanizzate, anche intercluse nell'urbanizzato.

Parole chiave: Urban regeneration, urban design, regulation.

1 | Approcci alla rigenerazione urbana

Nella definizione sempre più condivisa di una agenda per le città e i territori italiani (Calafati 2014), entro gli scenari seppur vari che si possono delineare di una Italia al futuro (Lanzani e Pasqui 2011) emergono e si precisano le tante componenti costruite del patrimonio urbano, per le quali occorre prevedere a seconda dei casi conservazione, adattamento, trasformazione (Secchi 2005). Orientare e modulare le differenti intensità di modificazione alle quali sottoporre il patrimonio costruito, ovvero il cambiamento prestazionale, di usi e di significati di parti di città, è un processo complesso, che si può chiamare *rigenerazione urbana*. Il termine in Italia rimanda essenzialmente al tentativo fatto negli ultimi decenni, di europeizzazione delle politiche d'intervento nei luoghi, un tentativo che presupponeva innanzitutto la fiducia che l'interazione tra approcci e punti di vista appartenenti a diversi saperi potesse fondersi in una direzione fertile per attuare le necessarie strategie, politiche, azioni per risolvere le tante situazioni di degrado, di tipo diverso e articolato, entro i tessuti urbanizzati delle città italiane¹.

¹ Grande interesse ha riscosso l'istituzione nella seconda metà degli anni '90 in Gran Bretagna della "urban task force", presieduta dall'architetto Richard Rogers (Rogers, 1995): al tempo l'intero sistema della pianificazione e gestione territoriale inglese di livello nazionale viene orientato strategicamente – anche attraverso la attività di agenzie e partnership pubbliche ed una adeguata dotazione finanziaria – ad affrontare il complesso problema della rigenerazione urbana.

Nel nostro paese si è cercato e si cerca con alcuni programmi complessi di dare gambe a questo approccio, sebbene il bilancio sia alquanto controverso (D'Onofrio e Talia 2015): oltre gli interventi sulle grandi aree dismesse, o i programmi ministeriali sul rilancio delle periferie che ancora non paiono disporre delle risorse sufficienti e di strutture amministrative adeguate, la cultura dell'agire urbano (condivisa, cooperativa, collaborativa) si è diffusa in maniera capillare e si esprime attraverso varie modalità con l'emergere da diverse direzioni e contesti di segnali interessanti². Ancora più interessante cogliere questi segnali che si incrociano con altri fattori: una sempre più evidente connotazione del *settimo ciclo edilizio*, tutto orientato al 'costruire sul costruito', indicato (forse con qualche ottimismo) da alcuni come la seconda rivoluzione industriale per le costruzioni (CRESME 2016); la recente ripartenza del disegno di legge sul *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*³ un testo molto controverso che ha forse perso qualche carattere di innovatività che possedeva inizialmente³.

Spesso la pratica pianificatoria non riesce a intercettare questa complessità di situazioni urbane che richiedono strumenti flessibili, più attrezzata com'è a governare le trasformazioni con strumenti urbanistici canonici, attraverso gli uffici tecnici degli enti, che agiscono con logiche spesso determinate da una stretta relazione con la cultura delle 'opere pubbliche' (Laino 2014). Così paradossalmente anche in Toscana parte delle attività di trasformazione urbana degli ultimi venti anni sono state attuate al di fuori se non in contraddizione con gli strumenti di piano (spesso per i limiti interpretativi di questi stessi strumenti, o per la lentezza e una certa rigidità delle procedure): sia che si trattasse delle micro-modificazioni spinte 'dal basso', spesso interessanti e diffuse e capaci di incidere con efficacia sulle qualità minute dei luoghi, sia che si trattasse di macro-operazioni di trasformazione realizzate 'in variante' alla pianificazione corrente. Il caso che si illustra è ancora tutto interno al filone che si può definire regolativo/amministrativo della rigenerazione urbana: nel tentativo di potenziare alcuni strumenti premiali entro le procedure correnti, per accrescere la coerenza degli interventi e la certezza dei tempi della loro realizzazione, avendo fiducia che l'investitore privato che possiede le risorse trovi sufficienti gli incentivi proposti. Ma segna anche la volontà da parte di Anci Toscana e Regione di assumere la complessità del campo di azione e di tentare risposte più veloci e adeguate ai problemi, e indagare le modalità migliori per avviare utili interazioni tra le diverse accezioni della rigenerazione urbana.

2 | L'approccio normativo: un approfondimento

In questo quadro la Regione Toscana affronta alcuni aspetti della *rigenerazione urbana*, con la concomitanza dell'elaborazione di due importanti provvedimenti: l'emanazione della legge 65 del 2014 sul governo del territorio che include diversi articoli sull'istituto della rigenerazione e l'approvazione, nel 2015, del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico.

La legge regionale tra i suoi obiettivi fondamentali contiene, infatti, un robusto tentativo volto ad arginare il fenomeno del consumo di suolo, avvertito come una minaccia non solo per la qualità degli insediamenti esistenti ma, soprattutto, come criticità nei confronti dell'agricoltura e della riduzione dei servizi ecosistemici offerti dal territorio rurale. Il dispositivo messo in campo dalla legge regionale per il raggiungimento di tale importante traguardo riguarda essenzialmente la distinzione puntuale del territorio urbanizzato da quello rurale, mediante la differenziazione delle procedure per intervenire in questi due ambiti e l'esclusione di nuova artificializzazione a scopo residenziale al di fuori dei limiti dell'urbano⁴. La scelta di operare attraverso tale modalità è accompagnata da una forte enfasi data alla riqualificazione dei tessuti urbani contemporanei e alla possibilità offerta ai Comuni, in fase di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione al PIT, di "sforare" tale limite attraverso interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana che contribuiscano al miglioramento del margine urbano.

² Le modalità attraverso le quali si può attuare la rigenerazione della città contemporanea sono estremamente variegata perché se ne possa fare anche solo un elenco di qualche esautività: ad esempio l'emergere di nuovi modelli cooperativi di economia urbana determina l'esigenza di disporre di spazi per attività produttive innovative quali fab-lab, luoghi di co-working, hub di comunità, orti condivisi, e tanto altro. Si tratta di un variegato e vasto arco di attività per la produzione di beni e servizi di cui cresce la domanda ma che gli attori tradizionali pubblici e privati faticano a garantire, e che dunque porta gruppi di cittadini ad attivarsi spontaneamente per la creazione di modelli più flessibili di economia locale. Si veda ad esempio il sito www.eutropian.org, oppure le molte iniziative di autocostruzione e recupero a scale anche molto minute, ben rappresentate ad esempio nel recente festival sull'autocostruzione T-Kit tenuto a Roma nel 2016, cfr. cantiericomuni.org.

³ Il 12 Maggio del 2016, la Camera dei Deputati ha approvato e trasmesso al Senato della Repubblica il disegno di legge così chiamato (n°2039), tappa di un percorso iniziato nel 2012 anche grazie all'allora ministro delle Politiche agricole del governo Monti, Mario Catania.

⁴ La perimetrazione del territorio urbanizzato è uno dei compiti fondamentali che la legge regionale affida al piano strutturale comunale o al piano strutturale intercomunale e deve essere eseguito tenendo conto di un'individuazione di massima contenuta all'interno del Piano Paesaggistico regionale approvato.

La LR n. 65/2014 che riprende la precedente legge regionale 40 del 2011 di recepimento, a sua volta, del D.L. 70 del 2011, dedica un intero capo al tema del riuso del patrimonio edilizio esistente e della rigenerazione urbana (Chierroni e Belli 2015); tale capo è preceduto da due articoli che ben illustrano la particolare declinazione della rigenerazione urbana da parte del legislatore; il primo è, come detto in precedenza, l'art. 4 dove, nell'individuazione del perimetro del territorio urbanizzato, è indicata l'eccezione di poter effettuare trasformazioni che comportano nuovo consumo di suolo a fini residenziali al di fuori del territorio urbanizzato nel caso di interventi di rigenerazione urbana volti alla riqualificazione del margine urbano. Un secondo riferimento importante è quello contenuto nell'art. 57, dove viene specificata la possibilità da parte della Regione di supportare economicamente i processi di rigenerazione urbana mediante contributi ai comuni per la redazione degli atti di ricognizione.

Ciò, unitamente alle indicazioni del nuovo PTT, mostra la tendenza del legislatore toscano a far concorrere la rigenerazione urbana alla lotta contro il consumo di suolo agricolo, similmente alla già citate iniziative del legislatore nazionale. Gli artt. 122-127 trattano dell'istituto della rigenerazione urbana, attraverso l'individuazione delle finalità e degli ambiti di applicazione, la disciplina degli interventi e le relative procedure e, infine, le misure per l'incentivazione degli interventi di rigenerazione urbana. Un ultimo articolo, il 191, tratta delle riduzioni fiscali in termini di oneri di urbanizzazione per gli interventi di rigenerazione⁵.

Ai fini del racconto dell'esperienza raccolta in questo saggio preme sottolineare alcuni aspetti della legge. Il primo riguarda l'ambito spaziale di applicazione della rigenerazione urbana, che deve essere all'interno del perimetro del territorio urbanizzato o collocato lungo i margini urbani come previsto dall'art. 4 co. 4, e connotato da degrado urbanistico e socio-economico; sempre la legge specifica i contesti dove la rigenerazione non può essere applicata, ovvero: agli edifici eseguiti in assenza di titolo abilitativo edilizio; agli edifici e i tessuti urbanistici riconosciuti di valore storico dagli atti di governo del territorio; agli edifici situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità; agli edifici ricadenti in aree a pericolosità geologica o idraulica; agli edifici vincolati quali immobili di interesse storico ai sensi della parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.



Figura 1 | Area di rigenerazione urbana "La fontina", Comune di San Giuliano (PI), particolare dello schema progettuale con l'individuazione dell'edificato storico presente. Fonte: elaborazione degli autori.

⁵ La legge 65 riconosce agli interventi di rigenerazione urbana le seguenti finalità: a) favorire il riuso delle aree già urbanizzate per evitare ulteriore consumo di suolo e rendere attrattiva la trasformazione delle stesse; b) favorire la densificazione delle aree urbane per a migliore sostenibilità economica dei sistemi di mobilità collettiva; c) mantenere e incrementare l'attrattività dei contesti urbani in ragione della pluralità delle funzioni presenti; d) garantire la manutenzione ordinaria e straordinaria e l'innovazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni collettive; e) favorire, anche con procedure di partecipazione civica, la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana.

Il secondo aspetto da evidenziare riguarda i caratteri procedurali previsti dalla legge.

Gli interventi di rigenerazione urbana, infatti, sono avviati unicamente dall'amministrazione comunale che deve procedere all'individuazione delle aree da sottoporre a rigenerazione urbana all'interno del proprio Piano Operativo o, in alternativa, tramite un apposito procedimento denominato *atto di ricognizione*; tale individuazione deve contenere il perimetro esatto dell'area di rigenerazione, la documentazione delle condizioni di degrado, gli obiettivi di riqualificazione, i parametri edilizio-urbanistici da rispettare nella progettazione degli interventi, le eventuali premialità in termini di superficie utile lorda. Una volta individuate le aree di rigenerazione, la legge regionale specifica le modalità e tempi per la presentazione dei piani di intervento da parte di soggetti pubblici e privati che devono possedere, comunque, la maggioranza assoluta del valore catastale dei beni all'interno dell'area. L'aspetto sicuramente più stimolante per la presentazione dei piani di intervento riguarda le tempistiche fortemente ridotte rispetto ai tradizionali tempi della pianificazione attuativa.

3 | Una applicazione sperimentale

La Regione Toscana e Anci Toscana a dicembre 2013 hanno firmato un Accordo per sperimentare con i Comuni la ricognizione delle aree urbane degradate ai fini dell'applicazione delle disposizioni regionali sulla rigenerazione urbana delineate sopra; tutti i Comuni sono stati invitati a presentare una manifestazione d'interesse entro marzo 2014.



Figura 2 | Schema progettuale per una delle sub aree di rigenerazione - *ex Goggini* - individuata nel Comune di Santa Croce sull'Arno (PI). L'area in oggetto è circondata da residenze, e in prossimità all'area golenale del fiume Arno.

Fonte: elaborazione degli autori.

Tra i quarantacinque Comuni che hanno manifestato interesse ad aderire al progetto, ne sono stati selezionati venti con caratteristiche coerenti con gli obiettivi del capo IV della legge 1/2005⁶ e che ospitassero aree potenzialmente idonee a svilupparne le finalità⁷. Anci Toscana con una gara espletata tra

⁶ Il bando aperto ai comuni per la presentazione di aree per la sperimentazione è avvenuto in una fase precedente all'approvazione della LR 65/2014 in cui vigeva ancora la LR 1/2005.

⁷ I requisiti richiesti comprendevano il fatto che svolgessero funzioni in materia di governo del territorio in forma associata con altri Comuni anche loro proponenti; che avessero aree connotate da degrado urbanistico e socio-economico di effettiva rilevanza sovra-comunale; che consentissero di diversificare la sperimentazione con il coinvolgimento dei territori del maggior numero di Province e con il coinvolgimento di Comuni nelle diverse fasce di popolazione (fino a 10.000, da 10.001 a 50.000, oltre 50.000).

dicembre 2014 e Gennaio 2015 ha selezionato quattro coppie di professionisti, a ciascuna delle quali è stato assegnato uno dei quattro lotti nei quali erano stati ripartiti i venti comuni selezionati⁸.

Chi scrive si è occupato del lotto uno⁹ con una proposta che ha assunto il valore esemplificativo e prototipale dell'esperienza, tentando di incrociarla con le riflessioni svolte in ricerche pertinenti quali la redazione delle 'Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea', che formano l'Allegato 2 al PIT con valenza paesaggistica (Carta 2013), e le operazioni conoscitive svolte nei lavori di redazione del PTCP di Lucca (Lucchesi 2013; Rovai 2015). Anche queste esperienze hanno orientato la delineazione di un set di “strumenti” da discutere con il gruppo di lavoro e che potessero contribuire ad un avanzamento sia all'attività di valutazione *ex ante* di piani e programmi di rigenerazione urbana per le aree prescelte, sia che potessero fungere da verifica *ex post* dell'efficacia degli stessi, ad iniziare dalla misura dell'innalzamento del livello prestazionale delle aree rispetto alle principali problematiche ambientali, sociali ed economiche che ne avevano determinato l'individuazione.



Figura 3 | Schema progettuale per l'area di rigenerazione I Poggi, Massa. Le caratteristiche dell'area hanno determinato ipotesi progettuali riguardanti l'innalzamento della qualità dello spazio pubblico e della dotazione di servizi.

Fonte: elaborazione degli autori.

Il campionario di casi affrontati nel lotto uno si potrà solo delineare brevemente: una parte importante della sperimentazione prevedeva la redazione congiunta con gli uffici tecnici dei comuni di *progetti preliminari* entro le aree da delimitare nell'atto di *ricognizione*, che potessero meglio orientare l'iniziativa privata, in aree già oggetto di progettualità specifiche entro i piani vigenti che tuttavia non avevano avuto seguito attuativo.

Si tratta dunque in alcuni casi - area La Fontina, Comune di San Giuliano, PI - di grandi aree a precedente specializzazione produttiva, di vecchio insediamento con parti in aggiunta e in addizione di recente realizzazione e molto frazionate, ora sottoutilizzate, ai margini dei tessuti urbanizzati, con presenza di attività produttive, servizi, grande distribuzione, e con edificato di pregio (archeologia industriale) accanto a edilizia produttiva o commerciale di più recente realizzazione. Questa commistione di edilizia di diverso pregio ha suggerito nella stesura dei progetti preliminari di includere anche gli edifici storici pregiati entro

⁸ Per la Regione Toscana hanno partecipato al progetto Antonella Turci, Cinzia Gandolfi, Serena Borsier, Paolo Lucattini. Per Anci Toscana hanno collaborato Marcella Tatavitto, Filippo Frangioni, Osman Bucci, Lorenzo Paoli, Enrico Amante, Francesca Nuti, Riccardo Baracco, Sandro Bartoletti. Anci Toscana ha selezionato i seguenti professionisti individuati a seguito di selezione utilizzando il finanziamento messo a disposizione dalla Regione: altre agli scriventi, Michela Chiti e Valeria Lingua, Gianfranco Gorelli e Francesca Masi, Adele Caucci ed Emanuela Spiotta.

⁹ Su ciascuna delle aree è stata prodotta una scheda specifica, secondo il modello concordato dal gruppo di lavoro. Tutti i materiali dalla sperimentazione sono consultabili su <http://www.rigenerazionetoscana.it>.

il progetto di rigenerazione. Sono presenti problemi prestazionali (obsolescenza e/o non adeguatezza degli edifici alle necessità funzionali attuali); urbanistici (dotazione e localizzazione di servizi, accessibilità, conflitti tra funzioni contermini) e paesaggistici (qualità architettoniche e dei materiali verdi etc.). Di queste aree è emersa in particolare la necessità di lavorare sul margine secondo una ipotesi di applicazione e specificazione dei criteri desunti dal già citato *Allegato 2* del Piano Paesaggistico.



Figura 4 | Schema progettuale per l'area di rigenerazione di *Campo di Marte*, Lucca. L'area comprende strutture sanitarie dismesse o in via di dismissione. Fonte: Elaborazione degli autori.

Differentemente connotate - Comune di Santa Croce sull'Arno - sono le aree produttive monofunzionali dismesse e diffuse entro tessuti compatti in contesti che hanno subito forti dinamiche di trasformazione delle modalità produttive "di distretto", che ne hanno determinato situazioni di vero e proprio *shrinking* (Coppola 2012): qui tessuti urbani anche molto densi sono interessati nel loro insieme dalla presenza di aree e contenitori dismessi e degradati, a volte inquinati e insalubri e bisognosi di costose operazioni di bonifica, a volte posti ai margini con aree naturalistiche o rurali. Qui, così come in altre aree, è emersa la necessità che le procedure di rigenerazione possano essere allargate anche a *sistemi* di aree entro ambiti coerenti e delimitati, introducendo un ragionamento su di un *ambito di relazione* non previsto dalla norma.

Altro caso - Comune di Massa/I Poggi - le ampie aree urbane a prevalente carattere residenziale, con alta proporzione di edilizia sociale che non presentano abbandono ma tipi di degrado definiti dalla composizione sociale, dallo stato di manutenzione degli immobili e dalla dotazione di servizi. Aree ove le ipotesi di rigenerazione urbana coinvolgono una dimensione legata alle politiche di *social housing* (Orioli 2014). Qui le procedure di rigenerazione sono da adeguare fortemente, qui l'attore pubblico deve svolgere un ruolo trainante (Modigliani e Bruca 2015), e le premialità in termini di SUL proposte dalla LR 65/2014 non paiono efficaci per stimolare un intervento prioritario sullo spazio pubblico.

In questa veloce ricognizione emergono le aree maggiormente adatte ad avvantaggiarsi di un approccio procedurale come quello promosso dalla LR 65/2014: sono quelle che hanno delle caratteristiche di chiara obsolescenza, ma siano in posizioni di assoluto pregio urbanistico; non abbisognino di grandi investimenti in termini di infrastrutturazione e/o urbanizzazione; possano contare su di un assetto proprietario ottimale misto pubblico/privato; ospitino attrezzature difficilmente recuperabili agli usi originali a causa dei nuovi livelli prestazionali richiesti dal commercio, dai servizi sanitari, dalle forme della residenza; abbiano una dimensione relativamente contenuta, e possano dunque prestarsi ad una reinterpretazione che recuperi anche in parte edifici di pregio per i quali ipotizzare nuove destinazioni d'uso. Sono i casi di Lucca: Campo di Marte e Pulia. Su quest'ultima, per le caratteristiche sopra accennate, si è deciso di svolgere la

simulazione di un processo partecipativo¹⁰ (previsto dalla LR 65) per sottoporre al dibattito incardinato su scenari alternativi una forma semplificata di *masterplan*, interpretando in questo modo il processo per giungere ad un progetto preliminare.

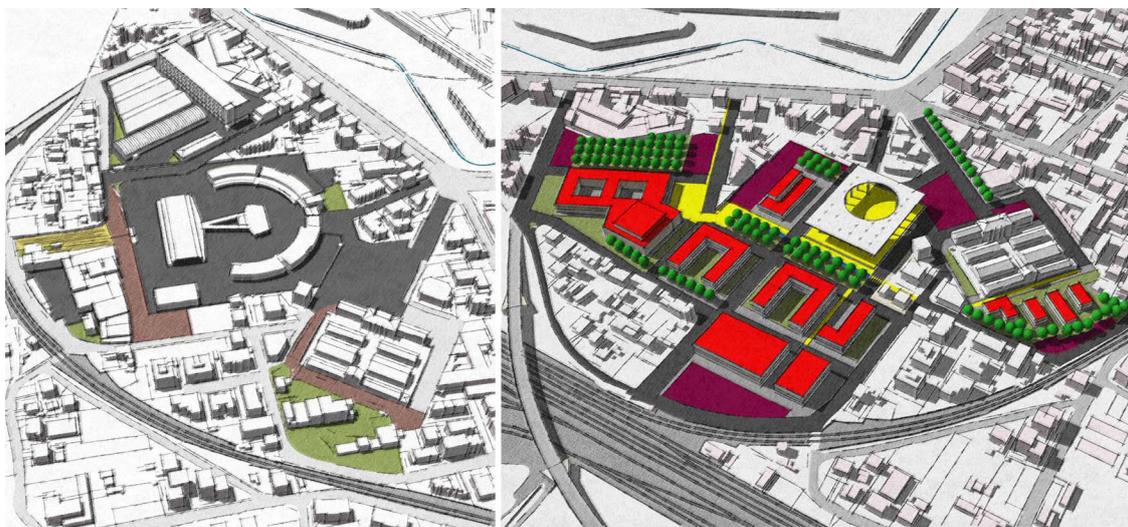


Figura 5 | Area di rigenerazione di Pulia, Lucca. A sinistra, lo stato di fatto, a destra l'ipotesi di schema progettuale. Su quest'area è stata effettuata una simulazione di processo partecipativo svolta "per scenari", che ha selezionato alcuni elementi poi riportati nello schema. Fonte: elaborazione degli autori.

4 | Alcuni esiti della sperimentazione

Gli strumenti messi in campo dalla LR65 non hanno la pretesa di esaurire la possibilità di intervento su di un campo così complesso come quello della rigenerazione urbana, che deve essere affrontato con politiche, strumenti e azioni adeguate; basti pensare ai temi emergenti riferiti alla resilienza, oppure alle politiche per una ottimale ripartizione modale della mobilità (Colleoni e Boffi 2014) o della giustizia sociale (Secchi 2013) per citarne solo alcuni. Gli esiti della sperimentazione riguardano nello specifico sia temi procedurali e normativi¹¹, sia dimensioni più generali.

Rispetto alle procedure, un primo aspetto riguarda alcuni snodi non sufficientemente chiari nella formazione del piano di intervento e, in particolare, se questo, quando interessi beni paesaggistici tutelati dal Codice, sia o meno da assoggettare alla conferenza paesaggistica prevista dal PIT, e se tale strumento sia tra gli atti soggetti a Valutazione Ambientale Strategica (art. 14).

Un secondo aspetto riguarda l'eccessiva vaghezza del dettaglio progettuale richiesto dalla legge nelle elaborazioni previste all'interno del piano di intervento (art. 126, comma 2,); a tal proposito si ritiene indispensabile reintrodurre, come era specificato nella precedente L.R. 1/2005, all'art 74 *quinquies*, il *progetto preliminare* per una chiara individuazione delle caratteristiche dell'intervento e una più agevole comprensione da parte del comune e dei soggetti ammessi al processo partecipativo della futura configurazione spaziale dell'area.

Un terzo aspetto, infine, attiene all'opportunità di mantenere o meno l'esclusione dalle aree di rigenerazione urbana, ai sensi del comma 3 dell'art. 122, degli edifici riconosciuti di pregio per il loro valore storico-architettonico: tale esclusione, nella formulazione attuale, porta infatti, ad escludere i tessuti storici dalle operazioni di rigenerazione quando, invece, tali ambiti costituiscono un motore e un elemento qualificante dell'area di trasformazione. La proposta consiste nel consentire su tali immobili categorie di intervento volte esclusivamente alla ristrutturazione dei fabbricati ed eventualmente nell'escludere la relativa superficie utile lorda dal computo ai fini delle premialità volumetriche.

Per quanto riguarda aspetti meno procedurali questo tipo di attenzione alla rigenerazione urbana deve essere resa più *accogliente* rispetto alle diverse e molteplici modalità di possibile modificazione dei tessuti urbani e degli spazi pubblici della città contemporanea, affinché tutte le energie di trasformazione, e specie quelle non afferenti alla sfera pubblica, possano sprigionarsi sui singoli contesti verso obiettivi comuni e

¹⁰ Gestito da Sociolab Ricerca Sociale, Firenze.

¹¹ Rispetto ai quali il gruppo di lavoro ha congiuntamente articolato una proposta per un aggiornamento della LR/65, con un contributo specifico dell'Avv. Enrico Amante.

nel quadro di un solido *frame* strutturale e infrastrutturale. Gli esiti operativi della sperimentazione¹² pongono domande su quali siano stati i motivi dell'insuccesso delle progettualità mai attecchite su queste aree, e se siano sufficienti le premialità in termini di Sul e la riduzione dei tempi di rilascio di concessione previsti dalla LR 65/2014 per avviare la rigenerazione. La sperimentazione ha fatto senz'altro emergere la necessità di:

- una più esatta specificazione dei tipi del degrado, per meglio valutare e selezionare le aree eleggibili alle premialità di legge per questo tipo di procedura;
- una migliore definizione, negli strumenti di pianificazione strutturale e operativa, di gerarchie e articolazioni reciproche delle aree individuate come vocate ad azioni di rigenerazione urbana entro le aree metropolitane, spingendo verso la loro potenziale interazione multiscale e intercomunale;
- una maggiore integrazione tra procedure e strumenti per l'innalzamento delle interazioni tra aree di rigenerazione urbana, margini urbani e aree intercluse non urbanizzate, con un'attenzione specifica alla progettazione delle migliori relazioni tra le diverse aree (Cariello e Selicato 2015; Carta 2016)¹³.

Attribuzioni

Il saggio è stato sviluppato e discusso congiuntamente dai due Autori; la redazione delle parti '3' e '4' è comune, la parte '1' è a cura di Massimo Carta, la parte '2' è a cura di Francesco Monacci.

Riferimenti bibliografici

- Calafati A. G. (2014), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Cariello A., Selicato F. (2015), "La densificazione degli ensemble periurbani di edilizia residenziale pubblica nel territorio pugliese. ITALIA 45..45. Radici, condizioni Prospettive". *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia, Planum Publisher.
- Carta M. (2012), "Note sul rapporto tra invarianti e ambiti in una esperienza di piano paesaggistico", in Poli D. (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*, Firenze University Press, Firenze, pp. 177-181.
- Carta M. (2013), "La riparazione della città diffusa", in R.E.D.S Rome Ecological Design Symposium, atti del convegno AA.VV., Monograph.research 2013, Roma.
- Carta M. (2016 - prossima pubblicazione) "The Landscape plan of the Tuscan Region (Italy): identification, role and project of the in-between spaces", *EURAU 2016 – European Symposium on Research in Architecture and Urban Design: In Between Scales*, proceedings, 28-30th September 2016, Bucharest.
- Carta M., Fanfani D., Machado e Moura C. e Vezzosi R. (2007), "Report finale di ricerca", *PICTURE Promoting Innovative Clusters Through Urban Regeneration*. Prato, Progetto Interreg IIC DISTRICT, Inedito.
- Chierroni V., Belli L. (2015), "Interventi per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione urbana", in De Santis F. (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislative e di responsabilità*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 687-704.
- Chiti M., Lingua V. (2015), "La dimensione della rigenerazione urbana in Toscana: sperimentazioni in atto", IX Giornata di Studi INU, Infrastrutture blu e verdi, reti virtuali, culturali e sociali, Roma, *Urbanistica Informazioni*, Special Issue.
- Coppola A. (2012), *Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana*, Laterza, Roma-Bari.
- Colleoni M. e Boffi M. (2014), "Nuova morfologia della mobilità e politiche urbane", in *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, A. G. Calafati, Donzelli, Roma: 401-421.
- CRESME (2016), *Il mercato delle costruzioni 2016. XXIII rapporto congiunturale e previsionale* Cresme
- D'Onofrio R. e Talia M., (a cura di, 2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, Franco Angeli, Milano.

¹² Nessuno dei cinque comuni del lotto interessati da questa esperienza ha adottato, ad oggi, l'atto di perimetrazione sulle aree oggetto di sperimentazione.

¹³ Possibile riferimento il lavoro interpretativo fatto recentemente dal Piano paesaggistico regionale, che classifica i tessuti urbani e offre alcuni criteri che potrebbero essere ripresi fin nel protocollo ITACA alla scala urbana (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli Appalti e la compatibilità ambientale, www.itaca.org). L'incarico ha infatti comportato un tentativo di "Applicazione in via sperimentale, coordinandosi con le strutture tecniche dei Comuni di riferimento e della Regione, degli indicatori in corso di definizione nell'ambito dell'Accordo per l'attuazione del Protocollo Itaca relativo alla valutazione della sostenibilità degli interventi di rigenerazione urbana (sostenibilità ambientale energetica, qualità urbanistica-architettonica, sostenibilità sociale, mobilità)".

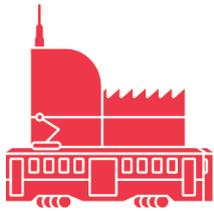
- Laino G. (2014), "Atelier 9. Rigenerazione dei quartieri: esperienze europee a confronto. Introduzione". Atti della XVII Conferenza nazionale SIU, *L'urbanistica Italiana nel Mondo, Milano 15-16 maggio 2014*, Planum Publisher.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Franco Angeli, Milano.
- Lucchesi F., Carta M., Giusti B., Meraviglia L., Monacci F., et al. (2013), "Un ritratto della Provincia di Lucca. Visualizzazione cartografica dei dati censuari ISTAT", *Atti 17a Conferenza Nazionale ASITA, 5 – 7 novembre 2013*, Riva del Garda. .
- Modigliani D., Bruca M. T. (2015), "Il concorso internazionale Rigenerare Corviale", *Urbanistica Informazioni*, n. 263, pp. 74/75.
- Munarin S., Tosi M. C. (2014), "Accessibilità, walking distance, giustizia spaziale. Riflessioni sulla «efficienza statica» della città italiana", in Calafati A. G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 321-337.
- Orioli V. (2014), "La riqualificazione dei quartieri di edilizia sociale come campo di sperimentazione per il progetto urbano. L'urbanistica italiana nel mondo", *Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Milano, Planum Publisher.
- Rogers R., (a cura di 1995), *Towards an urban renaissance. Urban task force*, Spon, London.
- M.Rovai M., Fastelli L., Lucchesi F., Monacci F., Bruno G., et al. (2015), "Strategie per il contenimento del consumo di suolo: qualificare il valore degli spazi aperti attraverso un indicatore multidimensionale". Atti conferenza *Recuperiamo terreno*, Milano, ISPRA.
- Monacci F., Rovai M., Fastelli L., Carta M. (2013), "I territori della neoruralità. Un repertorio georeferenziato per la Provincia di Lucca", *Atti della 17a Conferenza Nazionale ASITA, 5-7 novembre 2013*, Riva del Garda.
- Secchi B. (2005), *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Roma-Bari
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Sitografia

I diversi materiali esito dell'esperienza di rigenerazione sono pubblicati al link seguente: www.rigenerazionetoscana.it/
 Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della regione Toscana www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico.

Riconoscimenti

Si ringrazia: Fabio Maulella per la collaborazione; il gruppo di lavoro ANCI Toscana e di Regione Toscana applicato alla sperimentazione; i tecnici e gli amministratori dei Comuni afferenti al lotto 4, che hanno partecipato alla sperimentazione. In particolare Giulia Deidda e Carlo Tamberi (Santa Croce sull'Arno), Serena Mammini e Maurizio Tani (Lucca), Sergio di Maio, Monica Luperi e Simona Coli (San Giuliano), Antonella Petrucci, Eugenia Bonatti (Pietrasanta), Venicio Ticcianti, Lorenzo Tonarelli (Massa).



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

La rigenerazione delle città in contrazione. Il caso dei comuni medio-piccoli del Nord Italia

Barbara Caselli

Università degli Studi di Parma
DICATeA - Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente del Territorio e Architettura
Email: barbara.caselli@studenti.unipr.it

Paolo Ventura

Università degli Studi di Parma
DICATeA - Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente del Territorio e Architettura
Email: paolo.ventura@unipr.it

Abstract

La stagnazione demografica di alcune città italiane, con intensità più o meno elevate a seconda dell'intensità della concomitante crisi economica, di regola non è accompagnata dall'arresto dell'espansione urbana. Il contenimento del consumo del suolo ha luogo comunque in un momento successivo ed è maggiore in presenza di usi del suolo agricoli. Nonostante la delocalizzazione di attività produttive causi la dismissione di parti di tessuto urbano esistente procede inesorabile l'espansione oltre i confini dell'urbanizzato.

La tesi è avvalorata da una serie di studi su ambiti campione tra piccoli comuni del nord Italia che negli ultimi dieci anni dimostrano una tendenziale riduzione delle densità insediative. Il processo di rapida urbanizzazione iniziato nel dopoguerra è progredito nonostante dagli anni Settanta in poi alcune città cominciarono a perdere popolazione.

Questo ossimoro rende necessaria una riflessione sul ruolo della pianificazione urbanistica e territoriale per equilibrare le azioni di rigenerazione nei diversi contesti in declino poiché essi spesso sono affiancati da realtà ancora in crescita con cui difficilmente riusciranno a competere dal punto di vista economico e sociale.

Le criticità con cui ci si scontra nel prefigurare possibili scenari di rigenerazione, oltre alla tendenza al continuo consumo di suolo, sono la disparità nella distribuzione delle risorse economiche, concentrate in poche grandi città, e la pianificazione territoriale non sempre adeguata a riequilibrare le azioni locali ad un livello sovraordinato.

Parole chiave: urban regeneration, planning, urbanization.

1 | Criticità legate alla contrazione in Italia

Città che avevano conosciuto un rapido sviluppo industriale, con forte incremento demografico, per effetto di un successivo periodo di declino economico, cominciano a perdere abitanti. Questo il fenomeno di contrazione urbana che ha suscitato l'interesse di numerosi programmi di ricerca in Europa e negli Stati Uniti a partire dai primi anni 2000 (Audriac, 2007).¹

L'esperienza della rapida e continua crescita progressivamente rallenta la sua corsa sfociando in situazioni di contrazione demografica il cui effetto visibile è l'aumento degli spazi abbandonati. L'intensità più o

¹ Tra i tre più noti il primo in ordine cronologico, dal titolo *Shrinking Cities*, è promosso dalla *Kultur des Bundes* e si prefigge l'obiettivo di mappare il processo e di prefigurare possibili scenari di rigenerazione per risolvere il problema dello spopolamento delle città della Germania orientale avviato in seguito alla caduta del muro di Berlino (i contributi raccolti studiano sei diversi contesti territoriali, Germania dell'Est, Russia, Stati Uniti, Inghilterra, Italia e Giappone). Altri due importanti programmi, l'ultimo dei quali conclusosi nel 2013, sono stati sponsorizzati da fondi europei.

meno elevata della dismissione dipende da più fattori di contesto ma ha pure uno stretto legame con l'intensità della concomitante crisi economica.

Per lungo tempo non ci si è occupati di recuperare le zone abbandonate cercando sempre nuovi spazi da urbanizzare ma in anni recenti l'intervento sull'esistente è diventato prioritario². Tuttavia l'accentramento dei fondi soprattutto nelle grandi città sfavorisce la ripresa dei contesti urbani più marginali.

In Italia sono ben visibili gli effetti della crisi economica sul territorio anche se pare che oggi l'economia sia in lieve ripresa.³ Nel caso italiano è ben nota la dismissione per effetto della delocalizzazione delle aree produttive e l'abbandono di alcuni insediamenti agricoli mentre, diversamente da altre realtà internazionali, a causa del nostro sistema di proprietà frammentato, appare più modesto l'abbandono del tessuto residenziale.

Un primo indicatore della contrazione è senz'altro la stagnazione demografica. La crescita demografica infatti si è arrestata in Italia: è ciò che risulta dai dati di bilancio demografico annuali dell'Istat (Istat 2015).

Tabella I | Tassi di crescita demografica a livello nazionale in diminuzione (Fonte dati Istat).

| Popolazione | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------|------------|------------|------------|
| Totale | 60.782.668 | 60.795.612 | 60.674.003 |
| Tasso di crescita | 1,84% | 0,02% | -0,20% |

Recenti studi hanno tentato di individuare i nuclei di contrazione, detti «Italia del disagio» (Istat 2015). Si tratta di città che poco alla volta perdono popolazione e con essa i servizi elementari ed essenziali per i cittadini, in primis ospedali, scuole e uffici postali. I numeri parlano di un quinto dei comuni italiani e di un sesto della superficie nazionale destinata all'abbandono e ad un progressivo inselvaticamento (Caporale 2016).

Le zone del disagio sono individuate principalmente nell'entroterra del Sud Italia e sulle isole eppure non mancano casi di declino anche al Nord in aree montane e pedemontane (Legambiente 2014)⁴. Difficile è generalizzare poiché si nota una certa disparità di comportamento tra zone che si classificherebbero come omogenee da un punto di vista geografico, morfologico e urbano, questo è dovuto soprattutto alla diversità nei sistemi economici locali.⁵

Un altro indicatore della contrazione in Italia è legato alla densità abitativa⁶ in diminuzione per effetto dell'aumento del tessuto urbano (Ventura, 2009). Il principio che l'uso del suolo debba essere sempre più ridotto se non nullo, contrasta apertamente con la pianificazione dell'espansione urbana prevista dai piani vigenti, soprattutto quelli più datati, e la criticità aumenta quando si ha a che fare con città che ristagnano demograficamente.

2 | Casi studio nel Nord Italia

Secondo il Rapporto Istat 2015, circa la metà del territorio nazionale ha un consumo di suolo minimo, ma della restante metà, in ben 160 distretti (quasi un quarto della superficie nazionale) i valori raggiungono un livello massimo sia nelle aree urbane che in quelle extraurbane. Si tratta per lo più dei territori del nord della pianura lombarda (conurbazione Milanese) ed emiliano-veneta, in cui il sistema insediativo è ormai riconosciuto come un modello di «città diffusa» (Barbieri 2015, 223) caratterizzato da alti valori di frammentazione dei margini urbani. Il valore percentuale di consumo di suolo sulla superficie regionale

² Si è assistito ad un'intensa stagione di trasformazioni, soprattutto nelle grandi città Europee, per mutare destinazione d'uso, aspetto e ruolo agli spazi inutilizzati all'interno del tessuto urbano. Tra i casi Italiani ci sono le grandi trasformazioni che hanno interessato la città metropolitana di Milano, ad esempio il progetto City Life. Un altro esempio La Darsena di città di Ravenna, una superficie di circa 136 ettari (quasi pari all'estensione del centro storico) che ospitava il vecchio quartiere portuale su cui è in attuazione un programma di riqualificazione attraverso un percorso partecipato tra i cittadini. (Caso studio presentato alle giornate Urbanpromo XII edizione, Milano 2015, con l'intervento della Responsabile Ufficio Piani, Comune di Ravenna, Francesca Proni dal titolo «Darsena di Ravenna: azioni per la rigenerazione del Waterfront – i riusi urbani»).

³ La ripresa economica in Italia è in ritardo rispetto alla situazione mondiale ed europea che già dal 2014 ha avuto un recupero di attività, seppur modesto.

⁴ Secondo una ricerca promossa da Legambiente e Unincamere, nel 1996 il 'disagio' riguardava 2.830 comuni, imponendo una migrazione prospettica alle nuove leve della popolazione residente, pari a cinque milioni. Nel 2001 i comuni divengono 3.292, nel 2006 fanno 3.556, nel 2011 sono già 3.959, quest'anno si arriverà alla cifra record di 4.395.

⁵ I sistemi locali del lavoro 2011 sono 611 per una popolazione nazionale, a giugno 2014, di 60.770.430 abitanti. L'80 % dei sistemi locali italiani non sono distretti industriali specializzati e del restante 20% circa la metà è in stato sofferente e di crisi (Dati tratti dalla classificazione dei sistemi locali allegata al volume del Rapporto Annuale 2015 Istat).

⁶ Per densità abitativa in questa sede si intende il numero di abitanti per ettaro di superficie urbanizzata.

più elevato è proprio in Lombardia ed è così sin dagli anni '50, con un picco intorno al 12.2% nel 2013 (Ispra 2015). Inoltre un'indagine svolta dalla Regione Emilia-Romagna (Betti, Moroni e Rosa 2012) nel triennio 2009-2011, ha registrato un aumento non proporzionale della volumetria media edificata e delle aree di sedime degli interventi⁷: l'aumento del rapporto tra le aree di sedime e le volumetrie indica un maggior sviluppo orizzontale con conseguente diminuzione di quantità di terreno permeabile per abitante. In questo contributo, esito dei primi lavori di ricerca presso l'Università degli Studi di Parma, vengono individuati alcuni casi di comuni medio-piccoli in cui si verifica una riduzione delle densità insediative, con particolare riferimento ai contesti territoriali della Val Camonica, in provincia di Brescia e della valle del Mincio, in Provincia di Mantova. Dei casi studio riportati è stata data un'interpretazione delle dinamiche insediative sul territorio per valutare criticamente l'efficacia degli strumenti urbanistici vigenti nel gestire i processi di trasformazione in atto. Per l'analisi sull'andamento delle densità sono state raccolte informazioni sulla variazione di popolazione e di uso del suolo in uno o più intervalli temporali, suddividendo ulteriormente i due territori in macro aree. Lo strumento delle banche dati open-source è stato indispensabile per la raccolta delle informazioni.⁸ L'ingente quantità di dati disponibili è stata selezionata e quindi implementata in un database GIS. Attraverso l'interrogazione dei dati e il confronto quantitativo e spaziale è stato possibile leggere in parallelo nei diversi contesti la contrazione delle densità. Anche l'analisi qualitativa della forma della città dice molto sui meccanismi di sviluppo urbano tendenti, nel caso della Val Camonica, alla saturazione degli spazi a valle per crescita tentacolare in spazi morfologicamente angusti, e nell'altro caso tendenti alla crescita per gemmazione che sfocia, con il passare del tempo o in fenomeni di cattura o, molto più frequentemente, si esaspera nel profilarsi della città diffusa (Toschi 1966).

2.1 | Comuni della Val Camonica

La Val Camonica è una delle vallate delle Alpi geograficamente più estese, 1300 kmq per un totale di 93448 abitanti,⁹ la sua larghezza è irregolare e alterna strettoie ad ampie spianate (Lechi, 1996).¹⁰ Le tre macro aree considerate si differenziano per caratteri geomorfologici economici, demografici e di uso del suolo:

- La bassa valle è una zona di fondovalle con vasti prati e campi in cui predomina l'attività industriale; i suoi comuni sono inseriti nel distretto di Darfo Boario Terme specializzato nell'industria meccanica con una performance d'impresa media.
- In zona mediana la valle a tratti si apre e si allarga, le aree agricole sono in prevalenza destinate a prato e anche qui prevalgono le attività industriali del sistema economico di Breno, un distretto con una specializzazione metallurgica che ha indici di produttività (valore aggiunto per n. di addetti) abbastanza alti.
- L'alta valle ha una fisionomia alpina con pascoli e pinete; i suoi comuni sono inseriti nei sistemi locali di Ponte di Legno ed Edolo entrambi non manifatturieri, la cui vocazione attrattiva dipende quasi esclusivamente dal valore del patrimonio culturale e dal turismo;

In tutte e tre le zone i livelli occupazionali sono in perdita dal 2008 ad oggi, con una tendenza alla diminuzione continua.

⁷ Nonostante la contrazione generalizzata delle entrate comunali generate dall'attività edilizia e la contrazione dei volumi autorizzati.

⁸ Le fonti dati open-source consultate sono principalmente le banche dati Istat per le informazioni demografiche e i limiti amministrativi e i geoportali regionali e provinciali per quanto concerne i dati territoriali e di uso del suolo. I dati di uso del suolo sono perfettamente confrontabili tra regioni diverse poiché presentano una sostanziale omogeneità negli attributi grazie all'uso della codifica del programma Corine Land Cover.

⁹ Dato Istat gennaio 2014.

¹⁰ La valle è solcata per tutta la sua lunghezza dal fiume Oglio che sgorga a Ponte di Legno e sfocia poi nel lago d'Iseo dopo aver percorso circa 82 Km di vallata.

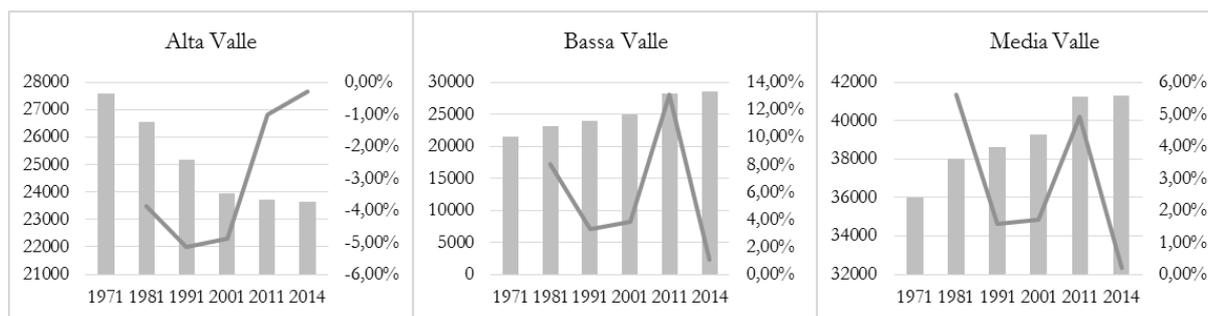


Figura 1 | Popolazione residente e variazione percentuale nell'intervallo temporale 1971-2014 nei comuni della Val Camonica
Fonte: elaborazione personale dei dati Istat sulla popolazione.

L'alta valle ha avuto un andamento della popolazione dal 1971 ad oggi in negativo. Non solo i paesini di poche anime si contraggono ma anche i comuni più popolosi di Edolo, Ponte di Legno e Malonno. La spinta a lasciare i luoghi più impervi è dettata spesso dalla volontà di insediarsi in luoghi più facilmente accessibili. Bassa e media valle in generale aumentano il loro numero di abitanti ma a parte un picco di crescita tra il 2001 e il 2011, al 2014 la variazione percentuale, anche se positiva, è molto prossima allo zero (Figura 1).

Dall'analisi comparativa per macro aree emerge che nei territori più a sud si è consumato più suolo, quantitativamente parlando, ed è proprio ciò che ci si aspetterebbe data la posizione a valle più favorevole allo sviluppo, ma ciò che stona è il valore percentuale più alto di variazione nei territori a nord i quali, come è emerso precedentemente, ristagnano demograficamente. Valutando più nel dettaglio l'andamento delle aree antropizzate si può constatare che l'incidenza delle superfici del solo tessuto residenziale cala nell'intervallo temporale considerato mentre ad aumentare sono gli insediamenti produttivi e le grandi reti stradali. Aumentano anche le aree degradate non utilizzate.

Tabella II | Variazione percentuale delle classi di uso del suolo nell'intervallo temporale 1999-2012.

| Classi d'uso del suolo (Figura 2) | Alta Valle | Media Valle | Bassa Valle |
|---|------------|-------------|-------------|
| Aree antropizzate | 28,77% | 17,85% | 16,31% |
| Tessuto residenziale | 17,35% | 16,29% | 13,84% |
| Insediamenti produttivi | 35,09% | 19,30% | 16,76% |
| Aree agricole | -50,49% | -45,49% | -20,38% |
| Territori boscati e ambienti seminaturali | -1,13% | 0,54% | 1,75% |
| Aree umide e corpi idrici | -1,33% | -5,59% | -0,75% |

Le densità insediative in tutte e tre le macro aree sono in contrazione, come si evince dalla tabella sottostante, gli unici comuni, sui 41 comuni considerati, a presentare un incremento delle densità sono Darfo Boario Terme e Piancogno.¹¹ Le cause a monte di questo risultato sono diverse, soprattutto se si considera la densità calcolata sulla sola superficie ad uso residenziale. Nei comuni dell'Alta Valle incide il calo di popolazione del 2,05%, nella Media Valle incide invece l'aumento del tessuto residenziale sparso, infatti la popolazione cresce; nella Bassa Valle ciò che incide maggiormente è il considerevole aumento della superficie ad uso produttivo. In tutte e tre le zone, dal calcolo dei perimetri delle aree edificate è emerso un aumento della frammentazione dei margini urbani, indice del continuo aumento delle propaggini urbane.

¹¹ Rispettivamente nella Bassa e Media Valle, il secondo ha un incremento dell'8,61 % e il primo dell'1,78%.

Tabella III | Abbassamento delle densità insediative nell'intervallo temporale 1999-2012.

| Variazione di: | Popolazione | Sup. urbanizzata | Densità insediative | | Densità sul solo tessuto residenziale | |
|----------------|-------------|------------------|---------------------|------------|---------------------------------------|------------|
| | | | 1999 ab/ha | 2012 ab/ha | 1999 ab/ha | 2012 ab/ha |
| | % 1999-2012 | % 1999-2012 | | | | |
| Alta Valle | -2,05% | 28,77% | 22,82 | 17,35 | 32,76 | 27,34 |
| Bassa Valle | 14,39% | 16,31% | 28,95 | 28,47 | 45,83 | 41,49 |
| Media Valle | 5,28% | 17,85% | 28,83 | 25,76 | 51,46 | 51,71 |

E l'espansione non si arresta, infatti si guarda con preoccupazione alle aree individuate dai piani comunali per la trasformazione poiché si tratta per lo più di aree di espansione di quasi 581 ha nell'Alta Valle, circa 16,4 nella Bassa Valle e 85 nella Media Valle¹² (Figura 2).

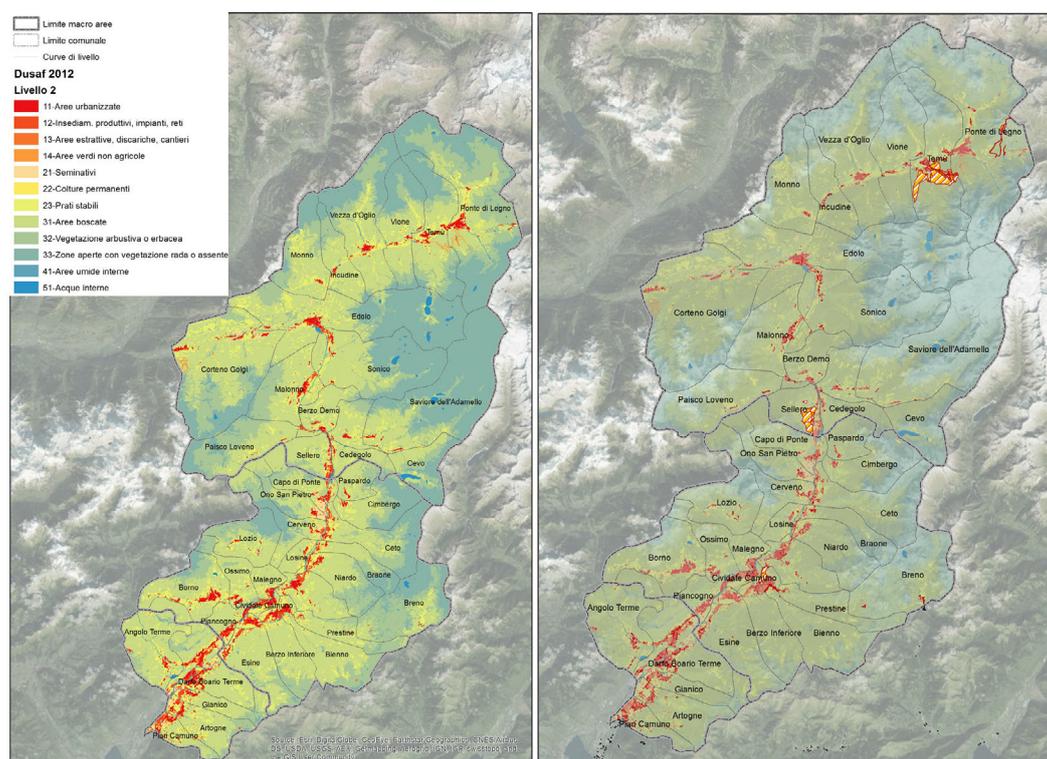


Figura 2 | A sinistra una rappresentazione delle classi di uso del suolo 2012, a destra le espansioni previste dai piani comunali vigenti. Fonte: Elaborazione personale (ArcGIS 10) sui dati DUSAF e di previsione di piano tratte dal Geoportale Lombardia.

2.2 | Comuni del Mincio

Il territorio attraversato dal Mincio, di circa 71.400 kmq, ospita una popolazione di 173.298 unità;¹³ esso è caratterizzato da valenze paesaggistiche differenti da zona a zona. Nell'Alto Mincio si incontrano i rilievi delle colline moreniche, ricche della tipica vegetazione spontanea, nel medio corso il fiume assume una conformazione a meandri che più a valle si ramifica dando vita ad un ricco sistema di aree umide; giunto in prossimità della città di Mantova le canalizzazioni confluiscono a formare tre laghi e infine, ancora più verso sud, il Mincio ritorna fiume attraversando verdi aree umide, risaie, campagne di mais e fitti pioppeti. I comuni inseriti in questo territorio sono consorziati nell'ente di gestione del Parco Regionale che segue il fiume Mincio nel suo corso di 70 Km dal Garda al Po.

Medio e Basso Mincio fanno parte del sistema locale di Mantova, specializzato nella manifattura pesante nel settore petrolchimico e farmaceutico, l'Alto Mincio è diviso tra il sistema di Castiglione delle Stiviere, distretto del tessile e dell'abbigliamento, e quello di Peschiera del Garda, distretto specializzato nella produzione agroalimentare e con una forte vocazione turistica. In tutti e tre i distretti le performance di

¹² Per lo più sono in progetto parcheggi, autorimesse e attrezzature di interesse comunale, scuole e nuovi impianti sportivi e ricreativi.

¹³ Dato Istat a gennaio 2014.

impresa sono medio-alte e i livelli occupazionali sono maggiori della media nazionale, tuttavia dall'inizio della crisi economica è aumentato molto il tasso di disoccupazione. Solo Peschiera del Garda, dei tre distretti è quello in cui i livelli occupazionali continuano ad innalzarsi.

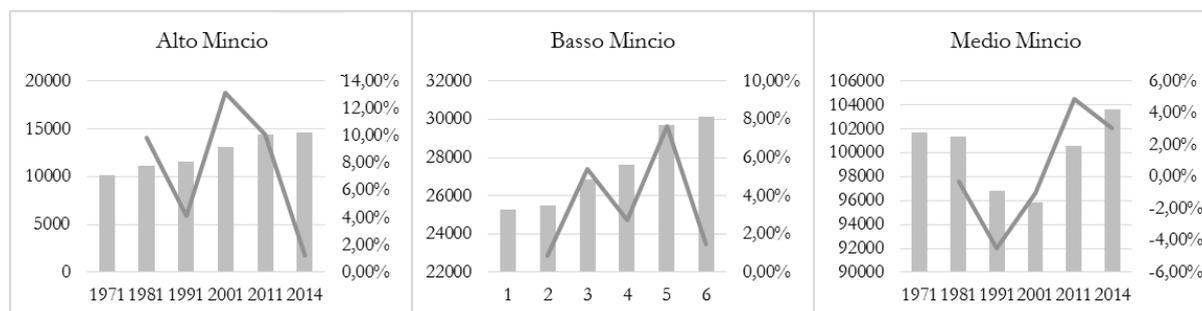


Figura 3 | Popolazione residente e variazione percentuale nell'intervallo temporale 1971-2014 nei comuni del Mincio
Fonte: elaborazione personale dei dati Istat sulla popolazione).

I problemi di contrazione dei comuni del Mincio, certamente non sono legati agli aspetti demografici poiché tutte e tre le macro zone hanno aumentato i loro abitanti insediati negli ultimi quarant'anni¹⁴ (Figura 3) La criticità riguarda in special modo la contrazione delle densità abitative per effetto dell'eccessiva urbanizzazione. Il livello di consumo di suolo è massimo sia nelle aree urbane che extra urbane secondo i dati del rapporto dell'Istat 2015. Ed anche rapportando nell'intervallo temporale 1999-2012 le informazioni demografiche con i dati territoriali di uso del suolo è evidente l'aumento delle aree antropizzate ai danni, in special modo, delle aree agricole.

Tabella IV | Variazione percentuale delle classi di uso del suolo nell'intervallo temporale 1999-2012.

| Classi d'uso del suolo | Alto Mincio | Medio Mincio | Basso Mincio |
|---|-------------|--------------|--------------|
| Aree antropizzate | 27,29% | 22,61% | 22,39% |
| Tessuto residenziale | 11,98% | 4,15% | 13,24% |
| Insediamenti produttivi | 44,92% | 42,59% | 38,60% |
| Aree agricole | -28,68% | -24,79% | -2,89% |
| Territori boscati e ambienti seminaturali | -6,58% | -1,05% | 21,11% |
| Aree umide e corpi idrici | 0,87% | 2,67% | 9,51% |

Ed anche se nelle zone dell'alto e medio Mincio ad aumentare sono soprattutto i sedimi degli insediamenti produttivi, le aree inutilizzate, le cave e i cantieri, nei comuni del basso Mincio incide anche l'aumento del tessuto residenziale rado e sparso. Ciò che accomuna tutte le zone è proprio il modello insediativo improntato alla città diffusa che è molto peggiorato negli ultimi quindici anni.¹⁵ E ancora andrà peggiorando dato che le previsioni di piano prevedono aree di espansione per una superficie di circa 111 ha, non sempre in continuità del tessuto edilizio esistente.

Tabella V | Abbassamento delle densità insediative nell'intervallo temporale 1999-2012.

| Variazione di: | Popolazione | Sup. urbanizzata | Densità insediative | | Densità sul solo tessuto residenziale | |
|----------------|-------------|------------------|---------------------|------------|---------------------------------------|------------|
| | | | 1999 ab/ha | 2012 ab/ha | 1999 ab/ha | 2012 ab/ha |
| | % 1999-2012 | % 1999-2012 | | | | |
| Alto Mincio | 13,96% | 27,29% | 14,13 | 12,65 | 22,12 | 22,51 |
| Basso Mincio | 9,57% | 22,39% | 14,50 | 12,98 | 23,65 | 22,89 |
| Medio Mincio | 6,83% | 22,61% | 18,82 | 16,40 | 36,04 | 36,97 |

¹⁴ Fanno eccezione i comuni del Medio Mincio che sono stati in perdita dal 1981 al 2001 e il comune di Sustinente nel Basso Mincio che è costantemente in perdita dal 1971 al 2014.

¹⁵ Il perimetro dell'edificato è aumentato nell'intervallo temporale 1999-2012.

3 | Previsioni future e linee guida per la rigenerazione

L'Ispra parla di 80mila ettari consumati dal 2012 ad oggi (Rubino 2016) in tutto il territorio nazionale, di cui in percentuale maggiore al Nord, quantità che non potrà più essere riconvertita ad uso agricolo; al massimo si potrà tentare una rinaturalizzazione che tuttavia contribuirà ad un maggior inselvaticamento e non alla reintegrazione dei 5 milioni di ettari di superficie agricola persi negli ultimi trent'anni.

Gli indirizzi della pianificazione di area vasta suggellati dalle leggi regionali dichiarano di attenersi, almeno dalla fine del secolo scorso, ad indirizzi di contenimento dell'urbanizzazione, conseguendo tuttavia, come emerge dai dati quantitativi, magri risultati.

Il lavoro istruttorio qui riassunto dà conto dell'andamento delle urbanizzazioni in un intervallo temporale precedente il 2012. Non solo sono confermati gli aspetti preoccupanti di crescita del consumo di suolo e della disseminazione degli insediamenti, sia in pianura che in collina, con conseguente abbassamento delle densità abitative, ma anche dimostra che sono i comuni in condizioni di decremento demografico (nel caso dell'Alta Val Camonica), a subire i più gravi processi di anarchico spreco di suolo agricolo e boschivo. Le motivazioni paiono risiedere nei bassi valori dei suoli e nello scadente apparato di personale tecnico disponibile dalle amministrazioni comunali in croniche difficoltà economiche. Lo stato della pianificazione appare un coacervo di misure singole slegate da una razionalità complessiva.

Anche il nuovo disegno di legge sul consumo di suolo, per quanto obbligato, non pare adeguato alla sfida. La riduzione a zero del consumo di suolo entro il 2050 e l'obbligo ai comuni di censire¹⁶ e riqualificare le aree cementificate abbandonate o dismesse e gli alloggi sfitti paiono mere petizioni di principio. Il testo approvato dalla Camera prevede un periodo di moratoria e il mantenimento delle previsioni della pianificazione vigente, e non dà soluzione al problema delle seconde case e delle proprietà in disuso di cui non si riesce ad incentivare la trasformazione e che non riescono ad essere acquisite da parte delle amministrazioni pubbliche, impossibilitate dalla carenza di risorse economiche. Ne consegue che la nuova legge non determinerà concreti effetti se non nel medio o lungo periodo.

Sia nelle premesse, sia nel corpo della legge il testo propone la rigenerazione urbana delle aree degradate come antidoto al consumo del suolo. Si tratta di un abusato stereotipo, la cui erroneità è dimostrata dall'esperienza, soprattutto per gli interventi ad alto sfruttamento. Gli interventi di rigenerazione su singole porzioni territoriali tendono infatti ad incrementare le disuguaglianze, senza ottimizzare le capacità insediative generali. È piuttosto assai probabile, come dimostrato nello sviluppo urbanistico nordamericano, che i relativamente piccoli incrementi di densità negli ambiti rigenerati, siano bilanciati da riduzioni di densità in altre aree, senza quindi conseguire un contenimento aggregato dell'urbanizzazione. Eppure, nonostante gli insuccessi finora ottenuti è sempre da qui che bisogna ripartire, per contrastare lo spreco di suolo ed evitare l'abbandono di aree già cementate:

1. Da un lato migliorare le procedure di analisi e monitoraggio: la presente relazione dimostra che i dati a disposizione sono molteplici ed accurati, ma che la pianificazione alle varie scale non pare tenerne adeguato conto.
2. Portare avanti ricerche di buone pratiche al fine di esplorare, valutare e migliorare le diverse opzioni politiche aperte ai piccoli, privati, comunità urbane, orientati allo sviluppo sostenibile,
3. Misure di *empowerment* delle piccole comunità: occorre dare informazioni alle autorità locali e creare una società civile che può sfidare insostenibili proposte di sviluppo locale.

Nel merito dei contenuti della pianificazione territoriale, le seguenti misure paiono prioritarie:

1. Particolare attenzione va attribuita alla difesa delle pratiche agricole.¹⁷ La chiave di una corretta organizzazione del territorio risiede solo nella rigenerazione dello spazio rurale (Bardet, 1945);
2. La limitazione del consumo di territorio deve integrarsi con la pianificazione fisica ovvero con la pianificazione urbanistica e territoriale. A sua volta la pianificazione urbanistica deve misurarsi con una rinnovata attenzione alle risorse ed alle scelte di tipo economico.

Le misure di pianificazione devono:

- Basarsi su un'accurata analisi delle caratteristiche del territorio aperto;
- Rafforzare con concreti incentivi economici le attività rurali legate alla cura del territorio;
- Proteggere il territorio aperto con provvedimenti di tutela ad hoc, specialmente parchi agricoli;

¹⁶ Alcune grandi città italiane si sono già mosse in questo senso, ad esempio la città di Ancona, approfittando dei fondi derivati dal bando "Piano Nazionale Città" del 2012, ha mappato più di 120 mila mq di spazi dismessi tra il tessuto cittadino e il porto (Caso studio presentato alle giornate Urbanpromo XII edizione, Milano 2015, con l'intervento di C. Centanni, del Comune di Ancona)

¹⁷ Il differenziale di valorizzazione economica delle attività agricole è infatti sempre troppo sbilanciato a favore di quelle urbane.

- Contenere la proliferazione insediativa con misure di non edificabilità e di tutela dei piccoli insediamenti sparsi su suolo agricolo;
- Limitare gli ambiti per gli impianti di produzione di energie rinnovabili, in quanto possono diventare concorrenziali alle attività agricole;
- Promuovere l'interpretazione intelligente delle esigenze locali, valorizzando la collaborazione tra più comuni mediante piani redatti in comune condividendo non solo scelte e opportunità ma anche vincoli e limiti allo sviluppo.

Attribuzioni

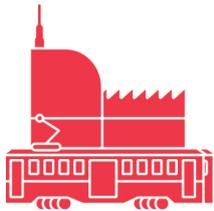
La redazione delle parti 1 e 2 è di Barbara Caselli, la redazione della parte 3 è di Paolo Ventura.

Riferimenti bibliografici

- Audirac I. (2007) "Some Thoughts about Urban Shrinkage in a Sea of Growth", in Atti della conferenza internazionale *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, University of California, Berkeley.
- Barbieri C. (2015), "Una politica e una nuova pianificazione per le città italiane: quale specificità della città del nord" in Moccia F., Sepe M. (a cura di), *Una politica per le città italiane*, INU Edizioni, Roma, p. 223-230.
- Bardet G. (1945), *Principes d'analyse urbaine*, Berger-Levrault, Paris.
- Betti M., Moroni F., Rosa N. (2012), *Leggere i bilanci per leggere il territorio. L'edilizia in superficie, volumi, euro*, Regione Emilia-Romagna.
- Ispira (2015), *Il consumo di suolo in Italia. Edizione 2015*. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma.
- Istat (2015), *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, Istat, Roma.
- Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione. Muovere da quel che c'è, ipotizzando radicali modificazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Lechi F., (a cura di, 1996), *Media e Alta Valle Camonica fra conservazione e sviluppo*, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Brescia, Brescia.
- Rubino M. (2016, maggio 11), "Stop al cemento entro il 2050 ma la riforma scontenta tutti", in *La Repubblica*, p. 23.
- Secchi B. (2007), "Infrastrutture e nuove forme di urbanizzazione", in Giorgieri P., Ventura P. (a cura di), *Strada Strade*, EDIFIR, Firenze, p. 249-254.
- Toschi U. (1966), *La città: geografia urbana*, Unione Tipografico Editrice Torinese, Torino.
- Ventura P. (2009), "Urban development and growth" in Tira M., Badiani B., *Urban containment: the Italian approach in the European perspective*, Maggioli Editore, p. 10-22.

Sitografia

- Caporale, A. (2016, Marzo 22). *La scomparsa dei paesi dalla mappa dell'Italia*
www.eddyburg.it/2016/03/la-scomparsa-dei-paesi-dalla-mappa.html (ultima consultazione: 10.04.2016)
- Istat, *Banca dati IStat disponibile sul sito dell'Istat*
dati.istat.it/ (ultima consultazione: 10.05.2016)
- Legambiente. *Territori comuni. Dai talenti alle reti. Rapporto sul disagio insediativo promosso da Unioncamere e Legambiente, pubblicato sul sito di Legambiente sulla pagina dei Comunicati*, anno 2014
www.legambiente.it/contenuti/comunicati/territori-comuni-dai-talenti-alle-reti-rapporto-sul-disagio-insediativo-promoss (ultima consultazione: 10.04.2016)
- Geoportale provinciale della Provincia di Brescia, Shape-file del Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP) 2004
sit.provincia.brescia.it/PTCP (ultima consultazione: 10.05.2016)
- Regione Emilia Romagna. (s.d.). *E-R Geoportale*.
geoportale.regione.emilia-romagna.it/it
- Regione Lombardia. (s.d.). *Geo Portale della Lombardia. Data, maps, geographical services in Lombardy available on the internet*
www.cartografia.regione.lombardia.it/geoportale/ptk



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Dimensioni e contesti negli interventi di rigenerazione

Donatella Cialdea

Laboratorio L.a.co.s.t.a.

(Laboratorio per le attività collegate allo sviluppo territoriale ed ambientale)

Università degli Studi del Molise

Email: cialdea@unimol.it;

Nicola Quercio

Laboratorio L.a.co.s.t.a.

(Laboratorio per le attività collegate allo sviluppo territoriale ed ambientale)

Università degli Studi del Molise

Email: lab.lacosta@unimol.it

Abstract

La rigenerazione urbana, che dovrebbe avere un ruolo di integrazione tra la pianificazione e la progettualità, spesso si traduce in singole realizzazioni dalle forti connotazioni progettuali. Risulta pertanto necessario approfondire il rapporto tra la pianificazione e la progettualità dei singoli interventi di rigenerazione e costruire un riferimento per le scelte progettuali che si impongono negli interventi che in primis riguardano la città ma che sempre più coinvolgono il territorio. La trattazione indaga il rapporto tra la pluralità dei fattori che insistono sugli assetti produttivi ed insediativi del paesaggio costiero. Il lavoro affronta i molteplici aspetti delle potenzialità della rigenerazione, che costituisce una occasione di arricchimento della disciplina urbanistica, soprattutto nei casi delle Regioni in cui la “dimensione” città non esiste ma è possibile individuare una maglia costituita da un continuum tra un comune e il contiguo in un territorio la cui matrice insediativa è quella caratteristica di un territorio prettamente rurale. Molise Anche nel caso del territorio costiero le caratteristiche di un territorio difficile per le sue connotazioni ambientali si incrociano con i grandi impatti delle infrastrutture viarie, ferroviarie e portuali in un’area dalle dimensioni ridotte che presenta nella sua fascia retrostante attività produttive anche di carattere intensivo. La presenza poi di disordinati lidi turistici e di un consistente nucleo industriale impone la verifica della sostenibilità delle compresenza di tali fattori soprattutto nell’ottica di una rigenerazione territoriale che spesso si è concretizzata solo in limitati interventi progettuali.

Parole chiave: rigenerazione urbana e territoriale, territorio costiero, indicatori di sostenibilità.

1 | Introduzione

Obiettivo del lavoro è la creazione di un modello di analisi territoriale che metta in relazione le trasformazioni della costa con la pianificazione, territoriale ed urbana, e con gli indicatori della sostenibilità. Attraverso la selezione di esempi di pianificazione e di progettazione di interventi di rigenerazione delle aree costiere nello scenario nazionale ed internazionale, e la realizzazione di un abaco di *best practices* e di *keywords*, si è sviluppata una metodologia per la creazione di indicatori di sostenibilità della rigenerazione urbana. La comprensione del paesaggio costiero, la sua stratificazione storica, il suo patrimonio architettonico insediativo e quello produttivo, posto in prossimità o all’interno delle aree urbane, consentono di individuare e analizzare le peculiarità del luogo e contemporaneamente valutare l’applicabilità del metodo di analisi¹.

¹ La metodologia è stata sperimentata all’interno dei lavori svolti dal Laboratorio L.a.co.s.t.a. per i Progetti “Gestione sostenibile delle aree costiere, Acronimo GES.S.TER.” finanziato dal Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG III A -

Il rapporto tra la terra e l'acqua è ancora più forte nei territori della riviera in cui la relazione tra l'elemento urbano e l'elemento naturale è più stretta, dove la città e l'acqua vivono insieme e creano il paesaggio costiero. L'acqua conferisce un valore aggiunto all'abitato, e ciò è dimostrato dal continuo interesse dell'urbanistica che, negli ultimi decenni, ha esaminato a fondo le tematiche attinenti la "water renaissance", ossia tutti i potenziali processi di rigenerazione delle zone di *waterfront* (Quercio 2015, Cialdea 2005, 2006, 2007, 2013, 2016).

Il *waterfront*, però, a differenza della linea di costa, non può essere considerato una semplice demarcazione tra acqua e terra, ma è, invece, una porzione di territorio (terraferma) in stretta relazione con il mare, e che l'uomo, nel corso dei secoli, ha ridisegnato e modellato, costruendo insediamenti urbani e infrastrutture. Questo notevole interesse per la progettazione, la pianificazione e la rigenerazione urbana e territoriale ha fatto sì che molti ricercatori in ambito nazionale ed internazionale abbiano enunciato numerosi principi e linee guida sul tema della costa e dei *waterfront* resilienti, cioè capaci di adattarsi ai cambiamenti adeguandosi a modelli di crescita e trasformazione ecologici e sostenibili (Bruttomesso 2007, Carta 2009, Lino 2012).

Le aree di costa, dunque, sono state negli ultimi anni il luogo privilegiato per gli interventi guidati dai principi della rigenerazione urbana che in una prima fase hanno riguardato la riqualificazione fisica di zone degradate per arrivare poi ad intendere gli interventi comprensivi di un'attenzione agli aspetti culturali, sociali, economici ed ambientali. Nell'evoluzione del fenomeno, non si evidenzia solamente il passaggio dalla riqualificazione fisica alla rigenerazione urbana, come processo integrato di azioni con particolare attenzione all'aspetto sociale, ma viene messa in luce la dinamicità dei programmi complessi rispetto alla pianificazione tradizionale. Il cambiamento del modello di città, con la progressiva dismissione delle aree industriali e le nuove politiche di sostenibilità ambientale volte al minor consumo del suolo, favorisce questi strumenti; inoltre la partecipazione al processo decisionale degli attori locali aumenta la coesione sociale e l'efficacia delle politiche messe in atto, calate in un contesto di forte competizione tra territori per assicurarsi le nuove funzioni rilevanti, attrarre imprese, turisti e visitatori².

2 | Metodologia e obiettivi

Nell'approccio all'impostazione della metodologia allo studio sono stati esaminati atti congressuali come gli "Aalborg Commitments" derivanti dalla Quarta Conferenza Europea delle Città Sostenibili del 2004 (Aalborg Commitments Secretariat 2004, ICLEI 2007), la "Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili" del 2007 (Leipzig Charter 2007), "I 10 principi per lo sviluppo sostenibile dei Waterfront urbani"³ (Wasserstadt GmbH, Centre Cities on Water 2000, Hussein 2014, Giovinazzi, Moretti 2009, Sepe 2011), i prodotti della ricerca sul tema della rigenerazione delle aree costiere come quella dei "I sette principi per i waterfront urbani creativi" (Carta 2007), le linee guida americane "Smart Growth for Coastal and Waterfront Communities" (N.O.A.A 2009) e i progetti di rigenerazione del waterfront di New York. La prima fase del lavoro ha riguardato l'analisi dei citati documenti teorici alla ricerca di *best practices* e di *keywords* da utilizzare come filtri per la selezione di indicatori per la rigenerazione urbana e territoriale dei *waterfront*. Dagli "Aalborg Commitments", sono emerse dieci tematiche fondamentali per rivitalizzare, riqualificare aree abbandonate o svantaggiate e prevenire un'espansione urbana incontrollata. Il documento focalizza l'attenzione sulla *governance* di questi processi, sulla gestione locale per la sostenibilità,

Promozione dello sviluppo rurale e costiero (Responsabile D. Cialdea Università del Molise), "Siti di pregio ambientale e preesistenze archeologiche. Una proposta integrata per la valorizzazione delle aree costiere. Acronimo SEA-EAS" finanziato dal Programma di Iniziativa Comunitaria NPPA Nuovo Progetto di Prossimità Adriatica INTERREG/CARDS-PHARE (Responsabile D. Cialdea Università del Molise), "Sperimentazione di un modello di rappresentazione delle Unità di paesaggio costiero e creazione di sezioni del Museo del territorio per le coste nazionali e transfrontaliere dell'Adriatico" finanziato dal Programma Interlink Miur (Responsabile D. Cialdea Università del Molise). Inoltre essa è stata sviluppata nella tesi di dottorato di Nicola Quercio "Rigenerazione delle aree costiere. Aspetti paesaggistici e progettuali del waterfront" discussa nel 2015 a conclusione del percorso di Dottorato in "Analisi e Valorizzazione del paesaggio", Università degli Studi del Molise, coordinatore prof. Donatella Cialdea.

² Come noto, in assenza di riferimenti normativi statali, alcune Regioni hanno avviato diverse forme di sperimentazione finalizzate a liberare le politiche di rigenerazione urbana dalla rigidità della pianificazione tradizionale. La Regione Puglia nell'ambito di un rinnovamento del quadro legislativo in materia di pianificazione del territorio ha emanato il 29 luglio 2008, n. 21 la Legge regionale "Norme per la rigenerazione urbana", una norma unica nello scenario normativo nazionale che integra principi e metodi propri della programmazione integrata di ispirazione comunitaria all'interno di strumenti di gestione ordinaria del territorio. Anche la Regione Toscana all'interno della sua Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme per il governo del territorio" definisce le modalità degli interventi di rigenerazione delle aree urbane degradate.

³ Sviluppato dalla società Wasserstadt GmbH di Berlino in collaborazione con il Centro Città d'Acqua, sono stati presentati e approvati nella Global Conference on the Urban Future (URBAN 21) tenuta a Berlino nel 2000 per l'EXPO 2000 World Exhibition di Hannover, e successivamente ripresi dal WaterfrontExpo di Liverpool nel 2008.

sulla valorizzazione delle risorse naturali, il consumo responsabile e il miglioramento degli stili di vita, sulla pianificazione e progettazione urbana, sul miglioramento della mobilità e la riduzione del traffico, sull'azione locale per la salute, sull'economia locale sostenibile, sull'equità e la giustizia sociale, e sullo sviluppo di risposte locali a problemi globali come quello del cambiamento climatico, per affrontare in maniera integrata questioni ambientali, sociali, economiche, sanitarie e culturali. Altri spunti per la rigenerazione urbana dei *waterfront* sono stati individuati nella Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili, sottoscritta dagli Stati membri della Ue nel 2007. Il documento evidenzia la necessità di ricorrere a strategie finalizzate allo sviluppo urbano integrato attraverso azioni per la creazione di spazi pubblici di alta qualità, per modernizzare le reti infrastrutturali ed il miglioramento dell'efficienza energetica, per l'innovazione proattiva e per l'incentivazione di politiche didattiche. Ne "I Sette Principi per i *waterfront* urbani creativi" si evidenzia come il riconoscimento dell'identità (culturale, funzionale, economica e sociale) congiunta ad adeguate "capacità" e "competenze" di azione richieda un sistema di *users* che abbiano la volontà di interagire. La sostenibilità economica deve permettere una sicura attuazione delle azioni, anche attraverso agevolazioni o forme di defiscalizzazione. La potenzialità di trasformazione inespressa deve essere trasformato in energia progettuale⁴. Altre linee di indirizzo alla pianificazione e alle progettazioni di interventi di rigenerazione dei *waterfront* sono "I dieci principi per lo sviluppo sostenibile dei Waterfront urbani", che possono essere sintetizzati nella necessità di garantire la qualità dell'acqua e dell'ambiente; di includere i *waterfront* nel tessuto urbano esistente; di riconoscere l'identità storica che dà carattere al luogo; di dare priorità al mix delle funzioni; di garantire l'accesso pubblico all'acqua; di promuovere la partnership pubblico-privato; di promuovere la sostenibilità non solo dal punto di vista dell'ecologia e dell'economia, ma anche a livello sociale; di promuovere un progetto a lungo termine; rivitalizzare attraverso un processo continuo; promuovere scambi culturali internazionali.

I principi guida, emersi dalle analisi delle linee guida "Waterfront Smart Growth" e degli interventi esaminati per il *waterfront* americano riguardano la molteplicità di uso del suolo. Il *waterfront* è un luogo ricco di vitalità, dove nel dinamismo delle attività, principalmente commerciali, si inserisce la presenza delle infrastrutture, di percorsi pedonali, di residenza, di spazi pubblici; la città compatta. Il *waterfront* costituisce un margine naturale che calamita la crescita di una città e ne impedisce l'espansione verso le periferie, limitando il consumo di suolo agricolo e naturale, coniugando le esigenze abitative dei residenti e degli stagionali facilitando il cambiamento di destinazione d'uso parziale o totale di edifici non residenziali. Lo strumento di gestione strategica del *waterfront* di NYC, denominato Vision 2020, punta sull'accesso del pubblico al lungomare e ai corsi d'acqua; sulla rivitalizzazione dei *waterfront* con usi integrati che possano attrarre le comunità dell'entroterra; sul supporto alle attività di sviluppo economico; sul miglioramento della qualità dell'acqua; sul ripristino dei *waterfront* naturali degradati e sulla protezione delle zone umide e degli habitat costieri; sull'ampliamento della "Blue Network" dei corsi d'acqua pubblici che circondano New York; sul miglioramento della legislazione per il coordinamento e la supervisione delle attività sul *waterfront*; sull'identificazione di strategie per aumentare la resistenza della città ai cambiamenti, comprendendo sia quello climatico che quello dell'innalzamento del livello del mare.

Oltre al piano strategico la città di New York dispone anche di "Waterfront Revitalization Program" con la finalità di massimizzare i benefici derivanti dallo sviluppo economico, dalla tutela ambientale e dall'uso pubblico del *waterfront*, riducendo al minimo i conflitti tra questi obiettivi. Le dieci politiche di sviluppo del WRP sono: la riqualificazione residenziale e commerciale; lo sviluppo industriale e marittimo; l'utilizzo dei corsi d'acqua; le risorse ecologiche; la qualità dell'acqua; le inondazioni e erosione; i materiali pericolosi; l'accesso pubblico al I; le risorse paesaggistica; e le risorse storiche e culturali.

Nella seconda fase del lavoro sono stati esaminati gli indicatori della sostenibilità ambientale rintracciabili in letteratura. Gli indicatori utilizzati per la valutazione della sostenibilità sono del tipo *dashboards* e sono stati selezionati da quelli elaborati nel 2005 dal CNEL⁵ (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).

⁴ "Tutta l'energia "potenziale" dei *waterfront*, trasformata in energia "cinetica", dovrà alimentare il progetto di trasformazione compatibile. La dinamicità dei *waterfront* quale luoghi in cui coesistono capacità, opportunità e risorse per produrre cambiamenti futuri nel campo produttivo, culturale, scientifico e tecnologico. L'interazione, che parte dal presupposto, che il *waterfront* sia riconosciuto come un ambiente disponibile ad accogliere la diversità e la varietà. La multisettorialità dettata dal fatto che il progetto è un'azione multidisciplinare e in cui cooperano diversi soggetti, producendo un ambiente dinamicamente sinergico che sia in grado di connettere lo sviluppo dell'economia, della tecnica, della cultura e della qualità ambientale. La perturbazione intesa come dinamismo culturale, sociale ed economico necessario per produrre un cambiamento." Da Carta M. (2010), "Dal waterfront alla città liquida", in M. Savino (a cura di), Waterfront d'Italia. Piani, politiche, progetti, Milano, FrancoAngeli, pp. 31-32.

⁵ La finalità del progetto «è quella di predisporre un rapporto sullo sviluppo sostenibile in Italia basato su un sistema di indici (aggregati tematici di indicatori) e di indicatori (descrittori diretti di fenomeni economico-sociali ed ambientali), capace di

Gli indicatori utilizzati per misurare lo sviluppo sostenibile possono essere classificati in quattro tipologie (Zezza 2013): 1. Set di indicatori (*dashboards*); 2. Indici compositi; 3. Misure del PIL “corretto”; 4. indici che si concentrano sulla misura del sovraconsumo delle risorse. Gli insiemi di indicatori *dashboard* sono un approccio largamente utilizzato dalle istituzioni internazionali quali le Nazioni Unite, OECD e Eurostat. Sono composti da indicatori della natura più varia: alcuni, come il PIL, hanno una natura generale, altri molto specifica; alcuni possono essere messi direttamente in relazione con lo sviluppo, altri con la sostenibilità o con entrambi. Un esempio di *dashboard* è la lista dell’Unione Europea che comprende nove temi e oltre 100 indicatori di cui undici di primo livello, giudicati cioè prioritari per monitorare i progressi compiuti dall’Unione Europea in termini di sviluppo sostenibile così come definito nell’ambito della Strategia di Sviluppo Sostenibile elaborata nel 2006 (EC 2006). Un altro esempio è quello attivato dalla Commissione delle Nazioni Unite per il monitoraggio dello Sviluppo Sostenibile (CSD) nel 1992 (UN, 1992)⁶ e che si basa su 58 indicatori stralciati da una lista iniziale di 134 e che coprono gli aspetti economici, ambientali, sociali ed istituzionali dello sviluppo sostenibile.

Gli indicatori compositi hanno l’obiettivo di costruire un indice sintetico che esprima l’abbondanza di informazioni che viene dalle statistiche in modo tale da permettere i confronti⁷.

La terza fase del lavoro ha riguardato la selezione degli indicatori della sostenibilità utilizzando come filtro l’abaco di *best practices* e di *keywords* derivata dalla fase di analisi di documenti e progetti. Attraverso questo procedimento di *matching* di *keywords* e *best practices* per la rigenerazione dei *waterfront*, con gli indicatori della sostenibilità CNEL, è stato realizzato un set di indicatori, chiamata di sostenibilità della rigenerazione urbana e territoriale, da utilizzare nell’analisi dei documenti di pianificazione e programmazione per definire le aree di sostenibilità e di rischio. Oltre agli indicatori della sostenibilità, selezionati dal CNEL, sono stati aggiunti altri indici, ritenuti importanti ai fini della valutazione della sostenibilità dei processi di rigenerazione. In particolare sono stati selezionati indicatori legati al tema della percezione del paesaggio. L’approccio metodologico qui proposto di declinazione degli indicatori di sostenibilità in chiave di rigenerazione territoriale è schematizzato in Figura 1.

descrivere lo stato attuale della sostenibilità in Italia e di consentirne il monitoraggio nel futuro» (Rapporto Finale - Indicatori per lo sviluppo sostenibile in Italia, CNEL, 2005).

⁶ Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente, *Earth Summit*, Rio de Janeiro, 1992.

⁷ Alcuni esempi sono l’Index of Economic Well Being (IEWB) (Osberg e Sharpe, 2002), l’Environmental Sustainability Index (ESI) e l’Environmental Performance Index (EPI). Questi indici vengono spesso utilizzati per fare un ranking tra i diversi paesi, fornendo un’informazione combinata su qualità dell’ambiente, pressione ambientale e politica ambientale. Le misure del PIL corretto cercano di valutare la sostenibilità correggendo il PIL attraverso elementi che normalmente non vengono presi in considerazione ma che sono rilevanti a tal fine. Un esempio è la Misura Sostenibile del Benessere Economico (SMEW) messo a punto da Nordhaus e Tobin (1973). Questo indicatore si basa sulla misura del benessere economico (MEW) che si ottiene sottraendo dal consumo privato totale alcune componenti che non contribuiscono all’aumento del benessere (quali pendolarismo o spese legali) e aggiungendo stime di valori monetari per altre (ad esempio lavoro in casa e tempo libero). Gli indici che si concentrano sulla misura del sovra-consumo delle risorse hanno l’obiettivo di misurare il sovraconsumo o il sotto-investimento o l’eccessiva pressione sulle risorse naturali, la cui stima parte dall’assunto che allo stock di capitale naturale sia associato un flusso che può essere misurato. Appartiene a questa categoria l’Indice di Risparmio Genuino (ANS o adjusted net savings), sviluppato dalla Banca Mondiale (World Bank, 1999). L’idea alla base dell’indice è che la sostenibilità richiede il mantenimento di uno stock costante di ricchezza “estesa” che include le risorse naturali, il capitale fisico e produttivo e il capitale umano. L’impronta ecologica (Wackernagel, Rees, 1996) utilizzata dal Global Footprint Network e da molte ONG tra cui il WWF, che ha alla base una visione forte della sostenibilità, considera la domanda di risorse necessarie al sistema di produzione e consumo domestico, in termini di ettari di terra e di acqua. Dal lato dell’offerta, invece, la biocapacità misura la disponibilità di risorse naturali e l’abilità di produrre un flusso di risorse biologiche e servizi.

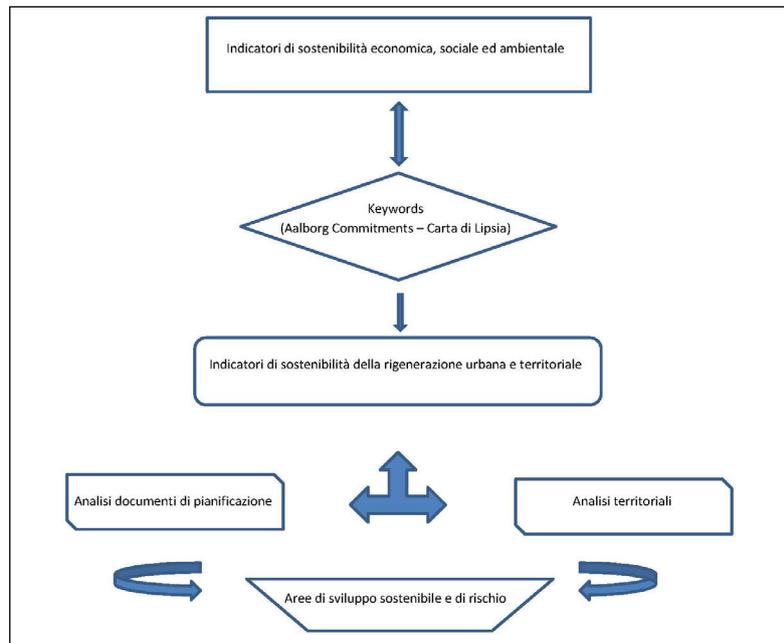


Figura 1 | Metodologia di analisi territoriale Fonte: elaborazione Laboratorio I.a.co.s.t.a. 2013.

3 | Spunti per la rigenerazione costiera

La metodologia è stata sperimentata sul caso delle trasformazioni del *waterfront* molisano. Gli interventi su questa parte di costa adriatica non sono veri e propri progetti di rigenerazione urbana e territoriale, ma un insieme di azioni significative in corso di realizzazione⁸. In particolare è stata scelta l'area a ridosso delle principali infrastrutture, esistenti ed in fase di realizzazione, ovvero l'area portuale, la ferrovia adriatica, la strada statale 16, l'autostrada A14 e l'interporto; quest'ultimo in fase di realizzazione, occuperà la parte nord dell'area del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Valle del Biferno (COSIB). "L'assetto urbanistico del territorio costiero molisano è dunque strettamente dipendente dalla qualità dei P.R.G. e dalla loro capacità di recepire in tempi brevi le successive direttive dei piani redatti a livello intercomunale, provinciale o regionale." (Cialdea, 2006, 2013)

Per mettere in relazione i vari piani e trovare le eventuali ed inevitabili incongruenze, in questo lavoro di ricerca, è stato realizzato un Sistema Informativo Territoriale. L'area studio è quella a ridosso delle principali infrastrutture, esistenti ed in fase di realizzazione, ovvero l'area portuale, la ferrovia adriatica, la strada statale 16, l'autostrada A14 e l'interporto; quest'ultimo in fase di realizzazione, occupa la parte nord dell'area del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Valle del Biferno (COSIB). Dopo l'inserimento dei relativi dati nel SIT, si è proceduto alla lettura dei singoli piani o progetti nel riferimento spaziale dell'area studio. Dall'analisi del PTPAAV n. 1⁹ emerge che in questa area sono presenti solo zone a media sensibilità alla trasformazione (MV1 e MS), con l'eccezione della fascia litoranea compresa tra il porto e la foce del fiume Biferno (A2N1), e i due fossi "La Gatta" e "Vallone Rio Vivo" (A2N2). Nell'area omogenea MV1, quella che contiene anche il nucleo industriale di Termoli, sono consentiti quasi tutti gli usi con la modalità di trasformazione TC1, ad eccezione degli usi a carattere insediativo che sono soggetti alla modalità VA. Nell'area MS, che contiene quasi tutto il centro abitato di Termoli, sono consentiti tutti gli usi con la modalità di trasformazione TC1. Nelle aree A2N1 e A2N2, invece, non sono consentite trasformazioni, ma solo la conservazione degli usi esistenti (Figura 2). Il Piano Territoriale Paesistico di Area Vasta della Costa Molisana individua quest'area come MV1 "Aree con esclusivi valori percettivi di grado elevato" dove sono consentite sole le modalità di trasformabilità TC1 e VA.

⁸ La costa molisana interessa i territori di quattro comuni e si estende dalla foce del fiume Trigno a quella del torrente Saccione, per circa 35 Km. In una regione dai caratteri rurali molto marcati, questo lembo di territorio è l'unico interessato da intensi processi di urbanizzazione e di trasformazione del paesaggio. La totale assenza di strumenti di pianificazione a livello sovracomunale e di una specifica legge urbanistica regionale non consentono di avere una visione d'insieme dei processi di trasformazione, ma bisogna ricorrere all'analisi del singolo strumento.

⁹ Piano territoriale paesistico-ambientale di area vasta (P.T.P.A.A.V.) n.1 redatto ai sensi della Legge Regionale 1/12/1989, approvato con Delibera di Consiglio Regionale n. 253 del 01-10-97. Allo stato attuale è in formazione il Nuovo Piano Paesaggistico della Regione per la cui redazione è stata stipulata una Convenzione tra la Regione e il Laboratorio I.a.co.s.t.a. dell'Università del Molise.

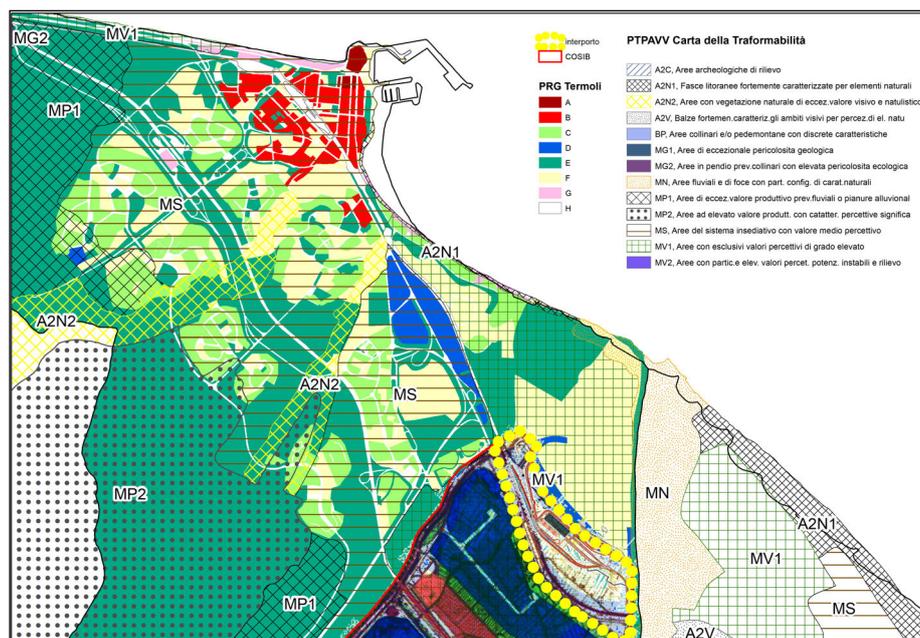


Figura 2 | Analisi degli aspetti paesaggistici dell'area.

Fonti: Regione Molise P.T.P.A.A.V. n. 1, elaborazione Laboratorio I.a.co.s.t.a. 2014.

Gli indicatori della sostenibilità della rigenerazione urbana e territoriale sono stati utilizzati per esaminare gli strumenti di governo del territorio più recenti che interessano l'area studio, ovvero, il Piano Spiaggia Comunale, e il Piano Regolatore Portuale, nel loro confronto con il desueto strumento di pianificazione comunale generale. Da queste analisi emerge che il Piano Spiaggia di Termoli e il Piano Regolatore hanno attenzione per gli aspetti della sostenibilità ambientale ed economica, piuttosto che per quelli legati alla sostenibilità sociale e percettiva degli interventi. In particolar modo entrambi i piani prevedono azioni finalizzate alla produzione di energia da fonti rinnovabili, al miglioramento del servizio di trasporto di persone e merci, a politiche per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla limitazione delle emissioni in atmosfera, nonché il monitoraggio dello stato delle acque, la tutela delle aree protette. Vengono trascurati invece tutti quegli aspetti legati al sociale come ad esempio la partecipazione ai processi di pianificazione e di gestione del territorio o della qualità dei servizi al cittadino. Non vengono presi in esame gli aspetti di tipo percettivo legati alla trasformazione del paesaggio, fatta eccezione per alcune azioni legate all'erosione della linea di costa.

Le analisi territoriali hanno messo in evidenza, all'interno dell'area studio, una zona di elevata criticità e che necessiterebbe di specifiche politiche di rigenerazione urbana e territoriale. Quest'area attualmente è classificata dal vigente PRG come zona agricola (E1), ma risulta densamente urbanizzata e segnata fortemente dalla Ferrovia Adriatica. La simulazione dell'evoluzione della linea di costa in quest'area contenuta nella VAS del Piano Regolatore Portuale (Figura 3), nello scenario di riferimento del 2025, ha messo in evidenza come l'attuale configurazione provoca un notevole arretramento dell'arenile. Secondo questa simulazione l'ampliamento del porto, secondo il nuovo assetto dettato dal PRP, innescerebbe fenomeni di redistribuzione dei sedimenti lungo la linea di costa. Quest'area inoltre, è interamente compresa nel SIC "Foce del Biferno – Litorale di Campomarino", dove l'arretramento dell'arenile e la forte antropizzazione stanno causando la distruzione del duneto e della pineta ormai a contatto con le acque marine. Per la costa molisana più che di rigenerazione urbana del *waterfront* bisognerebbe parlare di rigenerazione territoriale. La presenza delle foci dei due fiumi, il Trigno e il Biferno, intervallati dal promontorio del Borgo Antico della città con il suo porto aggettante, generano, in poche decine di chilometri, una forte e continua alterazione dell'arenile e di tutto il paesaggio costiero.

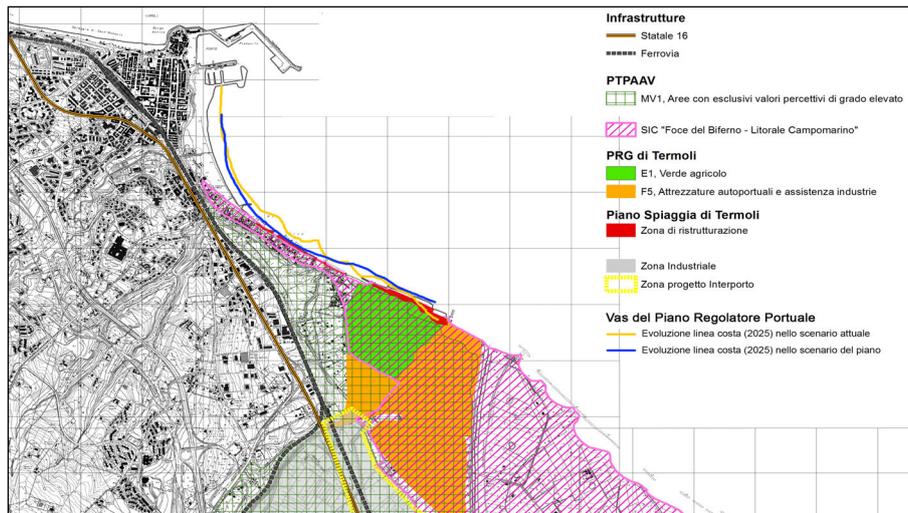


Figura 3 | Sovrapposizione dei piani che interessano l'area.

Fonti: Regione Molise, Comune di Termoli, Quercio 2015, elaborazione Laboratorio I.a.co.s.t.a. 2013.

Una seconda analisi è stata effettuata esaminando le indicazioni e le prescrizioni del PRG di Termoli¹⁰ per la zona studio. Partendo da nord, e più precisamente dall'area alle spalle del porto, troviamo la zona omogenea A "Centro Storico" che coincide con il bulbo del Borgo Vecchio, con l'eccezione di una piccola superficie prospiciente la parte sud del borgo stesso. La zona omogenea B "Completamento" si sviluppa nell'area a ridosso della stazione ferroviaria. Più a sud della zona B, nella fascia di territorio delimitata fisicamente dall'infrastruttura ferroviaria ad est, dall'autostrada a ovest, e dai due fossi "La Gatta" e "Rio Vivo", rispettivamente a nord e a sud, il PRG destina una notevole quantità di superficie a zona C "Espansione".

Queste zone di espansione sono divise dall'autostrada, da un'area cuscinetto destinata a verde agricolo vincolato, e dalla zona F occupata dall'ospedale cittadino. Le aree, che insistono sui due fossi, sono quelle destinate a zona F2, ovvero "Parchi pubblici urbani". Attualmente l'unica area attrezzata a parco urbano è quella terminale del fosso "La Gatta" prospiciente la Statale Adriatica.

A sud del fosso "Rio Vivo", sempre nel territorio delimitato dall'infrastruttura autostradale e ferroviaria, e dalla SS 87, l'area è divisa nettamente in due fasce parallele che vanno da nord a sud. La prima, a ridosso della SS 16, è quella destinata alle attività produttive di carattere artigianale o alla piccola industria, mentre l'altra, in prossimità dell'autostrada, è destinata a edifici polifunzionali. In quest'ultima fascia è presente anche una zona destinata a edilizia economica e popolare.

Scendendo ancora più a sud della SS 87, come già detto nel capitolo precedente, troviamo il sito del Nucleo Industriale.

La fascia territoriale, invece, tra il tracciato ferroviario e la spiaggia di Marinelle e Rio Vivo è quella maggiormente degradata, qui le relazioni tra il mare e la città sono rese difficili a causa della mancanza di servizi e di infrastrutture. In quest'area la Variante al PRG prevede diverse zone omogenee. La parte sud, quella prospiciente l'attuale zona industriale e la foce del fiume Biferno, era originariamente destinata all'interporto-porto canale, ma considerata l'irrealizzabilità dell'opera, dopo la Variante Generale del PTR del COSIB del 2002, l'area fu riclassificata a zona agricola.

Risalendo la costa troviamo un'ampia zona agricola, che come la precedente, risulta fortemente urbanizzata. Più a nord, invece, il PRG individua diverse zone di espansione proprio a ridosso dell'arenile.

Un'ulteriore analisi territoriale dell'area è stata effettuata sovrapponendo l'unico strumento urbanistico di carattere sovracomunale nel Molise, ossia il PTPAAV n.1 e il PRG vigente a Termoli. Da questo studio

¹⁰ Il primo Piano Regolatore Generale, adottato con Delibera di Consiglio Comunale n. 38 del 09/07/1971, è stato approvato con Deliberazione n. 471 dalla Giunta Regionale il 13/07/1972. Tre anni dopo viene adottata, dal Consiglio Comunale, con Delibera n. 48 del 20/04/1975, la Variante Generale al P.R.G., redatta dall'arch. Argenti e dall'ing. Gigli, che entra in vigore nel 1977 (Deliberazione del Consiglio Regionale n. 284 del 28/07/1977) ed è ancora oggi in vigore. Le diverse amministrazioni che si sono succedute nel corso degli anni hanno provato a redigere diverse varianti generali al PRG. Nel 1990 fu redatta una variante dall'arch. De Sanctis; nel 1995 un altro progetto di variante fu predisposto dall'arch. Giuseppe Perugini. L'ultima proposta di variante al P.R.G., redatta dall'arch. Raynaldo Perugini, è stata adottata una prima volta con Delibera di C.C. n. 28 del 28/07/2003 e una seconda volta con Delibera di C.C. n. 31 del 27/06/2005. Quest'ultima, che riprendeva in parte la versione del 1995, non è mai stata approvata dalla Regione.

non emergono particolari incongruenze fatta eccezione per piccole zone di espansione, previste nel PRG, che ricadono in aree classificate dal PTPAAV come ad alta sensibilità alla trasformazione, A2N1 (Fasce litoranee fortemente caratterizzate per elementi naturali) e A2N2 (Aree con vegetazione naturale di eccezionale valore visivo e naturalistico).

4 | Risultati e conclusioni

Dalla sovrapposizione del PTPAAV con il Piano Regolatore Territoriale del COSIB emerge come l'area di competenza del COSIB ricada nelle zone definite dal PTPAAV come zone M, cioè a media sensibilità alla trasformazione, dove vi è una prevalenza di valori elevati e medi.

L'area a nord, cioè quella dove è prevista la realizzazione dell'interporto, ricade nella zona MV1 (Aree con esclusivi valori percettivi di grado elevato) per cui la prevalenza del PTPAAV viene data ai valori percettivi, mentre l'area a sud, quella più interessata dalla presenza di industrie ricade nella zona MS (Aree del sistema insediativo con valore medio percettivo). Dalla lettura della matrice degli interventi possibili del PTPAAV emerge la compatibilità delle trasformazioni e delle destinazioni d'uso previste dal PRT del COSIB, per cui possiamo affermare che i due strumenti non sono in conflitto tra di loro e di conseguenza non emergono incongruenze.

Sovrapponendo, invece, lo strumento urbanistico della città di Termoli con il PRT del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Valle del Biferno si possono rilevare alcune incongruenze. Infatti, l'area tra l'autostrada e la zona individuata per la realizzazione dell'interporto è destinata dal PRG a verde agricolo zona E1, mentre la zonizzazione del PRT del COSIB la caratterizza come zona per attività industriali. L'area oggi è a vocazione agricola fortemente specializzata ed intensiva.

Infine, è stata approfondita l'analisi sull'area costiera di Rio Vivo e di Marinelle, con la sovrapposizione prima del PTPAAV con il Piano Spiaggia comunale, e successivamente con l'area del SIC "Foce del Biferno - Litorale di Campomarino" (IT7222216)¹¹. Da questa prima analisi emerge che il Piano paesistico definisce le aree come zone A2N1 (fasce litoranee fortemente caratterizzate per elementi naturali) e zone MN (aree fluviali o di foce con particolari configurazioni). La prima si riferisce all'area che va dal porto alla foce del fiume Biferno, mentre la seconda definisce l'area di foce del Biferno.

L'area A2N1 del PTPAAV comprendente l'insieme degli arenili, della vegetazione pioniera litoranea, è considerata di fondamentale importanza ai fini di un ripristino e di una riqualificazione ambientale. Nella suddetta area sono ammessi solo interventi di restauro e manutenzione dell'esistente.

Quindi, il PTPAAV assegna un altissimo valore ambientale a questa zona. La zonizzazione del piano spiaggia, in questa fascia di territorio, fa riferimento ad un mix funzionale, definendo le zone come aree di ricreazione, aree di interesse pubblico, aree date in concessione, aree libere ed aree di ristrutturazione. All'interno dell'area, destinata dal PTPAAV come zona MN (aree fluviali o di foce con particolari configurazioni), il piano spiaggia configura una piccola porzione come zona di ristrutturazione, ovvero interessato da forti fenomeni erosivi e da degrado ambientale.

Dalla seconda sovrapposizione, possiamo rilevare che quasi tutta l'area del SIC, che ricade nel comune di Termoli, si trova in zona MV1 (Aree con esclusivi valori percettivi di grado elevato) a media sensibilità alla trasformazione. In quest'area, in assenza di un piano di gestione del SIC, sono possibili tutti gli usi previo nulla osta ai sensi della L 1497/39.

Pertanto, in fase finale sono state redatte le carte relative alla costruzione degli indicatori e della loro valutazione per il Piano Spiaggia e per il Piano Portuale.

Per quanto riguarda il primo dalle analisi emerge che il Piano Spiaggia di Termoli¹² e il Piano Regolatore Comunale prestano molta attenzione per gli aspetti della sostenibilità ambientale ed economica, piuttosto che per quelli legati alla sostenibilità sociale e percettiva degli interventi (Figura 4).

¹¹ Il SIC "Foce del Biferno - Litorale di Campomarino" (IT7222216) si sviluppa per 816,93 ha lungo il settore costiero a ridosso della foce del Biferno e comprendendo tutto il litorale di Campomarino. La scheda Natura 2000 descrive così il sito "Per sua stessa natura, zona di contatto tra l'ambiente fluviale e il marino con gli aspetti vegetazionali che ne conseguono. Il sito, in particolare, presenta un elevato numero di tipologie di habitat tipiche dell'ambiente costiero che presentano un buon grado di conservazione e rappresentatività. È area di stazionamento per una considerevole ornitofauna e l'ambiente fluviale è anche importante per l'ecologia di *Emys orbicularis*".

¹² La redazione del Piano Spiaggia Comunale (P.S.C.) di Termoli è stata affidata, nell'agosto 2008, al raggruppamento temporaneo di professionisti MARE BLU. Il nuovo piano nasce dall'esigenza di adeguare questo strumento di governo del territorio agli indirizzi e prescrizioni del P.R.U.A. La prima bozza del Piano Spiaggia Comunale, ufficializzata con presa d'atto della Giunta Comunale con deliberazione n° 176 del 12/05/2011, ha subito un aggiornamento del P.S.C. essendo intervenuta l'obbligatorietà della Valutazione Ambientale Strategica. L'ultima revisione del P.S.C. (dicembre 2012) è stato predisposto per adeguare il piano alle richieste dei tecnici redattori della VAS. La VAS del piano è stata redatta dalla Regione Molise e si è

Le analisi territoriali, invece, relative al Piano del Porto¹³ mettono in evidenza, all'interno dell'area studio, una zona di elevata criticità e che necessiterebbe di specifiche politiche di rigenerazione urbana e territoriale. L'area attualmente è classificata dal PRG di Termoli come zona agricola (E1), densamente urbanizzata, anche se nella previsione della Variante al PRG del 1977 era destinata ad attrezzature autoportuali (F5). È delimitata a sud dalla zona industriale e più precisamente dalla fascia destinata all'interporto mai realizzato, a sud est dal canale di bonifica di c.da Marinelle, a sud ovest dall'infrastruttura viaria (SS 16) e ferroviaria (Ferrovia Adriatica) vera e propria barriera di frammentazione del paesaggio costiero, a nord dall'area di ristrutturazione Piano Spiaggia Comunale, ovvero una fascia di arenile soggetti a notevoli fenomeni erosi imputabili alla presenza del porto di Termoli. La simulazione dell'evoluzione della linea di costa in quest'area contenuta nella VAS del Piano Regolatore Portuale, nello scenario di riferimento del 2025, ha messo in evidenza come l'attuale configurazione provoca un notevole arretramento dell'arenile. Secondo questa simulazione l'ampliamento del porto, secondo il nuovo assetto dettato dal PRP, innescherebbe fenomeni di redistribuzione dei sedimenti lungo la linea di costa (Figura 5). Certamente questo approccio metodologico ha avuto l'obiettivo ambizioso di coniugare il tradizionale approccio degli indicatori legati alla sostenibilità ambientale con i principi della rigenerazione urbana e territoriale, nel tentativo di esaminare gli strumenti di governo del territorio e i processi di trasformazione che interessano l'area di studio. Va precisato, però, che l'applicazione è riferita ad una piccola realtà locale, piccola rispetto ad un modello di indicatori scaturito dall'analisi di processi di trasformazione urbana, che hanno interessato realtà metropolitane. Un ulteriore affinamento della procedura è in corso di redazione: lo stato attuale della ricerca ha consentito in questa prima fase di mettere in collegamento, in via definitiva, tutti gli interventi progettuali e pianificatori riguardanti la costa. È emerso che le diverse scale e i diversi approcci necessitano di una interpretazione per la loro correlazione e un utile contributo è stato dato dalla creazione di un Sistema Informativo Territoriale dedicato, in cui tutte le azioni sostenibili di rigenerazione urbana e territoriale sono state inserite e utilizzate per le successive elaborazioni cartografiche.

Le peculiarità dell'area in esame, caratterizzata dalla presenza delle foci dei due fiumi, il Trigno e il Biferno, intervallati dal promontorio del Borgo Antico della città di Termoli con il suo porto aggettante, generano, in poche decine di chilometri, una forte e continua alterazione dell'arenile e di tutto il paesaggio costiero. La molteplicità dei fattori in gioco fa emergere la necessità di approfondire il rapporto tra la pianificazione e la progettualità dei singoli interventi di rigenerazione al fine di costruire un riferimento per le scelte progettuali che si impongono negli interventi che riguardano in primis la città ma che sempre più coinvolgono il territorio.

conclusa con il parere motivato del Servizio Valutazioni Ambientali (Determina Dirigenziale n.20) del 14 novembre 2014. L'iter di approvazione è in corso.

¹³ La redazione del Piano Regolatore Portuale è iniziata con la consegna, il 16 giugno 2008, alla Regione Molise, da parte dei progettisti (Proger, Idrotec e Viola associati), del "documento preliminare alla formazione del PRP". Nel settembre 2008 vengono concordate con la Regione Molise alcune modifiche alle linee di assetto che sono alla base della Proposta di PRP. Il Piano Regolatore Portuale di Termoli è stato sottoposto a Valutazione ambientale strategica, (VAS), procedura conclusa con la Determinazione Dirigenziale n.136 del 04.07.2012. L'iter di approvazione è in corso.

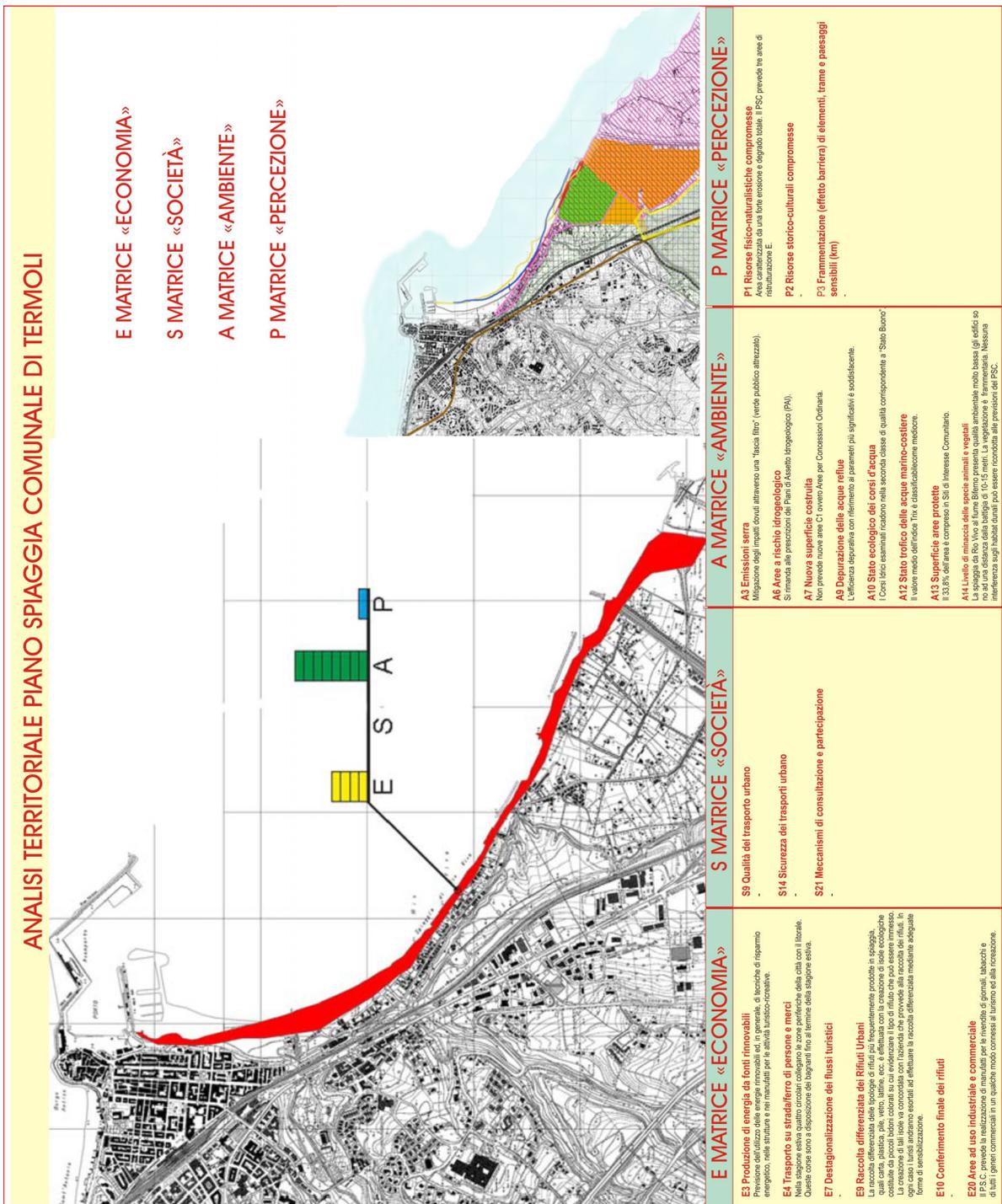


Figura 4 | Analisi territoriale del PSC di Termoli.
 Fonti: Comune di Termoli, Quercio 2015, elaborazione Laboratorio I.a.co.s.t.a. 2013.

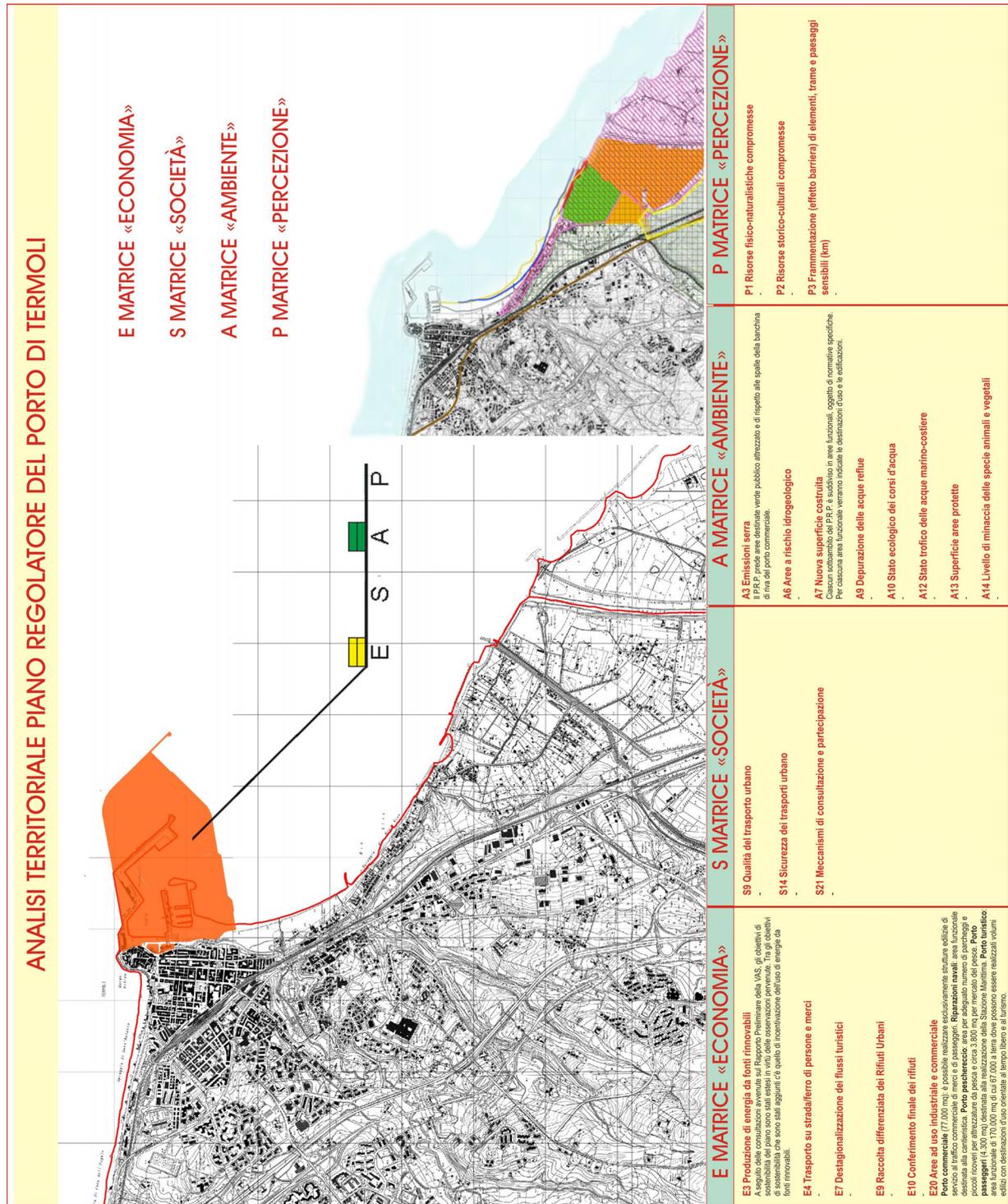


Figura 5 | Analisi territoriale del Piano del porto di Termoli.
 Fonti: Comune di Termoli, Quercio 2015, elaborazione Laboratorio I.a.co.s.ta. 2013.

Riferimenti bibliografici

- Bruttomesso R. (2007), *Nuovi scenari urbani per le città d'acqua*, Italia Nostra, Milano.
- Carta M. (2007), *Creative City. Dynamics, Innovations, Actions*, Barcelona, List.
- Carta M. (2009) "Città liquida. I waterfront urbani come generatori di qualità", in Carta M. (a cura di), *Governare l'evoluzione. Principi, metodi e progetti per una urbanistica in azione*, FrancoAngeli, Milano.
- Cialdea D. (2016), "Planning Activities in coastal areas: Italian and Cross-Border approaches along the Adriatic Sea" in *International Journal of Sustainable Development and Planning*, in press.
- Cialdea D. (edited by, 2005). *Research Methodology. Territorial Survey* Interreg Reports. Materials for Adriatic Cross Border Project Report no. 1. Progetto GES.S.TER. / Interreg IIIA, Campobasso Arti Grafiche La Regione.
- Cialdea D. (edited by, 2006), *Land Use Evaluation. Analysis in the Different Landscape Performances*, Interreg Reports. Materials For Adriatic Cross Border Project Report no. 2 Progetto GES.S.TER. / Interreg IIIA, Campobasso Arti Grafiche La Regione.
- Cialdea D. (edited by, 2007), *Environmental Assessment* Interreg Reports. Materials for Adriatic Cross Border Project Report no. 3. Progetto GES.S.TER. / Interreg IIIA, Campobasso Arti Grafiche La Regione.
- Cialdea D. (edited by, 2013), *A Network for Local Identities Value* Interreg Reports. Materials for Adriatic Cross Border Project Report no. 4. Progetto GES.S.TER. / Interreg IIIA, Campobasso Arti Grafiche La Regione.
- Cialdea D. (eds., 2013), *A Network for Local Identities Value* Interreg Reports. Materials for Adriatic Cross Border Project Report no. 4. Progetto GES.S.TER. / Interreg IIIA, Campobasso Arti Grafiche La Regione.
- City of Aalborg, Aalborg Commitments Secretariat (2004), *The Aalborg Commitments inspiring futures*.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Nuova strategia europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 2006.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2005), *Rapporto Finale. Indicatori per lo sviluppo sostenibile in Italia*.
- Giovinazzi O., Moretti M. (2009), "Città portuali e waterfront urbani: trasformazioni e opportunità" in *TeMA 03.09 Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMA Lab*, Vol 2 - No 3 - settembre 2009 - pagg. 7-16.
- Hussein R.M.R. (2014), "Sustainable Urban Waterfronts Using Sustainability Assessment Rating System" in *World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Civil, Environmental, Structural, Construction and Architectural Engineering* Vol:8, No:4, 2014, pp. 488-498.
- ICLEI Local Governments for Sustainability, European Secretariat, Freiburg, Germania (2007), *Linee Guida per l'attuazione degli Aalborg Commitments. Un approccio metodologico a 5 fasi*, European Secretariat GmbH.
- Lino B. (2012), "Aree urbane di waterfront in contesti "sensibili": sostenibilità, pianificazione "multipla" e integrata", in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 25, vol. 2/2012, p. 1-6.
- M. Sepe (2011), *La trasformazione di un waterfront urbano*, in XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali Rigenerazione Creativa e Sostenibilità.
- National Oceanographic and Atmospheric Administration U.S. Department of Commerce, (2009), *Smart Growth for Coastal and Waterfront Communities*, USA.
- New York City Department of City Planning (2002), *The New York City Waterfront Revitalization Program*.
- New York City Department of City Planning (2011), *Vision 2020, New York City Waterfront Plan-Comprehensive*.
- New York City Department of City Planning (2013), *The New York City Waterfront Revitalization Program Approved Revisions*.
- Quercio N. (2015), *Rigenerazione delle aree costiere. Aspetti paesaggistici e progettuali del waterfront*, tesi di dottorato in "Analisi e Valorizzazione del paesaggio" coordinatore prof. Donatella Cialdea, Università degli Studi del Molise.
- Wasser stadt GmbH, Centre Cities on Water (2000), *10 Principles for a Sustainable Development of Urban Waterfront Areas*, Berlin: Urban Future (URBAN 21) Conference; July 2000.
- Zeza A., Sviluppo sostenibile e agricoltura biologica, in Abitabile C. e Arzen A. (eds.), *Misurare la sostenibilità dell'agricoltura biologica*, INEA, 2013.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Fare e ri-fare città. Un esperimento nel centro storico di Raffadali

Giorgio D'Anna

Università degli Studi di Palermo
D'Arch - Dipartimento di Architettura
Email: giorgio.danna@unipa.it

Anna Maria Ferraro

Email: mariannaferraro01@gmail.com

Abstract

A partire dal boom economico, il territorio dell'agrigentino è stato oggetto di politiche urbane che hanno rapidamente condotto all'abbandono e al degrado dei suoi centri storici. Accanto al crollo e al disfacimento delle sue parti storiche, lo stesso territorio assiste costantemente a un'espansione senza controllo delle città, che sta trasformando, e in più casi sfigurando, l'equilibrio che nei secoli si era instaurato tra città e campagna. Da qualche anno, si registra tuttavia una controtendenza. Tutto ha avuto inizio dall'istituzione della Farm Cultural Park a Favara. Attraverso un processo di rigenerazione urbana 'dal basso', è stato possibile recuperare spazi ed edifici all'interno del centro storico che, a seguito di un evento traumatico, sembravano destinati alla demolizione. La Farm ha previsto la riconfigurazione e riprogettazione di alcuni cortili del centro storico di Favara, attraverso l'uso dell'arte e di linguaggi contemporanei. Il successo riscosso a livello internazionale ha attirato l'attenzione dei centri vicini che, in vario modo, stanno cercando di operare nella stessa direzione. Il presente contributo presenta uno studio condotto sul centro storico di Raffadali, comune non molto lontano da Favara e Agrigento. Attraverso l'analisi tipologica, morfologica e funzionale del contesto urbano, è stata avanzata la proposta di recupero e riuso di uno dei suoi quartieri. Come a Favara, anche in questo caso, si sostiene che il recupero di simili parti di città, persa ormai la loro funzione abitativa, è possibile solo attraverso l'introduzione di funzioni ed elementi capaci di dare vita a scenari urbani inediti.

Parole chiave: urban practices, historic centers, urban regeneration.

Introduzione

Il territorio di Agrigento è stato colpito, negli ultimi cinquant'anni, da un massiccio fenomeno di abusivismo edilizio che ha modificato radicalmente la sua immagine e causato il progressivo abbandono dei centri storici. Questo modo di procedere, il più delle volte in totale deroga agli strumenti urbanistici (Abbate, 2009), ha compromesso l'equilibrio che nei secoli si era instaurato tra città e campagna dando vita ai fenomeni di *sprawl* urbano che caratterizzano il territorio. Agrigento e alcuni comuni della provincia hanno, in particolar modo, fatto esperienza di un processo che ha relegato le sue parti più antiche al ruolo di 'periferie interne' ai centri storici. La struttura orografica dei paesi, arroccati su montagne e colline, e l'impianto urbano che li caratterizza, con il suo dedalo di vicoli e viuzze, si sono dimostrati incompatibili con le esigenze dell'abitare contemporaneo, originando un processo di progressivo abbandono e degrado. Spogliati della prevalente funzione abitativa, i centri storici attraversano oggi una condizione in cui il dibattito si muove tra obiettivi di recupero paesaggistico e la demolizione delle parti ormai irrimediabilmente compromesse. L'oblio che per anni ha ghetizzato i centri storici e li ha privati di ogni funzione e utilità nella definizione della città contemporanea ha causato diffusi crolli e dissesti che, quasi ovunque, hanno reso impraticabile la via del riuso e della rifunzionalizzazione. La precarietà strutturale in

cui riversano gran parte di essi obbliga oggi le amministrazioni ad avviare un dibattito serio e condiviso sul loro futuro¹. Il trend che fino a qualche anno fa si era attestato sembrava prediligere la demolizione delle parti più degradate e la loro sostituzione con servizi e funzioni utili al mondo contemporaneo. Questo approccio, in realtà mai messo in pratica, avrebbe tuttavia determinato la perdita di sistemi urbani il cui pregio non risiede solo in elementi ed emergenze monumentali, quanto nell'equilibrio instauratosi tra città, struttura orografica e ambiente circostante, la cui relazione, già da diversi decenni, è diventata oggetto di studi specifici (Asta, 1997). Il fenomeno di abbandono, di cui sono vittime paesi e centri storici, può sperare in un'inversione di tendenza alla luce del un processo di rigenerazione urbana che ha luogo (già a partire dal 2010) nel comune Favara, per iniziativa privata di un "mecenate" contemporaneo. L'ostinazione di Andrea Bartoli² ha permesso di salvare, attraverso l'innovazione, un complesso urbano che, in seguito a un evento tragico³, era ormai stato destinato alla demolizione. L'istituzione della Farm Cultural Park ha perseguito l'obiettivo di dare a Favara e al territorio una nuova identità e una nuova immagine, attraverso la costruzione di una utilità sociale e di uno sviluppo sostenibile (Contato, Bartoli, 2015). Tentare di definire cosa sia la Farm è un'operazione assai complessa: non si tratta esclusivamente di un museo, ma di un «centro culturale di nuova generazione» (Contato, Bartoli, 2015: 97) in cui è possibile, allo stesso tempo, fruire dell'arte contemporanea, trascorrere il tempo libero e organizzare eventi pubblici e privati. La Farm rappresenta il tentativo di individuare nell'arte e nella cultura strumenti di rigenerazione urbana ed elementi per costruire una nuova identità e un nuovo futuro (Ciriello, 2010). I riferimenti alla base di questa operazione sono i mercati di Camden Town a Londra e il Palais de Tokyo a Parigi: si è trattato, in altre parole, di affidarsi a una cultura di respiro internazionale per mettere in atto un processo di riqualificazione urbana rivoluzionario, che prevede l'impiego di un linguaggio contemporaneo e un costante cambio di volto e di ridisegno degli spazi esterni. Gli obiettivi denunciati dallo stesso Bartoli (Contato, Bartoli, 2016) sono: promuovere la città a livello nazionale e internazionale, investire sulla cultura (attraverso l'acquisizione di conoscenze, scambi e formazione), aumentare l'attrattiva turistica del territorio (mediante la costruzione di una rete che lega la Farm alla Valle dei Templi), favorire la coesione sociale e la costruzione di una identità collettiva. L'impatto di Farm Cultural Park sulla città è stato impressionante: la strategia territoriale messa in atto ha attivato trasformazioni anche nell'hinterland. Favara, nota fino a qualche anno fa, quasi esclusivamente per la cronaca nera, ha saputo reinventarsi e trasformare radicalmente la sua immagine. È diventata in poco tempo una realtà giovane e dinamica, capace di attrarre gente dalle città vicine e a imporsi come riferimento culturale e sociale della 'regione' agrigentina. L'istituzione della Farm ha determinato la rinascita di spazi e vicoli del centro cittadino e l'introduzione di servizi e luoghi per la collettività, che superano i limiti dei sette cortili⁴. L'eco della Farm non ha risparmiato neppure le realtà vicine che, a seguito di quanto accaduto a Favara, si stanno impegnando nella replica dei processi che hanno coinvolto il suo centro storico. Dall'esperimento di Favara hanno avuto gemmazione altre iniziative ad Agrigento⁵, che, in stretta collaborazione con la Farm, stanno tentando un recupero low cost del cuore antico di Agrigento.

Il caso di Raffadali

Raffadali è un comune del territorio agrigentino, situato su una collina e caratterizzato da una condizione orografica che ha orientato impianto e struttura urbana. La città si sviluppa lungo la Strada Statale 118 che la attraversa, l'antica Agrigento – Corleone, lungo la quale si succedono i suoi spazi più rappresentativi (la piazza principale, il comune, la villa comunale, un parco, etc.). La città ha avuto origine nel 1507 per *Licentia populandi*⁶ (Lo Mascolo, 1991), a cui ha fatto seguito la riorganizzazione di precedenti agglomerati di matrice araba. Il centro storico si sviluppa intorno al corso principale – un asse che collega la piazza principale (su cui si affacciano la Chiesa Madre e il castello dei principi di Montaperto) a un'altra piccola

¹ Si vedano in questo caso i processi politici che si stanno avviando ad Agrigento, Favara, Raffadali per salvare parti, anche monumentali, dei centri storici, da decenni in abbandono e in assenza di manutenzione.

² Andrea Bartoli, notaio, è l'ideatore e il principale sostenitore di Farm Cultural Park.

³ Nello stesso 2010, il crollo di una palazzina fatiscente del centro storico di Favara e la tragedia che gli aveva fatto seguito aveva dato inizio a una campagna di demolizioni per la messa in sicurezza delle parti più degradate del centro di Favara.

⁴ I sette cortili sono il complesso in cui è stata costruita la Farm, diventati simbolo di rigenerazione urbana a Favara.

⁵ vd. Laboratorio Vallicaldi ad Agrigento, nato dalla collaborazione di alcune associazioni (Nonsostare, LabMura, Artificio, etc.) che, da qualche anno, sono impegnate in una campagna di sensibilizzazione per il recupero del centro storico e nell'avvio di alcuni progetti concretamente realizzati.

⁶ La *licentia populandi* era una concessione del Regno di Sicilia in favore dei baroni o feudatari, consistente nel privilegio di popolare un feudo. La licenza prevedeva il *privilegium aedificandi*, ossia il permesso di cominciare la costruzione del borgo, che spesso avveniva in luogo di preesistenti residenze feudali o complessi abitati.

piazza cui la Chiesa dei Carmelitani fa da fondale- e ad una strada, ortogonale allo stesso, che conduce alla Chiesa del Rosario e sulla quale, un tempo, si affacciavano le dimore nobiliari. Ai lati di questa croce di strade, si sviluppano una serie di quartieri la cui struttura ricorda gli impianti urbani di origine araba. La dimensione fisica di questi spazi ha reso impossibile la funzione abitativa, poiché problematiche l'accessibilità e la compatibilità con le esigenze dell'abitare contemporaneo, determinando negli anni un progressivo abbandono del centro storico e una sua crescente perdita di importanza, il cui risultato più evidente è stato il graduale esaurimento fisico degli spazi che lo compongono⁷. Le trasformazioni del centro storico sono, in attesa del nuovo PRG⁸ e in assenza di piano particolareggiato, affidate al vecchio piano regolatore risalente al 1978.

Il centro storico di Raffadali si compone di alcuni quartieri (quartiere Canale, quartiere Calvario, quartiere Poggio, etc.) di impianto arabo, che si attestano intorno al corso centrale, facilmente accessibile dal resto della città e dai comuni vicini. La statale che attraversa il paese e che coincide per un tratto con il corso centrale permette, infatti, il facile approdo da Agrigento e dalle realtà limitrofe. Tale posizione non ha tuttavia risparmiato il centro storico dai rapidi processi di obsolescenza che lo hanno condotto, in pochi decenni, a essere fisicamente e materialmente inaccessibile. Le ragioni dell'abbandono sono da cercare principalmente nella dimensione e nella struttura degli elementi che lo compongono. Si tratta di vicoli e cortili impraticabili con l'automobile, la cui condizione è resa ancor più complessa dal sistema orografico della collina su cui si stende il paese e dalla povertà e dimensione delle abitazioni. Tali motivazioni hanno progressivamente spinto il paese a estendere i propri confini nella campagna circostante e dimenticare le sue parti più antiche.

Tuttavia, da qualche anno, si registra una crescita di interesse verso il recupero e la valorizzazione del centro storico. Nell'estate del 2013, è organizzata una mostra⁹, con i lavori degli studenti del corso di laurea in Architettura dell'Università di Agrigento, che propone progetti di restauro per alcuni monumenti ed edifici abbandonati. La volontà della mostra è spingere i cittadini a riscoprire luoghi e fabbriche che i processi di continua trasformazione, a cui il paese è stato sottoposto, hanno reso irricognoscibili. La mostra non ha una sede unica, ma ogni progetto è esposto nell'edificio corrispondente, rendendo accessibile, anche se per pochi giorni, alcuni monumenti ed edifici dimenticati. Recentemente, la nuova amministrazione comunale si è incaricata di sperimentare soluzioni e progetti per la messa in sicurezza di alcuni isolati del centro antico, proponendo discutibili opere di demolizione di alcune parti (già interessate da crolli e dissesti), a favore della costruzione di parcheggi e spazi pubblici per lo sport e il tempo libero¹⁰. Il presente contributo accoglie uno studio svolto all'interno del corso di Restauro Urbano, condotto nella Scuola di Architettura di Palermo nel 2011. Parte dal presupposto che il centro storico va conservato nella sua unità e che le sue qualità dipendono, in certa misura, nella relazione che si instaura tra edilizia minore, emergenze monumentali e paesaggio circostante (Asta, 1996). La ricerca si concentra su un isolato alle spalle della Chiesa Madre, che, seppur al centro del nucleo urbano, versa in una situazione di abbandono e precarietà statica. La scelta di concentrarsi su un singolo isolato deriva dalla volontà di mettere in pratica una metodologia che si muove alle varie scale, ma non prescinde dall'analisi puntuale delle unità edilizie che compongono il centro storico. Il recupero proposto, messo in pratica in altre parti d'Italia, sperimenta una metodologia replicabile ed esportabile in altri contesti, che associa alle istanze di cambiamento richieste dal territorio rigore e precisione scientifica. L'isolato oggetto dello studio è stato scelto sulla base di alcuni elementi che lo rendono rappresentativo dell'intero centro storico e che caratterizzano l'impianto urbano della vecchia Raffadali: scalinata, emergenze monumentali, tipologie edilizie, vicoli e cortili. Si tratta dell'isolato compreso tra la via Nazionale (il corso principale), la scalinata della discesa Serroy e le vie Crocifisso e Genuardi. Tra gli edifici che lo compongono, emergono la Chiesa Madre, recentemente riaperta al pubblico dopo decenni di restauri, e la Chiesa del Crocifisso, chiusa al pubblico per le precarie

⁷ Accanto ai dati Istat, che registrano un decremento demografico che dal 2001 al 2014 ha visto la popolazione scendere da 13344 a 12896, bisognerebbe condurre uno studio congiunto tra andamento demografico e forma urbana. Se è infatti vero che la popolazione non ha subito variazioni sostanziali, è vero, però, che la stessa ha abbandonato i quartieri del centro storico a favore delle aree periferiche e di nuova espansione della città.

⁸ La redazione del nuovo PRG, a seguito di gara il cui esito risale al giugno 2010, è stata affidata allo studio Urbani.

⁹ La mostra, dal titolo "Per Raffadali. Esercizi didattici per la conoscenza, la conservazione e la fruizione della chiesa del SS. Crocifisso, della Madonna del Carmelo e dell'ex convento di Sant'Antonio" (8-20 luglio 2013), è stata curata del prof. arch. Rosario Scaduto e realizzata con diversi pannelli collocati in diversi edifici storici della città di Raffadali, che raccontano l'esperienza didattica svolta all'interno del Laboratorio di restauro e Teorie e storia del restauro nell'a.a. 2011-2012.

¹⁰ vd. <http://raffadali.agrigentonotizie.it/raffadali-centro-storico-riqualificazione-parco-urbano-19-febbraio-2016.html> [Online: consultato il 15 maggio 2016] e <http://raffadali.agrigentonotizie.it/raffadali-un-nuovo-parcheggio-sorgera-dietro-il-palazzo-comunale.html> [Online: consultato il 15 maggio 2016].

condizioni strutturali in cui versa. Fa loro da contorno un'edilizia minuta, il cui recupero appare più complesso degli edifici monumentali. Lungo le vie Crocifisso e Genuardi si attestano, inoltre, edifici di recente costruzione, la cui forma e dimensione è indifferente al contesto e che rendono, anche in questo caso, necessaria una riflessione sulle operazioni da compiere.

La Legge regionale n.13 del 10 luglio 2015 apre di fatto uno scenario nuovo per i centri storici in Sicilia e rimodula le categorie di intervento previste. La 'maggiore libertà' concessa da questa legge potrebbe, se giudiziosamente interpretata, tornare utile nella ridefinizione del ruolo del progetto urbano all'interno di simili contesti. Non potendo più contare sulla sola funzione abitativa, si rende necessario immaginare e prevedere nuovi ruoli e nuovi usi: l'introduzione di linguaggi contemporanei e di nuove attività che, come nel caso di Favara, non distruggono, ma compiono un'opera di ri-significazione dello spazio, sembra essere la strada maestra per un recupero complessivo dei quartieri più antichi.

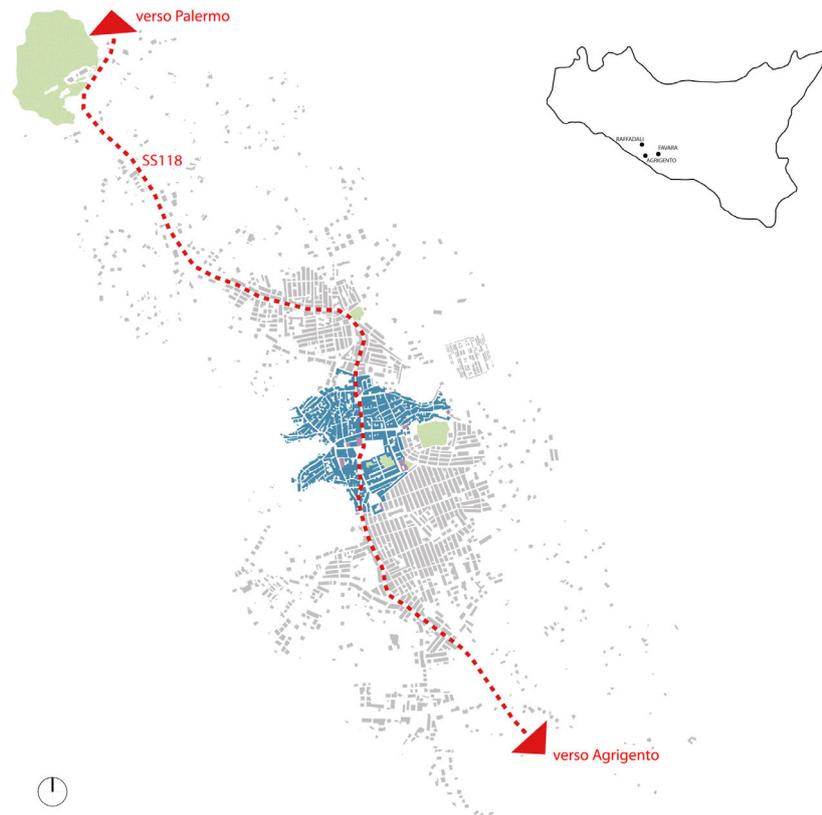


Figura 1 | Inquadramento del centro storico all'interno dell'intero tessuto urbano. Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Dall'analisi al progetto: stato di fatto e studio tipologico

La metodologia utilizzata per il progetto di recupero dell'isolato si compone di varie fasi e copre differenti scale. La prima operazione compiuta è stata l'analisi dei valori e dello stato del centro storico. È stata tentata, attraverso l'ausilio di testi e documenti, la ricostruzione storica delle fasi di formazione della città, dalle più antiche alla ristrutturazione complessiva avvenuta nel Cinquecento. Contemporaneamente, sono state condotte alcune analisi sui valori paesaggistici dello stesso centro storico (viste, vedute, emergenze monumentali, accessibilità) e una ricognizione delle tipologie edilizie che lo compongono.

L'indagine tipologica, che ha permesso di associare ogni unità edilizia ad un tipo, è stata condotta a partire da un'analisi strutturale delle unità edilizie esistenti e da materiale documentario d'archivio. Il carattere fisico-morfologico del centro storico scaturisce dall'omogeneità dei quattro tipi fondamentali individuati e dalla loro ripetizione: casa con scala esterna, casa in linea, palazzo, palazzetto. La tipologia abitativa della casa con scala esterna è l'espressione tipica della civiltà contadina. La costruzione include il ricovero per gli animali al piano terra e le abitazioni al primo piano. Il piano terra presentava degli archi di scarico in quasi tutti gli edifici. La scala esterna era riconducibile a due motivi fondamentali: dividere la stalla dall'abitazione ed evitare di occupare lo spazio, già esiguo, interno alle abitazioni. Tale tipologia caratterizza i nuclei più antichi del centro storico. La casa in linea è ancora riconoscibile nell'attuale conformazione tipologica di Raffadali. Essa presenta tre lati ciechi, dei quali uno costituisce il muro di

spina. Le zone in cui si presenta con maggiore regolarità sono il quartiere seicentesco a ridosso del Castello dei Montaperto. La tipologia palaziale è stata sperimentata per la prima volta a Raffadali nel Settecento. L'elemento caratterizzante è l'arco, decorato da un blasone per le famiglie più potenti, che introduce all'interno di uno o più cortili. I palazzi più importanti prospettano lungo gli assi principali del centro storico (la Salita Rosario e la via Nazionale) e trovano le espressioni migliori in Palazzo La Rizza e Palazzo Di Benedetto. I primi palazzetti furono edificati, invece, a metà dell' '800, ad imitazione dei palazzi con ingresso ad arco. Sono caratterizzati da unità planimetrica e di prospetto. I palazzetti si disposero sia lungo i tracciati cinquecenteschi, che nei vicoli di impronta islamica.

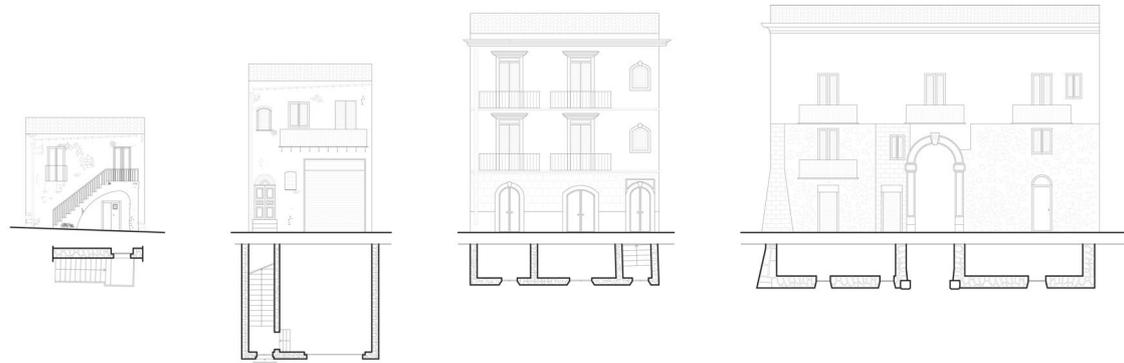


Figura 2 | Indagine tipologica. Da sinistra: casa con scala esterna, casa in linea, palazzetto e palazzo.
Fonte: elaborazione a cura degli autori.

All'analisi dell'intero sistema urbano, ha fatto seguito lo studio del singolo isolato, attraverso la sistematizzazione di alcune analisi preliminari: consistenza edilizia, tipologia edilizia, stato d'uso, uso dei piani terra, paramenti murari, tipologie strutturali, degrado fisico. Per ogni singola unità edilizia, è stata, inoltre, redatta un'apposita scheda contenente tutti i dettagli relativi alla sua condizione fisica e alla sua tipologia.

Lo studio ha previsto, nella fase finale, l'elaborazione di un piano normativo, tale da regolamentare le trasformazioni future. La categoria degli interventi ammessi dal piano sono: il restauro, la ristrutturazione edilizia con salvaguardia, la manutenzione straordinaria, la progettazione delle nuove fronti, la riqualificazione dei prospetti, la demolizione senza ricostruzione e la demolizione degli ultimi n piani. La schedatura degli edifici contiene, oltre alle normative da applicare e allo stato delle abitazioni, la descrizione degli interventi previsti per ogni singola unità edilizia.

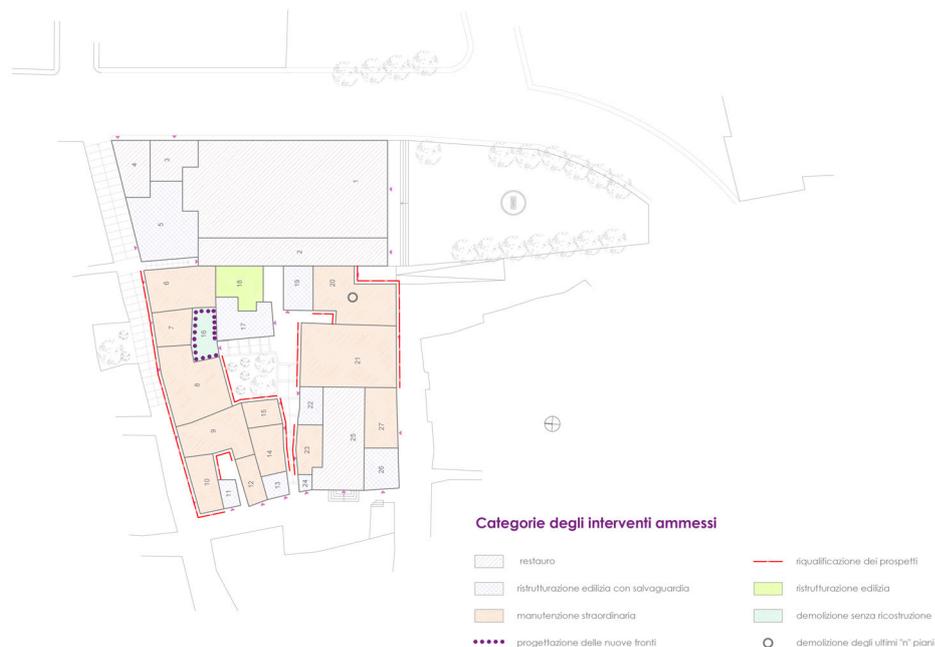


Figura 3 | Piano normativo e categorie degli interventi ammessi. Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Per una proposta di riuso tra futuro e tradizione

La proposta interessa l'isolato, ma propone al contempo alcune trasformazioni in grado di innescare cambiamenti nell'intero tessuto urbano. Lo studio puntuale delle singole unità edilizie, corredato di tutte le analisi e lo stato di conservazione, ha permesso di ipotizzare la trasformazione complessiva dell'intero isolato. La trasformazione fisica del centro storico non può prescindere dal patrimonio immateriale che possiede la città. Tra gli anni Settanta e Novanta, Raffadali ha visto moltiplicarsi tra i cittadini iniziative e manifestazioni legate al teatro. Il Villaggio della Gioventù, un grande parco dislocato lungo la SS118, è diventato, negli stessi anni, un laboratorio teatrale, in grado di attrarre in città importanti manifestazioni teatrali e studentesche. Dopo un periodo di inattività, coinciso con la chiusura per sequestro del Villaggio della Gioventù, l'associazionismo che faceva da sfondo a queste iniziative durante gli anni d'oro della stagione culturale raffadalese, sembra stia prendendo nuovamente avvio (complice la riapertura del parco avvenuta nel 2012). La tendenza che, tuttavia, si registra negli ultimi anni è quella di estendere l'offerta culturale all'intero sistema urbano, piuttosto che limitarla alle sole manifestazioni all'interno del parco. All'attività teatrale, si affianca a Raffadali una tradizione agricola d'eccellenza, che parte dalla coltivazione di alcuni prodotti tipici (fave e pistacchio in primo luogo). Partendo dal potenziale del territorio, fatto di aspetti materiali e immateriali, si è, allora, previsto per l'isolato un progetto che costituisce un tassello di un progetto più ampio, che prevede di strutturare alcuni percorsi per una forma di teatro open air, che possa riportare i cittadini tra i vicoli e le piazzette del centro antico e affiancarsi alla promozione dei prodotti agricoli locali e a una riflessione su alimentazione e agricoltura urbana. Per l'isolato studiato nel dettaglio, si ipotizza l'impianto di una 'fabbrica teatrale' all'interno della Chiesa del Crocifisso, che possa utilizzare gli spazi della chiesa e la piazzetta di fronte per attività legate al teatro. Allo stesso modo, si propone la ristrutturazione dei cortili interni per la costruzione di uno spazio pubblico a favore della città, della parrocchia della Chiesa Madre e del nascente museo nei suoi sotterranei. Si propone anche un lavoro di risistemazione dei prospetti (per i quali è stato condotto un apposito studio in sezione) e, in particolar modo, di quelli lungo la scalinata della via Serroy, per ridare qualità a uno dei percorsi più interessanti del paese, la cui topografia e sezione stradale permette di inquadrare la campagna e il mare all'orizzonte.



Figura 4 | Sezione sulla scalinata della via Serroy. Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Conclusioni

Lo studio condotto ha rivelato la necessità di considerare il patrimonio come strumento e risorsa per la costruzione e la definizione di una nuova idea di città. Quanto avvenuto nella vicina Favara dimostra che è possibile riportare i cittadini a riscoprire le parti più antiche e abbandonate del paese, mediante processi tali da produrre cambiamenti di senso e ridefinire il ruolo del centro storico all'interno della struttura della città contemporanea. Alcune esperienze fallimentari, che, nel tentativo di congelare e vincolare ogni aspetto delle parti antiche, hanno in breve tempo condotto all'immobilismo e all'abbandono, rivelano la necessità di ipotizzare e sperimentare nuovi usi e funzioni. Questo modo di procedere tende a conferire al patrimonio un ruolo attivo nei processi di trasformazione e ammodernamento delle città. Prendendo a prestito una delle tante categorie UNESCO, ci si riferisce sempre più a un patrimonio culturale 'evolutivo' e 'vivente', in grado di assumere una carica importante nell'evoluzione fisica, sociale ed economica delle

città. Ci si attende che il nuovo piano regolatore dia una risposta in merito alla definizione di strategie generali che possano strutturare il recupero complessivo del centro antico e limitare interventi estemporanei che rischiano di precludere la possibilità di azioni future. La metodologia proposta, che si muove alle differenti scale e include più discipline (restauro, urbanistica, paesaggio, architettura), può, in questo senso, costituire una valida risorsa per uno studio e una ricerca tesa al recupero degli spazi e dei valori che il centro storico può ancora esprimere.

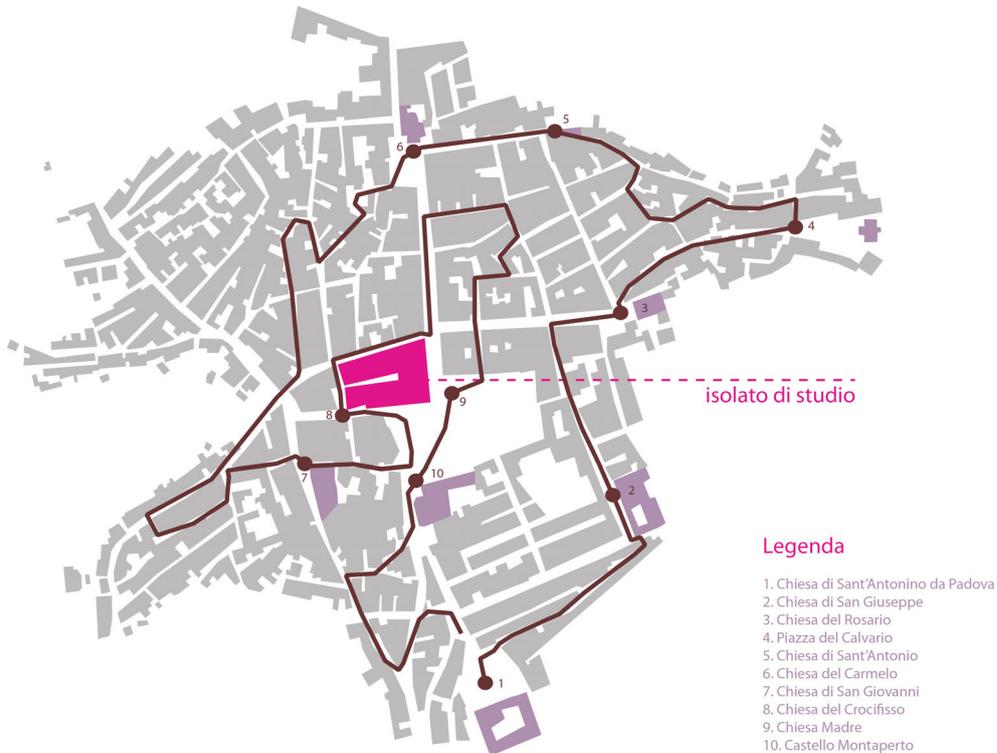
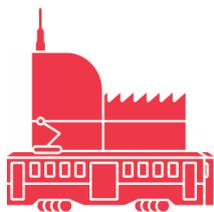


Figura 5 | Studio dei percorsi da inserire nel sistema urbano del centro storico. Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Riferimenti bibliografici

- Abbate G. (2009), "Processi di edificazione abusiva nel territorio di Agrigento: una questione irrisolta", in Lo Piccolo F. (a cura di), *Progettare l'identità del territorio: Piani e interventi per uno sviluppo locale autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze, pp. 145-164.
- Asta F. (1996), *Centri storici minori: Tusa: Studi di restauro urbano*, Ila Palma, Palermo.
- Asta F. (1997), *Restauro e contesto: il restauro nell'architettura e nella città*, Mazzone, Palermo.
- Ciriello M. (2010), "Prendi l'arte e prova a ribaltare tutto", in *D la Repubblica*, ottobre 2010, pp. 90-98.
- Contato A., Bartoli A. (2015), "Dialogo su Farm Cultural Park", in Carta M., Lino B. (a cura di), *Urban Hyper-Metabolism*, Aracne, Ariccia, pp. 96-101.
- D'Anna, G., Ferraro A. M., *Studio per il restauro urbano di un isolato nel centro storico di Raffadali*, (studio eseguito in occasione del corso di Restauro urbano, prof. arch. F. Asta, a.a. 2010-2011).
- Lo Mascolo, F. (1991), *Raffadali nella storia: sviluppo e mobilità della popolazione*, s.e., Agrigento.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Infrastrutture multilivello

Claudia Di Girolamo

Università G. d'Annunzio Chieti-Pescara
DdA Dipartimento di Architettura
Email: claudigirolamo@gmail.com

Abstract

Una nuova ipotesi vede le *green infrastructures* come reti per la sostenibilità, ovvero convergenza flessibile di infrastrutture *green* e *grey*, che nel loro insieme contribuiscono a strutturare e diffondere processi di messa in sostenibilità degli spazi urbani di prossimità (Clementi, 2010). Si prevede la costruzione di un nuovo modello d'intervento che a partire dal progetto delle reti per la sostenibilità non soltanto consenta l'efficienza energetica e delle risorse della porzione urbana trattata, ma che sia capace di promuovere il valore urbano dell'intervento sia per l'amministrazione comunale, sia per i gestori delle reti, sia infine per gli utenti finali, offrendo le opportunità per estendere i processi di miglioramento ambientale all'intorno. In sintesi, la strategia prefigurata prevede una progressiva attivazione di catalizzatori urbani con effetti collaterali di *spillover* al loro intorno, nella prospettiva di affidare la strategia di messa in sostenibilità della città esistente ai molti interventi che oggi vengono attuati senza tener conto del loro possibile effetto di leva per lo sviluppo sostenibile. Questo approccio è stato sperimentato nella rigenerazione urbana di un tessuto di periferia a Chieti Scalo attraverso infrastrutture energetiche, verde e acqua che operano su diverse scale di intervento.

Parole chiave: infrastructures, urban design, innovation.

1 | Infrastrutture multilivello

Una categoria oggi emergente nelle recenti politiche urbane e territoriali internazionali è quella delle *Green Infrastructures*. Una nuova ipotesi vede le *green infrastructures* come reti per la sostenibilità, ovvero convergenza flessibile di infrastrutture *green* e *grey*, che nel loro insieme contribuiscono a strutturare e diffondere processi di messa in sostenibilità degli spazi urbani di prossimità (Clementi, 2010). In questa prospettiva si guarda al progetto come occasione di sviluppo economico, e alla pianificazione come quadro di coerenza di progetti urbani o territoriali di valenza strategica, intesi come strumenti di rigenerazione urbana capaci di utilizzare strategie settoriali con un approccio integrato, articolandosi in progetti di reti – con la funzione di innescare e propagare gli effetti della riqualificazione sostenibile – e progetti d'area, che approfondiscono i temi della trasformazione urbana.

A livello nazionale, la possibilità di combinare valenze conformative degli assetti insediativi con quelle dei programmi strategici per lo sviluppo locale sembrava aver trovato un banco di prova nel Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (Legge di Stabilità 2015, in sovrapposizione con il Piano nazionale per le città 2012, ancora in corso di attuazione). La legge di stabilità per il 2016 (l. 2008/2015) promuove un nuovo Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e di quelle capoluogo di provincia, che rischia però di ricalcare tutti i limiti dei precedenti programmi nella definizione generica degli obiettivi progettuali e delle strategie di sviluppo. Ciò diversamente dai piani di rigenerazione urbana del resto d'Europa che, a partire da una programmazione puntuale e condivisa, finanziano progetti innovativi e sostenibili, integrando politiche con azioni e finanziamenti comunitari.

Si propone la costruzione di un nuovo modello d'intervento che a partire dal progetto delle reti per la sostenibilità non soltanto consenta l'efficienza energetica e delle risorse della porzione urbana trattata, ma che sia capace di promuovere il valore urbano dell'intervento sia per l'amministrazione comunale, sia per i gestori delle reti, sia infine per gli utenti finali, offrendo le opportunità per estendere i processi di miglioramento ambientale all'intorno. Assumendo una diversa prospettiva che valorizza il ruolo delle infrastrutture nella loro capacità di produrre effetti urbani positivi e di porsi come innesco di processi di trasformazione dei paesaggi attraversati, si può considerare un nuovo scenario che reinterpreta l'infrastruttura e ne recupera le sue valenze ecologiche, innovandone il ruolo all'interno dell'emergente cultura del progetto urbano *sustainability sensitive*.

Oggi non abbiamo un problema di crescita ma di trasformazione della città esistente. La sfida è avvicinare lo schema con cui si è costruita la città fino ad ora, al concetto di *green&blue infrastructures*.

Cambia il senso della città esistente e quello del progetto urbano: da progetto che conforma oggetti a progetto di relazioni (Clementi, 2014). Non più nuove infrastrutture con grandi interventi, ma una rete di piccole opere capillari che riqualificano e connettono nel segno della sostenibilità ambientale, un blob spugnoso che attraversa il contesto e lo colonizza contribuendo alla messa in sostenibilità dell'esistente.

Il progetto accentua la propria flessibilità adattiva e si configura sempre più come insieme di pratiche relazionali per adattarsi al contesto in continuo mutamento e per far sì che l'innovazione prodotta sia positiva; si apre quindi un secondo livello di lettura e approfondimento che tratta nello specifico l'implicazione tra progetto e innovazione e la capacità dell'azione di progetto di orientarla e programmarla. In sintesi, la strategia prefigurata prevede una progressiva attivazione di catalizzatori urbani con effetti collaterali di *spillover* al loro intorno, nella prospettiva di affidare la strategia di messa in sostenibilità della città esistente ai molti interventi che oggi vengono attuati senza tener conto del loro possibile effetto di leva per lo sviluppo sostenibile. Si tratta d'innovare la programmazione delle opere di urbanizzazione primaria nei processi di trasformazione urbana, assumendole come attivatori di sostenibilità urbana. Inoltre la possibilità di offrire alla città spazi a ristoro, ad esempio delle esigenze di verde e d'illuminazione pubblica accresce la fattibilità amministrativa di questi interventi, espressione di una felice combinazione tra interesse pubblico e interesse privato.

Questa strategia è stata messa alla prova nella rigenerazione urbana di un tessuto di periferia a Chieti Scalo. Nell'ambito del Laboratorio Progetto Urbano Sostenibile per Chieti, due workshop internazionali di progettazione hanno sperimentato un approccio innovativo sotteso dalla Visione Guida e da una varietà di temi d'intervento che sono stati approfonditi attraverso una Agenda strategica dei progetti. Lo scenario proposto nella Visione articola la città di Chieti in quattro differenti città, caratterizzate ognuna da specifici profili di sviluppo sostenibile e da una peculiare modalità di rapporto tra reti infrastrutturali e morfologie insediative. Si è esplorata la fattibilità della strategia di messa in sostenibilità della città esistente attraverso le reti (energetiche, del verde e dell'acqua) e il loro ruolo nella riqualificazione urbana. In particolare, i progetti pilota, che operano su diverse scale d'intervento, riguardano la trasformazione di due assi di grande percorribilità territoriale in un corridoio sostenibile il primo, nell'ambito della Città dei Vestini, e in un Corso Urbano il secondo, con l'ambizione di rigenerare una porzione di un tessuto periferico della Città della Piana.

1.1 | Vestini Line. Progetto d'infrastrutturazione sostenibile di un nuovo paesaggio metropolitano

Alcune opere infrastrutturali per loro natura tendono ad escludere un rapporto con il contesto se non in termini di mitigazione degli impatti, di inserimento paesaggistico, di controllo degli inquinamenti prodotti; ciò avviene in particolare per gran parte delle strade a scorrimento veloce e per le reti dell'energia ad alta tensione. Più raramente appare possibile far dialogare le grandi infrastrutture con gli spazi urbani attraversati, cercando di contemperare le logiche delle grandi reti con quelle del funzionamento dei contesti locali.

È quanto accade oggi nella Direttrice Vestini-fiume, corridoio infrastrutturale territoriale che aggrega centralità di livello regionale collegando Chieti alta (centro storico) con il fiume, per proseguire verso i territori collinari dell'entroterra abruzzese. A questa infrastruttura fatta di una sovrapposizione variabile di viadotti, attraversamenti a raso, ingressi, parcheggi, terminal autobus, si aggancia un insieme eterogeneo di insediamenti prevalentemente pubblici: grandi attrezzature di rango metropolitano come la cittadella ospedaliera Ss. Annunziata, la cittadella universitaria Gabriele d'Annunzio, il Villaggio Mediterraneo – polo di servizi urbani e residenziali nato per ospitare temporaneamente i Giochi del Mediterraneo del 2009 – e, continuando verso il fiume in direzione ovest, la Città Industriale della Piana con le aree della Cartiera Burgo, oggi dismessa e in attesa di trasformazione.

L'occasione per sperimentare un modello di Progetto Urbano Sostenibile di nuova generazione, muove dalle condizioni di degrado presenti oggi nelle aree associate al corridoio Vestini e alle isole di centralità e aggravate dalla congestione veicolare, dalla mancanza di parcheggi, dall'assenza di spazi per la pedonalità, condizioni prevalentemente dettate dall'eccesso d'infrastrutturazione ma anche dall'incuria fisica e funzionale del tracciato stesso.

Il progetto *Vestini Line* persegue l'obiettivo di innescare e propagare gli effetti della riqualificazione sostenibile, evitando per quanto possibile l'effetto isola, ovvero la formazione di aree ad alta sostenibilità pensate in termini di autosufficienza. Al contrario, articola un approccio progettuale flessibile che tenta di mettere insieme tempi, scale, interessi pubblici e privati, valori urbani, partendo dall'assunto che non si tratta di localizzare una singola opera pubblica, quanto piuttosto di elaborare un progetto di sistema esteso ad un intorno urbano (o territoriale) capace di produrre effetti tangibili sulla qualità urbana locale. Questo approccio, rinviando alla già illustrata strategia del progetto di infrastruttura come progetto urbano, solleva la questione dell'intorno a cui va esteso l'intervento e, di conseguenza, quella della propagazione degli effetti dell'innovazione.

Vestini Line affida la messa in sostenibilità della città esistente a due tipologie di azioni:

- riciclo e rifunzionalizzazione del corridoio di viabilità a scorrimento veloce attraverso la trasformazione da infrastruttura settoriale a *green infrastructure*;
- ridefinizione dell'assetto insediativo caratterizzato dalla presenza di centralità metropolitane, recinti specializzati e autocentrati, attraverso la trasformazione in sistemi di relazioni interne alla neo-città dei Vestini.

La prima azione implica necessariamente la rimodulazione dell'infrastruttura nelle sue relazioni con il contesto, asciugando e riorganizzando le dotazioni per il traffico carrabile e attribuendo ruoli gerarchici alle diverse percorrenze. L'idea è di strutturare un corridoio della mobilità a differenti velocità, un fascio di sovrapposizioni e convergenze che dove può separa i flussi sfruttando le diverse quote della sezione viaria – scorrimento veloce sul viadotto, mobilità lenta nelle aree sottostanti –. In questo spazio composito gli strati d'uso atterrano e confluiscono modificando la natura dell'infrastruttura, diventata matrice di sostenibilità ambientale, che accoglie l'incrocio dei flussi *grey* (mobilità veloce) e *green* (mobilità *slow* pedonale e ciclabile, verde, reti *smart* ed energetiche, punti di accumulo e raccolta delle acque di prima pioggia) e si tematizza come corridoio multifunzionale. Questa nuova configurazione sarà ottenuta allargando, ove possibile, la sede stradale e annettendo, ove presenti, gli spazi di prossimità dell'infrastruttura oggi residuali e degradati.

La seconda azione è strettamente connessa alla prima: il sistema di relazioni tra attrezzature metropolitane prende vita con la progettazione delle nuove piazze d'ingresso alle diverse cittadelle e con la riorganizzazione e l'ampliamento dei parcheggi, oggi insufficienti, connessi alle funzioni urbane principali; le aree parcheggio diventano piccoli nodi di interscambio con le fermate degli autobus urbani, luoghi accoglienti e di socialità, identificati da piccole architetture adibite a punti di sosta e ristoro. Il progetto prevede inoltre ritessiture trasversali intraurbane che connettono parti secondarie, ad esempio il nucleo ecclesiastico di Madonna delle Piane con il polo scolastico e sportivo universitario (PalaCus), o il collegamento pedonale, oggi incompleto, tra gli edifici del Rettorato e il Villaggio Mediterraneo. Ad un'altra scala, il progetto di relazioni tra le parti urbane principali si realizza attraverso due interventi prioritari di cerniera con le altre città enunciate dalla Visione Guida.

Il primo intervento prevede una nuova fermata ferroviaria a servizio dell'area metropolitana Chieti-Pescara, con una piccola stazione e uno spazio pubblico con servizi di prossimità all'incrocio tra il corridoio Vestini e l'asse di via Tiburtina. La seconda operazione introduce un nuovo percorso pedonale in grado di collegare il Campus universitario e il Policlinico dell'Annunziata, sulla Direttrice Vestini, con il centro storico di Chieti.

Vestini Line trasforma dunque un'infrastruttura in città lineare, articolando un nuovo corridoio pluriflusso che riconnette le diverse centralità attraversate e migliora drasticamente la qualità del paesaggio associato all'infrastruttura.

Due le scale di riferimento per la percezione del paesaggio: quella territoriale del paesaggio vallivo e agricolo intorno a via dei Vestini, e quella locale di un paesaggio domestico, che completa l'infrastruttura verde fino al fiume Pescara attraversando gli spazi della dismissione industriale. Due gli strati, quello *gray* delle grandi attrezzature metropolitane e delle infrastrutture funzionali, quello *green* del nuovo progetto delle connessioni lente e del verde. Due infine i Paesaggi urbani, quello artificiale della comunicazione visiva, che si compone di illuminazioni artistiche e installazioni in grado di restituire qualità all'ambiente stradale oggi deteriorato; e quello infrastrutturale, con alberi tecnologici per produrre energia per la

pubblica illuminazione, piccoli serbatoi di raccolta delle acque piovane posizionati nelle pieghe della morfologia di contesto e microgeneratori eolici.

1.2 | Corso Urbano Tiburtina. Una nuova centralità urbana

Comunemente si associa alle infrastrutture un'idea del loro valore d'uso, strettamente legata alla componente economica, cioè ai costi di realizzazione e di mantenimento, oppure ai benefici in termini di accessibilità. Ma se si sposta lo sguardo dall'opera al suo contesto di appartenenza, se ne può apprezzare meglio il ruolo anche per le trasformazioni indotte nel territorio, e per la percezione che ne hanno gli abitanti e i *city users*. Ci si rende conto allora del valore aggiunto che queste opere possono apportare non solo alle funzionalità di servizio per la città, ma anche all'immaginario collettivo, soprattutto se sono pensate come investimenti simbolici e non soltanto come strumenti per erogare una prestazione.

Il progetto di trasformazione in nuovo Corso del tratto urbano della strada statale Tiburtina Valeria a Chieti Scalo è un'occasione per mettere alla prova una strada finora destinata al traffico veicolare, verificando la sua capacità di creare innovazione nelle pratiche sociali associate all'uso di un'infrastruttura dismessa, e più in generale di fare città.

L'idea di base è di trasformare l'uso di un'importante strada centrale, oggi destinata al traffico di attraversamento della Val Pescara, per contribuire al riscatto di una tipica periferia urbana sorta lungo la statale Tiburtina in prossimità dello Scalo ferroviario e in contiguità con il nucleo di sviluppo industriale realizzato nel dopoguerra. Il programma di riconversione proposto mira alla creazione un nuovo Corso urbano, prevalentemente pedonalizzato e arricchito da molteplici funzioni commerciali, da luoghi d'incontro e di animazione sociale.

Il presupposto dell'intervento è costituito dal dirottamento del traffico della via Tiburtina su una vicina circonvallazione esterna, ricavata dall'adeguamento di tronchi viari già esistenti, ma fino a oggi poco utilizzati, come soluzione alternativa al transito sulla strada principale.

Il grande vantaggio di questa soluzione riguarda non soltanto la formazione di un importante spazio destinato alla socialità nell'ambito di una periferia priva attualmente di spazi pubblici e di servizi. Diventerebbe infatti possibile realizzare anche un'isola pedonale a ridosso della stazione ferroviaria e lungo via Colonna, il viale ottocentesco di collegamento con Chieti alta, agevolando il potenziamento dello spazio in prossimità dello scalo come area di nuova centralità e come cuore identitario di tutto il centro abitato di Chieti Scalo. Il nuovo Quadrilatero Colonna, l'isola pedonale, ha un ruolo importante nella strategia di trasformazione della periferia in città. Condensa i valori identitari più sentiti dalla popolazione di Chieti Scalo, occupando un'area a ridosso della stazione ferroviaria che storicamente ha dato origine alla frazione attuale. In questo senso si presta bene a un programma integrato di riqualificazione urbana che sostituisca il traffico veicolare con le funzioni proprie dell'incontro e dell'animazione urbana, con nuovi servizi che promuovano l'accoglienza e la gradevolezza degli spazi. Gli interventi previsti non riguardano soltanto l'outdoor design con cui risistemare gli spazi aperti e la predisposizione di nuovi parcheggi di gronda che favoriscono l'accessibilità all'isola. C'è da migliorare anche il patrimonio edilizio, con operazioni d'incremento volumetrico (sopraelevazione e ampliamento), utili anche a riorganizzare i profili del costruito su strada; con interventi di riqualificazione *green* delle facciate combinati eventualmente con il rifacimento delle coperture al fine di migliorare l'efficienza energetica e di promuovere energie rinnovabili. Tutti gli interventi di valorizzazione e messa in sostenibilità dell'esistente appaiono fattibili agevolmente, ciò candida l'isola pedonale a fungere da progetto pilota per il riscatto di Chieti scalo. E ancor più l'operazione Corso Urbano contribuisce a trasformare radicalmente il senso degli spazi della viabilità – ereditati da una idea di città che affermava il primato della mobilità veicolare nella strutturazione dell'assetto morfologico e funzionale – e a reinterpretarli propositivamente come occasione di socializzazione e identificazione della popolazione locale.

Le strategie della riqualificazione infrastrutturale interessano peraltro non soltanto lo spazio stradale, ma l'intero paesaggio urbano di prossimità. La pedonalizzazione e il rinnovamento dello spazio pubblico sono strettamente legati alla riconversione dei piani terra degli edifici prospicienti la via Tiburtina, potenziando il tessuto commerciale e i servizi di quartiere; e al recupero delle edificazioni lungo la via, per migliorarne la qualità come si conviene per un luogo urbano che vuole diventare importante. In questo senso il riadattamento dell'infrastruttura dovrebbe fungere da attivatore del processo di riconfigurazione degli assetti morfologici e funzionali dell'intero patrimonio edilizio esistente.

L'area pedonalizzata assume di fatto il ruolo di parco lineare urbano, che si dilata annettendo a sé piccoli vuoti urbani e spazi residuali riqualificandoli; inoltre si avvale di interventi chirurgici di demolizione

selettiva di opere di recinzione per riconquistare piccoli spazi verdi cittadini oggi marginali rispetto alla scena principale. In pochi casi sono previsti interventi più impegnativi di demolizione e ricostruzione dell'edificato più vetusto.

La visione proposta per il nuovo corso urbano a Chieti scalo trasforma un canale di traffico in un corridoio multifunzionale della sostenibilità ambientale a elevata valenza sociale. I due lati della strada saranno colonizzati in modo diverso da funzioni, arredo urbano e piantumazioni arboree. Una sezione del corridoio sarà dedicata al servizio di trasporto pubblico intensivo (a carattere ecologico) per i collegamenti locali, mentre quelli extraurbani e regionali saranno dirottati sulla viabilità esterna che attraversa l'area industriale e si ricollega alla stazione ferroviaria sul fronte opposto a quello attuale. Sono inoltre previsti spazi per la *slow mobility* – pista ciclabile e passeggiata pedonale – corredati da filari alberati per l'ombreggiamento. L'ambiente del corso sarà caratterizzato anche da una particolare attenzione all'uso delle energie rinnovabili per la pubblica illuminazione, da una cartellonistica pubblicitaria interattiva e dall'installazione di *HotSpot WiFi* cittadini.

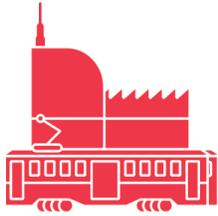
La rielaborazione dei rapporti tra opera infrastrutturale e contesto urbano, come accennato in apertura, investe inevitabilmente anche il rapporto tra progetto urbano e piano urbanistico. Occorre ricomporre una visione integrata tra l'ordinamento preventivo degli spazi e la programmazione strategica delle trasformazioni, governando in modo trasparente la dialettica tra momenti di prefigurazione degli assetti futuri e momenti di costruzione delle progettualità associate alle grandi reti infrastrutturali (Clementi, 2010). L'individuazione di un intorno da associare all'infrastruttura, momento chiave del progetto, non è dettata dall'applicazione banale delle norme del Codice della Strada riferite alle fasce di rispetto e pertinenza. È guidata piuttosto da un'attenta considerazione circa le potenzialità di trasformazione *self-contained* del contesto urbano attraversato e attiene alle strategie, non secondarie, di attuazione e *governance* del progetto e agli attori e agli strumenti da coinvolgere nel processo.

In conclusione, la messa in sostenibilità della città esistente attraverso le reti - mobilità, energia, verde e acqua - dovrebbe esplorare la sua fattibilità attraverso meccanismi di finanziamenti pubblici in grado di superare le modalità appartenenti al passato dell'erogazione a pioggia, per lasciar spazio a finanziamenti mirati, applicati ai corridoi e ai percorsi principali, per quanto riguarda la mobilità e l'infrastrutturazione energetica, capaci di fare da volano per la riqualificazione del contesto circostante. Al livello comunale si propone una politica sociale della risorsa acqua con l'obiettivo di miglioramento del funzionamento del ciclo delle acque, attraverso la manutenzione dei corsi d'acqua e la depurazione dei fossi con bacini di fitodepurazione finanziati dal Comune, e di potenziamento dell'offerta predisponendo incentivi all'edificato per la raccolta di acqua piovana per aumentare le risorse idriche a disposizione. Infine il progetto di reinfrastrutturazione verde della città è affidato a un processo di mobilitazione sociale che prevede meccanismi partecipativi per il potenziamento del verde esistente attraverso una politica diffusa che coinvolga proprietari, abitanti, associazioni.

Riferimenti bibliografici

- Angrilli M. (2002), *Reti verdi urbane*, Palombi editore, Roma.
- Angrilli M. (2012), "Reti della sostenibilità e città ecologica", in *Planum*, vol. 25, pp. 1-6.
- Banham R. (2009), *Los Angeles. L'architettura di quattro ecologie*, Giulio Einaudi editore, Torino, orig. (1971), *Los Angeles. The Architecture of Four Ecologies*.
- Bonomi A. (2004), "La città infinita", in Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di) *La città infinita*, Mondadori, Milano.
- Bonomi A. (2007), "Nuove sfide per territori e reti", in *Sole 24 Ore*, n.318.
- Clementi A. (2010), "Interpretare il contesto" in *Context Piano Progetto Città* n. 24, LISt Lab, Trento-Barcellona.
- Clementi A. (2010), voce *Territorio: una risorsa per lo sviluppo, XXI secolo*, Vol. IV, Gli spazi e le arti, Istituto della Enciclopedia Italiana, Treccani.
- Clementi A. (2010), "Green Dragon. Underpinning Design Concepts", in Clementi A., Mascarucci R. (a cura di) *Zhongsban Programme per le città. Italia - China for the cities*, List Lab, Trento-Barcellona.
- Clementi A. (2013), "An other Urbanism. Designing for Greener, Smarter, more Inclusive and Safer Cities", in Ricci M. (a cura di) *New Paradigms / Nuovi Paradigmi*, List Lab, Barcellona.
- Di Girolamo C. (2014), *Infrastrutture innogenetiche. Spazi catalitici per uno sviluppo urbano sostenibile*, Maggioli, Milano.

- De Bonis L. (2001), "Il piano del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga e la pianificazione territoriale e ambientale in Abruzzo in rapporto agli obiettivi del progetto APE", in Rolli G. L., Cellamare C., De Bonis L. (a cura di) *I processi di pianificazione nello spazio APE*, Progetto Appennino Parco d'Europa, Rapporto finale.
- Donolo C., Fichera F. (a cura di, 1988), *Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica*, Feltrinelli, Milano.
- Farinelli F. (2004), *I caratteri originali del paesaggio pescarese. The original characters of the Pescara landscape*, ed. Menabo, Ortona.
- Raffestin C. (1981), *Per una geografia del potere*, Milano.
- Secchi B. (a cura di, 2010), *On Mobility. Infrastrutture per la mobilità e costruzione del territorio metropolitano: linee guida per un progetto integrato*, Marsilio, Venezia.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Urbanizzare la regione: la rigenerazione urbana ristruttura la metropoli

Marco Facchinetti

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASTU)

Email: marco.facchinetti@polimi.it

Tel. 02- 2399 5462 / 349 3991605

Parole chiave: rigenerazione, urbanità, aree metropolitane.

1 | La città in trasformazione invade la regione

Il contributo intende comprendere, anche attraverso l'uso di un caso studio, quali siano le evoluzioni che la città contemporanea ci sta proponendo con un punto di vista operativo e in grado di porre, almeno nelle sue intenzioni, alcuni nuovi presupposti di fondo. La città contemporanea su cui si intende riflettere è la città delle trasformazioni, da quelle violente degli anni '60 e '70, a quelle centrali, importanti e rifondative di un certo modo di vedere la città degli anni '80 (che si possono riassumere nell'espressione presa in prestito dal contesto francese *Tres Grand Travaux*), dalle trasformazioni capaci di definire nuove tipologie urbanistiche di spazi ricorrenti in più città (con la produzione dei progetti di riqualificazione dei waterfront, la riqualificazione pedonale delle downtown, la concentrazione di funzioni e usi attorno e sopra le stazioni) alle trasformazioni diffuse, in grado di modificare pezzo dopo pezzo i tessuti urbani al di fuori di strategie e politiche di sistema ma solo rispondendo al mercato e ad alcune regole di piano cambiate. La città oggetto di questa riflessione è dunque la città che, attraverso la storia recente, ha considerato la sua forma come risultato di un processo in divenire proprio di trasformazione ed evoluzione costruendo e ricostruendo spazi, strutture quartieri, parti interne. Mentre il modello della città americana così tende a produrre con la crescita continua delle enormi megalopoli, in cui la dimensione che cambia rispetto al passato è la caratteristica più saliente, la città europea produce forme e modelli differenti, nei quali anche la trasformazione delle aree dismesse, delle aree ferroviarie e il generale di ogni area che non svolga più la sua originaria funzione, contribuisce naturalmente a ripensare la città per punti, per parti più importanti, per catalizzatori e attrattori. Il contributo così si interroga su quale e quanta urbanità sia contenuta in questi attrattori e di quale urbanità si tratti. Si è così compreso che anche in relazione al mutare dei comportamenti, siamo in presenza di nuovi fenomeni di domanda di urbanità, o al contrario siamo in presenza di comportamenti che si ispirano e si muovono fortemente verso caratteri urbani e questi fenomeni hanno investito luoghi non centrali, o almeno non centrali secondo il vecchio modo di concepire la città, fatta di interni e di esterni. La nuova urbanità invade spazi interni non solo alla città, ma alla regione di spazio che, a densità diverse, circonda la città e ne compone la sua geografia estesa. Pur non significando la fine e l'interruzione di questa crescita, la pratica ha spinto a ritrovare in alcuni punti, in alcuni nodi, un appoggio ad una struttura questa volta regionale, fondata su rapporti infrastrutturali (per la costruzione di una nuova rete e di un nuovo servizio di trasporto pubblico) nuovi, o su politiche e programmi "riorganizzativi" per esempio legati alle reti verdi e al sistema regionale di connettere parchi e corridoi verdi. Questo modo di ripensare la città ha prodotto cambiamenti nei temi di cui l'urbanistica si occupa, nei

comportamenti, negli strumenti e nelle agende del fare urbanistica e al contempo abbiamo compreso che è cambiato il modo nel quale la città si relaziona alla regione.

Con in mente un obiettivo di fondo: creare una relazione, di metodo, tra le analisi che si occupano di leggere i fenomeni di cui si è reso conto e la pratica corrente del fare urbanistica. Vi è una convinzione alla base di questo tentativo. I fenomeni che analisi e saggi studiano si producono attraverso il fare urbanistica di tutti i giorni, delle amministrazioni, delle piccole trasformazioni. E' il fare urbanistica attraverso piani e progetti che modifica la dimensione fisica delle città, sono i processi in corso, il cui diritto arriva dai mille rivoli proprio del fare urbanistica, che cambiano la dimensione e le relazioni. Cosa è stato trasmesso dall'avanzamento di analisi e studi, che hanno ben compreso cosa stia accadendo alla regione e alla città, nelle pratiche e nel modo di concepire, costruire e pensare ad un piano? Soprattutto, e rispondendo già a questa domanda, abbiamo compreso che ancora poco è stato trasmesso, e che la maggior parte dei processi di pianificazione ancora sono legati alle strutture amministrative municipali in carico di produrre piani. Ma la città non evolve più secondo i suoi confini amministrativi. Dunque, il rapporto tra città e regione è ben più profondo e coinvolge ben più larghe e vaste considerazioni. Operativamente, penso che questa riflessione possa aprire ad un tema di rilievo: serve orientare diversamente non già il modo di considerare i piani in relazione ai confini amministrativi. Su questo tema, appartenendo ad un paese, quale l'Italia, nel quale i piani regionali, provinciali o di area vasta non si può dire che abbiano dato forma al sistema urbano, tutto polverizzato nel suo essere frutto della pianificazione locale, non vi è nulla da dire in più, nella consapevolezza che lo sviluppo di piani capaci di intersecare diversi confini amministrativi è fondamentale. Tuttavia, la chiave sulla quale riflettete e verso la quale questa ricerca apre è che il rapporto tra una città che ha trasferito alla regione la capacità di produrre luoghi notevoli e centrali è il ripensamento di sistemi di livello territoriale capaci di riaggregare nella loro continuità, non necessariamente fisica, proprio il manifestarsi di luoghi notevoli, a forte connotazione urbana.

2 | Il progetto CrossRail espande l'urbano verso la Greater London

Crossrail è un progetto ritenuto essenziale per fornire a Londra una nuova dorsale infrastrutturale per la crescita e la messa in atto degli obiettivi strategici del London Plan (2004), soprattutto per quanto riguarda la consapevolezza che non vi potranno più essere trasformazioni urbane volte alla crescita senza un adeguato programma di supporto infrastrutturale. È stata da tempo dimostrata la necessità da parte delle politiche di crescita delle città europee, Londra compresa, di orientarsi all'arresto del consumo di suolo oltre gli attuali confini urbani, e il passante ferroviario in costruzione è strategico proprio perché in grado di innescare processi interni di rigenerazione urbana e la creazione di nuovi luoghi per vivere, incentivando la diversificazione dei centri che ne compongono la geografia urbana. Il Crossrail è una lezione fondamentale per l'Europa, perché è stato affrontato come risposta attiva alla sfida del XXI secolo cui le città sono chiamate a rispondere: dare risposte concrete alla sostenibilità della crescita urbana adottando politiche anti-sprawl. Il tema applicato a larga scala nella Greater London con il nuovo passante ferroviario è l'uso spazialmente integrato dei development con la nuova forma di mobilità introdotta, attuabile solo tramite il coordinamento dei transit system con il ripensamento dei land-use correlati. Soprattutto, Crossrail è concepito per la prima volta in forma di infrastruttura a forte carattere urbano (una linea di trasporto collettivo su ferro, con stazioni frequenti) per una dimensione regionale; i nodi di interscambio sono considerati aree di densificazione urbana, ovunque siano, lungo la linea. In questo senso il progetto definisce per la prima volta una spina di densificazione dai caratteri fortemente urbani, ma per una regione urbana larghissima. Mettendo a fuoco l'articolazione del processo in atto, si osserva come Londra abbia scelto la via della risposta architettonica forte, aggressiva e che non si sottrae agli aspetti conflittuali come reazione alla fluidità del flow delle forze economiche, culturali e fisiche che danno forma alla città contemporanea. Si tratta di "scoprire nuovi potenziali nelle condizioni esistenti" (Kwinter)¹, andando oltre le norme, e molto spesso oltre il rassicurante. Londra in questo senso risponde alle caratteristiche di agglomerazione regionale della "Generic City" di Koolhaas, quella descrivibile e rappresentabile come un organismo dominato da "motion, time and event", in cui il processo è più importante del luogo. Spazio pubblico e infrastruttura, che congiuntamente costruiscono lo scheletro per le nuove parentesi dure della regione urbana, necessitano di un comune ripensamento, per non tornare nostalgicamente alla città compatta fatta di tessuto e scena urbana, né accettare come condizione

¹ Kwinter S., *Requiem: For the City at the End of the Millennium*, Actar Press 2010, p.72.

inevitabile la polverizzazione della città.

“Se ci deve proprio essere un “New Urbanism” non sarà certo basato sugli ideali di ordine e onnipotenza; ma anteporrà l'organizzazione dell'incertezza; non sarà più ossessionato con la realizzazione di oggetti più o meno permanenti, ma con l'irrigazione e l'iniezione dei territori [regionali] con alto potenziale. Non sarà più ossessionato dalla città, ma dalla manipolazione delle infrastrutture rivolta a infinite intensificazioni, diversificazioni e ridistribuzioni.” (Koolhaas 1995: 969)².

Dal panorama descritto emerge il ruolo chiave dell'infrastruttura, mirata evidentemente ad imitare la velocità immediata dei flussi virtuali, aggiornandosi e riformandosi. “Ecco che l'idea delle nuove infrastrutture (reali e virtuali) non è più legata al percorso, destinato col tempo a comprimersi sempre di più e infine a scomparire, ma ai nodi della rete, ai vari punti di partenza- arrivo, alle stazioni, gli aeroporti, che diventano i veri templi del trasporto, i punti magici dove i passeggeri “scompaiono” per poi “riapparire” a migliaia di chilometri di distanza in un altro punto magico.”. Tra i concetti in grado di “apportare innovazioni” evidenziati da De Sola Morales in *Territori*³, il primo in particolare racchiude il senso del secondo capitolo, sugli Integrated Station City Development di Tokyo, i frammenti high density ad altissima concentrazione funzionale. È quello della ‘bigness’, una parola originale, difficilmente traducibile, che pone un punto focale primario nella nuova scala dei problemi metropolitani e anche delle architetture. I grandi contenitori, le grandi infrastrutture e i terminal dei trasporti costituiscono - in una cultura dei consumi di massa - un genere di artefatti per i quali l'architettura convenzionale non sembra avere proposte particolarmente adeguate. Questo cambiamento di scala è di tipo qualitativo. Riguarda il modo stesso di progettare, di fare e di operare, e pone l'architettura di fronte a procedimenti inimmaginabili in precedenza, rivelando per la città attuale, la metropoli interminabile e diffusa, un tipo di rapporto architettura-città ben diverso da quello della tradizione della Grosstadt.” (De Sola Morales) I nodi verticali. Vere e proprie “macchine-layer”, architetture fuori-scala maxi, che articolano la concezione di stazione come punto di arrivo/ di partenza e portano ai massimi livelli il valore nodale di questi nuovi organismi.

La pianificazione della Greater London ha preso le distanze dalle logiche dello zoning e orienta le proprie scelte di sviluppo sul binomio accessibilità infrastrutturale-mix funzionale, focalizzandosi su CAZ (Central Active Zone). A King's Cross, primo hub dei trasporti in Europa, si è partiti dagli attrattori con lo scopo definire una concentrazione di mix funzionale (cultura, tecnologia, ricerca medica...) alla scala globale. E' rappresentativo della necessità di accantonare quelli che sono i “problemi critici tradizionali” con cui si analizza il valore del nodo e il suo carattere di sospensione tra marginalità locali e ruolo sovra-locale, in virtù del fatto che la mobilità vince.

3 | Ancora uno sguardo per sistemi?

Il sistema che più di ogni altro e per semplicità emerge da anni, e che ha già dimostrato la propria capacità di aggregare attorno a sé nuovi episodi di urbanità è quello dei sistemi di trasporto, dal quale discendono le pratiche TOD e forse ancora di più quel modo di pensare alla densificazione e alla risignificazione di parti di città grazie proprio ad una nuova, diversa offerta di trasporto. Londra è usata in questo racconto perché rappresenta una novità, rispetto ai sistemi di costruzione di luoghi TOD più volte studiati negli Stati Uniti soprattutto e in Europa per altri aspetti. Londra dimostra, attraverso il CrossRail, la regionalizzazione di un sistema di trasporto dalle fortissime connotazioni urbane e dimostra di comprendere che non solo è cambiata la scala, ma è cambiato il farsi di luoghi urbani, usando la scala della regione come riferimento unico. La riaggregazione della produzione di urbanità attraverso la linea del trasporto, e il suo farsi regionale, dimostra la capacità proprio di un sistema di connettere e dare significato alla produzione di questi nuovi luoghi. Ma il trasporto non è il solo. Emerge un nuovo modo di concepire anche il verde inteso sempre più come sistema continuo alla scala regionale. I casi che questo racconto affronta dimostrano la potenzialità che sistemi di verdi a scala regionale hanno di contenere episodi di forte trasformazione, oltre al valore ecologico di poter connotare un sistema verde continuo. La tradizione tedesca ha lavorato molto su questo e sappiamo che i piani tedeschi, e il modo di concepire il valore ecologico delle aree urbane, tende proprio a massimizzare il bene che il verde, come sistema, produce su un ambito di rilevanza regionale.

² Rem Koolhaas, Bruce Mau, *Small, Medium, Large, Extra-large: Office for Metropolitan Architecture*, Monacelli Press (1995) p.969.

³ De Solà Morales I., “Territori”, in *Lotus* n.110, 2001.

Terzo sistema, oltre alle infrastrutture e al verde, è il sistema delle connessioni. Sul quale è bene fare chiarezza, proprio in relazione al ragionamento che questa ricerca ha condotto e alle aperture alle quali conduce. Esistono oggi connessioni fisiche e non fisiche, e lo scambio che le connessioni garantisce riguarda non più solo i servizi ma anche le informazioni. Il sistema dei servizi, che permette di approvvigionare attraverso le connessioni una parte rispetto ad un'altra contribuisce a definire l'urbanità di un luogo. Fenomeni di più spinta urbanità sembrano manifestarsi laddove esista un livello di approvvigionamento di servizi maggiore e meglio organizzato (per il benessere delle persone, per il risparmio energetico, per lo smaltimento efficiente dei rifiuti, ecc) e al contempo senza dubbio comportamenti maggiormente urbani si determinano al centro del flusso delle informazioni: sistemi di connessione garantiscono l'accesso alle informazioni e a tutto quel mondo non fisico che, genericamente, alloggia sul web. Ora, questi tre sistemi, dal più tradizionale dei tre, legato allo spostamento fisico delle persone e delle cose, a quello più innovativo, legato allo spostamento dei servizi e delle informazioni, garantiscono nel sistema urbanizzato lo spostamento dei flussi. Di persone, di cose, di beni, di servizi di supporto, di informazioni, di relazioni. Re interpretati così, e in relazione allo scambio proprio dei flussi, questi sistemi devono essere in grado non solo di agganciare lungo il loro sviluppo i luoghi e le aree di trasformazione, e questo già accade, ma di dare forma alle trasformazioni stesse proprio in forma dinamica, aperta e non rigida. Per questa ragione la ricerca e la riflessione propongono di ripensare sostanzialmente al modo nel quale le forme della trasformazione sono concepite, abbandonando il modo tradizionale di concepire la forma della trasformazione e aprendosi ad una composizione dei flussi e degli scambi più decisa.

Si definisce così ancora meglio il modello al quale ci si può ispirare: i sistemi che reggono lo scambio dei flussi possono accendere punti rilevanti, hot spot e nodi notevoli che ai sistemi appartengono e che dai sistemi traggono proprio il flusso che il sistema porta con sé. Su questo, articolano una forma di urbanità nuova, che su queste caratteristiche si basa (non sulla ricerca del villaggio e della piccola città pedonale come in un passato al quale l'oggi non appartiene). Sono stati studiati esempi e casi e si è trovato nel caso di Londra e con la costruzione dei CrossRail uno dei fenomeni che, tra spostamento dei flussi, connessioni di progetto con la riorganizzazione economica della regione e attenzione ai comportamenti dei cittadini e degli utenti, meglio descrive questa potenziale riorganizzazione.

4 | Dai sistemi alle relazioni: governo e gestione

Pensare alle relazioni tra città e regione in questi termini, oltre ad aprire alle domande sulle quali questa ricerca indaga, pone un tema rilevante, legato da un lato alle forme di governo che un'entità di questa natura deve poter prevedere e dall'altro alle forme di gestione più minuta delle sue parti e dei suoi sistemi. Si parla e si discute da anni del fatto che, proprio l'esplosione della città nella sua regione, l'assottigliarsi dei confini e delle distanze tra le parti della città e il perdersi dei confini tra le municipalità coinvolte in questi fenomeni di crescita debba mettere in campo un progetto diverso e aprire a strumenti urbanistici diversi. Il divenire e l'evoluzione della città regione impone senza dubbio che gli strumenti sui quali l'urbanistica si è fondata debbano essere rivisti. Uno dei presupposti di questa ricerca del resto risiede proprio nel ricercare le relazioni tra analisi e studi che ben leggono i fenomeni in corso e un fare urbanistica in cui presupposti risiedono in parte altrove. Se esiste tuttavia la possibilità di ridefinire il modello di ciò che è successo nella città e più diffusamente nelle regioni in forma di un modello nel quale sistemi di flussi stabiliscono intensità di relazioni tali da far accendere hot spot di urbanità, esisterà forse la possibilità di abbandonare la costruzione di un piano o al contrario la ricerca di una visione. Per evolvere verso un modello differente. Occorre comprendere come sia possibile attivare strumenti di previsione e gestione per sistemi fortemente interrelati al punto da cogliere da un lato proprio le connessioni tra diversi sistemi e al contempo governarne lo sviluppo per le caratteristiche e le necessità del sistema stesso. La flessibilità di questo modo di interpretare il fare urbanistica, in relazione al modello che sembra emergere, consente di recuperare e superare la divisione o il contrasto piano/visione. Se interpretata così per parti sistematiche, flessibili e in grado di ricomporsi a seconda del comporsi dei temi di pianificazione, la città merita sia i piani che le visioni. Le seconde, capaci di comprendere l'evoluzione dei fenomeni in corso, porre obiettivi e indirizzare i sistemi di governo al concorrimento di quegli obiettivi. I primi, capaci di pensare alla gestione in termini di efficienza dei sistemi, del loro funzionamento (dall'approvvigionamento dei beni allo smaltimento dei rifiuti), della loro massima efficienza anche in relazione ai temi (ambientali) della finitezza delle risorse e dell'impatto ecologico delle azioni che ne

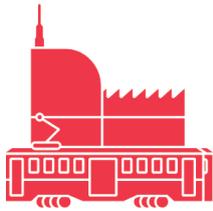
conseguono) e dell'impatto che nell'assetto di tutti i giorni le città così intese possono conseguire. Da questa impostazione non tutta la città/regione può trarre beneficio. Sono convinto che esistano parti e sistemi e relazioni che più di altre siano in grado di elevarsi e attivare un modello di questo genere, sopra e mentre il resto della città regione rimane ad una velocità e ad un livello diversi. Il sistema dei sobborghi, la geometria della città diffusa e della regione in cui lo spazio "è largo e non concentrato" continuerà la sua ragione d'essere, almeno ora e nel tempo in proiezione che è corretto pensare. Lo sprawl non solo costituisce un'alternativa di mercato tutt'altro che morta per una vasta categoria di utenti/cittadini, ma è di nuovo e ancora l'effetto di politiche e piani che ancora lo prevedono in moltissime parti del mondo. E' sopra questa regione che il combinarsi di sistemi di scambi e trasporto di flussi e l'accendersi all'interno di questi sistemi di elementi puntuali di forte urbanità che traggono dall'appartenere ai sistemi stessi la loro linfa di vitale urbanità, crea un modello nuovo, una macro regione di spazio che si sovrappone, si impone a quella che normalmente continua a scorrere. Le due non escludono l'una dall'altra: i sistemi funzionano e sono tanto più attraenti se il loro governo è in grado di includere sempre più pezzi e strapparli alla banalità e all'insostenibilità dello sprawl. Le parti urbane che sui sistemi si accendono funzionano se la loro gestione è efficace e ne contiene l'impatto a differenza del modo nel quale il resto della città /regione diffusa sembra funzionare.

Riferimenti bibliografici

De Solà Morales I., "Territori", in *Lotus* n.110, 2001.

Kwinter S., *Requiem: For the City at the End of the Millennium*, Actar Press 2010.

Rem Koolhaas, Bruce Mau, *Small, Medium, Large, Extra-large: Office for Metropolitan Architecture*, Monacelli Press (1995).



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Quartieri popolari tra ambizioni e complicazioni

Giuseppe Galiano

Università Sapienza di Roma
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale
Email: giuseppe.galiano@uniroma1.it
Tel: +39 347 197664

Silvia Cioci

Università Sapienza di Roma
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale
Email: sil.cio1403@gmail.com

Alessandro Cutini

Università Sapienza di Roma
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale
Email: alessandro.cutini@uniroma1.it
Tel: +39 06 44585668

Abstract

Il tema dell'edilizia residenziale pubblica è stato fin dalla fine dell'800 materia prioritaria nell'agenda politica per rispondere alle necessità di alloggio per i ceti meno abbienti e più disagiati. La Legge n.167 del 1962 ha rappresentato una sostanziale innovazione delle metodologie usate per raggiungere lo scopo, stabilendo che la risposta dovesse passare solo attraverso il pubblico mediante strumenti urbanistici attuativi detti Piani di Zona (PZ o PEEP). I "quartieri popolari" realizzati attraverso detti piani sono manifesti esempi di decentramento nell'estrema periferia di agglomerati ove insediare persone di "classe B". Tali quartieri erano mal collegati ed a volte anche fisicamente separati dal contesto cittadino. Con l'espansione della città, le periferie si sono integrate con il tessuto urbano e si trovano oggi al centro di nuove dinamiche residenziali e questo ha generato la necessità di nuovi equilibri insediativi. È necessario attivarsi per allacciare i rapporti tra queste aree ed il resto della città. I primi P.Z., risalenti alla metà degli anni '70 richiedono oggi interventi di manutenzione e riqualificazione degli elementi costruttivi e di finitura oltre al migliorare la qualità di vita collettiva attraverso l'introduzione di nuovi servizi, la ridistribuzione degli spazi. Le città dell'epoca della globalizzazione sono teatri in cui vanno in scena fenomeni di emarginazione e ghettizzazione, "ogni intervento di riqualificazione edilizia deve essere anche un intervento di lotta al disagio e alla povertà, oltre che di ricostruzione della democrazia e dei sensi di appartenenza locale e di cittadinanza" (A. Delera); tutto ciò deve, sempre, interfacciarsi con i cittadini e la loro predisposizione al cambiamento.

Parole chiave: riqualificazione, edilizia popolare, partecipazione.

"Quartieri popolari" e forme di povertà

L'edilizia sociale vive in questi anni un momento di grande stasi, da tempo non si riesce a realizzare nuovi alloggi né tanto meno a soddisfare la pressante richiesta abitativa legata principalmente alla crisi economica. A questa osservazione si aggiunge che con il passare del tempo i disagi, le problematiche ed i bisogni sono mutati notevolmente e si sono presentate "nuove forme povertà" che vanno a definire un quadro estremamente variegato e frammentario della domanda di dimora sociale. Accanto ai poveri di denaro, ci sono i poveri di lavoro (disoccupati, sottoccupati), i poveri di cultura (analfabeti o quasi), i poveri di relazioni affettive (bambini e ragazzi abbandonati o "ricoverati negli istituti"), i poveri di stima

sociale (prostitute, carcerati), i poveri di comprensione e solidarietà (malati mentali), i poveri di riconoscimento sociale (anziani negli ospizi, senza tetto, mendicanti), i poveri di accoglienza (immigrati, baraccati, sfollati, tossicodipendenti, ragazze madri...), i poveri di spazi partecipativi (gli abitanti di tante periferie urbane).

In sintesi, accanto alla povertà materiale si devono considerare anche quelle psicologiche, morali e sociali; l'intrecciarsi del disagio abitativo con i problemi di povertà ad ampio spettro evidenzia l'inadeguatezza di modelli convenzionali delle politiche abitative e la necessità di attivare nuovi processi di pianificazione.

Se la realizzazione di nuovi quartieri di edilizia sociale per le "nuove famiglie povere", risulta essere ad oggi pressoché impossibile, forse qualche barlume può essere individuato nei modesti interventi locali di limitata entità. D'altro canto le storiche aree destinate ad edilizia popolare, ove collocare i grandi quartieri (Laurentino, Corviale...), si trovano ai giorni nostri in condizioni di grande degrado aggravato dal loro notevole affollamento.

Un immobile, e di conseguenza un quartiere, non può mantenere le condizioni ottimali iniziali illimitatamente, superato un certo periodo è fisiologica la necessità di difendere lo stato di conservazione: in base alle indagini condotte ciclicamente dal CRESME, si può ritenere che dopo quarant'anni di vita un manufatto edilizio necessita di una serie di interventi di ristrutturazione per soddisfare gli standard qualitativi di base e conservarlo.

Intervenire sui quartieri popolari realizzati a valle della legge 167/1962, e mirare alla loro riqualificazione non solo in termini fisici ma anche sociali, è una tematica di estrema attualità, soprattutto alla luce della stringente crisi economica e quindi alla penuria di denaro pubblico, ciò spinge le amministrazioni a puntare al coinvolgimento delle risorse private al fine di concretizzare programmi di recupero. Accanto ai problemi di natura economica resta in essere la più complessa questione della partecipazione dei cittadini ai processi di rinnovamento/riqualificazione; non sempre è possibile riferirsi a casi virtuosi in cui gli abitanti si lasciano coinvolgere e prendono parte in maniera costruttiva ai processi decisionali, molto spesso accade l'esatto contrario, il pianificatore e la pubblica amministrazione si scontrano con una sorta di chiusura che non è facile scardinare e che rende il campo operativo davvero complesso.

Il caso di Frosinone

La Provincia di Frosinone venne istituita nel gennaio del 1927, essa nacque dall'unione di due territori: la Ciociaria, che per un lungo periodo era appartenuta allo Stato della Chiesa, e la Provincia di Terra di Lavoro che, prima dell'unità d'Italia, faceva parte del Regno delle Due Sicilie. Il territorio provinciale ha un'estensione di 3244 Km², distribuito su 91 comuni ed ospita una popolazione che al 30 Giugno 2011 era pari a 492.661 abitanti di cui solo 49805 risiedevano nella città di Frosinone.

Nell'intera provincia, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica gestito dall' A.T.E.R.(erede del vecchio I.A.C.P) ammonta a 7184 alloggi con una distribuzione sul territorio molto interessante; infatti, la maggior parte dei comuni (52) hanno un patrimonio abitativo formato da meno di cento alloggi di edilizia residenziale pubblica, 23 comuni non hanno nessun alloggio gestito dall'ATER (tali Comuni sono situati prevalentemente vicino ai confini provinciali) ed infine 16 comuni contano più di cento alloggi.

Focalizzando l'attenzione sulla città di Frosinone, questa ospita 1435 alloggi (dato al 2012) di proprietà dell'A.T.E.R. a finalità sociale; il P.R.G. del 1972 (ancora oggi in vigore) prevedeva, al 1990, la realizzazione di una città in grado di ospitare 100.000 abitanti e coerentemente a tali previsioni, fatte salve le zone territoriali omogenee "A" e "B" non definite in termini volumetrici, i 49 comprensori costituenti le zone territoriali omogenee "C", di espansione della città, rendevano possibile la realizzazione di nuove volumetrie per un totale di circa 10.000.000 mc. Di questi, secondo il dispositivo legislativo 10/77, almeno il 40%, pari a circa 4.000.000 mc, avrebbero dovuto essere garantiti da edilizia economica e popolare

Alla luce del dispositivo normativo 167 del 1962 a Frosinone sono stati individuati e successivamente realizzati Piani di Zona su tre aree (fig.1) denominate "Colle Timio", "Selva Piana" e "Cavoni", tali aree però non sono risultate sufficienti per ospitare la totalità delle famiglie in condizioni di bisogno, quindi si è proceduto alla individuazione di altre aree ex art. 51 della L. 865/71, che però ancora oggi non sono state pianificate e di conseguenza edificate.

Nello specifico sono state individuate tre sottozone (fig.1), formate dall'aggregazione di più comprensori del P.R.G.:

- CMP 2-3(Viale America Latina)
- CMP 1 (Via Ceccano)
- CMP 39-40-41-42-43-44-46 (Via Mastruccia).

Il P.Z. “Selva Piana” e il Casermone

Il caso di studio, su cui è stata concentrata l'attenzione è il cosiddetto Casermone di Frosinone, parte delicata, difficile e probabilmente la più problematica del P.Z. denominato “Selva Piana”, il Casermone è un edificio spesso al centro delle vicende di cronaca nera con un passato ed un presente fortemente legato alla criminalità e alla malavita organizzata in cui è di particolare interesse capire ed analizzare le dinamiche sociali e i risvolti sulla gestione ed organizzazione del quartiere come parte città.

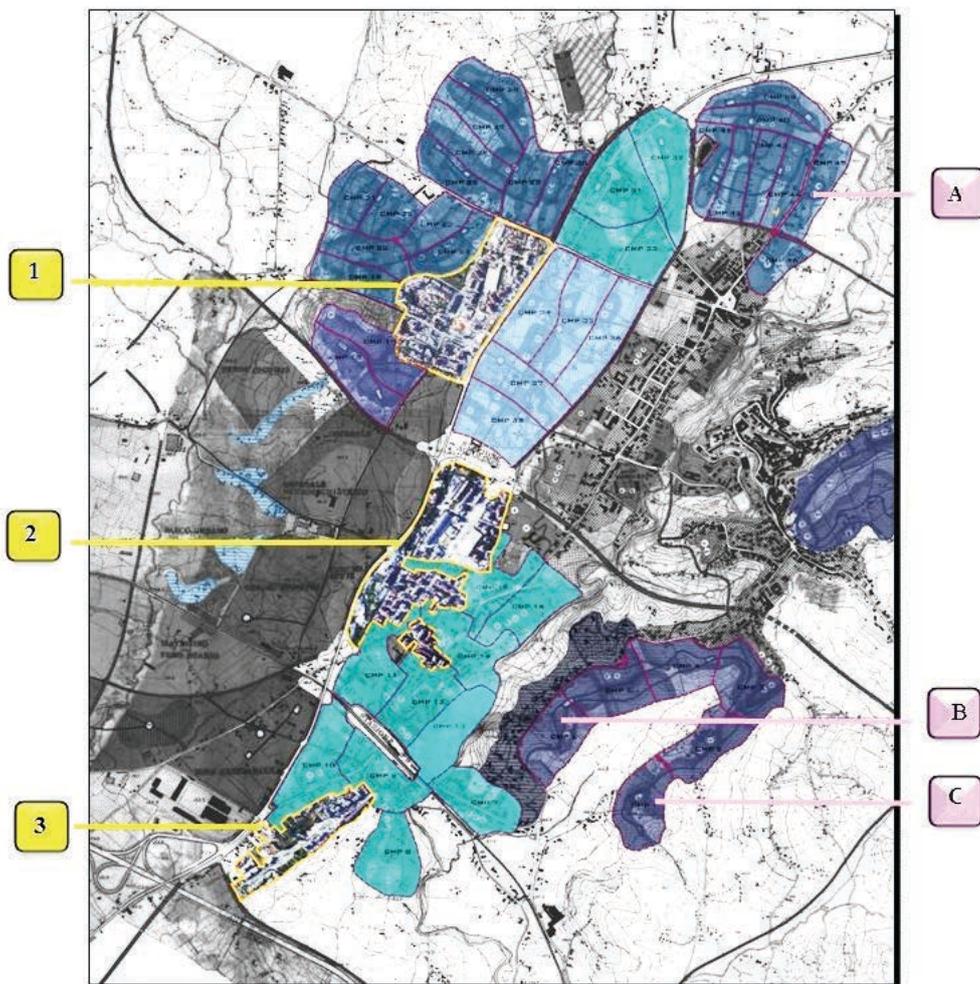


Figura 1 | Piani di Zona destinati e recepiti dal vigente P.R.G. della Città di Frosinone: 1- Cavoni, 2- Selva Piana, 3- Colle Timio. - comprensori: A- Via Mastruccia, B- Via America Latina, C- Via Ceccano.

Si tratta di un organismo che per la sua conformazione strutturale è assimilabile al caso emblematico del Corviale romano, seppur con dimensioni notevolmente differenti. Il Casermone, realizzato agli inizi degli anni '80 con i fondi messi a disposizione dalla Legge 457/1978; ospita al suo interno 120 alloggi, tutti assegnati in edilizia sovvenzionata, con una superficie complessiva netta di 1130,81 mq distribuiti 790,5 vani. L'imponente struttura, soprattutto per una città media, lunga 98 mt e larga 12 mt risale agli anni in cui aveva preso piede l'idea del razionalismo e del funzionalismo applicati all'urbanistica. La realizzazione risente dell'applicazione del sistema dell'industrializzazione edilizia legata alla modularità e alla ripetitività delle unità abitative. La sezione trasversale è tronco piramidale a gradoni, il complesso è realizzato su 7 piani serviti da 4 corpi scala e 4 ascensori; al piano terra è presente una “galleria longitudinale” alta fino al 3 piano in cui da un lato trovano alloggio gli appartamenti tipo duplex con accesso diretto dalla galleria, mentre sul lato opposto si trovano i nuclei scala e gli ascensori per accedere ai piani superiori.

Totalmente assenti nell'edificio e nel quartiere sono aree destinate ai servizi o ad attività commerciali, non sono presenti negozi di prima necessità né tantomeno forme di associazionismo degli inquilini, e stando alle testimonianze raccolte tale situazione è rimasta immutata dal momento in cui ci sono state le prime assegnazioni.

Esternamente la struttura rispecchia la malinconia interna, inoltre presenta i segni evidenti del tempo che passa inclemente anche se è forte la creatività degli inquilini che si sono dilettrati, fra l'altro, nella realizzazione delle più svariate e diversificate opere di copertura dei terrazzi; il panorama è inoltre arricchito da un numero imprecisato di antenne paraboliche che danno alla facciata un aspetto spaziale.

La zona su cui sorge oggi il Casermone insieme agli altri complessi edilizi che fanno parte del piano di zona di "Selva Piana" era originariamente deserta, priva di costruzioni e di servizi e lontana dal centro abitato della città.

Questa forma di isolamento fisico è ancora tutt'oggi leggibile nell'impianto di questa porzione della città, nonostante il quartiere sia oggi meglio inserito nel contesto circostante, infatti a seguito dello sviluppo della città anche le aree intorno al piano di zona sono state raggiunte dall'edificazione e alcuni dei servizi principali sono stati collocati proprio nelle vicinanze, ad oggi sono presenti il tribunale, la sede dei vigili del fuoco e la stazione della polizia municipale nonché un campo di atletica, la parrocchia ed uno spazio destinato al mercato coperto che però di fatto non è mai stato utilizzato.

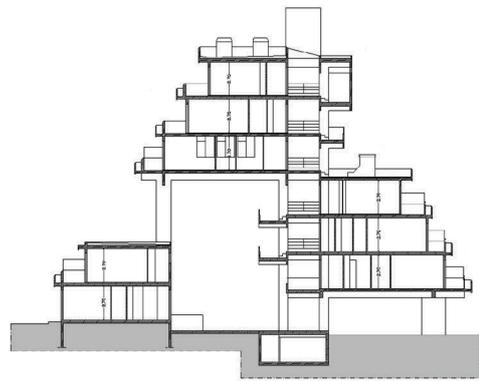


Figura 2 -3 | Vista dall'alto del complesso edilizio definito "Casermone". Sezione trasversale della struttura.

Da notare l'importanza dello stradone di viale Francia che rappresenta un palese elemento di separazione tra la "città pubblica" e quella "privata". La strada è un confine fisico molto eloquente, si tratta di una via, che termina nel vuoto, a due carreggiate separate le cui dimensioni risultano sproporzionate rispetto all'utenza da servire. La distinzione è riscontrabile anche relativamente all'arredo urbano, se da un lato della strada sono presenti costruzioni, villette e palazzine di massimo 5 piani destinate all'edilizia privata contornate da alberi, giardinetti curati con panchine e piazzette, dall'altro si erge il Casermone circondato da aiuole in stato di totale abbandono e ampi spazi inutilizzati.

Come detto il complesso edilizio in esame è noto nella provincia per il tasso di delinquenza e criminalità che ospita; è riconosciuto come la piazza di spaccio di stupefacenti più grande tra Napoli e Roma, quasi a rappresentare un collegamento tra le due realtà metropolitane in un territorio ibrido. La posizione del Casermone anche nel contesto cittadino è strategica data la vicinanza a collegamenti come la rete ferroviaria e la stazione nonché la strada statale (S.S.156) che costeggia l'edificio.

Si ripetono periodicamente operazioni in collaborazione tra Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri per innalzare il livello di sicurezza, per contrastare le attività illecite e soprattutto per cercare di azzerare il mercato delle sostanze stupefacenti ma i risultati, purtroppo, non sono radicali, si riformano rapidamente nuovi rapporti e collaborazioni sicché le attività illecite non cessano mai di esistere.

La problematica della criminalità organizzata all'interno del Casermone ha radici lontane, già in fase di assegnazione alcuni alloggi furono riservati dalla prefettura per destinarli a detenuti cui era stato concesso il beneficio degli arresti domiciliari; la scelta di inserirli in uno stesso edificio aveva come motivazione principale quella di puntare ad un controllo più semplice di tutte le loro attività; purtroppo ben presto la situazione degenerò, si favorì l'unione e la complicità tra questi soggetti provenienti da esperienze di vita negative e delinquenti, che ha portato allo sviluppo di quella che oggi è la realtà raccontata e

stigmatizzata dai quotidiani e dagli stessi abitanti del resto della città: un quartiere difficile, con un tasso elevato di criminalità, in cui molti alloggi sono occupati da persone con obbligo di dimora.

Grandi progetti di riqualificazione sono stati negli anni, pensati e pubblicizzati relativamente al quartiere, ma purtroppo di questi pochi o per meglio dire quasi nessuno è stato concretizzato. Il problema principale è la questione del “denaro da investire” aggravata, nel caso specifico, dal fatto che gli introiti provenienti dalla gestione dell’immobile sono molto bassi.

Il progetto riqualificazione/rigenerazione più interessante prevedeva il trasferimento delle famiglie attualmente insediate al Casermone in altri immobili dislocati sul territorio ed il riutilizzo della struttura mediante una rigenerazione con cambio della destinazione d'uso da residenziale a commerciale. Si prevedeva di fittare o vendere le unità immobiliari opportunamente risistemate per uffici e negozi con particolare attenzione alla creazione di un polo ove collocare uffici e luoghi di incontro di avvocati, magistrati ed altri operatori del settore sfruttando la stretta vicinanza con il tribunale, quasi a simboleggiare la vittoria della legalità sulle attività illegittime che quotidianamente si praticano dentro il Casermone.



Figura 4 | Esterno della struttura.

Un'altra delle proposte maggiormente pubblicizzate intorno al 2000 fu quella dell'abbattimento completo dell'intera struttura ridistribuendo sul territorio le famiglie che lo occupano; tale idea si mostrò impraticabile data la mancanza di alloggi alternativi per ospitare i nuclei familiari che lo occupano e quella di eventuali fondi per realizzarli.

Riflessioni finali

Se è vero che nel complesso edilizio in esame vi sono numerose criticità soprattutto a livello sociale, di qualità della vita e di criminalità, questi aspetti vanno a bilanciarsi con la quotidianità di una esistenza ormai stabilizzata ed consolidata per alcune delle famiglie che vivono da tempo nel quartiere; entrambe le soluzioni sopra descritte sono rimaste pure teorie inattuata. Bisogna riflettere sulla complessità delle operazioni proposte non solo in termini di denaro o di pratica esecutiva bensì anche dell'impatto sociale.

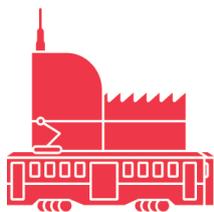
Ciò che manca in tutte queste proposte e progetti è la considerazione delle persone che abitano nel Casermone. Gli abitanti non sono mai stati coinvolti in nessun modo nemmeno per cogliere la loro opinione: certo il coinvolgimento non sarebbe una cosa semplice vista la loro chiusura e scarsa volontà di permettere al mondo esterno di entrare nel proprio quartiere. In definitiva è impensabile ragionare su idee di riqualificazione di una struttura badando solo ai dati numerici ma bisogna cercare, per quanto possibile, di far comprendere agli inquilini l'importanza della loro collaborazione.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri C. A. (2013), *Il ruolo del pianificatore per il governo del territorio*, TAO Issue 14 Pianificatori senza piani.
- Bartolini F. (2001), *Roma borgnese. La casa e i ceti medi tra le due guerre*. Laterza, Roma-Bari.
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci, Roma.
- Crosta P. (1983), *L'urbanistica di parte – ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, F. Angeli Editore, Milano.
- Cutini A. (1979), *Il recupero urbanistico delle borgate abusive a Roma*, Liberit, Roma.
- Cutini A. (2012), *Urbanistica e Governo del Territorio vol. 1*, Ed. Ingegneria 2000, Roma.
- Cutini A. (2015), *Urbanistica delle reti*, Efesto, Roma.
- CRESME (2012), *Riuso 2012*, Città, mercato e rigenerazione 2012, Milano 20-21 aprile.
- Delera A., Ronda E. (2005), *Quartieri popolari e città sostenibili. Gli abitanti al centro di strumenti ed esperienze di riqualificazione urbana*, Edizioni Lavoro (Collana studi e ricerca), Roma.
- Di Biagi P. (2008), *La città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*, Allemandi, Torino.
- Erba V.: *Alcuni esempi di applicazione e attuazione della legge 167*, *Città e società*, vol. V, n. 4, pp. 46-53, 1970
- Forester J. (1998), *pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari.
- Forestieri G., Galiano G. (2015), “La rinascita dei centri storici: un valido supporto all'emergenza abitativa”, in Moccia F. D. & Sepe M. (a cura di) *Urbanistica Informazioni, special issue, 9° INU Study Day Green and Blue Infrastructures*, sett/ott. 2015, pp. 120-123.
- Frisa A. (1974), *Edilizia agevolata ed edilizia convenzionata. Rapporto impresa privata/potere pubblico nel settore delle abitazioni*, CLUT, Torino.
- Galiano G. (2009), *I piani di zona per l'edilizia economica e popolare*, Tesi di laurea in Ingegneria Civile, Università “Sapienza” di Roma.
- Indovina F. (2013), *Governare la città con l'Urbanistica*, Maggiori Editore, Milano.
- Piroddi E., Cappuccitti A., Colarossi P., Di Berardino C., Fratini F., Mattogno C., Rubeo F. (2015), *Cosa dovrebbe cambiare nella gestione del territorio*, in “Urbanistica Informazioni”, n. 261-262, maggio-agosto 2015, INU Edizioni, Roma.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Anticorpi Laterza, Bari.

Sitografia

Enciclopedia Treccani
www.treccani.it/



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Strategie di recupero funzionale e riqualificazione urbana: il centro storico di Scalea

Galiano Giuseppe

Università Sapienza di Roma
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale
Email: giuseppe.galiano@uniroma1.it
Tel: +39 347 197664

Forestieri Giulia

Università della Calabria
DiBEST – Dipartimento di Biologia, Ecologia e Scienze della Terra
Email: giulia.forestieri@unical.it
Tel: +39 393 1691446

Abstract

Sempre più centri storici hanno subito nel tempo uno spopolamento che li ha portati ad oggi a assumere una configurazione di centri abbandonati, luoghi affascinanti e ricchi di storia, tradizione popolare e folklore, una sorta di museo piuttosto che parte di cuore pulsante della organizzazione della città. Dall'altro lato la nuova situazione sociale e la stringente crisi economica sta portando in evidenza nuove situazioni di povertà che vanno ad incrementare la sempre presente e pressante richiesta di edilizia abitativa a sostegno delle fasce sociali più deboli.

Scopo del presente studio è quello di proporre una sintesi tra le due questioni sopra citate ed in particolar modo mostrare, attraverso un caso di studio, come potrebbe essere rigenerato un centro storico attraverso la ricollocazione in esso di attività commerciali e ricettive nonché destinando una quota parte degli immobili ad alloggi popolari. La destinazione d'uso promiscua è essenziale per il funzionamento del progetto al fine di evitare gli errori fatti nel passato quando si pensava di realizzare interi quartieri destinati solo ed esclusivamente all'edilizia sociale, generando in questo modo situazioni di degrado e di difficile gestione sociale.

Parole chiave: historic centers, urban regeneration, local development.

Introduzione e definizione di centro storico minore

Il presente studio si pone l'obiettivo di fornire una strategia progettuale di recupero del patrimonio edilizio esistente mediante un approccio sostenibile. Negli ultimi secoli, l'assetto urbanistico delle città e degli agglomerati urbani nonché il loro sviluppo è stato notevolmente influenzato dalla presenza del tracciato ferroviario e dall'ubicazione dei punti nodali ovvero le stazioni.

Nei centri storici 'minori', la presenza delle stazioni ferroviarie, costruite prevalentemente lontano dai centri abitati consolidati, tradizionalmente arroccati per motivi difensivi, sia per avere la possibilità di servire contemporaneamente più nuclei urbani, sia perché il più delle volte tali centri erano inaccessibili, sono diventate catalizzatori per la nascita di nuovi insediamenti, come i 'paesi scalo', o per lo sviluppo di nuove parti di centro abitato, destinando però l'originale nucleo abitativo allo spopolamento e all'abbandono.

Il termine 'centro storico minore' si riferisce a quei centri che si sono generati ad opera di maestranze locali, la cui genesi è legata alle risorse presenti in loco ed alle tradizioni artigianali dipendenti dalle risorse disponibili in *situ* (Mancini & Mariani, 1981). Il termine di 'centro storico minore', distinto da quello di 'centro storico abbandonato', è stato introdotto per la prima volta da Alberto Predieri, nella sua relazione

al VI Convegno dell'A.N.C.S.A., tenutosi a Bergamo nel 1971. All'interno della sua relazione veniva proposta una classificazione dei centri storici suddividendoli in tre categorie: quelli delle 'grandi aree metropolitane' e pertanto degni di interventi di recupero; quelli 'minori' ovvero «inseriti in città in rapido sviluppo o anche stazionarie, originariamente sedi di importanti funzioni politico-culturali ed economicamente svolte nell'ambito di aree di cui costituiscono punti nodali, oggi decaduti, ma di grande valore storico – artistico – ambientale e di possibile interesse turistico – culturale»; infine quelli 'abbandonati' «in cui il degrado fisico e tecnologico degli edifici sembra trovare la propria origine nell'esodo demografico» (Coletta, 2005).

Accanto a questa classificazione 'qualitativa' di Predieri negli anni si sono diffuse diverse classificazioni di tipo 'quantitativo', tra le tante quella di Enrico Guidoni (1980) o di tipo 'qualitativo – demografico' basata su coordinate quali l'entità demografica e le caratteristiche economiche e politiche del centro storico (D'Agostino, 1980). Tra le tante è importante che prevalga la concezione che si tratti di realtà 'diverse' e non di importanza secondaria, dove a tal proposito Bianchi (1994) afferma «superare questa discriminazione significa concepire il centro storico minore non già come un luogo con caratteristiche di inferiorità rispetto ai grandi centri, bensì luogo nel quale la cultura del costruire città, in un determinato periodo storico diverso da realtà a realtà, ha trovato la sua espressione più congeniale nella piccola dimensione»¹.

Caso di studio: analisi del sistema edilizio ed infrastrutturale

Alla luce delle questioni di carattere generale sopra riportate, dopo uno studio riguardante l'intero territorio nazionale, nel saggio proposto si focalizza l'attenzione su Scalea, comune costiero a forte vocazione turistica dell'Alto Tirreno cosentino. Come è avvenuto in numerosi paesi della penisola italiana anche nel borgo in esame lo sviluppo ed il potenziamento della strada ferrata, chiara dimostrazione del progresso e dell'evoluzione, ha favorito notevolmente la crescita del numero dei visitatori annui che periodicamente si sono riversati e si riversano sul territorio comunale, ma ha anche generato involontariamente l'attuale spopolamento e declino del borgo antico, data la tendenza dei residenti a spostare le proprie residenze a ridosso della nuova stazione, vedendola come punto cruciale nonostante fosse stata localizzata a poche centinaia di metri dall'antico nucleo. L'attenzione rivolta alla fascia costiera dell'Italia meridionale ed in particolare al comune di Scalea, ricadente nella fascia dell'alto Tirreno cosentino definita come Riviera dei Cedri, risiede nella logica di esaminare come caso di studio un importante nucleo antico calabrese ricadente nella categoria dei 'centri storici minori'. Esso, per il suo posizionamento rispetto al profilo del terreno, può essere definito come un centro storico di 'costa' con percorsi principali di impianto del tipo di 'controcrinale'. Questi percorsi hanno generato una conformazione di tipo 'concentrico' del sistema urbano, i cui settori circolari (*Figura 1*) sono inoltre legati a diverse epoche storiche che hanno determinato uno sviluppo dall'alto (polo militare rappresentato dal castello) verso il basso (la Chiesa di S. Nicola in Plateis).

¹ Bianchi A., "L'urbanistica del recupero nei centri storici minori" in *Controspazio*, n. 1/1994, p. 55.

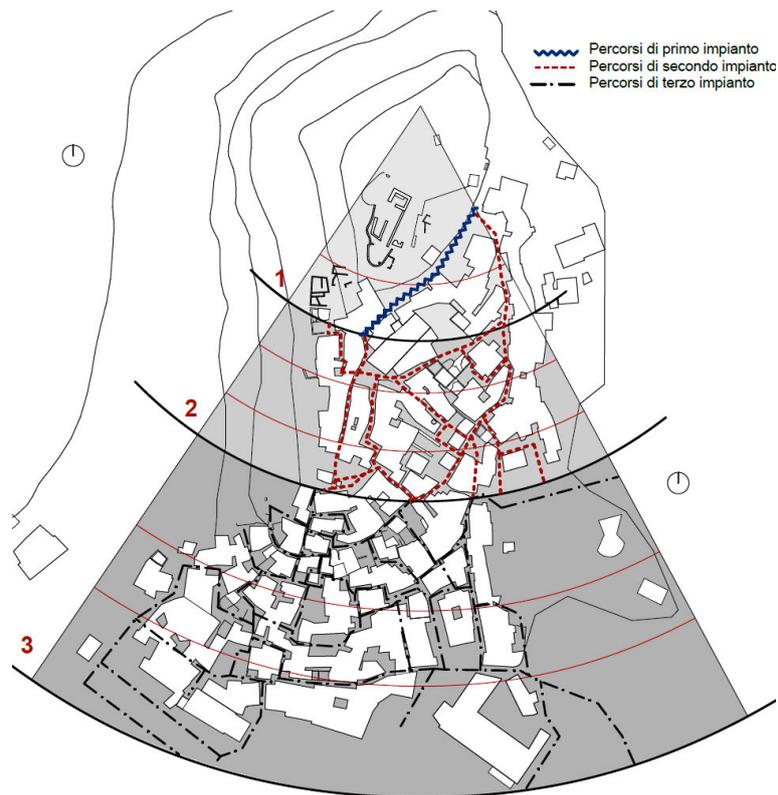


Figura 1 | Analisi dell'evoluzione urbana del centro storico di Scalea. Fonte: Forestieri G. (2011), *Studio progettuale per il recupero del centro storico di Scalea*, Tesi di laurea in Ingegneria Edile Architettura, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.

La conformazione piramidale del centro storico è inoltre strettamente connessa all'andamento orografico del terreno che ha determinato lo sviluppo delle unità abitative secondo le curve di livello mediante un sistema di tipo 'gradonato', dal latino *ascula* ovvero 'scala' o dal greco *Daskalìon* o *Daskalìa*, in greco medievale *kondoskalìon* 'piccolo porto', da cui probabilmente prende origine il nome di Scalea².

Per quanto riguarda il sistema insediativo di Scalea le superfici abitabili sono molto ristrette. Il piano terra, un tempo, era quasi sempre adibito a bottega, a deposito o a rifugio per gli animali domestici. Tipica forma di adattamento alla morfologia del suolo sono le abitazioni con l'ingresso a quote diverse, ove per ridurre il più possibile il lavoro di spianatura, le abitazioni vengono a svilupparsi in altezza. Le tipologie tradizionali sono fortemente condizionate dall'adeguamento esclusivo ai bisogni e all'essenziale. Le abitazioni sono concepite a misura d'uomo, con pochi elementi architettonici emergenti. Conseguenza dello sviluppo degli edifici è l'andamento viario. I percorsi si presentano spezzati, ove gli ambiti urbani si susseguono gli uni agli altri, con una interruzione dello spazio riscontrabile sia in orizzontale, transitando da un vicolo a un sottoportico o uno slargo-piazzetta, che in verticale, osservando verso l'alto la volumetria del costruito, caratterizzato da piccoli balconi e da rientranze (Forestieri & Galiano, 2015). In merito all'edilizia di carattere specialistico, si distinguono all'interno del centro storico poche iniziative edilizie e urbanistiche quali chiese, edifici nobiliari e padronali di città o di campagna. Prevale il tessuto edilizio minore che però è accomunato a quello di tipo specialistico per la presenza di soluzioni funzionali e stilistiche caratterizzate dal medesimo uso di materiali, tecniche costruttive e altri accorgimenti tradizionali, testimonianza della commistione dell'architettura popolare con l'architettura colta. Infatti, contrariamente a quanto accade in altre zone del Mezzogiorno, nell'area dell'Alto Tirreno Cosentino l'architettura rimane fortemente segnata dai caratteri semplici ed essenziali del mondo rurale, che condizionano, con poche eccezioni, tutti gli insediamenti. Sebbene la diversa morfologia del suolo abbia comportato soluzioni differenziate, esisteva comunque una matrice comune inerente al carattere semplicistico e funzionale dei manufatti, riscontrabile sia nei comparti più complessi che in quelli lineari. L'insieme urbano assume un aspetto decisamente omogeneo, a conferma di una comunanza di risorse materiali e culturali e a esperienze di vita unitaria.

² Il nome degli abitanti di Scalea è chiaramente di stampo greco. Il termine dialettale *skaliuòti*, infatti, conserva il tipico suffisso greco *-otìs* con cui si formano etnonimi. (Vacchiano A. (2006), *Scalea antica e moderna*, Milano, Salviati, p. 55)



Figure 2 – 3 | Foto storica del borgo antico di Scalea in cui si nota chiaramente l'originale tracciato ferroviario che negli anni è stato abbandonato (Fig.2); Il centro storico di Scalea e la sua tipica conformazione a gradoni (Fig.3). Fonte: Galiano G. (2012), *L'infrastruttura ferroviaria e le trasformazioni territoriali*, Tesi di laurea in Ingegneria Civile, Università "Sapienza" di Roma.

Per quanto riguarda il sistema ferroviario, Scalea e la Riviera dei Cedri più in generale, hanno inizialmente beneficiato della presenza di numerose stazioni sulla costa che garantivano un collegamento di questa porzione di fascia costiera con il resto d'Italia. Analizzando il sistema infrastrutturale da un punto di vista urbanistico, emerge come la presenza della linea ferroviaria in prossimità della linea di costa abbia generato la creazione di un limite fisico tra il mare ed i nuclei abitati più interni, provocando la formazione di distinti settori urbani. Il sistema ferroviario di Scalea risale alla fine dell'800, epoca in cui si è scelto di posizionare il tracciato ferroviario al di fuori del centro, in una zona pianeggiante distanza circa 1.5 km dal centro cittadino dell'epoca, risultando impossibile la sua collocazione all'interno del nucleo abitato. Nonostante la distanza esigua dal centro abitato, di fatto, il sistema ferroviario con la sua stazione ha creato la formazione di un nuovo polo in grado di cambiare negli anni la destinazione dell'area da agricola a residenziale, con un notevole sviluppo di costruzioni ed attività commerciali al posto degli originari terreni coltivati e piantagioni di alberi d'ulivo. Inoltre, a seguito dell'incremento demografico, si è assistito al progressivo abbandono del nucleo antico medievale verso nuove e moderne costruzioni realizzate nella vasta zona pianeggiante situata tra la nuova linea ferroviaria e la costa; anche la zona intorno alla stazione si è arricchita nel tempo di edifici e attività tra cui bar, tabacchi e ostelli.

Accanto all'analisi del sistema edilizio e ferroviario condotta, emerge la questione dell'emergenza abitativa, legata alla carenza di nuovi alloggi sociali che si oppone alla forte crescita del numero di famiglie richiedenti, le quali non ottenendo risposte dalla pubblica amministrazione scelgono sempre più spesso la via dell'occupazione abusiva degli immobili. Ormai da anni il comune di Scalea non riesce a far fronte alla richiesta di nuove assegnazioni per colpa della mancanza di edifici nuovi da assegnare e per iter burocratici farraginosi che spingono verso soluzioni illegali dell'occupazioni abusiva. Pertanto, alla luce delle questioni analizzate, emerge l'esigenza di trovare unità abitative da destinare ai ceti sociali meno abbienti, senza creare costi per l'ente pubblico, incapace di reperire fondi da investire a tale scopo.

Strategia progettuale

Nello specifico la proposta progettuale, a valle di un'analisi critica condotta, prevede azioni di tipo conservativo volte alla protezione, al recupero e alla valorizzazione del nucleo storico mediante il recupero tecnologico degli elementi tecnici ed il recupero funzionale degli antichi manufatti, attraverso la realizzazione di un albergo diffuso e di alloggi popolari, collegati da un sistema infrastrutturale di nuova concezione che permetta una totale accessibilità al borgo di Scalea.

L'albergo diffuso rappresenta un modello che, secondo il New York Times, può essere definito "semplice ma geniale" e che sta condizionando altre forme di ospitalità diffusa e sostenibile (Dall'Ara, 2010).

L'albergo diffuso o per meglio dire il Borgo-Diffuso è definito come albergo orizzontale, con camere e servizi dislocati su edifici diversi, ma comunque vicini tra loro.

L'idea progettuale si fonda sul raggiungimento di quattro obiettivi principali (recupero funzionale, aumento strutture ricettive, aumento offerta edilizia sociale, ripopolamento) che porterebbero alla rinascita del centro storico. La prima questione da affrontare è dunque il *recupero funzionale* dei singoli immobili che attualmente versano in condizioni di abbandono e molto spesso mostrano segni di cedimenti strutturali si riuscirebbero ad ottenere numerosi nuovi vani da poter destinare a diverse finalità rispettando il contesto e l'ambiente culturale, senza alterare l'identità dei luoghi.

Gli immobili che si otterrebbero dalla ristrutturazione in base alla loro conformazione (come riportato al paragrafo precedente) potrebbero ospitare più funzioni nello stesso immobile; nella parte bassa troverebbero dimora attività commerciali di vario genere a partire dai comuni negozi di alimentari e generi di prima necessità utili agli insediati del “ri-nascente” quartiere fino ad arrivare a botteghe di artigiani o negozi di prodotti tipici e souvenir. Nei piani superiori, verrebbero quindi realizzate le camere e gli alloggi di diverso taglio a seconda della conformazione spaziale degli ambienti interni nonché la reception dell'albergo diffuso, destinato all'ospitalità dei numerosi turisti che periodicamente si riversano sul litorale per godere periodi di tranquillità e relax, in tale modo verrebbe perseguito il secondo obiettivo. La concretizzazione di una struttura ricettiva nel centro storico avrebbe notevoli vantaggi anche per gli ospiti non solo in termini economici (puntando infatti alla gestione cooperativa si potrebbero avere costi competitivi rispetto alle grandi strutture alberghiere) ma anche in termini di qualità della vita, potendo godere di tranquillità in un contesto urbano di pregio, esclusivo ed autentico a pochi metri dal mare. All'interno del presente studio si è tenuto conto, inoltre, dell'abbattimento delle barriere architettoniche pensando di riservare le parti basse degli immobili ai portatori di handicap. Al fine di garantire il raggiungimento del centro storico in modo rapido e piacevole si è pensato alla realizzazione di un percorso ciclo-pedonale, con verde ed elementi di arredo urbano, che partendo dalla attuale stazione ferroviaria costeggi inizialmente i binari su cui oggi si svolge il traffico dei treni per poi distaccarsene seguendo il tracciato originale della rete ferroviaria (ad oggi non più utilizzato) fino ad arrivare ad innestarsi nel nucleo antico in esame garantendone fruibilità sia da parte dei turisti che dei lavoratori pendolari che quotidianamente si servono dei treni.

Il terzo obiettivo, quello più delicato, prevede l'inserimento nel contesto rigenerato delle famiglie che richiedono un alloggio sociale o che necessitano di un supporto, in quanto incapaci di sostenere le spese mensili di fitto e locazione; in tale caso si prevedono tre opportunità differenti: immobili acquisiti dal comune e ceduti a canoni ribassati; alloggi popolari in senso stretto (edilizia sovvenzionata); edilizia convenzionata puntando alla collaborazione tra ente pubblico e soggetti disposti ad investire capitali privati.

La realizzazione del quarto punto è infine dato dalla somma degli effetti dei precedenti tre obiettivi. Infatti la ripopolazione del centro storico si otterrebbe facilmente mettendo insieme le famiglie che andrebbero a risiedere stabilmente negli immobili recuperati sia come privati cittadini che come assegnatari di alloggi popolari, uniti con i turisti ed i commercianti che sposterebbero o aprirebbero nuove attività commerciali nell'antico borgo.

Si otterrebbe in questo modo una giusta fusione sociale che porterebbe allo sviluppo di una realtà integrata, superando le storiche ghettizzazioni delle classi sociali meno abbienti.

L'intero processo partirebbe dalla raccolta delle manifestazioni di interesse dei proprietari delle singole unità abitative intenzionati ad aderire al progetto di ristrutturazione e riqualificazione. Questi potrebbero consorzarsi per la realizzazione e la gestione del borgo-albergo, mantenendo ad uso residenziale privato una quota parte degli immobili ripristinati.

La pubblica amministrazione investirebbe sul sistema infrastrutturale e favorirebbe con sgravi fiscali ed agevolazioni sulle tassazioni comunali coloro i quali aderissero al progetto. Inoltre rimarrebbe a carico dell'ente comunale l'acquisizione degli immobili che non aderirebbero al progetto e previa ristrutturazione dovrebbe puntare alla re-immissione degli stessi sul mercato, in locazione a canoni ribassati o addirittura destinandoli ad edilizia sociale.

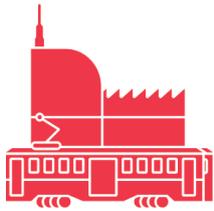
Conclusioni

Partendo dalla rigenerazione del centro storico, ovvero da un intervento di tipo locale, sarebbe possibile innescare un processo di riqualificazione urbana complessiva dell'intero territorio comunale e dei territori limitrofi, non solo dal punto di vista strutturale ma anche sociale, economico e culturale.

La pubblica amministrazione ponendosi come promotore del suddetto progetto, fungerebbe da garante assicurando assistenza legale e supporto tecnico nel lungo ed articolato percorso per la costituzione del borgo- albergo. Inoltre non originandosi dall'impulso di un singolo imprenditore privato, l'intero processo mirerebbe agli interessi della collettività ambendo allo sviluppo socio-economico della comunità locale con un potenziale aumento del turismo e dell'indotto da esso derivante, tra cui tasso di occupazione e reddito.

Riferimenti bibliografici

- Bianchi A., “L’urbanistica del recupero nei centri storici minori”, in *Controspazio*, n. 1/1994, p. 55.
- Coletta T. (2005), *La conservazione dei centri storici minori abbandonati il caso della Campania*, Tesi di Dottorato in Conservazione dei Beni Architettonici, Università degli studi di Napoli “Federico II”, Napoli.
- Cutini A. (2015), *Urbanistica e Governo del territorio*, Efestò, Roma.
- Cutini A., Galiano G. (2015), *L’abusivismo Edilizio A Roma* in *Ingegneria Forense*, Crolli, Affidabilità Strutturale e Consolidamento, Roma.
- CRESME Riuso 2012, *Città, mercato e rigenerazione*, Milano.
- Dall’Ara G. (2010), *Manuale dell’Albergo Diffuso*, Franco Angeli s.r.l., Milano.
- Delera A., Ronda E. (2005), *Quartieri popolari e città sostenibili. Gli abitanti al centro di strumenti ed esperienze di riqualificazione urbana*. Edizioni Lavoro (Collana studi e ricerca).
- D’Agostino R. (1980) in AA.VV., *I centri storici del Trentino: una proposta di lettura degli antichi aggregati minori*, Trento, Temi.
- Forestieri G. (2011), *Studio progettuale per il recupero del centro storico di Scalea*, Tesi di laurea in Ingegneria Edile Architettura, Università della Calabria, Arcavacata di Rende
- Forestieri G., Galiano G. (2015), “La rinascita dei centri storici: un valido supporto all’emergenza abitativa”, in Moccia F. D. & Sepe M. (a cura di) *Urbanistica Informazioni, special issue, 9° INU Study Day Green and Blue Infrastructures*, sett/ott. 2015, pp. 120-123, ISSN n.0392-5005
- Galiano G. (2012), *L’infrastruttura ferroviaria e le trasformazioni territoriali*, Tesi di laurea in Ingegneria Civile, Università “Sapienza” di Roma
- Guidoni E. (1980), “Inchieste su centri minori”, in AA.VV., *Storia dell’Arte Italiana*, vol. 8, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Indovina F. (2013), *Governare la città con l’urbanistica*, Maggiori Editore.
- Mancini M.P., Mariani L. (1981), *Centri storici minori: indagine metodologica*, Bulzoni, Roma.
- Santangelo S. (2014), *Edilizia sociale e urbanistica*, Carocci editore.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Anticorpi Laterza.
- Vacchiano A. (2006), *Scalea antica e moderna*, Milano, Salviati, p. 55.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Strumenti cognitivi e governance dei processi di trasformazione urbana a Milano

Valentina Gingardi

Gran Sasso Science Institute
Social Sciences Unit

Email: valentina.gingardi@gssi.infn.it

Abstract

Come molti sistemi urbani italiani ed europei, Milano e la sua area metropolitana si trovano in una fase di profonda trasformazione strutturale. Con l'obiettivo di consolidare la sua base economica, Milano ha scelto di attuare una strategia di globalizzazione che sta determinando effetti profondi sull'organizzazione spaziale, sulle architetture e sulla società della città e che ha richiesto un cambiamento del sistema di *governance* dei processi di trasformazione. La strategia si propone di aumentare l'attrattiva della città – capitale umano e capitale finanziario – migliorando la qualità della vita nel tessuto storico mediante differenti interventi di riqualificazione, comunque decodificabili alla scala globale. L'analisi *ex-ante* ed *ex-post* dei progetti di trasformazione è un campo di riflessione di evidente importanza nel caso di Milano. Altrettanto importante è riflettere sulla natura delle istituzioni – dispositivi cognitivi e strumenti normativi – con i quali la città ha scelto di definire e attuare la sua strategia di globalizzazione. Il tema dei caratteri del modello di governance che Milano sta adottando e la sua influenza nella configurazione costi-benefici delle politiche merita di essere indagato attentamente. Il presente contributo intende riflettere sulle istituzioni che Milano ha scelto di introdurre per governare i processi di trasformazione urbana e per attuare la “strategia di globalizzazione” che sembra costituire l'orizzonte di senso delle politiche pubbliche della città.

Parole chiave: spatial planning, large scale plans & projects, governance.

1 | Introduzione

Il crescente livello di complessità strutturale dei sistemi urbani europei e la necessità di regolare i disequilibri emergenti all'interno delle città sono fattori che hanno contribuito ad accelerare la concettualizzazione e l'implementazione di nuovi dispositivi cognitivi – e strumenti di *policy* – per la regolazione dello sviluppo spaziale ed economico. Le “risposte istituzionali” che le città europee hanno elaborato per affrontare gli shock (esogeni ed endogeni) emergenti hanno avuto caratteristiche molto diverse. Le modalità attraverso le quali le risposte sono state costruite, i tempi della loro attuazione, il grado di successo delle politiche stesse, sono aspetti che hanno inciso profondamente nella definizione delle (divergenti) traiettorie di sviluppo dei sistemi urbani. La ricerca si propone di investigare la dimensione cognitiva delle risposte istituzionali nel campo delle politiche urbane, guardando alla città di Milano come ‘laboratorio di teorie e pratiche’ talvolta profondamente contrastanti tra loro. Nel caso di Milano, infatti, la riflessione in merito ai fondamenti cognitivi del modello di *governance* urbana emerso nel corso dell'ultimo decennio – nonché la sua efficacia e adeguatezza nel rispondere ai disequilibri del sistema – rappresenta una cruciale domanda di ricerca.

Negli ultimi anni, sullo sfondo del vuoto legislativo nazionale in materia di pianificazione spaziale e del confuso processo di devoluzione in questo campo, regioni e comuni italiani hanno potuto acquisire una crescente autonomia nel concettualizzare e sperimentare strumenti cognitivi e operativi per gestire i processi di trasformazione urbana. Da questo punto di vista il caso della Regione Lombardia è estremamente interessante.

La Legge 12 del 2005 in materia di governo del territorio ha consolidato un cambio di paradigma che era in discussione in Italia sin dagli anni novanta e ha identificato nei programmi e progetti di trasformazione urbana gli strumenti regolativi dello sviluppo spaziale ed economico. La legge introduce il principio del monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione dei dispositivi di pianificazione e identifica nel tripartito Piano di Governo del Territorio il documento tecnico per la pianificazione urbana. Avendo stabilito che l'approvazione dei programmi operativi (PII) costituisse una variante automatica alla normativa urbanistica vigente, questi strumenti negoziali hanno contribuito a ridisegnare la cornice normativa di riferimento per gli interventi di trasformazione urbana.

Il lavoro indaga le radici teoriche del modello di *governance* urbana che è stato concettualizzato e applicato alla città di Milano al fine di governare i processi di trasformazione urbana che stanno cambiando profondamente la spazialità e la morfologia sociale della città. In primo luogo, il lavoro riflette sull'emergente discrasia tra il quadro di pianificazione (*governance framework*) e la gestione dei processi di attuazione dei singoli progetti urbani. In secondo luogo, nel lavoro si propone una lettura di alcuni grandi progetti, al fine di indagare gli impatti e gli effetti degli interventi di trasformazione urbana nel medio-lungo periodo e di investigare le dinamiche e le potenziali sinergie che possono essere attivate tra gli stessi, tenendo in considerazione il modello di *governance* che è stato concettualizzato.

Questo lavoro è parte di una più ampia ricerca che indaga le *interdipendenze sistemiche* – identificate dalla pianificazione come “orizzonte di senso” delle politiche urbane – che si ritiene possano emergere dall'interazione tra azioni strategiche complesse (che stanno prendendo forma lungo un arco temporale incerto e mutevole). L'analisi degli (ipotetici) profili temporali dei processi di trasformazione urbana in corso e l'indagine della loro coerenza rispetto al quadro normativo emergente sono il punto di partenza per un'analisi dell'efficacia e dell'adeguatezza del sistema di *governance* urbana per la città di Milano.

2 | Il cambio di paradigma nella gestione dello sviluppo urbano

L'arco temporale compreso tra il 1980 ed il 2010 ha rappresentato un momento di profonda revisione del paradigma di pianificazione della città di Milano. Questo “spostamento di traiettoria” ha portato la città ad abbandonare progressivamente il modello coattivo di piano, preferendovi documenti maggiormente flessibili.

Nel 1980 Milano si è dotata di un nuovo Piano Regolatore Generale, che ha sostituito quello del 1976, a sua volta considerato da molti una rivisitazione generale del precedente.¹ Nei mesi immediatamente successivi all'approvazione, il Piano del 1980 ha iniziato ad essere messo in discussione e l'amministrazione locale si è fatta promotrice di un progressivo cambiamento di strategia urbanistica. Questo PRG ha rappresentato l'ultimo documento di pianificazione realmente prescrittivo che Milano ha adottato. Negli anni successivi i profondi processi di dismissione delle attività produttive e la necessità di riconvertire ambiti urbani specifici hanno condotto le amministrazioni ad elaborare soluzioni puntuali. Il Piano è rimasto cogente fino all'entrata in vigore della prima versione del PGT nel 2011, sebbene ripetutamente modificato da singoli provvedimenti di variante urbanistica.²

Il passaggio dall'approccio coattivo a quello “strategico” nel campo della pianificazione urbana si era consolidato con l'approvazione della L.R. 9/99, che disciplinava un nuovo strumento di programmazione territoriale, il Programma Integrato di Intervento (PII) per la riqualificazione delle aree dismesse.³ Negli intenti del legislatore, tale strumento doveva essere destinato alla trasformazione di aree urbane particolarmente rilevanti che potessero contribuire in maniera sostanziale alla riqualificazione della città. Per favorire il processo di rigenerazione e snellire le procedure urbanistiche, era stato stabilito che l'approvazione di un PII costituisse automaticamente una variante alla normativa urbanistica vigente. Tuttavia, a dispetto delle premesse, non è stato adoperato nessun criterio selettivo per valutare la pertinenza dei progetti proposti (Arcidiacono e Pogliani in Pasqui *et al*, 2008, p. 15). Gli operatori privati hanno acquisito notevole potere decisionale, che si è poi consolidato con l'introduzione delle successive disposizioni legislative.⁴ Sin dal 1998 – con l'approvazione definitiva degli Accordi di Programma dei

¹ Il riferimento è al Piano del 1953; per un approfondimento in merito a questo dibattito si veda Oliva, 2002, capitolo 8.

² Tra il 1980 e il 1992 sono state apportate al PRG circa 130 varianti urbanistiche sostanziali. I provvedimenti principali sono il Progetto Casa del 1892, il Documento Direttore del Progetto Passante del 1984, i Progetti d'Area del 1985, il Documento Direttore delle Aree Industriali Dismesse del 1989.

³ Prima dei PII erano stati introdotti i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU) con la legge n.179/92 e la delibera comunale 147/95 ed i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) nel 1999.

⁴ A tal proposito si vedano L.R. 1/01 e successiva L.R. 12/05 in merito al governo del territorio e alla disciplina dei cambi di destinazioni d'uso.

PRU – il governo del territorio è stato quindi regolato da strumenti aventi forte indirizzo progettuale, escludendo il ricorso alla tecnica urbanistica dello *zoning* e privilegiando il criterio della flessibilità nella previsione delle funzioni da insediare in ambiti di trasformazione puntuali e “introversi” rispetto alla città. Il consolidamento del modello prestazionale in materia di governo delle trasformazioni urbane è avvenuto con l’approvazione del Documento di Inquadramento della Politiche Urbanistiche Ricostruire la Grande Milano (Comune di Milano, 2000). Questo strumento ha proposto un nuovo schema procedurale finalizzato ad una gestione più snella dello sviluppo urbano (Mazza, 2004a, 2004b, 2004c). Il documento individuava un sistema prioritario di azioni e progetti ed un corpo essenziale di regole flessibili, garantendo ampia libertà progettuale agli operatori privati. Le politiche proposte erano inquadrate in precisi contesti spaziali ed esulavano dalla logica tradizionale del piano, promuovendo la retorica della competizione e della pianificazione per progetti.

Tali riflessioni avrebbero dovuto costituire il quadro tecnico-strategico entro il quale formulare gli strumenti operativi di pianificazione spaziale, ma questo è avvenuto solo parzialmente. Nel 2003, infatti, ha preso avvio la discussione in merito alla riforma del governo del territorio, che avrebbe portato alla concettualizzazione del PGT nel 2005. Tuttavia, come è stato argomentato (Palermo, 2002) il Documento di Inquadramento ha rappresentato un’occasione d’innovazione tecnica nel dibattito sullo sviluppo urbano italiano, in un momento in cui la riforma delle strategie di pianificazione spaziale non aveva un ruolo centrale nel dibattito politico nazionale e locale.

3 | La stagione del PGT: caratteri e criticità del nuovo Piano

La L.R. 12/05 ha ridefinito gli strumenti della disciplina urbanistica, introducendo differenti livelli di pianificazione⁵. All’interno di tale schema normativo, il Piano di Governo del Territorio ha il compito di stabilire i criteri della pianificazione comunale e regolarne l’attuazione. Il PGT è stato elaborato in una fase di forte ridefinizione della traiettoria di sviluppo di Milano. Tale strumento propone una “lettura inedita della città” (Comune di Milano, 2011a, p. 14), interpretata come realtà costituita da parti eterogenee, in discontinuità alla tradizionale analisi storico-evolutiva.

Sin dalle prime battute quindi il Documento di Piano sottende un nuovo approccio allo studio della città e della sua evoluzione strutturale. L’area milanese viene descritta come un territorio in continua evoluzione che “attende, però, ancora di capire quale sarà il suo ruolo nel mondo, di comprendere la sua forma contemporanea e di definire la sua immagine futura” (Comune di Milano, 2011a, p. 50). Il piano afferma che sarà l’attività di *visioning* – non la pianificazione come processo tecnico-conoscitivo – a delineare l’idea di città che sta emergendo.

Nel passaggio da un modello conformativo di pianificazione (PRG) ad uno prestazionale (PGT), sono stati introdotti alcuni importanti principi in materia di governo del territorio, quali il concetto di flessibilità – che si traduce nel dispositivo normativo del mix funzionale libero (Comune di Milano, 2011a, p. 72) – e il dispositivo dell’indice di utilizzazione territoriale unico, da applicare a “tutte le aree in maniera indifferente alla destinazione funzionale dei suoli” (Comune di Milano, 2011b, p. 10). L’abolizione della caratterizzazione funzionale del Territorio Urbano Consolidato (TUC) – lo *zoning* – viene motivata dalla volontà di ripensare Milano come “laboratorio privilegiato per la creatività”, incentivando nuove forme di “terziario propulsivo”.

All’interno di questo quadro di pianificazione, i progetti degli investitori privati arrivano talvolta a scontrarsi con la visione delle autorità pubbliche. Il Piano affida agli strumenti attuativi (non obbligatori) il compito di verificare l’effettiva congruità del mix funzionale previsto, senza tuttavia indicare gli obiettivi ed i parametri in base ai quali poter costruire le valutazioni. Oggettivamente la liberalizzazione delle destinazioni d’uso è sempre possibile ma la scelta della funzione da insediare – quindi la procedura del cambio d’uso – è onerosa, prevede cioè in ogni caso l’esborso di denaro da parte del soggetto privato. Se in linea di principio questo provvedimento affida all’operatore privato la responsabilità del co-finanziamento della città pubblica, nella pratica l’utilizzo degli oneri di urbanizzazione solleva alcune criticità. Infatti, l’uso delle somme di denaro versate dagli attori privati non è disciplinato in modo univoco. In alcuni interventi di rigenerazione urbana gli oneri conferiti al Comune non sono stati utilizzati in via esclusiva per infrastrutturare le aree, svuotando di senso tale dispositivo legislativo. Nel caso di City Life, ad esempio, gli standard urbanistici non sono stati coperti dai *developers* e l’attore pubblico ha concesso al privato di poter monetizzare le aree (pubbliche) non realizzate⁶.

⁵ Il PGT è lo strumento utilizzato alla scala comunale, il PTCP alla scala provinciale e il PTR a quella regionale.

⁶ La società civile ha presentato alcuni esposti a riguardo (per un approfondimento si veda Stefanoni, 2014).

La revisione del Piano nel 2012 ha poi introdotto la disciplina dell'indice di utilizzazione massimo⁷ per il tessuto consolidato, ovvero una potenzialità edificatoria massima raggiungibile in ragione di specifici obiettivi di carattere pubblico, quali la costruzione di edilizia residenziale sociale in ambiti ad elevata accessibilità pubblica. Uno dei principali obiettivi del pianificatore consisteva nel contenere il consumo di suolo, attraverso il principio della densificazione urbana. Tuttavia, alcune decisioni in materia di governo del territorio sembrano contraddire questa finalità. Il PGT, a tal proposito, spiega che densificare non significa aumentare indistintamente la volumetria sulla città, bensì consolidare i “nodi” di rete della città e alcune “isole piene”, attuando una pianificazione consapevole (Comune di Milano, 2011a, p. 45). Tuttavia, l'introduzione dell'indice unico e del principio d'indifferenza funzionale sembra indirizzare il dibattito verso tutt'altra direzione. Il Piano, infatti, ha formulato un sistema di governo del territorio “a maglie larghe”, che non declina l'idea di città sottesa dal modello prestazionale e non considera nemmeno la dimensione metropolitana quale scala territoriale da indagare.

Nonostante la riduzione degli indici del Piano nel 2012, il paradigma di pianificazione non è stato ridiscusso ed il modello prestazionale continua ad essere l'orizzonte di riferimento delle politiche urbane.

Il PGT sostiene la necessità di pensare al futuro di Milano in termini di “metodo” e “processo”, senza indicare il risultato finale atteso, ovvero l'idea di città da implementare (Comune di Milano, 2011a, p. 46). In molti casi i progetti degli investitori privati si scontrano con la visione delle autorità pubbliche; inoltre, i differenti interessi dei settori comunali coinvolti possono inasprire una situazione già delicata. Di conseguenza, come dichiarato nel Documento di Piano, “si può verificare che i progetti presentati dagli investitori privati, per un motivo o per l'altro, o falliscano – benché tutti i requisiti per la loro realizzazione siano stati forniti – o vengano realizzati senza riguardo per gli obiettivi di sostenibilità generale, impedendo uno sviluppo sostenibile delle aree circostanti” (Comune di Milano, 2011a, p. 92).

4 | Discussione

Il processo di terziarizzazione dell'economia italiana ed europea ha contribuito a dare importanza sempre maggiore ai grandi progetti di rigenerazione urbana come dispositivo di trasformazione spaziale della città. Il bilanciamento tra singoli interventi di rigenerazione ed il funzionamento della città come sistema complessivo – le ricadute spaziali, economiche, sociali delle scelte politiche connesse ai processi in corso – è quindi un tema di rilevanza centrale (Calafati, 2009, 2014a, p. 15, 2014b).

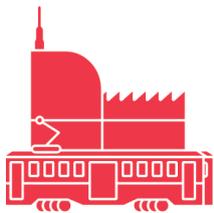
A Milano a partire dagli anni 2000, le amministrazioni locali e gli operatori privati hanno investito una parte consistente delle risorse destinate alle operazioni di rigenerazione urbana in grandi progetti di trasformazione. Nella *vision* cittadina, ognuno di questi interventi strategici doveva avere una doppia funzione. Da un lato il singolo progetto doveva fungere da motore per il recupero del tessuto urbano, dando il via al recupero d'interi quartieri milanesi, incrementando il valore del patrimonio esistente ed il dinamismo del mercato immobiliare. D'altro canto veniva avviata un'imponente operazione di marketing urbano e di *city branding*, della quale Expo 2015 avrebbe dovuto rappresentare il punto culminante. Il ruolo della pianificazione urbanistica milanese è stato progressivamente sostituito dalle politiche urbane e dalla “pianificazione per progetti” e la retorica della competizione ha iniziato a prevalere, influenzando profondamente il modello di *governance* urbana.

La ricerca in corso propone di indagare la “razionalità interna” di alcuni significativi progetti di trasformazione spaziale e gli “strumenti cognitivi” che sono stati elaborati per l'implementazione di tali processi. Alcuni tra i progetti più emblematici di Milano – in particolare Portello Nord, Portello Sud, City Life e Porta Nuova – sono collocati nella *downtown* cittadina, ove hanno luogo la maggior parte delle attività economiche, finanziarie e commerciali. Questi “progetti strategici” presentano importanti tratti comuni: le aree oggetto delle trasformazioni sono imponenti siti ex industriali o scali ferroviari dismessi; i tempi d'implementazione dei progetti sono incerti e mutevoli; il livello di differenziazione funzionale interno è molto basso; le soluzioni progettuali si rivolgono ad un target di popolazione medio-alto. Una tassonomia della “rilevanza strategica” dei progetti di trasformazione in riferimento all'agenda urbana locale e delle sinergie (potenziali e attuali) tra gli stessi, nonché la verifica della congruità dei progetti rispetto al modello di pianificazione possono rappresentare i primi passi verso la costruzione di un quadro di programmazione coerente e chiaro in materia di pianificazione e sviluppo spaziale.

⁷ Indice massimo pari a 1 mq/mq; il precedente PGT assegnava ai comparti dismessi indici più elevati (1,76 mq/mq per scalo ferroviario di Lambrate, 2,09 mq/mq per la Caserma Montello e 3,36 mq/mq per l'ATU Stephenson, entrambi nell'area del Sempione).

Riferimenti bibliografici

- Calafati A.G. (2009). *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Roma: Donzelli.
- Calafati A.G. (2014a). The Unknown Italian Cities In: *Calafati A.G. (ed) The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts*. (pp. 7-21). L'Aquila: GSSI Urban Studies Working Papers, 6.
- Calafati A.G. (2014b). Urbanistica senza economia in *Russo M. (ed) Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*. (pp. 113-120). Roma: Donzelli.
- Comune di Milano (2000). *Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*. Milano.
- Comune di Milano (2011a). *P.G.T. Piano di Governo del Territorio, Documento di Piano*. Milano.
- Comune di Milano (2011b). *P.G.T. Piano di Governo del Territorio, Piano delle Regole*. Milano.
- Mazza, Luigi. (2004a). *Piano, progetti, strategie*. Milano: Franco Angeli
- Mazza, Luigi. (2004b). *Progettare gli squilibri* Milano: Franco Angeli.
- Mazza, Luigi. (2004c). *Prove parziali di riforma urbanistica*. Milano: Franco Angeli.
- Oliva F. (2002), *L'urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*, Hoepli, Milano.
- Palermo P.C. (2002). Osservare Milano, laboratorio sperimentale di un futuro possibile. *Urbanistica*, 119, 121-124.
- Pasqui G. *et al.* (2008). *Per un'altra città. Riflessioni e proposte sull'urbanistica milanese*. Milano: Maggioli.
- Stefanoni F. (2014). *Le mani su Milano. Gli oligarchi del cemento da Ligresti all'Expo*. Roma-Bari: Laterza.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Bellaria Igea Marina, le nuove centralità urbane. Il centro commerciale naturale e l'asta fluviale, nello sviluppo della città diffusa del sistema turistico costiero da Ravenna a Cattolica

Cristian Gori

CoWorking Studio Bellaria Igea Marina

Email: info@architettocristiangori.it

Tel: 338-4040985

Abstract

Il progetto si pone come obiettivo quello di definire le nuove 'Centralità' urbane di Bellaria Igea Marina, estendendo di conseguenza alla città il ruolo di cerniera territoriale tra il sistema rivierasco riminese e quello ravennate all'interno della scala geografica regionale costiera. Attraverso la Rigenerazione con peculiari progetti, il Centro Commerciale Naturale e il Porto turistico-asta fluviale intendono affermarsi come nuove centralità. Alla scala urbana per il comune di Bellaria Igea Marina, mentre alla scala geografica come integrazione complementare all'interno del sistema di città costiera a dimensione regionale che si sviluppa tra Ravenna e Cattolica. Il progetto mira a dare seguito ad un Disegno Organizzativo su cui sviluppare la città 'postmoderna' di Bellaria Igea Marina, mediante un 'processo evolutivo' che si dovrà affermare nel tempo e nello spazio. Le centralità urbane si esplicitano attraverso nuove forme di connessioni fisiche e relazionali, sulle quali strutturare la 'Città Diffusa Costiera'. Contemplando il senso di centralità di questi nuovi luoghi non più come carattere dipendente dalla natura topografica come in passato, ma su una dimensione modellabile che è possibile strutturare operando sui seguenti elementi: partenariato, politica urbana e piano strategico della città costiera. Gli interventi attuati mirano a tradurre gli orientamenti economici, sociali e culturali nei nuovi luoghi della realtà turistica contemporanea. Luoghi che incentrano la loro forza su *attrazione, accessibilità e amenità*. Luoghi non solo dove si va ma si sta, capaci di muovere e far muovere i nuovi sistemi economici, sociali e culturali della realtà costiera.

Parole chiave: city Regions, urban regeneration identity culture, tourism waterfront & harbors.

Inquadramento geografico-territoriale

Bellaria Igea Marina è una città turistica balneare di 20.000 abitanti, situata a nord di Rimini, che affacciata per un tratto costiero di 7 Km sul mare Adriatico. Una sintetica analisi urbanistica evidenzia schematicamente l'immagine di una città frutto di un processo insediativo avvenuto attraverso l'accostamento di fasce sviluppatesi parallelamente al profilo di costa. La fascia turistica compresa prevalentemente tra l'arenile e l'asse ferroviario, quella residenziale-terziaria tra l'asse ferroviario e l'antica via Romea e a monte l'ambito che connota il territorio periurbano e rurale. La principale forza economica risiede nel turismo balneare, dove la realtà di Bellaria Igea Marina è coinvolta come 'porzione di tronco' all'interno della città di costa nel sistema turistico esteso alla scala geografica regionale dai lidi ferraresi al confine con le Marche (fig. 1). La natura del tessuto urbano che costituisce la fascia turistica e quella residenziale-terziaria rappresenta il prodotto di uno sviluppo insediativo avvenuto tra gli anni '60 e '90, sorto sulla spinta di motivazioni economiche finalizzate allo sfruttamento intensivo dell'industria turistica e della conseguente speculazione edilizia. Trasposizione di un modello urbano impostato sulle logiche dello zoning, incentrato sulla crescita quantitativa e sul consumo del territorio.

Le criticità urbane

Attualmente la città è caratterizzata da due centri urbani distinti, divisi tra loro da un ambito portuale degradato ed incapace di fungere da cerniera (fig. 2). Il centro di Bellaria e quello di Igea Marina si manifestano attivi nel periodo estivo, smorzando la propria vivacità nel resto dell'anno. Una vivacità che tende sostanzialmente ad estinguersi a causa di una serie di problematiche urbanistiche che rendono poco attraente e di conseguenza frequentati questi due centri, causando forti sofferenze per le attività commerciali, non che alla vitalità stessa del paese. Di fatto una città dove si avverte con crescente intensità la discrepanza tra assetto territoriale e cultura sociale. Dove la dimensione del tessuto urbano risulta sempre meno rispondente agli stili di vita della società contemporanea postmoderna, sia per la dimensione turistica in estate, che per la realtà quotidiana dei suoi cittadini.

Il progetto urbano come processo

Il percorso intrapreso è stato quello di promuovere un metodo di lavoro attraverso la formazione di un Laboratorio urbano, costituito da un gruppo tecnico pluridisciplinare e allargato ai rappresentanti della società civile. Si riteneva fondamentale, prima ancora che affermare una progettualità urbana, definire un 'Pensiero di città'. Così come si riteneva fondamentale partire da una riflessione concettuale più estesa, in grado non tanto di arrivare a definire sinergicamente le risposte ai problemi, quanto quello di individuare come punto di partenza del percorso le giuste domande capaci di far emergere i reali problemi. La riflessione ha fatto prendere coscienza di alcuni quesiti concettuali sui quali successivamente si è poi strutturato il percorso operativo. In modo particolare è emersa la consapevolezza di dover operare in futuro su una gestione della realtà abitativa esistente, in quanto non è più fisicamente possibile concepire interventi di nuovi ampliamenti della città. Si è inoltre preso coscienza della necessità dell'introduzione del progetto urbano come strumento intermedio tra la scala della pianificazione e quella edilizia. Affidando al ruolo dell'azione progettuale il compito di individuare e promuovere delle 'opportunità insediative', dovendo di fatto operare quasi esclusivamente su una realtà abitativa già costruita. Infine una profonda riflessione ha riguardato l'interpretazione stessa del concetto di 'luogo' nel contesto contemporaneo della società globalizzata quale quella odierna che ci introduce alla postmodernità. Condividendo l'interpretazione di riconoscere il luogo contemporaneo non più come ambito definito e circoscritto alla sua sola dimensione fisica, ma di vederlo come entità plurima e sequenziale, che si struttura su connessioni relazionali oltre che fisiche. Concetto interpretativo che ci ha portato a contemplare la definizione di luogo contemporaneo come un'entità assimilabile nel suo essere ad un 'percorso', attraverso il quale strutturare le nuove centralità urbane.

La città di costa e le centralità urbane

La proposta progettuale studiata si pone come obiettivo quello di costruire formalmente delle nuove centralità urbane capaci di affermarsi contemporaneamente alla scala territoriale comunale e a quella geografica costiera. Ritenendo di fatto impossibile oggi riuscire ad affermarsi individualmente come entità comunale nel panorama internazionale delle realtà turistiche. Questo implica inevitabilmente l'attuazione di un salto di scala nella logica del coordinamento nelle scelte degli sviluppi organizzativi territoriali turistici. Ciò significa promuovere la contemplazione del tratto costiero romagnolo da Ravenna a Cattolica¹ come un'unica realtà geografica capace di fare sistema, incentrando la propria competitività non solo sulle qualità socio-culturali romagnole, ma anche su quelle centralità urbane che si manifestano come peculiari infrastrutture del territorio. Centralità che in funzione della propria peculiarità si dovranno affermare (e in parte già avviene) a livello geografico e ancor più urbano come poli di attrazione, in perfetta sinergia, non che tra loro complementari come prodotto dell'offerta turistica della costa. Oltre ovviamente alla valenza dei centri storici di città di primissimo rango come Ravenna e Rimini, altre polarità significative si esprimono già in alcune strutture quali: Parco di Mirabilandia, centro commerciale Iper Rubicone, Parco tematico Italia in miniatura, centro commerciale Le befane, Parco acquatico Acquafan, Parco ambientale del Mare e Parco acquatico Le navi. A queste vanno poi ad aggiungersi le realtà portuali di Cervia, Cesenatico, Rimini, Riccione e Cattolica con i loro rispettivi centri cittadini. Di fatto un arco geografico costiero di circa 100 km costellato in modo puntuale da numerose strutture insediative che interagiscono tra loro e ne costituiscono le centralità di questa 'città diffusa'. Ed è su questa strategia territoriale che si sviluppa il concetto interpretativo di 'centralità' che si è voluto intraprendere per i due specifici progetti di Bellaria Igea Marina. Impostando il senso di centralità non tanto

¹ Un tratto costiero che coinvolge amministrativamente tutte le quattro province romagnole: Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini.

sull'appartenenza topografica del sito, né tanto meno nella presenza di attività molteplici o direzionali, ma costruita sulla peculiare identità e soprattutto sulla capacità che questa potrà avere di relazionarsi con l'intero ambito urbano e costiero.

Il percorso progettuale attuato

Il progetto proposto nasce in concomitanza della necessità di definire i nuovi strumenti urbanistici istituzionali quali PSC-RUE², occasione che ha visto le principali categorie economiche di Bellaria Igea Marina avanzare la proposta di definire un Piano Idea della città concertato. Un Piano Idea³ dove si sono definiti i ruoli urbani delle diverse parti di città attraverso la rappresentazione di un disegno organizzativo generale costruito su linee guida. Trascritte sottoforma di radici genetiche di possibili successivi atti progettuali, queste linee guida intendono coniugare il disegno formale della città alle ipotesi normative, il tutto nel tentativo oltre che di assicurare una visione complessiva, di dare una continuità alle varie scale della progettazione architettonica e urbana. È sulla base di questa piattaforma operativa che sono stati studiati successivamente i progetti inerenti il Centro commerciale naturale e il Porto turistico-asta fluviale.

Il progetto della centralità del centro commerciale naturale

Il progetto di studio attivato per il rilancio del Centro Commerciale Naturale mira a tradurre una delle principali linee strategiche del Piano Idea, ovvero attuare quel processo di unione e saldatura tra Bellaria e Igea Marina. Essendo attualmente due nuclei distinti che interrompono la loro continuità proprio in corrispondenza dell'asta fluviale. La porzione di centro commerciale naturale di Bellaria si sviluppa per un tratto di oltre un chilometro in corrispondenza di via Perugia, viale Guidi e via Torre, mentre la parte di Igea Marina si struttura su due assi distinti: via Ovidio e via Tibullo per un tratto di oltre tre chilometri. La loro unione, verrebbe di fatto a dare origine oltre che alla saldatura delle due parti di città, ad uno dei centri commerciali all'aperto più lunghi della riviera. Asse strutturante del sistema insediativo che si dispiega parallelo al mare non che radicato nel tessuto storico e sociale della città. La proposta progettuale mira a coordinare, operando in modo organico sullo spazio pubblico e privato una serie di interventi alle diverse scale della progettazione, interagendo inevitabilmente anche con l'ambito dell'asta fluviale. Gli obiettivi primari per il rilancio del centro si concentrano sull'individuazione delle attrattive dei luoghi, sui caratteri dell'accessibilità e sull'amenità degli ambienti urbani. Il progetto urbano attualmente impostato ed attivato prevede dieci distinti progetti esecutivi di cui alcuni già realizzati, a cui potranno essere integrati in futuro nuovi interventi. Tra i progetti già realizzati o in fase di completamento attivati dal 2012 risultano: il ponte ciclopedonale che garantisce il collegamento diretto tra i due centri, il sistema di illuminazione al led, l'installazione dei Totem informatici e il recupero delle sedi delle stazioni ferroviarie di Bellaria e di Igea Marina in spazi espositivi pluriuso. Nel 2013 è stato attivato il restyling della piazza centrale di Bellaria e la costruzione della nuova pescheria, quest'ultima coordinata con la sistemazione del *waterfront* su un tratto di asta fluviale. I progetti per il restyling della piazza centrale e della nuova pescheria sono stati compiuti in quanto premiati con finanziamenti dagli enti provinciali e regionali. Tra i progetti tecnologicamente più innovativi vi sono quelli promossi con Iscom Group e Gecc Lab. Il primo riguarda l'installazione di telecamere capaci di rilevare i flussi pedonali, il secondo consiste nella realizzazione del sistema del QR code che permette l'interazione virtuale tramite smartphone con i luoghi più significativi della città. Quest'ultimo si rivela come progetto in cui lo spazio fisico della città si proietta in uno 'spazio città', permettendo *l'augmented space*, ovvero attraverso i data city l'utente costruisce i propri percorsi personalizzati, favorendo così l'esplorazione della città e del territorio. Un progetto urbano 'aperto' che intende assegnare al Centro Commerciale Naturale la funzione di cuore nevralgico della città e assumere il ruolo di polarità rivierasca. Una nuova centralità urbana sulla quale strutturare il processo evolutivo della realtà cittadina ed accogliere in futuro nuovi progetti, per trasformare questo asse commerciale in un evento di luoghi dove non solo si va ma si sta (fig. 3,4).

Il progetto della centralità del Porto-Asta fluviale

Il progetto urbano inerente l'asta fluviale si circoscrive al tratto portuale, dove il fiume Uso confluisce all'interno del tessuto urbanizzato, coinvolgendo un tratto di circa 700 metri racchiuso tra l'antica via Romea e il mare. Il porto costituisce un valore storico per la città, in quanto proprio in corrispondenza della foce del fiume, si sviluppò sin dalla fine del Medioevo il primo nucleo originario di Bellaria, da cui

² Piano Strutturale Comunale e Regolamento Urbanistico Edilizio introdotti con la Legge Regionale dell'Emilia-Romagna in sostituzione dei PRG.

³ La locuzione di Piano Idea riprende l'esempio metodologico di Ludovico Quaroni per piano urbanistico di Bari del 1966.

ebbe origine l'attività della marineria locale. Attualmente su quest' ambito oltre a rivelarsi come frattura tra le due parti del paese, insistono anche i principali ingressi alla città provenendo dalla strada statale. Il progetto elaborato intende favorire la ridefinizione dell'intera asta e delle sue conseguenti interrelazioni col tessuto urbano limitrofo. Sinteticamente è possibile dividere l'ambito portuale in due tratti, la parte a mare della ferrovia e quello a monte. Per il tratto a mare, essendo il tessuto urbano già saturo e consolidato nelle sue funzioni è stata suggerita l'idea di un piano di ottimizzazione degli spazi e restyling d'immagine. Più impegnativo invece riguarda lo studio elaborato per la parte a monte, dove sui potenziali spazi ancora liberi è stato costruito il congiungimento tra il tratto di centro commerciale naturale di Bellaria con quello di Igea Marina. Il concept progettuale su cui si sviluppa l'idea di fondo su questo tratto di asta fluviale, è quello di promuovere una 'Archeologia vegetale' come elemento connotativo del luogo, attuando una rinaturalizzazione dell'intera area. Il progetto si articola su tre elementi costitutivi: la creazione di un Parco, la sistemazione della viabilità, la creazione di aree verdi e commerciali tematizzate. Il parco si suddivide in due lembi e dovrà formare il principio di saldatura tra i due assi commerciali. Un lembo è parallelo l'asse del fiume, l'altro adiacente l'asse ferroviario, essendo di fatto questo schema planimetrico in funzione dei nuovi assi su cui si organizza la viabilità sia carrabile che ciclopedonale. La caratterizzazione di questi luoghi viene affidata all'installazione di strutture quali chioschi, bistrot e ristoranti, destinando le aree verdi d'attrezzare per giardini tematici. In corrispondenza della banchina si viene a determinare l'immagine del nuovo *waterfront*, rafforzando oltre al senso di percorrenza dovuto alla nuova passeggiata, anche quello di permanenza derivato dalla presenza di attività commerciali e ludiche ricreative. In modo particolare nella parte interna del parco viene prevista la creazione di una 'Temporary square', (spazi per commercio temporaneo) con strutture in legno removibili. L'obiettivo è quello di dare origine in questo secondo lembo di parco ad una sorta di villaggio di Arti e Mestieri, al cui interno possono svolgersi attività commerciali temporanee, artistiche e artigianali o manifestazioni ludiche (fig. 5). Si viene così a congiungere il Centro commerciale naturale con il Porto, le due nuove centralità su cui Bellaria Igea Marina intende affidarsi per identificarsi all'interno del sistema turistico della città diffusa che connota l'ambito geografico costiero della riviera romagnola.



Figura 1 | Mappa dell'ambito geografico Unione Prodotto di Costa della Romagna.
Fonte: Estratto schede Piano Idea Bellaria Igea Marina.



Figura 2 | Le centralità urbane del centro commerciale naturale e dell'asta fluviale.
Fonte: Estratto schede Piano Idea Bellaria Igea Marina.



Figura 3 | Progetto urbano del centro commerciale naturale.
Fonte: Estratto schede Piano Idea Bellaria Igea Marina.



Figura 4 | Piazzetta Fellini nel centro commerciale naturale.
Fonte: Foto CoWorking Studio.

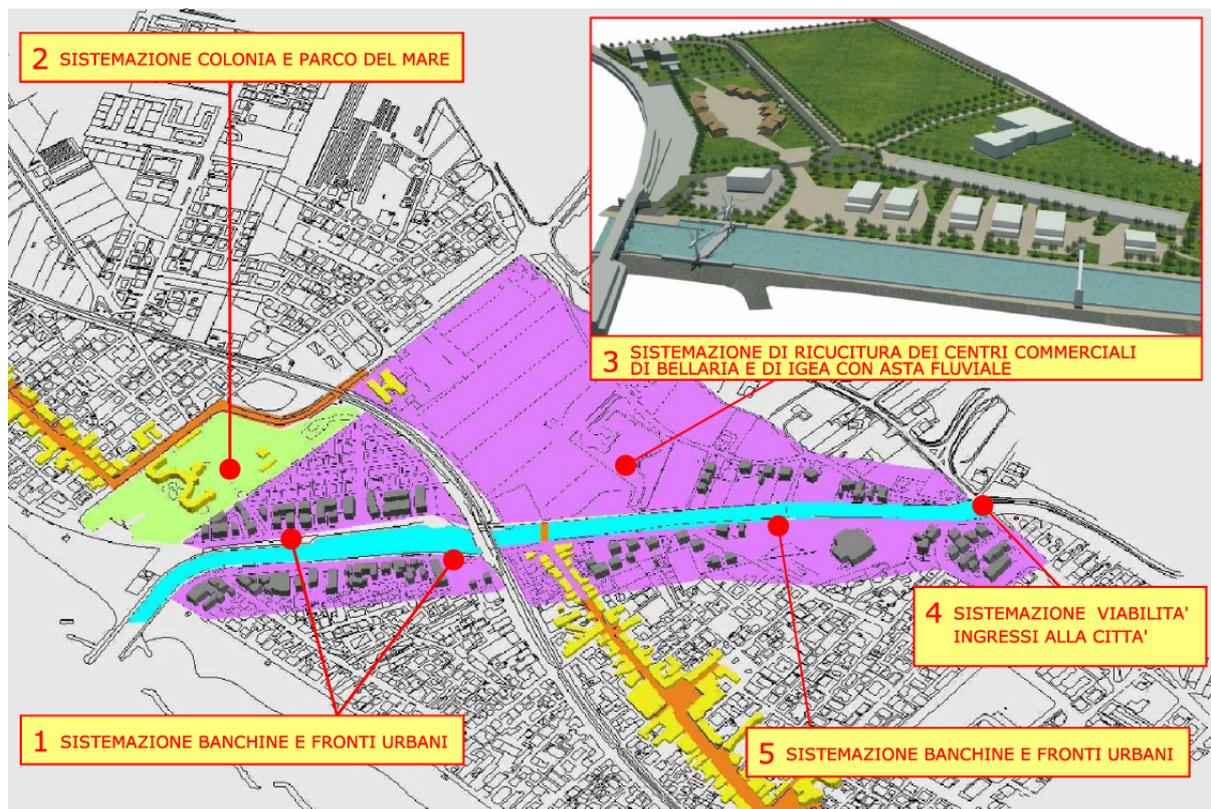


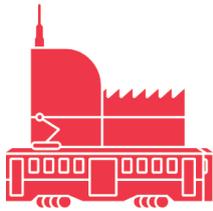
Figura 5 | Tavola progetto ambito asta fluviale.
Fonte: CoWorking Studio.

Riferimenti bibliografici

- Balmori D. (2009), *Tra fiume e città. Paesaggi, progetti e principi*, Bollati Boringhieri, Torino.
 Formato E. (2015), *Terre comuni*, Clean, Napoli.
 Gregotti V. (2011), *Architettura e postmetropoli*, Einaudi, Torino.
 Ingallina P. (2004), *Il progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*, FrancoAngeli, Milano.
 Pavia R. (2015), *Il passo della città. Temi per la metropoli futura*, Donzelli, Roma.
 Morandi M. (1996), *La città vissuta. Significati e valori dello spazio urbano*, Alinea, Firenze.
 Morandi M. (2004), *Fare centro*, Meltemi, Roma.

Sitografia

- Illustrazione tavole *Piano Idea di Bellaria Igea Marina*, disponibile su Architetto Cristian Gori, sezione Progetti
www.architettocristiangori.it/piano_citta.htm
 Illustrazione tavole progetto urbano *Rigenerazione del centro commerciale naturale di Bellaria Igea Marina*, disponibile su Architetto Cristian Gori, sezione Progetti
www.architettocristiangori.it/ccn.htm
 Illustrazione sviluppo progetto di *Rigenerazione del centro commerciale naturale di Bellaria Igea Marina*, disponibile su Gecc Lab, sezione Attività e Risorse, Luoghi
www.gecc-lab.eu/attivita/categoryActivity-list/1/
 Presentazione comunicato stampa progetto *Asta fluviale* promosso dalla Confesercenti di Bellaria Igea Marina, disponibile su Belligea news, sezione Bellaria Igea Marina, anno 2014
www.belligea.it/2014/04/04/confesercenti-piano-last-fluviale/



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della rigenerazione

Federica Greco

UPC, Barcellona

Master in Architettura del Paesaggio

Email: federicagreco@libero.it

Francesco Rotondo

Politecnico di Bari

dICAR – Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: francesco.rotondo@poliba.it

Abstract

L'urbanistica, disciplina nata per governare l'espansione di città in crescita stimolate da un processo d'industrializzazione e in seguito di terziarizzazione, capace di assicurare un benessere di massa fino allora sconosciuto, sembra aver raggiunto una sufficiente consapevolezza della necessità di cambiare obiettivi e quindi tecniche e strumenti.

Mentre i piani tradizionali proponevano un modello di sviluppo legato a nuovi insediamenti residenziali, produttivi e nei casi migliori nuovi spazi pubblici, i piani contemporanei in Italia sono sempre più attenti e definiti sulle previsioni strutturali con riferimento alle tutele ambientali e alle infrastrutture che rappresentano i cardini della proposta.

Ci si propone, a partire dallo studio di casi concreti in Puglia, di delineare possibili obiettivi di sviluppo del piano urbanistico nella città contemporanea per superare la dimensione meramente conformativa che il piano continua ad avere, perseguendo la rigenerazione urbana come obiettivo di fondo.

Parole chiave: sustainability, planning, urban regeneration.

1 | Espansione, conservazione, valorizzazione

Il dibattito disciplinare che ha caratterizzato gli anni novanta è stato impegnato a cercare di individuare e consolidare i nuovi paradigmi capaci di guidare l'urbanistica in una società in continuo e rapido cambiamento, in cui il modello dello sviluppo sostenibile è divenuto riferimento condiviso. I piani tradizionali avevano un'idea semplice ma chiara del modello di sviluppo: nuovi insediamenti residenziali, produttivi e nei casi migliori nuovi spazi pubblici, fiduciosi che la crescita era condizione necessaria e sufficiente per assicurare una città migliore capace di far vivere bene i propri cittadini. Le periferie degradate e le aree industriali dismesse hanno spesso smentito questa tesi.

I piani contemporanei in Italia sono sempre più attenti e definiti sulle previsioni strutturali con riferimento alle tutele ambientali e alle infrastrutture che rappresentano i cardini della proposta, mentre appaiono sempre più labili e privi di convinzione con riferimento agli obiettivi di sviluppo. Nella maggior parte dei casi continuano a proporre espansioni edilizie sempre più difficili da attuare e sempre meno appetibili per lo stesso mercato immobiliare; nei casi più avanzati si cerca di completare i vuoti urbani e di trasformare le aree sottoutilizzate o dismesse. Perequazione urbanistica e compensazione volumetrica appaiono insufficienti per gestire le trasformazioni urbane nella città contemporanea in cui i volumi residui dei piani in vigore sono già superflui e il valore dei diritti edificatori non è attraente per gli investitori e non è più sufficiente a compensare gli oneri della trasformazione. Il piano ha difficoltà a ritrovare motivazioni e nuovi obiettivi di sviluppo.

Se il paradigma dello sviluppo autosostenibile, come compiutamente espresso da Alberto Magnaghi (2010), è ormai ampiamente condiviso nella comunità scientifica ma ormai anche in quella professionale e istituzionale, le modalità con cui rendere i piani urbanistici strumenti integrati capaci di sostenere e indirizzare sviluppo economico e coesione sociale, oltre che mantenere le tradizionali caratteristiche conformative, appaiono ancora da definire. Se come afferma Magnaghi (2010), il patrimonio non reclama esclusivamente una conservazione – che paradossalmente senza sviluppo lo distrugge, secondo l'analisi di Giuseppe Dematteis (2005) – ma la sua valorizzazione “attraverso nuovi modi di territorializzazione e la creazione di nuove risorse”, quali siano questi nuovi modi resta ancora da definire.

2 | La Puglia e le nuove politiche in tema di rigenerazione urbana

La Regione Puglia si è dotata di un apparato normativo in tema di "governo del territorio" in grado di supportare le dinamiche contemporanee che vedono lo sviluppo sostenibile come questione prioritaria nell'ambito della pianificazione. Un primo rinnovamento in tal senso è rappresentato dalla L.r. n.20/2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*, che recepisce le nuove necessità emerse a livello locale e nazionale, derivate dai limiti dell'applicazione delle tradizionali forme di pianificazione. Tali necessità vengono riportate in maniera sintetica all'interno degli indirizzi che la stessa Regione si è data *per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG)*¹. In particolare nella Parte I di tale documento viene evidenziata la necessità «di porre al centro dell'azione di governo del territorio la riqualificazione rispetto all'espansione urbana, quindi di mettere in campo conoscenze più articolate e profonde in merito a tempi, attori e risorse atti a realizzare e gestire interventi di natura complessa». E ciò in linea con gli obiettivi fissati dalla stessa legge regionale di «tutela dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo sviluppo sostenibile della comunità regionale» (art. 1co.2 L.r. n.20/2001).

La risposta effettiva a tali nuove necessità si ritrova nella impostazione stessa del piano urbanistico, ora «articolato in due componenti, “strutturale” e “operativa”, in modo da differenziarne i contenuti secondo la diversa rilevanza che ad essi il piano attribuisce; assegnando quindi ai contenuti "strutturali" il valore di quadro delle scelte di lungo periodo, ai contenuti "operativi" una dimensione capace di adattarsi ai mutamenti della domanda sociale, delle opportunità di investimenti, dei vincoli di mercato e dell'evoluzione tecnologica».

Si è preso coscienza dell'inutile lotta, soprattutto di carattere politico, che vedeva nell'espansione edilizia una modalità di gestione del territorio e dei suoi interessi che con il tempo ha dimostrato la sua inutilità: nella maggior parte dei casi la tanto auspicata espansione è rimasta sulla carta, implicando solo ricadute di carattere giuridico ed economico sulla proprietà dei malcapitati che si sono trovati a pagare delle tasse legate all'edificabilità dei suoli che non si è mai concretizzata e forse mai lo sarà. La nuova politica tende ora alla riqualificazione dell'esistente, al fine di ridurre il "consumo di suolo" che i dati forniti dal Rapporto ISPRA del 2015 hanno dimostrato essere ancora in crescita, in modo indifferente alle dinamiche demografiche che al contrario in molti casi mostrano chiari segni di decrescita.

Altra problematica con cui la nuova concezione del piano urbanistico ha dovuto fare i conti è legata alle difficoltà effettive riscontrate sulle ricadute del tradizionale approccio di tipo espropriativo delle aree destinate a "standard urbanistico", di cui al DM 1444/1968. In particolare, si è potuto constatare, che la decadenza del "vincolo espropriativo", legata alle effettive difficoltà da parte dei Comuni di disporre delle risorse finanziarie necessarie, ha prodotto in effetti solo un inutile eccessivo ricorso ai tribunali amministrativi da parte di proprietari che per lunghi anni hanno visto la loro "proprietà" legata, invano, ad una procedura di esproprio mai avviata. Una reale risposta a tale problema si ha ancora nella nuova normativa di riferimento, in Puglia, che, come in altre regioni italiane, ha visto come possibile soluzione il ricorso al principio della "perequazione urbanistica" e della compensazione. Nel caso pugliese, tale principio trova riscontro, oltre che nella legge regionale (art.14 della L.r.20/2001), anche negli "Indirizzi per la formazione dei Piani Urbanistici Esecutivi nel quadro normativo regionale", ed in particolare nella parte III.

La ricaduta sul territorio di questo nuovo approccio alla (e della) pianificazione urbanistica, già consolidato nella parte normativa, è stata, ed è, lenta e complessa. Dopo una prima fase, in cui i nuovi PUG in effetti si presentavano come tradizionali PRG cui veniva spesso solo cambiata esclusivamente l'intestazione, si

¹ *Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG)*, di cui all'art.4 comma 3b ed all'art.5 comma 10bis della L.r. n.20/2001, approvato con delibera di G.R. n. 1328 del 03-08-07.

comincia ora a prendere coscienza che trattasi realmente di una nuova concezione del piano, più attenta al "raccordo dinamico" tra realtà e pianificazione.

Ad oggi solo 35 comuni pugliesi, su 258, si sono dotati di PUG (circa il 13%), ed il numero scende ancora, come già evidenziato, se si considera la reale applicazione della nuova concezione del piano.

Diversi sono i piani che applicano i principi di perequazione. Tra questi è possibile annoverare Melissano (LE), San Marco in Lamis (FG), San Severo (FG), Vernole (LE), Statte (TA), Turi (BA). Interessante, appare anche la soluzione prevista dal PUG di Monopoli per i Contesti per Servizi, individuati nella città consolidata sulle "ex zone bianche", affidando ai privati la realizzazione condivisa dei servizi pubblici dimezzando i volumi previsti dal previgente PRG per la realizzazione degli stessi standards e consentendone la trasformazione in edilizia residenziale in cambio di un'elevata quota di cessione (70%) e subordinandola alla realizzazione effettiva di tali servizi a totale carico dei promotori². Questa modalità di intervento nella città consolidata, si è rivelata nei fatti, immune dalla crisi edilizia di questi anni, con realizzazioni già effettuate che ne hanno testimoniato la rispondenza ad interessi pubblici e privati.

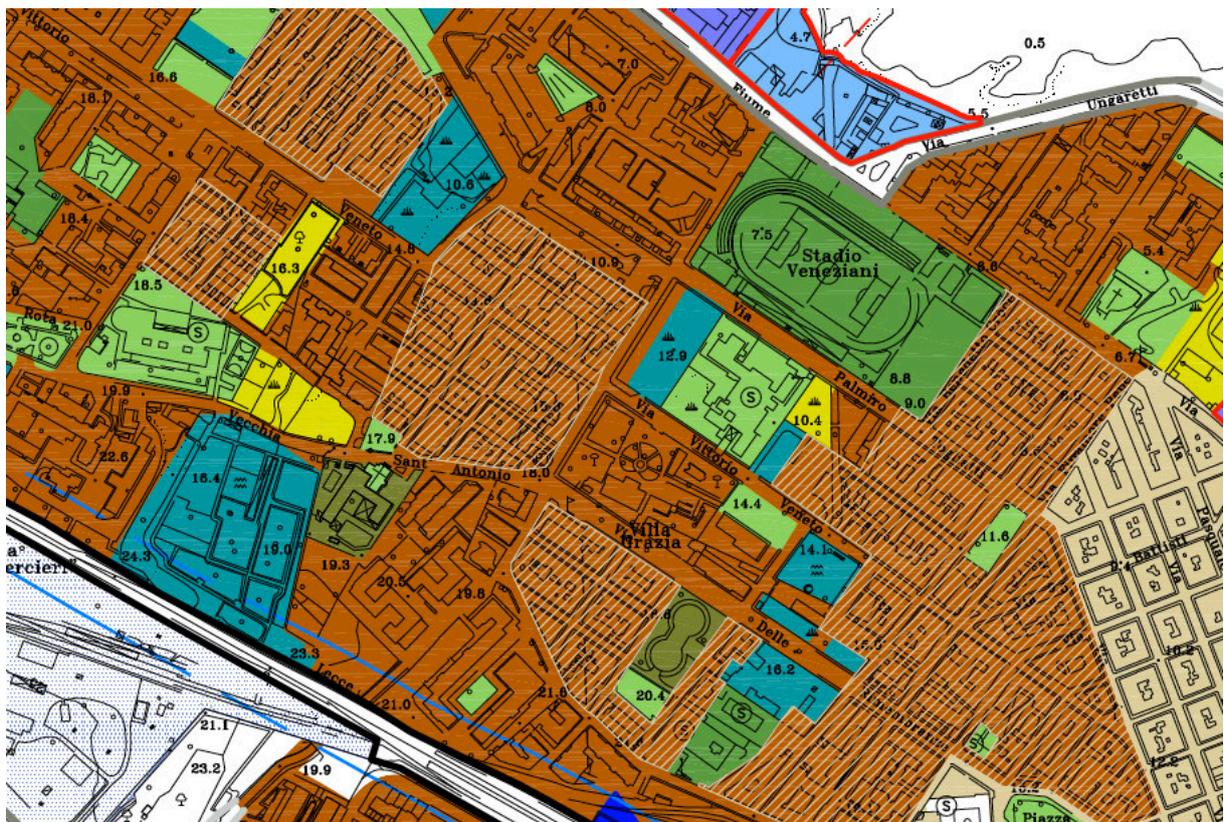


Figura 1 | P.U.G. di Monopoli, Bari. In azzurro esempi di Contesti per Servizi di nuovo impianto previsti dal PUG nella città consolidata. Sono aree centrali, destinate a standards nel previgente PRG e mai realizzate dal Comune per le note e comuni assenze di risorse e capacità attuative delle amministrazioni pubbliche, per le quali il PUG prevede di dimezzare i volumi già previsti dal PRG vigente consentendone una differente destinazione a carattere privato ma vincolata all'attuazione dei servizi pubblici, di grande importanza in aree così dense e difficilmente realizzabili altrove.

Sempre rimanendo nell'ambito normativo pugliese preme evidenziare ancora l'esistenza di altri strumenti dei quali la Regione si è dotata al fine di perseguire gli obiettivi legati ai temi della rigenerazione urbana nell'ottica dello sviluppo sostenibile del territorio. In tal senso appare indispensabile citare la L.R.n.13/2008 "Norme per l'abitare sostenibile", diretta a promuovere trasformazioni del territorio eco-sostenibili e biocompatibili e il risparmio delle risorse e la L.R. n.21/2008 "Norme per la rigenerazione urbana". La prima legge citata definisce strumenti, tecniche e modalità costruttive sostenibili da introdurre, da un lato, negli strumenti di governo del territorio, dall'altro, in edilizia, con l'aggiunta alla certificazione energetico - ambientale della certificazione della sostenibilità degli edifici. La norma prevede anche specifiche forme di incentivazione anche volumetrica.

² art. 27P del PUG, disponibile su monopoli.territorioambiente.it/sistema-informativo-territoriale/ (ultima consultazione: 20 aprile 2016).

La seconda, la L.R. n.21/2008, rappresenta la cornice normativa che consolida un processo già iniziato da un bando pubblico, nel 2006, aperto alla partecipazione dei Comuni, per promuovere i PIRP (Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie). In particolare, la Regione Puglia ha consentito l'accesso ai finanziamenti per la riqualificazione delle periferie, attraverso "Programmi" promossi e attuati dai Comuni, IACP e altri Enti pubblici, imprese, cooperative, e finanziati anche da altri Enti, associazioni e privati. Tale iniziativa ha suscitato grande interesse: sono stati proposti 123 programmi. La legge regionale rappresenta lo strumento normativo che permette di intervenire su parti di città periferiche e marginali caratterizzate da carenza di attrezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, ivi compresi i contesti urbani storici.

Anche in questo caso, però, preme evidenziare come le risposte degli enti locali non siano sempre state adeguate. Nello specifico caso dei PIRP, per esempio, sono emerse carenze organizzative interne alle amministrazioni locali, che in taluni casi hanno portato alla perdita del finanziamento; difficoltà di attivare azioni con differenti attori (pubblici e privati) e di gestire fonti di finanziamento aventi differenti provenienze; difficoltà di gestire interventi complessi; problematicità legate alla tempistica di attuazione. A tutto ciò, probabilmente, va legata anche la mancanza di una vera analisi qualitativa degli interventi finanziati. Ma soprattutto occorre evidenziare che la diversa situazione del mercato immobiliare tra l'anno in cui sono stati banditi gli interventi e quello in cui sono stati assegnati i fondi regionali (circa due anni per cercare di riuscire a finanziare tutte le proposte, come poi accaduto) ha provocato il venir meno della gran parte delle proposte dei privati prevalentemente orientate alla realizzazione di nuova edilizia residenziale che durante la crisi economica non hanno più avuto un mercato.

Non mancano in ogni caso esempi di proposte progettuali nel tessuto costruito (anche se comunque orientati a compensare la riqualificazione con nuova edilizia residenziale attraverso interventi di densificazione), alcuni dei quali ancora sulla carta, la cui realizzazione porterebbe ad una effettiva riqualificazione del tessuto urbano esistente. Si pensi al caso del PIRP di San Marcello, a Bari, che sebbene risulti in forte ritardo rispetto alla tempistica prevista dal bando regionale (bando regionale del 2006, lavori iniziati nel 2016³), appare effettivamente un intervento sul tessuto consolidato con una significativa attenzione alle relazioni tra spazi pubblici e con indicazioni provenienti dal percorso partecipativo.



Figura 2 | P.I.R.P. di San Marcello, Bari.

Obiettivi di progetto sono l'adeguamento ecologico, la ristrutturazione degli edifici preesistenti e l'integrazione di nuove aree, nuovi alloggi residenziali e aree pedonali attrezzate. Prevede la riqualificazione di 300 alloggi di Erp, la realizzazione di 1,5 km di piste ciclabili con un investimento di circa 29 Meuro (di cui il 70% a carico dei privati).

Fonte: www.ricercaprogetto.com.

³ www.baritoday.it/cronaca/inaugurazione-cantiere-pirp-san-marcello-19-marzo-2016.html (ultima consultazione: 20 marzo 2016).

3 | Conclusioni

Sia per il cambio di paradigma scientifico che guida la disciplina urbanistica divenuta sempre più attenta alla questione ambientale (lo sviluppo autosostenibile appare ormai condiviso sia dagli accademici sia da politici, *stakeholders* comunità di pratiche), sia per le mutate condizioni di mercato (l'edilizia residenziale nuova sembra aver perso un mercato disponibile all'acquisto), sia per le differenti dinamiche demografiche consolidatosi negli ultimi decenni (le società occidentali appaiono sempre più essere in una fase di lenta ma inesorabile decrescita, non sempre limitata dalle immigrazioni), il piano urbanistico nella città contemporanea necessita di superare la dimensione meramente conformativa che il piano continua ad avere, perseguendo la rigenerazione urbana, paesaggistica e ambientale come obiettivo di fondo.

Fino ad ora anche i piani maggiormente innovativi si sono spesso limitati a "compensare" la riqualificazione effettuata dai privati con premialità volumetriche che di fatto hanno incrementato uno stock edilizio nella gran parte dei casi superfluo. Inoltre, nel calcolo dei residui di piano si sono spesso trascurati i volumi previsti per la realizzazione di servizi che in ogni caso "consumano" suolo come gli altri e che nella logica del mero rispetto quantitativo di superfici minime di legge, non sempre corrispondono ad effettive necessità delle comunità insediate o sono localizzate in modo coerente con le vocazioni territoriali. Per rimanere all'esempio pugliese, anche piani che si proponevano la riqualificazione come obiettivo di fondo, come i PIRP, hanno generato nuove volumetrie rispetto a quelle già elevate residue dai PRG o dai PdF in vigore, pochi si sono adoperati per trasformare le parti insoddisfacenti della città esistente, con alcune eccezioni relative alle aree industriali e ai complessi produttivi dismessi.

Occorre rendere effettivamente premiante e conveniente la riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, anche incrementando i volumi se ancora può risultare una opzione richiesta dai promotori, ma certamente occorre mettere in pratica la lezione di Fausto Curti (2006) sulla necessità di avvalersi di tutti gli strumenti disponibili o da inventare nella fiscalità urbana, intervenendo non tanto sull'incremento di quantità da produrre quanto sulla diminuzione dei costi fiscali e contributivi, che nelle condizioni attuali di mercato appaiono premialità molto più attraenti per i promotori contemporanei sempre più interessati a prodotti di qualità.

Senza questi strumenti che inducano il mercato ad orientarsi alla riqualificazione urbana, paesaggistica e ambientale qualsiasi desiderio di tutela e valorizzazione di contesti territoriali incapaci di creare convenienze pubbliche o private⁴ rimarranno, purtroppo, irrealizzabili.

Riferimenti bibliografici

- Barbanente A. (2011), *Le nuove politiche abitative in Puglia: bilanci e prospettive*, Bari, Villa Framarino, 5 aprile 2011, Relazione introduttiva, disponibile su:
http://www.federcasa.it/news/conferenza_bari/Relazione_Ass_Barbanente_01.pdf.
- Curti F. (2006), *Lo scambio leale*, Officina Edizioni, Roma.
- Dematteis G. e Governa F. (2004) (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli.
- Magnaghi A. (2010), *Progetto Locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Pace F. (2015), "Le pratiche di rigenerazione in un sistema di pianificazione in rapido cambiamento: il caso della Puglia", in D'Onofrio R., Talia M. (a cura di, 2015), *La rigenerazione Urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano, pp.102-114.

Sitografia

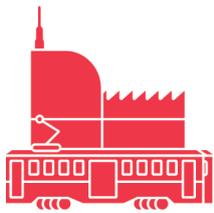
ISPRA, "Il consumo di suolo in Italia", edizione 2014. 195/2014, disponibile su:

www.isprambiente.gov.it/

P.I.R.P. di San Marcello, Bari. Informazioni disponibili su:

www.regioni.it/dalleregioni/2016/03/19/puglia-pirp-san-marcello-oggi-inaugurazione-del-cantiere-degli-alloggi-di-edilizia-residenziale-pubblica-449712/

⁴ ad eccezione, ovviamente, dei contesti territoriali per i quali il decisore pubblico ritiene indispensabile intervenire con le risorse delle comunità e che ovviamente non si può pensare siano interventi diffusi, considerata la scarsità di risorse pubbliche a disposizione.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Ragusa. Inclusione sociale e interculturalità nella rigenerazione del territorio storicizzato

Mariagrazia Leonardi

PhD Università di Catania

DICAR Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura

Email: mariagrazia.leonardi@alice.it

Abstract

Il paper tratta un tentativo di rigenerazione di parte degli spazi pubblici del centro storico superiore di Ragusa e di ricucitura di tre importanti porzioni urbane: l'antica Ragusa Ibla, la storica Ragusa superiore e la città diffusa contemporanea. La proposta parte dal workshop internazionale di progettazione: Ragusa. Un ponte tra le culture: dalla Polis alla Civitas, organizzato nel 2014 dalla Fondazione Arch dell'Ordine degli Architetti P.P.C. di Ragusa. Il campo entro il quale il paper trova argomentazioni è quello della valorizzazione territoriale sostenibile. Tra gli obiettivi sostenuti vi sono: il recupero urbanistico e sociale di alcune aree suscettibili di riqualificazione, la condivisione con gli abitanti di analisi e proposte per una migliore vivibilità dei quartieri, lo sviluppo di soluzioni progettuali da consegnare all'amministrazione comunale. Il team di lavoro ha indagato, in particolare, la condizione urbana e sociale dello storico Quartiere Carmine Putie, a confine con la vallata Santa Domenica. L'area è rivissuta con iniziative multiculturali e con la riqualificazione dei suoi vuoti urbani, ripensati come spazi di aggregazione sociale. La riqualificazione diviene occasione di inclusione attraverso la riconversione di uno storico edificio conventuale in centro interculturale per gli immigrati che abitano il quartiere. Le prospettive di lavoro proposte riguardano la possibilità di utilizzo di workshop internazionali di progettazione come occasioni di confronto con i diversi attori del mondo professionale, associazionistico, accademico, amministrativo legato al governo del territorio.

Parole chiave: public spaces, urban renewal, social pactices.

«Il progetto del paesaggio è inteso quale *opera*, con cui un autore interpreta le vocazioni dei luoghi e delle comunità che vi abitano e dà loro espressione attraverso la sintesi di valutazioni tecniche, etiche ed estetiche. Questa accezione del progetto del paesaggio consente di tenere insieme le diverse dimensioni e i diversi temi in cui si manifesta: il giardino, i parchi e gli spazi pubblici, le sistemazioni territoriali, tutti spazi dell'abitare all'aperto. Abitare significa occupare stabilmente un luogo, popolarlo, modellarlo ed esserne modellati sino a somigliarvi. È un insieme di azioni intellettuali e concrete che rimandano a loro volta alla concretezza dello spazio abitato». (Metta, 2008).

Nel nostro *modus operandi* progettuale si è concordi con il pensiero della Annalisa Metta, che a sua volta parte dalle riflessioni di James Rose, Daniel Urban Kiley e Garrett Eckbo, che, sin dagli anni Trenta e Quaranta, si sono preoccupati di elaborare progetti per spazi aperti coerenti con le attitudini e le aspettative degli abitanti e con le caratteristiche e le vocazioni dei luoghi, creando paesaggi in cui stare, luoghi da abitare, ponendo quindi al centro del progetto paesaggistico lo spazio aperto come luogo del vissuto.

Si coglie con questo scritto l'occasione di presentare un tentativo di rigenerazione di parte degli spazi pubblici del centro storico superiore di Ragusa, attualmente in abbandono, e di ricucitura di tre importanti porzioni urbane: l'antica Ragusa Ibla, la storica Ragusa superiore, risalente alla ricostruzione post-terremoto del 1693, e la città diffusa contemporanea (*figura 1*).

Il progetto costituisce una parte degli esiti del workshop internazionale di progettazione 'Ragusa. Un ponte tra le culture: dalla Polis alla Civitas'. L'evento è stato organizzato nel 2014 dalla Fondazione Arch

dell'Ordine degli Architetti P.P.C. di Ragusa ed è stato da me condotto insieme a Luis Moya e Graziella Trovato (ETSAM, Madrid), Patrizia Ingallina (Université Paris-Sorbonne), Marco Scarpinato e Lucia Pierro (Studio AutonomeForme, Palermo) con il coinvolgimento degli studenti: Louis Mora Wojciech Semal (Parigi), Orlando Cabanas (Milano), Eugenia Firullo (Ragusa), Danilo Parrino (Ragusa), Marina Dearana (Madrid).

Il team progettuale indaga in particolare la condizione urbana e sociale dello storico quartiere Carmine Putie, a confine con la vallata Santa Domenica e i giardini Margherita (figura 1).

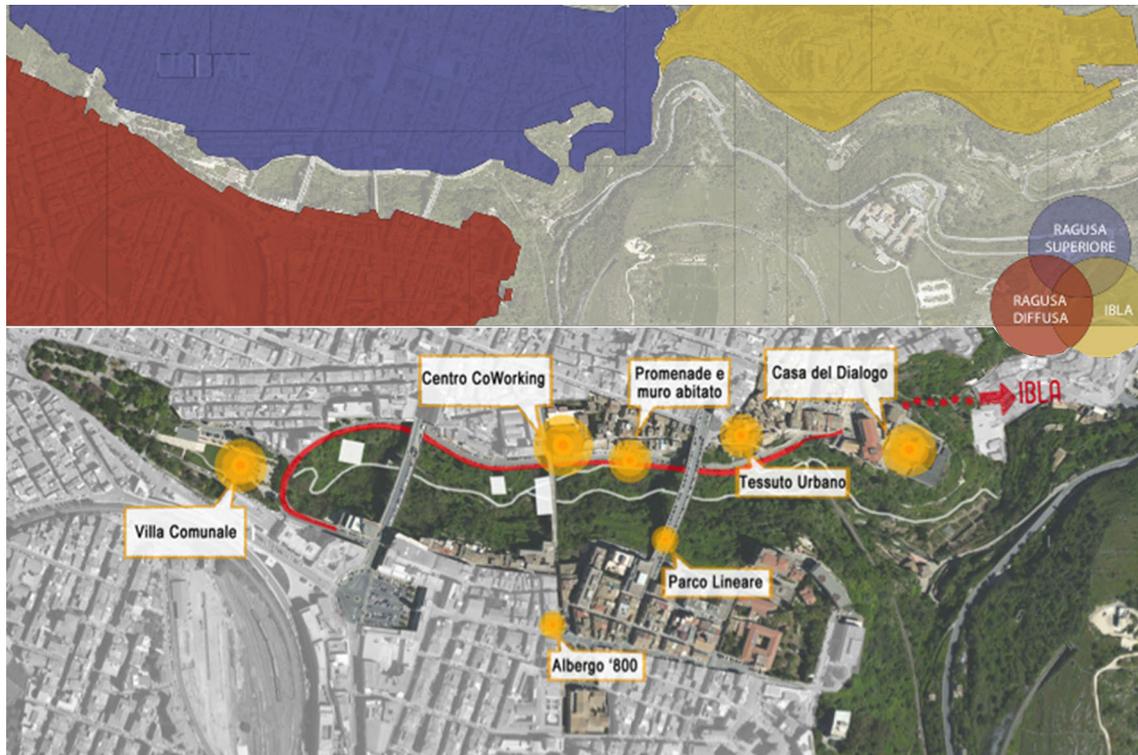


Figura 1 | Paesaggi urbani. Il progetto tenta di ricucire la storica Ragusa Superiore con l'antica Ragusa Ibla e di ridefinire il limite della moderna Ragusa diffusa.

Denominata Cava Grande, la vallata divide in due la parte bassa di Ragusa superiore. Queste porzioni urbane sono state collegate fra loro mediante tre ponti: il Ponte dei Cappuccini o Ponte Vecchio (inaugurato alla fine del XIX secolo), il Ponte Nuovo (1937) e il Ponte San Vito (1964).

Antica memoria ragusana di luoghi di lavoro e produttivi, questa porzione di paesaggio mantiene ancora le tracce di mulini ad acqua e dei terrazzamenti realizzati sui suoi versanti, coltivati in maniera intensiva per la produzione di ortaggi. Storico luogo di transito per arrivare dalle campagne alla città di Ragusa, conserva le tracce di diverse trazzere. Nella parte terminale di Cava Grande sono presenti alcune tombe a grotticella di origine orientale e alcuni piccoli ipogei funerari databili tra il IV ed il V sec. d. C., che rappresentano una parte della necropoli tardo romana di uno dei tanti villaggi che all'epoca occupavano i pianori della cave iblee.

Sia lungo la vallata Santa Domenica che lungo la vallata Gonfalone sono presenti latomie realizzate intorno al Settecento per l'estrazione della pietra. Nel corso dei secoli le grotte ricavate sono state utilizzate come ricovero per animali, magazzini e anche per attività collaterali alla stessa estrazione della pietra, come la produzione di calce nelle 'carcare', poi abbandonate.

Il progetto tenta di ricucire la cesura urbana dettata dal vallone attraverso la riqualificazione paesaggistica dello stesso e del ponte Nuovo ripensato come infrastruttura verde. Il sistema della mobilità carrabile viene di conseguenza rimodulato nell'idea di alleggerire il traffico di ingresso al centro storico e quindi potenziare la componente verde degli spazi pubblici restituendoli agli abitanti. Nuovi percorsi pedonali, ciclabili e attività sono pensati per il ponte, che diviene anche ideale elemento di collegamento tra la città diffusa e il centro storico (figure 2, 3). Gli storici orti urbani sui versanti della vallata sono ripristinati e viene ripensata in chiave paesaggistica la *promenade* di collegamento tra Ragusa Superiore e Ibla.

Nuovi percorsi culturali si dipartono nella valorizzazione delle storiche trazzere e nella musealizzazione del sistema archeologico delle Necropoli.



Figura 2 | Parco lineare. Il ponte si trasforma in giardino.



Figura 3 | Sezione sul ponte attrezzato.

La componente paesaggistica delle Latomie viene posta in risalto nel riuso e nella valorizzazione del muro di confine tra il Quartiere Carmine Putie e la Cava Grande. La memoria rupestre viene reinterpretata nella proposizione del 'Muro abitato' che diviene occasione di collegamento verticale tra il nuovo parco urbano Santa Domenica e di realizzazione di piccoli luoghi pubblici di carattere ricreativo o culturale. Lo storico Quartiere Carmine Putie viene rivissuto con iniziative inter-culturali e attraverso la pedonalizzazione e riqualificazione dei suoi vuoti urbani interstiziali, ripensati come spazi pubblici e di

aggregazione sociale. La riqualificazione di Piazza e di Largo del Carmine diviene anche occasione di inclusione sociale attraverso la riconversione di uno storico edificio conventuale attualmente in disuso in centro interculturale per gli immigrati che attualmente abitano il quartiere. L'edificio diviene anche punto di contatto con la sottostante Ragusa Ibla (*figure 4, 5*) assieme alla storica scalinata San Paolo che viene riscoperta e riqualificata come percorso pedonale panoramico e paesaggistico.

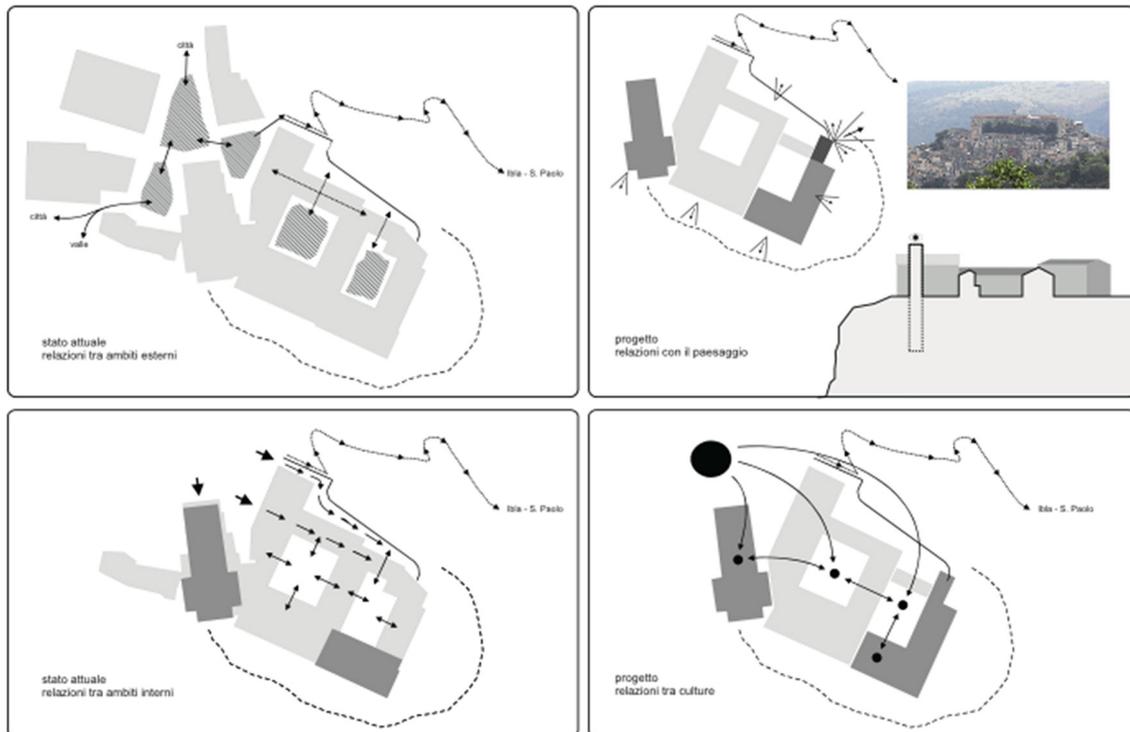


Figura 4 | Ridefinizione delle preesistenze nel Quartiere Carmine Putie come progetto di relazione tra le diverse culture dei suoi abitanti.

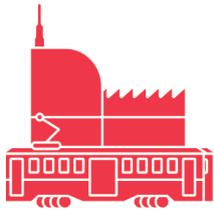


Figura 5 | Veduta del Centro interculturale.

Riferimenti bibliografici

Metta A. (2008), *Paesaggi d'autore. Il Novecento in 120 progetti*, Alinea, Firenze.

Rose J, Eckbo G., Kiley D., (1950), *Landscape for living*, F.W. Dodge Corporation, New York.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Periferie e nuove città metropolitane. Palermo XL

Barbara Lino

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura (DARCH)
Email: barbara.lino@unipa.it
Tel: 091.23865427

Abstract

Le innovazioni legislative sulla riforma delle Città metropolitane richiedono la formulazione di un nuovo modello metropolitano in cui si riduca la dipendenza dei centri di gravitazione rispetto alla città-*core* e l'individuazione di indirizzi generali di assetto strutturale del territorio e di scelte strategiche di sviluppo metropolitano fondate sul ripensamento complessivo degli squilibri territoriali, sul contrasto ai fenomeni di periferizzazione e sull'incremento complessivo della qualità dell'abitare. In questo nuovo e complesso orizzonte di azione, si modifica il ruolo che possono assumere le aree periferiche collocate ai margini delle città-*core*: ad uno sguardo più ampio possiedono una nuova centralità spaziale nella dimensione *Extra Large* e si candidano a giocare un ruolo chiave nel riequilibrio dei pesi insediativi e nella risposta alla sfida della qualità urbana. Le periferie divengono preziosa posta in gioco per la costruzione di un sistema insediativo residenziale e produttivo poli-nucleare e reticolare. In Sicilia, Palermo insieme a Catania e Messina si appresta ad affrontare questa complessa sfida.

Parole chiave: outskirts & suburbs, urban regeneration, urban practices.

1 | Città metropolitane: nuovi strumenti, per fenomeni in atto e vecchi perimetri

Le innovazioni legislative sulla riforma delle Città metropolitane introdotte a livello nazionale dalla Legge Delrio¹ aprono ad un ambito teorico e politico che richiama diverse sfide: da un lato, un generale ripensamento del sistema amministrativo e della *governance* e la sperimentazione di un sistema decisionale il più possibile partecipativo in grado di coinvolgere la pluralità degli attori del territorio e, dall'altro, una profonda sfida di natura culturale e sociale, nonché disciplinare, mirata a forgiare nuovi strumenti attraverso i quali rispondere alle dinamiche spaziali di territorializzazione e ai fenomeni urbani transcalari che interessano le nuove Città metropolitane.

Omettendo in questa sede l'ampio dibattito in corso tanto sulla dimensione politica, relativo alla formazione e al funzionamento del Governo metropolitano, quanto sulla dimensione amministrativa, sull'appropriatezza della configurazione dei confini della Città metropolitana che, per legge, comprendono i Comuni della *ex* Provincia omonima, il contributo si concentra sulle modificazioni spaziali e funzionali che la nascita della Città metropolitana potrebbe determinare specialmente in termini di relazioni tra aree periferiche delle città-*core* e Comuni di prima cintura.

Un'ampia e variegata letteratura ha scardinato l'idea consolidata di spazio urbanizzato (Dematteis 1988 e 2005; Lanzani 1991), ha variato i termini della questione urbana (Secchi 2010) e interpretato nuove forme insediative post-metropolitane (Balducci, 2015; 2014; Soja, 2011). Al di là delle diverse posizioni, il modello di territorio emergente con cui le Città metropolitane si confrontano è caratterizzato da fenomeni molto complessi, e già in atto, che determinano il superamento dell'immagine di una città descritta tradizionalmente come struttura urbana compatta che si sviluppa attorno ad un centro e che si dirada (per densità, funzioni e valori urbani) lungo direttrici centro-periferia. Le dinamiche spaziali in atto invece,

¹ Legge n. 56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

sono l'esito del combinarsi di sconfinamenti della città centrale verso altri territori comunali, di vere e proprie conurbazioni tra centri limitrofi, di fenomeni caratterizzati da geometrie variabili. Gli elementi che più profondamente condizionano la disarticolazione delle forme organizzative e socio-spaziali, scardinando il modello di funzionamento urbano così come lo abbiamo tradizionalmente conosciuto, sono stati individuati in fenomeni quali la frammentazione sociale ed economica, l'accelerazione del movimento della popolazione, delle merci e delle informazioni e la costruzione di nuovi *network* (Balducci, 2015).

Il complesso orizzonte di azione della Città metropolitana, dunque, non si confronta con fenomeni nuovi, né tantomeno con del tutto nuovi confini amministrativi (i fenomeni in gioco sono già in atto e i confini amministrativi sono coincidenti con i precedenti limiti della Provincia), ma, piuttosto, chiede rinnovati strumenti di azione per nuove visioni: gli strumenti in gioco (la pianificazione strategica, la pianificazione territoriale e il coordinamento su infrastrutture, politiche ambientali e servizi) dovranno essere in grado di scardinare il sistema di dipendenza dei centri di gravitazione rispetto alla città-*core* e di determinare indirizzi generali di assetto strutturale e strategico fondati sul ripensamento complessivo degli squilibri territoriali, sul contrasto ai fenomeni di periferizzazione, sul riassetto del sistema della mobilità, sul contro-bilanciamento dei fenomeni dispersivi, sulla valorizzazione dei contesti locali (Lino, 2013).

Alla scala metropolitana, il policentrismo sostituisce alle tradizionali strutture monocentriche e polarizzate, caratterizzate da un unico grande centro dominante, strutture reticolari, in cui le tendenze conurbative sono accompagnate da politiche infrastrutturali e di specializzazione funzionale sulla base delle capacità auto-organizzative delle comunità locali: la metafora della città "super-organismo" «cioè l'insieme di individui organizzati in società coese, dove tutti hanno un ruolo chiaro e definito e – come le componenti di un meccanismo perfetto – si muovono all'unisono concorrendo in maniera differenziale e incrementale al perseguimento dello sviluppo dell'organismo» (Carta, 2013, p. 248).

2 | Periferie delle città-*core*: tassello essenziale di un'agenda metropolitana condivisa

Il delicato passaggio determinato dalla nascita delle Città metropolitane modifica radicalmente il ruolo che possono assumere le aree periferiche collocate ai margini delle città-*core*.

Ad uno sguardo più ampio, tali aree si candidano a giocare un ruolo chiave nella costruzione di una agenda territoriale metropolitana, per effetto di nuova centralità spaziale e i potenziali ruoli di cerniere di ammassamento tra territori confinanti, di luoghi per nuove pratiche dell'abitare sociale e aree di filtro rur-urbano.

Il ruolo delle periferie della città-*core* è quello di un *nuovo centro*. Il processo di decentralizzazione in atto nelle principali grandi città e il calo demografico dovuto alla popolazione che abbandona le aree centrali per insediarsi nei comuni di prima cintura, alla ricerca di un mercato dell'abitazione più accessibile, è accompagnato dalla gravitazione pendolare dei *city users* che si spostano giornalmente verso i grandi centri, utilizzando il mezzo privato o, in casi più fortunati, utilizzando il trasporto pubblico. I *commuters* attraversano le aree periferiche e raggiungono i centri della direzionalità, le Università, gli ospedali ma anche i luoghi del tempo libero e della cultura (musei, ristoranti, locali notturni, ecc.). Le aree periferiche sono attraversate dai flussi pendolari e, rispetto a essi, assumono una nuova centralità. Strategie di decentramento, da un lato, e politiche di gestione integrata dei servizi di mobilità collettiva dall'altro – ad esempio in termini d'integrazione tra mobilità urbana ed *extra-urbana* e integrazione tariffaria – possono assumere un ruolo determinante nell'agevolare forme insediative basate su una maggiore qualità della vita e su modelli di mobilità più sostenibili.

Il ruolo delle periferie della città-*core* è quello di *nuove cerniere*. In funzione di una nuova centralità spaziale, le periferie si offrono come aree privilegiate per il decentramento di grandi servizi: i nuovi enti territoriali dovranno essere in grado di coordinarsi ai vari livelli, oltre che su temi quali la distribuzione delle infrastrutture, la mobilità e le politiche ambientali, anche sull'individuazione di poli e aree cerniera in cui localizzare servizi di interesse comune. La posizione di margine del territorio comunale rende le periferie aree a maggiore potenziale per una più facile convergenza d'interessi localizzativi tra soggetti/comuni limitrofi. Il rafforzamento di forme di cooperazione, condivisione e coordinamento e l'attivazione di meccanismi compensativi di perequazione territoriale potrebbero accompagnare la transizione da un modello gerarchico tradizionalmente monocentrico, verso un assetto poli-nucleare e reticolare.

Il ruolo delle periferie della città-*core* è quello di *laboratori per nuove pratiche dell'abitare sociale*. I problemi crescenti di polarizzazione delle diseguaglianze sociali e della «nuova questione urbana» (Secchi, 2013: IX) richiedono di mettere in campo strategie di coesione sociale e iniziative *place-based* mirate ad aggregare le comunità attorno a progetti condivisi. Le periferie si offrono come campo privilegiato, e al tempo stesso

prioritario, non solo per il contenimento del pendolarismo e della rendita – fattori determinanti nel processo di urbanizzazione – ma anche per la localizzazione di edilizia sociale e per il sostegno alle politiche per la casa e a forme di co-produzione e co-gestione che esprimono un nuovo protagonismo, una rinnovata istanza di coesione sociale, una maggiore consapevolezza del diritto alla città.

Il ruolo delle periferie della città-core è quello di *filtro rur-urbano*. In quanto aree di transizione rur-urbana, le periferie sono spesso i luoghi in cui rurale e urbano possono offrirsi non più come elementi dicotomici, ma come termini di un'alleanza strategica: forme di agricoltura innovativa e multifunzionale e produttività dello spazio agricolo sono elementi strategici per la generazione di nuove economie e forme di abitare.

Le prospettive tracciate possono essere assunte come elementi chiave nel processo di definizione di una nuova agenda urbana promossa dalla Città metropolitana: un insieme di azioni, tattiche, progetti, ma, soprattutto, di visioni e strategie condivise, mirate al riequilibrio dei pesi insediativi e alle sfide della qualità urbana, della coesione sociale e dell'abitabilità.

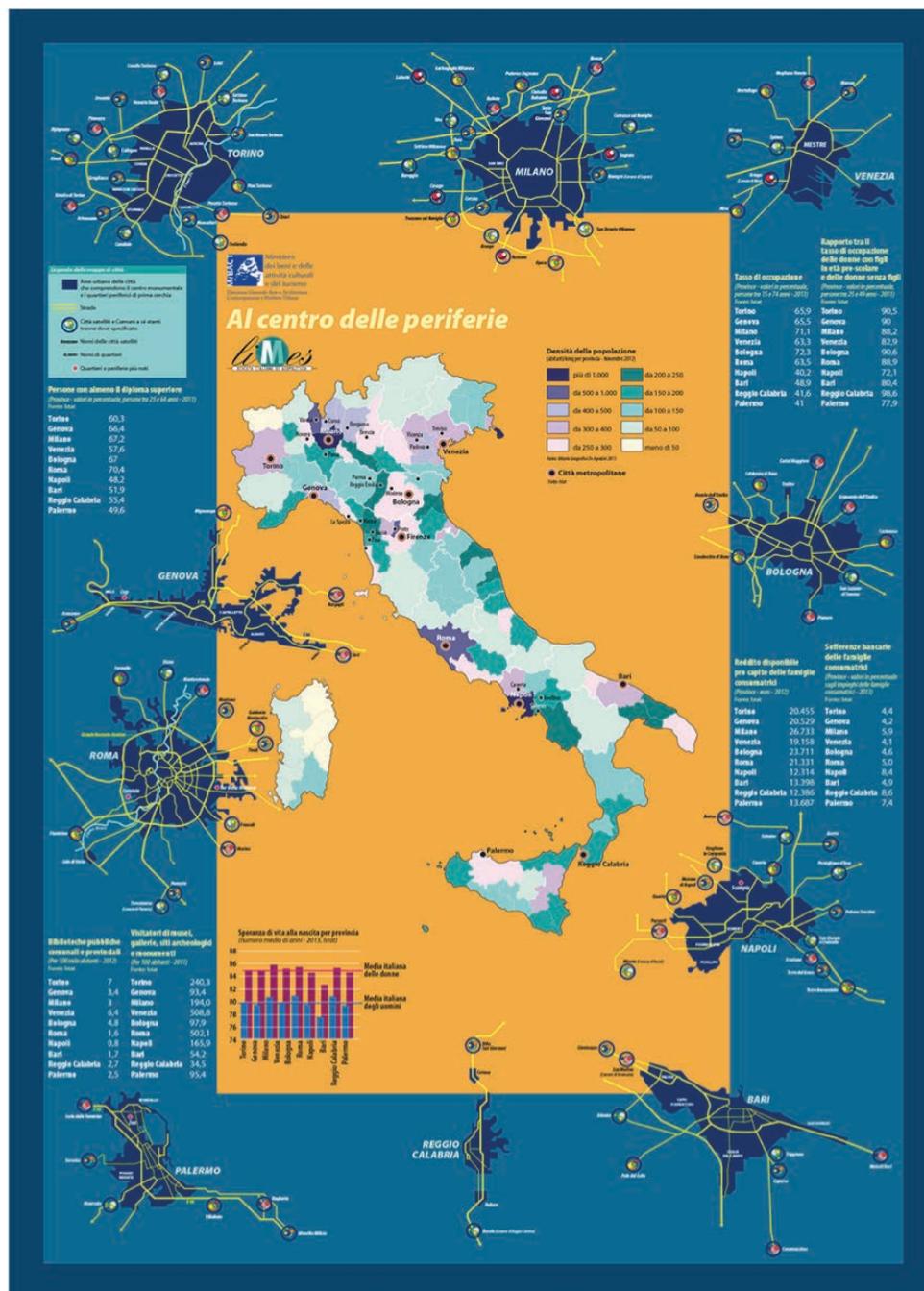


Figura 1 | "Al centro delle periferie". Fonte: *Limes - Indagine sulle periferie*, n. 4/2016, numero nato in collaborazione con il Mibact-Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanea e Periferie Urbane.

3 | Palermo Città Metropolitana e la periferia Sud

In linea con le innovazioni legislative che agiscono sul territorio nazionale, dove dal primo gennaio 2015 le città metropolitane sono subentrate alle province omonime, anche in Sicilia si apre un'intensa stagione di sperimentazione in cui si formulerà il nuovo modello metropolitano. L'articolazione territoriale delle tre Città metropolitane siciliane, Palermo, Catania e Messina introdotte dalla Legge n. 15 del 4 agosto 2015, intitolata "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane", coincide con quelle delle corrispondenti province regionali. La Legge è stata impugnata il 5 novembre 2015 dal Consiglio dei Ministri che ne ha salvato, tuttavia, l'impianto generale: le motivazioni sollevate, in estrema sintesi, sono imputabili all'illegittimità costituzionale legata ai temi della rappresentatività dei territori e dell'elezione indiretta degli organi di governo sia delle Città metropolitane che dei Consorzi comunali².

Pur in considerazione di ciò, si ritiene utile ricordare i contenuti dell'art. 28 della Legge relativi alle "Funzioni proprie della Città metropolitana" che, quale ente di area vasta, è titolare, tra le altre cose, dell'adozione e dell'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano inteso quale atto d'indirizzo, delle funzioni di pianificazione territoriale generale e urbanistica e dell'individuazione delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, convenzionata e agevolata.

Tra le altre funzioni riconosciute dalla Legge n. 15 alle Città metropolitane vi sono la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali del territorio metropolitano, la mobilità e viabilità nel territorio metropolitano, il sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari presenti nel territorio di competenza.

Palermo, oltre ad essere capoluogo della Regione Sicilia, con circa 656 mila abitanti (ISTAT, 2011), e un territorio comunale di 160 kmq è la città con la maggiore concentrazione di abitanti: la città ha una densità di 4.278 abitanti/kmq, mentre Catania ha una densità di 1.731 ab/kmq, e Messina di 1.193 ab/kmq.

Il territorio di Palermo corrispondente alla Provincia omonima, sul cui perimetro si basa la Città metropolitana, ha una popolazione di circa 1 milione e 300 mila abitanti, si estende su una superficie di 5.009,28 kmq e comprende 82 comuni metropolitani. In base a tali dati, Palermo è la quinta città metropolitana italiana per popolazione e la terza per dimensioni.

Degli 82 comuni della Città metropolitana, 26 costituiscono l'area metropolitana omonima istituita dalla legge regionale 9/1986, la cui estensione è stata stabilita dal Decreto Presidente Regione 10/8/1995: i comuni della vecchia Area Metropolitana presentano una popolazione di 1.069.754 abitanti (ISTAT, 2011), di cui oltre il 60% appartenente al comune di Palermo.

Il sistema insediativo dei comuni di prima cintura si caratterizza per una forte continuità insediativa lungo l'asse costiero, tanto in direzione orientale, dove il sistema che va da Bagheria a Trabia rappresenta l'elemento di continuità con il cefaludese, quanto in direzione occidentale, dove il sistema di Capaci-Isola delle Femmine fa da "ponte" verso l'aeroporto e il trapanese.

Lungo l'asse costiero si addensano le principali infrastrutture, formando un "corridoio" di trasporto multimodale (strada statale, autostrada e ferrovia) che serve i comuni più popolosi che gravitano sul capoluogo e che connette la parte orientale e occidentale della Regione. La configurazione metropolitana definisce un assetto insediativo che potremmo definire di "policentrismo lineare" in cui, a fronte della preponderanza dell'asse costiero che si dispiega linearmente attraverso aggregazioni polarizzate, orientano le spinte di densificazione verso l'entroterra, alcuni centri come Monreale, la linea di connessione inter-provinciale Palermo-Agrigento e il corridoio del Belice (segnato dalla strada statale a scorrimento veloce Palermo-Sciacca).

Se si osserva il *trend* demografico, appare evidente che il territorio provinciale svolge una forte funzione attrattiva. Mentre la Città di Palermo non è più cresciuta dopo il 1981, la Provincia di Palermo è cresciuta dal 1971 al 2011 di oltre il 10% e l'ex Area Metropolitana è cresciuta di oltre il 17%. Se si esclude la Città di Palermo dall'ex Area Metropolitana, la percentuale d'incremento demografico degli altri comuni è addirittura del 57%. I comuni cresciuti maggiormente sono i quelli della prima cintura: primo tra tutti Isola delle Femmine che è cresciuto in termini percentuali del 176,5% in 40 anni, quindi quelli di Carini

² L'illegittimità della Legge regionale è stata sollevata a garanzia della rappresentatività dei territori per l'elezione indiretta degli organi di governo sia delle Città metropolitane che dei Consorzi comunali, nonché, «anche per l'attribuzione ai Consorzi comunali di funzioni amministrative sussidiarie a quelle delle Autorità d'ambito per la gestione dei servizi integrati in materia di acqua e rifiuti e una generica competenza in capo alla Regione in materia di ambiente» (si veda quanto detto da M. Greco nell'articolo "Parzialmente impugnata la riforma siciliana dell'ente intermedio" disponibile su: www.leggioggi.it/2015/11/23/parzialmente-impugnata-riforma-siciliana-dellente-intermedio/). La delibera del Consiglio dei Ministri del 5/10/2015 è consultabile, invece, al sito del Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport: www.affariregionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=10264.

cresciuto del 138,7%, Ficarazzi del 110,9% e Capaci del 101,7%. Se Bagheria nel 1971 era l'unico comune a superare i 30 mila abitanti, nel 2011 superano tale soglia anche Monreale, Carini e Partinico (D'Anneo, 2013). La presenza nel Comune di Palermo di servizi di rango metropolitano quali l'Università e gli ospedali determina un forte ruolo attrattivo del capoluogo: l'Università di Palermo conta più di 42.000 iscritti nell'A.A. 2015/16 e di questi il 64% proviene dalla Provincia di Palermo, mentre il resto proviene da altre province siciliane o da altre regioni. Dei 4.000 posti letto offerti dalle strutture sanitarie del Servizio Sanitario Nazionale nella Provincia (ISTAT, 2011) la maggior parte delle strutture è localizzata nel Capoluogo. Altre importanti relazioni di natura funzionale sono poi generate dalla localizzazione dei poli produttivi e della logistica (porti e aeroporti): a Cinisi è localizzato l'Aeroporto, a Carini sono localizzati servizi per la Logistica e GDO e nel Comune di Termini Imerese un porto e la stazione di Fiumetorto.

Questi dati, pur nella loro semplicità e parzialità, dimostrano l'estensione dei flussi e delle relazioni che la Città metropolitana nascente dovrà riuscire a orientare e governare, da un lato, prendendo atto di fenomeni già in atto e di preesistenti aree ad elevata interdipendenza funzionale, dall'altro, ridefinendo radicalmente il sistema della pianificazione e dei poteri locali verso forme di maggiore coordinamento, solidarietà e collaborazione tra soggetti confinanti. In ambito comunale, le trasformazioni insediative hanno generato una progressiva saturazione delle corone urbane più esterne in continuità con i centri urbani contigui e le forze centrifughe di urbanizzazione hanno influito sulla geografia degli spazi del commercio che si sono insediati tanto a ovest che a est in aree periferiche, prossime all'autostrada e all'asse della circonvallazione, in posizioni baricentriche in un orizzonte di influenza metropolitano: i quartieri più esterni della città quali le aree dello Sperone-Costa Sud (II Circoscrizione), o dello Z.E.N. (VII Circoscrizione) e di Borgo Nuovo (VI Circoscrizione) sono state investite dalla nascita di grandi strutture per il commercio organizzato.

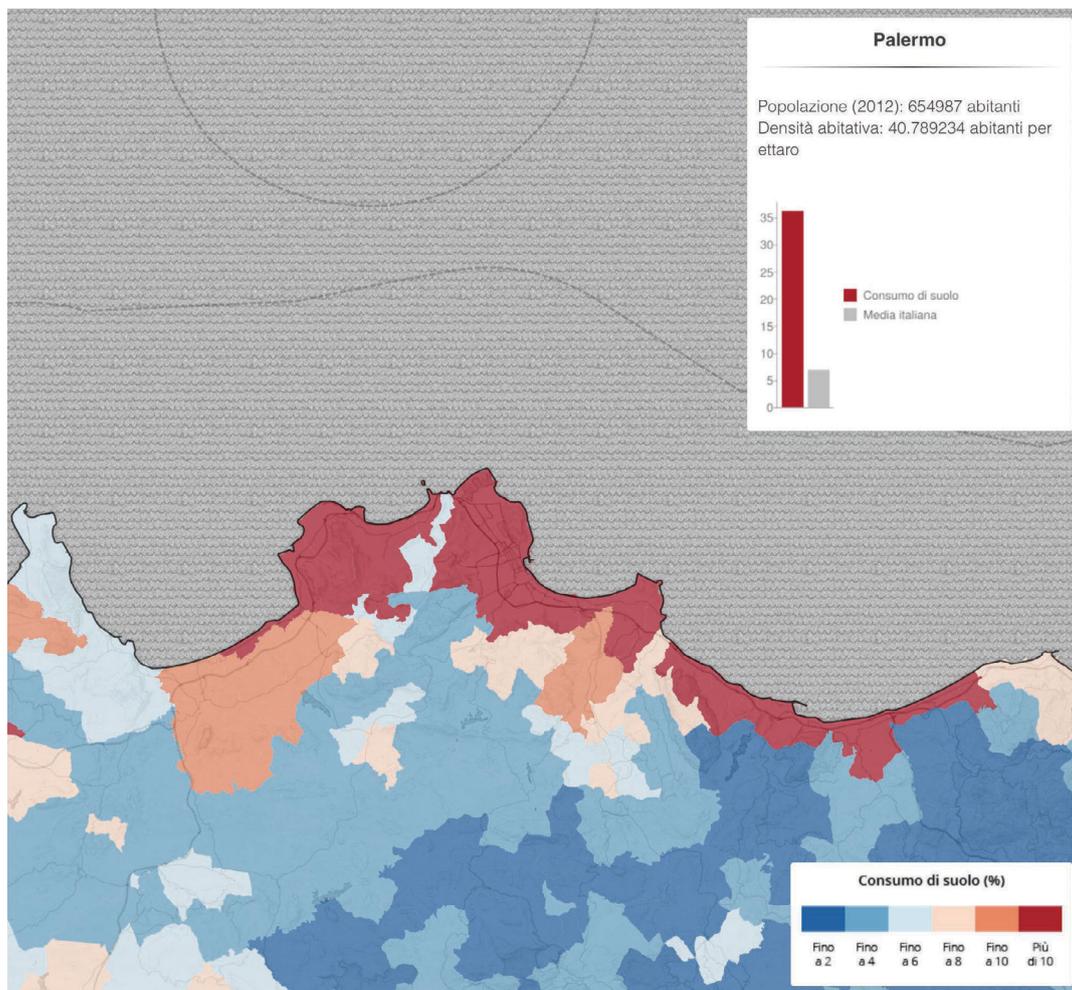


Figura 2 | L'insediamento lineare costiero di Palermo e dei comuni di prima cintura. Il consumo di suolo.
 Fonte: Mappa ISPRA 2015, disponibile su: a.tiles.mapbox.com/v3/espressonline.pggo1knn/attribution,zoompan,geocoder,share,legend.html#10/38.1562/13.5084.

Le massime concentrazioni di marginalità sono state determinate dai processi insediativi che hanno individuato nel tempo, tanto nel Fiume Oreto a Sud della città, che nella circonvallazione ad Ovest, due nette linee di demarcazione.

Nella periferia Sud, "Oltre l'Oreto" (Orlando, 2015), la cosiddetta Costa Sud di Palermo rappresenta un'area che può, più di altre, esemplificare il potenziale ruolo strategico determinato dalla nuova geografia della Città metropolitana. L'azione coordinata di riorganizzazione della mobilità a servizio del sistema di ingresso alla città – avviata e in fase avanzata con il c.d. Passante Ferroviario Punta Raisi/Cefalù – e di riorganizzazione dei collegamenti di livello urbano – attraverso il tram e i collegamenti e il c.d. Anello Ferroviario – ridefinisce radicalmente il ruolo che questa area potrà assumere quale porta urbana da sud.

Nell'area sono state già avviate diverse iniziative tese alla riqualificazione: è stata istituita una Zona Franca Urbana che potrebbe dare un significativo impulso alle attività economiche; è stata avanzata l'ipotesi di localizzazione di un Acquario attraverso un intervento in finanza di progetto; è stata avviata la riconversione in residenza per studenti universitari dell'albergo San Paolo Palace, sequestrato alla criminalità organizzata; è stato stanziato l'ingente investimento di 130 milioni di euro di progetti, tutti già conformi a previsioni approvate dal Consiglio Comunale, inseriti del programma PON Metro (Programmazione Europea 2014/2020), e relativi per una metà circa a innovazione tecnologica di edificazione e urbanizzazioni esistenti e per l'altra metà a inclusione sociale.

In un'ottica di Città metropolitana, la riqualificazione della Costa Sud potrebbe essere accelerata dalla gestione integrata dei servizi di mobilità collettiva e dall'integrazione tra mobilità urbana ed *extra*-urbana anche in termini tariffari: immaginiamo di trasformare il servizio ferroviario che va da Termini Imerese a Capaci in un servizio con frequenze e tariffazione da metropolitana.

La Costa Sud è prossima a Ficarazzi, Villabate e Bagheria: il superamento dell'ottica della competizione, la costruzione di reti, accordi e patti e il coordinamento degli strumenti di pianificazione, potrebbero favorire lo scambio di occasioni e interventi intra-territoriali per la realizzazione di servizi comuni coerenti e complementari. Assume particolare rilevanza sia il tema dell'agricoltura urbana attraverso cui valorizzare le produzioni agricole già presenti (il parco agrumicolo di Ciaculli e le aree agricole di Ficarazzi e Bagheria), che quello del sostegno per l'accesso alla casa, attraverso la riqualificazione dei quartieri e delle borgate esistenti e sostenendo una nuova offerta di alloggi in chiave sperimentale (residenze universitarie o per giovani coppie).

Nell'assunzione di un orizzonte metropolitano Palermo ha cominciato a lavorare attraverso uno Studio di Fattibilità finalizzato alla redazione del Piano d'Azione del Piano Strategico Palermo Capitale del Mediterraneo. Il Piano che propone la "Vision per Palermo Metropoli 2025"³, non si accontenta di mettere in condivisione i servizi di maggiore rango al contesto territoriale, ma intende assumere il ruolo di orientamento, indirizzo e coerenza delle trasformazioni territoriali, entro una visione al 2025 dei futuri assetti della città metropolitana.

4 | Prospettive a geometria variabile

Il "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate", il cui bando è dell'ottobre 2015, si limita a finanziare progetti esecutivi di riqualificazione di aree urbane degradate, definite in funzione di un punteggio sintetico basato su dati ISTAT e di quattro indicatori: tasso di disoccupazione, tasso di occupazione, tasso di concentrazione giovanile, tasso di scolarizzazione.

Negli ultimi anni, ad una scala più ravvicinata, interessanti pratiche di rigenerazione urbana avviate in alcune realtà periferiche di città metropolitane italiane stanno tracciando un percorso di rigenerazione teso al ri-equilibrio tra energie sociali insorgenti e politiche pubbliche, all'abilitazione delle pratiche informali, incoraggiando e sostenendo forme di gestione differenti, come quelle di Milano (gli incubatori in periferia e la Consulta delle periferie) e di Bologna (i Patti di Collaborazione).

Di una nuova sensibilità parla anche il tanto abusato e criticato "rammendo" delle periferie auspicato da Renzo Piano e dal suo gruppo di lavoro G124, formato da giovani architetti che grazie allo stipendio del senatore a vita si dedicano alle periferie urbane, identificate come "la città del futuro" e "futuro della città". Il valore del "rammendo" va ricercato nella capacità di richiamare in un contesto in cui l'assenza di risorse esogene è aggravata dalla crisi, la logica minimale della riparazione e dispositivi di intervento quali l'autocostruzione, i cantieri leggeri, forme cooperative di gestione di beni e spazi.

³ Lo "Studio di Fattibilità finalizzato alla redazione del Piano d'azione del Piano Strategico Palermo Capitale del Mediterraneo" del Comune di Palermo è stato redatto dai Consulenti esterni in RTI prof. arch. Stefano Stanghellini, prof. arch. Maurizio Carta e Creta srl.

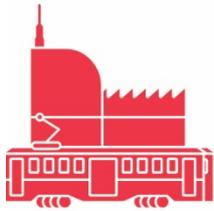
Le esperienze citate richiamano quanto scritto da Luca Molinari in un recente articolo pubblicato nel maggio 2016 sulla rivista *Limes*. Molinari identifica tre scale della trasformazione delle periferie: la scala "XL (*extra large*), che è quella caratterizzata dal ricorso che negli anni Sessanta si è fatto a megastrutture architettoniche come modo per fronteggiare la pressione migratoria presente in tutte le grandi metropoli occidentali; la scala "M (*medium*), legata a buone pratiche urbane gestite da amministrazioni pubbliche; la scala "S (*small*), individuata come la scala d'intervento potenzialmente più innovativa in cui agisca l'azione di micro-comunità cittadine che lavorano insieme per ridare forma ad aree periferiche abbandonate.

La prospettiva metropolitana apre a una possibile deformazione della "scala XL": la scala *extra large* è quella in cui, a sistema con le altre due scale, ridefinire le dinamiche centro-periferia, come sta avvenendo nel caso di alcune recenti esperienze di pianificazione strategica tese a individuare fronti d'azione condivisi tra territori contermini, allargando la visione della comunità urbana ai territori in cui si svolgono quotidianamente le vite degli abitanti dell'area metropolitana, anche con l'attivazione di agenzie che gestiscono servizi metropolitani comuni (Barcellona, Lione, Monaco, Torino).

Qualunque siano gli strumenti in gioco, certa è la nuova dimensione metropolitana reticolare, e quindi i dispositivi dovranno essere multi-scalari e a geometria variabile e, nel perseguimento di una visione condivisa e partecipata, dovranno mettere in campo politiche multilivello, progetti pilota realizzabili e accordi fondati sull'impiego di elementi più o meno formalizzati quali patti, reti e coalizioni locali.

Riferimenti bibliografici

- Balducci A. (2015), "Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi", in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2015 Rapporto sulla città. La città metropolitana sfide, contraddizioni*, Ambrosianeum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, pp. 41-54.
- Carta M. (2013), *Reimagining Urbanism. Città creative, intelligenti ed ecologiche per i tempi che cambiano*, ListLab, Trento-Barcellona.
- D'Anneo G. (2013), "Fuga dalla città. I trasferimenti dalla città di Palermo ai comuni dell'area metropolitana", in *StrumentiRes, Rivista online della Fondazione Res*, Anno V, n. 2, marzo, disponibile su: http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=422:fuga-dalla-citta-i-trasferimenti-dalla-citta-di-palermo-ai-comuni-dellarea-metropolitana&catid=3:cultura-a-societa&Itemid=110.
- Dematteis G. (1988), "La scomposizione metropolitana", in Mazza G. (a cura di), *XVII Triennale, partecipazioni internazionali*, Electa, Milano.
- Dematteis, G. (2005), *La città nell'era della conoscenza: un sistema territoriale irragionevole, Relazione alla conferenza nazionale*, Irme, Pisa.
- Lanzani A., (1991), *Il territorio al plurale*, FrancoAngeli, Milano.
- Lino B. (2013), *Periferie in trasform-azione, Riflessioni dai "margini" delle città*, Alinea, Firenze.
- Molinari L. (2016), "La periferia dopo la periferia", in *Limes - Indagine sulle periferie*, n. 4/2016, pp. 309-323.
- Orlando L. (2015), "Oltre Oretto", in Carta M., Lino B. (a cura di), *Urban Hyper-Metabolism*, Aracne, Ariccia, pp. 15-17.
- Secchi B. (2010), "A new urban question", in *Territorio*, n. 53, pp. 8-18.
- Soja E. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolitan Era", in Bridge G., Watson S. (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, New York, John Wiley & Sons, pp. 679-689.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

ContHORTI. Verde terapeutico e spazi interstiziali urbani

Ferdinando Manconi

Università degli Studi di Sassari

DADU – Dipartimenti di Architettura, Design e Urbanistica

Email: ferdinando.manconi@gmail.com

Abstract

Il lavoro sviluppa l'idea terapeutica, di fondo, tesa a coniugare la cura dei luoghi dell'abitare – salvaguardandone storia, tradizioni e vocazione economica-produttiva – con quella dei suoi abitanti, sempre più spesso slegati dal contesto sociale che li racchiude, sì da recuperare la funzione identitaria precipua anche per quei luoghi-non luoghi, che si trovano in una condizione di discontinuità rispetto al contesto ecologico che ha dato loro origine e nel quale si è sviluppata la città stessa, impiegando, a tal fine, verde residuale presente all'interno del tessuto urbano.

Si tratta, infatti, di una visione d'insieme data dalla armonizzazione di più campi: quello biofilico, quello funzionale-produttivo e quello terapeutico.

Gli spazi verdi interstiziali sono stati mappati, quindi, contestualizzati e reinterpretati nella nuova veste di sistemi-filtro, in grado di offrire una nuova lettura alle esigenze individuali e collettive, divenendo forza aggregante delle energie sociali in grado di riqualificare lo spazio pubblico.

Le spinte propulsive provenienti dagli *users* e che, oggi, caratterizzano forme di riconquista dello spazio pubblico (orti sociali, giardini di quartiere, *guerrilla gardenining*, etc.) potranno esser parte del processo naturo-terapico garantendo, insieme, la gestione dello spazio e la sua multiforme rivoluzione. L'abitante, facendosene garante, infatti, provvederà, inconsapevolmente, non solo alla cura di sé ma, contestualmente, della propria città, del proprio ambiente di vita, riappropriandosi di una dimensione urbana che finora risultava afflitta da evidenze di marginalità.

Parole chiave: social integration, urban regeneration, agriculture.

1 | Ruralità urbana

Il verde rappresenta l'elemento connettivo per eccellenza dell'impianto urbano e ad esso vengono attribuiti importanti ruoli strutturanti e funzionali, talvolta esulanti dai classici schemi di progettazione urbana.

Esempio ne sia il concetto di 'Agricivismo', coniato da Ingersoll, volto a definire il ruolo rivestito dalle attività agricole nei contesti urbani e considerate alla stregua di un efficace strumento per il miglioramento della vita civica e della qualità ambientale/paesaggistica (AA.VV., 2008).

L'agricivismo si propone, pertanto, come metodo per recuperare il mondo agricolo, utilizzando gli elementi del paesaggio rurale che toccano la città, per ingentilire l'urbanizzazione dispersa trasformando, di fatto, quello che è un non-luogo in luogo, giocando sul ribaltamento della condizione di terreno da escluso a luogo manifesto.

L'inclusione di tali aree a ruralità urbana e la loro riqualificazione, sia in termini identitari che produttivi, spesso avviene mediante politiche cosiddette 'pubbliche dal basso' come ad esempio giardini-orti condivisi e altri micro procedimenti locali. Sarebbe, invece, auspicabile una cabina di regia affidata ad una ragionata e lungimirante pianificazione urbanistica.

Vero è, d'altro canto, che l'agricoltura sociale trova le sue radici più remote nelle forme di solidarietà e nei valori di reciprocità, gratuità e mutuo aiuto che caratterizzano da sempre le aree rurali. Fin dalle loro

origini, la reputazione delle diverse comunità agricole si è alimentata anche della capacità di dare valore e dignità alle persone anche in condizioni di dipendenza o portatrici di singolari particolarità.

2 | Biofilia e benessere psicologico

Alla fine del XVIII secolo, Benjamin Rush (1812), considerato uno dei padri della psichiatria americana, fu tra i primi a dimostrare che, attraverso la peculiare relazione tra uomo e natura mediata dalle attività agricole, si potessero perseguire obiettivi di carattere terapeutico a vantaggio di persone affette da patologie della sfera psichica, mentale o comportamentale.

Gli effetti benefici per la salute psichica e fisica dell'uomo derivanti da un contatto diretto con la natura sono, tra l'altro, ampiamente documentati da un'estesa letteratura scientifica. Riferendosi al termine 'biofilia', Wilson, volle intendere l'innata tendenza umana a concentrare la propria attenzione nei riguardi delle forme di vita e su tutto ciò che le ricorda e, in alcune circostanze, ad affiliarsi emotivamente (Wilson 2002). Non a caso studi dimostrano che, se liberi di scegliere il luogo dove vivere e lavorare, gli esseri umani di tutte le latitudini prediligono un ambiente che abbia tre caratteristiche: la posizione sopraelevata, che offra un'ampia visuale; uno spazio aperto davanti a sé con prati e alberi sparsi; l'essere vicino ad una distesa d'acqua come un lago, un fiume o il mare (Wilson 2006). Emerge, pertanto, come il nostro amore per la vita (biofilia) sia funzionale a sostenere la vita stessa.

L'effetto positivo esercitato dall'ambiente naturale nei confronti del benessere dei suoi fruitori assume il nome di *restorativeness* e, al riguardo, si sono sviluppate due differenti posizioni teoriche: la teoria del recupero dello stress (Ulrich 1981) e la teoria dell'attenzione rigenerata (Kaplan 1995).

Secondo la prima teoria la natura promuove il benessere psicofisico consentendo il recupero da situazioni di stress psicofisiologico. Le immagini di natura, in special modo quelle in cui è presente l'elemento acqua hanno un'influenza positiva sullo stato emotivo dei soggetti e ne catturano più efficacemente l'interesse e l'attenzione. L'acqua è elemento importante dei paesaggi anche nei loro aspetti immateriali, legati alle percezioni dei luoghi, ai sentimenti, ai vissuti. Essa è un simbolo che rimanda alla vita stessa, intimamente connesso con l'origine di ogni cosa. L'incremento del livello di attenzione dei soggetti in presenza di materiale relativo all'ambiente naturale segnala che l'attrazione esercitata dalla natura è conseguenza dell'attivazione emozionale positiva suscitata dalla presenza di risorse naturali che rispondono ai bisogni primordiali. La risposta all'ambiente sarebbe, dunque, primariamente di tipo emotivo e in un secondo momento di tipo cognitivo. La teoria dell'attenzione rigenerata sostiene, invece, che l'esposizione agli ambienti naturali esercita un effetto rigenerativo sull'attenzione diretta.

Ulteriori studi (Lewis e Mattson 1988; Owen 1994) hanno dimostrato che, dopo aver trascorso del tempo in un giardino, i soggetti presentavano una diminuzione della pressione sanguigna, mentre, altri ancora, volti ad indagare la relazione tra ambiente naturale e insorgenza di atti criminosi in città, hanno rilevato che i soggetti residenti in quartieri con molta vegetazione e spazi verdi mostrano livelli inferiori di preoccupazione e paura per gli episodi di crimine ed hanno un atteggiamento più civile e con minor propensione a comportamenti aggressivi e violenti (Kuo e Sullivan 2001).

3 | Terapie verdi

Le ragioni della rifocalizzazione sulla natura sono molte e tra loro interconnesse: la ricerca del nesso mente-corpo, il crescente interesse per la salute e la medicina alternativa, lo studio della domanda dell'utente che chiede una tipologia di cura più *'patientcentered'*.

Un numero consistente di ricerche ha dimostrato, infatti, che lo stress e i fattori psicosociali riescono ad influenzare, in modo significativo, i risultati di salute del paziente. Oggi l'effetto terapeutico della sola visualizzazione dei giardini e, meglio ancora, della loro fruizione è divenuta, nei confronti di varie patologie, una chiara evidenza scientifica atta a ridurre sensibilmente lo stress del paziente e migliorarne i risultati di salute (Ulrich 2002).

Significativa, a tale proposito, è la teoria di Ulrich di supporto al disegno del giardino che si basa sulla premessa che i giardini: aiutino a ridurre lo stress nella misura in cui favoriscono un senso di controllo e di privacy; forniscano ambienti dove gli utenti siano in grado di raccogliere e sperimentare sostegno sociale; creino opportunità per il movimento fisico e di esercizio; e diano accesso alla natura e altre distrazioni positive. Tali elementi sono tratti dai risultati della ricerca svolta dal predetto studioso e dalle sue osservazioni sul campo in più di 70 strutture sanitarie negli Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Australia.

L'umanizzazione dei percorsi terapeutici e riabilitativi deve, invero, considerare il "luogo" dell'intervento come uno spazio in cui si rifletta il concetto di qualità di vita. Il parco e il giardino non devono soltanto

rivestire il significato di patrimonio comune ma debbono essere considerati significativi solo ed in quanto riescono a stimolare una reazione individuale.

In riferimento agli effetti curativi, anche in termini di guarigione, del giardino sui visitatori possono individuarsi tre diverse scuole:

1. *The Healing Garden School*, dove gli effetti per la salute sono, soprattutto, derivati dalle esperienze del giardino come tale, e il suo design e i contenuti che da esso traspaiono;
2. *L'Horticultural Therapy School*, dove gli effetti sulla salute derivano principalmente dalla attività, sovente di gruppo, a contatto con il giardino;
3. *The Instorative School* (ex Scuola Cognitive), dove gli effetti sulla salute sono derivati dalle esperienze del giardino come tale, nonché dalle attività che vi si possono sviluppare.

Soffermandoci sugli *healing gardens* (dall'inglese *to heal*, letteralmente 'riportare in salute, ridare benessere') v'è da dire che si tratta di veri e propri giardini realizzati all'interno delle strutture di cura, dai reparti psichiatrici a quelli oncologici, dalle residenze per anziani alle cliniche per malati di Alzheimer, con lo scopo di migliorare le condizioni di salute e di permanenza non solo dei pazienti ma anche dei parenti in visita e del personale medico e paramedico.

Non tutto il 'verde' è, tuttavia, terapeutico e, soprattutto, il verde in sé non è terapeutico; lo è, invece, l'insieme delle componenti naturali e ciò che queste sono in grado di stimolare, trasmettere e comunicare alla persona. I caratteri progettuali fondamentali che dovranno possedere le aree verdi, dunque, sono: la visibilità, l'accessibilità, il senso di sicurezza, il comfort fisiologico, silenzio, familiarità e design inequivocabilmente positivo.

I giardini terapeutici sono, infatti, luoghi di stimoli sensoriali, evocativi, legati alla memoria; spazi confortevoli e soprattutto positivi, divertenti, che coinvolgono fruitori diversi per creare interazioni e trarre giovamento dallo stare nel verde (Cooper Marcus e Marni, 1999).

Diceva Hesse «*l'occuparsi della terra e delle piante può conferire all'anima una liberazione e una quiete simili a quelle della meditazione*» (Hesse, 1952: 10). *L'Horticultural Therapy* (HT) cercando un contatto con il mondo naturale attraverso la pratica dell'orticoltura e del giardinaggio, di fatto, investe il fruitore o beneficiario della terapia di un ruolo pro-attivo. Più esattamente secondo la definizione di Davis, l'HT può essere altresì definita «*una disciplina medica che usa le piante, l'attività di giardinaggio e l'innata affinità che noi sentiamo verso la natura, come mezzo professionale in programmi di terapia e riabilitazione*» (Davis, 1995: 121-126).

Secondo la teoria di Hillmann, invece, non vi può essere un reale benessere dell'anima umana che non comprenda il riequilibrio dell'universo in cui vive (AA.VV. 2012). Così, un'area verde che intenda riconnettersi col tessuto urbano, andrà riprogettata bilanciandone la fruizione 'passiva', relativa allo stare nella natura, con quella 'attiva', legata ad attività svolte con il verde/nel verde.

Risulta, tuttavia, necessario non soffermarsi sul binomio natura/cultura né su quello campagna/città ma impegnarsi a valorizzare piuttosto le relazioni partecipative (Clement, 2011). Queste ultime, invero, sono utili sia in natura per la salvaguardia degli ecosistemi e sia nei rapporti interindividuali. Attraverso le terapie verdi e l'agricoltura sociale sarà possibile perseguire tale scopo e, contestualmente, non solo valorizzare le aree verdi urbane da un punto di vista economico ma, altresì, produrre benessere per la collettività. La multidimensionalità dell'agricoltura sta proprio nel fatto che il cittadino diviene attore della propria cura, sia essa direttamente riconducibile o meno ad un handicap relazionale o motorio, nonché di quella della città.

In questo contesto si inserisce la tesi che prevede la riqualificazione di una porzione periferica del centro abitato di Sassari, identificabile, almeno idealmente, con l'area occupata dall'ex ospedale psichiatrico di Rizzeddu e zone limitrofe si da operarne un ribaltamento da 'non-luogo' a spazio di valida terapia per una città (oggi) profondamente ammalata.

4 | Caso studio

Lo sviluppo della città di Sassari, pur configurandosi in origine con la morfologia del territorio, rappresentato da un imponente tavolato di marne e calcari miocenici ha, tuttavia subito, nel corso degli anni, un'espansione urbana incontrollata tanto che oggi si assiste ad una vera e propria penetrazione e diffusione della città all'interno del circostante agro, si da spingere alcuni autori ad impiegare il termine di 'tarmatura' per descriverne verosimilmente tale fenomeno (Casu e Serreli, 2009). In forza di ciò l'attività di progetto prenderà in considerazione non la sola area perimetrata dell'ex ospedale di Rizzeddu ma estenderà l'ambito di intervento anche alle aree immediatamente limitrofe, ricche di persistenze verdi e testimoni di una ancora recente attività umana, sanitaria e produttivo-artigianale.



Figura 1 | Inquadramento territoriale dell'area oggetto di studio. Fonte: elaborazione dell'autore.

La rilettura della superficie darà luogo a spazi compenetranti, volutamente privi di una chiara e definita soluzione di continuità, il cui tema centrale, offerto dall'agricoltura sociale, manifesterà estroflessioni funzionali che, appropriandosi delle persistenze già esistenti, le armonizzerà, tra loro, sia da un punto di vista estetico che identitario.

La scelta operata dell'agricoltura, quale *modus interpretandi* e *file rouge* della ricucitura urbana, affonda le proprie radici non solo nelle tradizioni del territorio sassarese ma anche nelle più attuali teorie di pensiero sociale, che vedono il settore primario quale elemento di coesione tra gli individui, di recupero della memoria soggettiva e collettiva, di riappropriazione del proprio io, di pacificazione interiore lontano dal consumismo, di gratificazione individuale mediante il lavoro svolto nella terra.

La gestione di una sì vasta area avrebbe comportato, inevitabilmente, grossi limiti, sia di realizzazione e sia di gestione, se ci fossimo affidati alla progettazione classica dello spazio verde con mere funzioni ricreative. L'impiego dell'agricoltura sociale, al contrario, quale strumento di disegno del paesaggio, comporterebbe minori costi di realizzazione e manutenzione e avrebbe il ruolo di responsabilizzare gli stessi fruitori sul corretto uso del frutto, garantendo fenomeni di autogestione, identificazione e tutela. La scelta, poi, di essenze vegetali, per lo più rustiche, e una disposizione delle stesse quanto più possibile naturale, avrà l'effetto di limitare l'intervento umano e, di conseguenza, i fenomeni di abbandono.

Viepiù che l'area di progetto, come detto, è interessata da molteplici e differenti istituzioni scolastiche, ognuna 'col proprio recinto' ed il proprio micromondo verde. La comunione di questi con il sistema degli orti e dei frutteti garantirà una compartecipazione degli spazi verdi, mediante anche l'apertura di appositi varchi, sì da creare opportunità di scambi intergenerazionali, di incontro e confronto, di arricchimento reciproco.

Contestualmente all'orticoltura sociale si evidenzieranno, suggerite dalle persistenze storiche dell'ospedale Rizzeddu e dal vicino ippodromo comunale, aree destinate alla *pet therapy*. I vecchi fabbricati, ora ruderi, a suo tempo usati come colonie all'interno del mesocomio, saranno approntati per ospitare piccoli animali da cortile che possano, da un lato, diversificare l'offerta formativa di attività sociali, dall'altro, fornire un'evoluzione relazionale passando da un essere inanimato, la pianta, ad un essere vivente.

Nel contempo, si adotteranno delle misure per ipotizzare soluzioni di continuità tra il parco del Rizzeddu e il vicino Ippodromo, oggi interrotte dalla viabilità urbana della SS 127. Ciò garantirà un altro importante aspetto ovvero quello di potere coinvolgere il limitrofo quartiere di Monserrato Rizzeddu, allo stato puntellato da un'ordinata rete di piccoli giardini residenziali, da strutture scolastiche e da embrioni di orti collettivi ma, tuttavia, isolato rispetto al perimetro urbano limitrofo.

Il giardino non dovrà fare discriminazioni. Sarà questo il *leitmotiv* che animerà il disegno. A differenza della realtà sociale di provenienza, spesso ammorzata da rapporti tra individui poco solidali tra loro, nella trama verde di nuova realizzazione si opererà per scelte accurate, finalizzate alla massima fruizione degli spazi ed alla completa partecipazione in occasione delle attività. L'alto muro che per decenni ha separato gli ospiti del Rizzeddu dall'esterno e viceversa, verrà interpretato, da una parte, come un varco, in grado di consentire un regolare deflusso di una rinnovata energia vitale, presente ancora tra le rovine dei padiglioni non ristrutturati e tra la vegetazione, e dall'altra, un invito alla sua ri-scoperta.

Al fine di non decontestualizzare l'intervento proposto ma renderlo armonico ed integrato sia con le componenti biotica che abiotica si è provveduto ad individuare delle vere e proprie 'direttrici ecologiche' in grado di connettere le differenti porzioni dell'abitato. Queste saranno rappresentate da elementi naturali residuali dell'urbano (parchi, giardini, aiuole, viali alberati, ecc.) e trama verde periurbana.

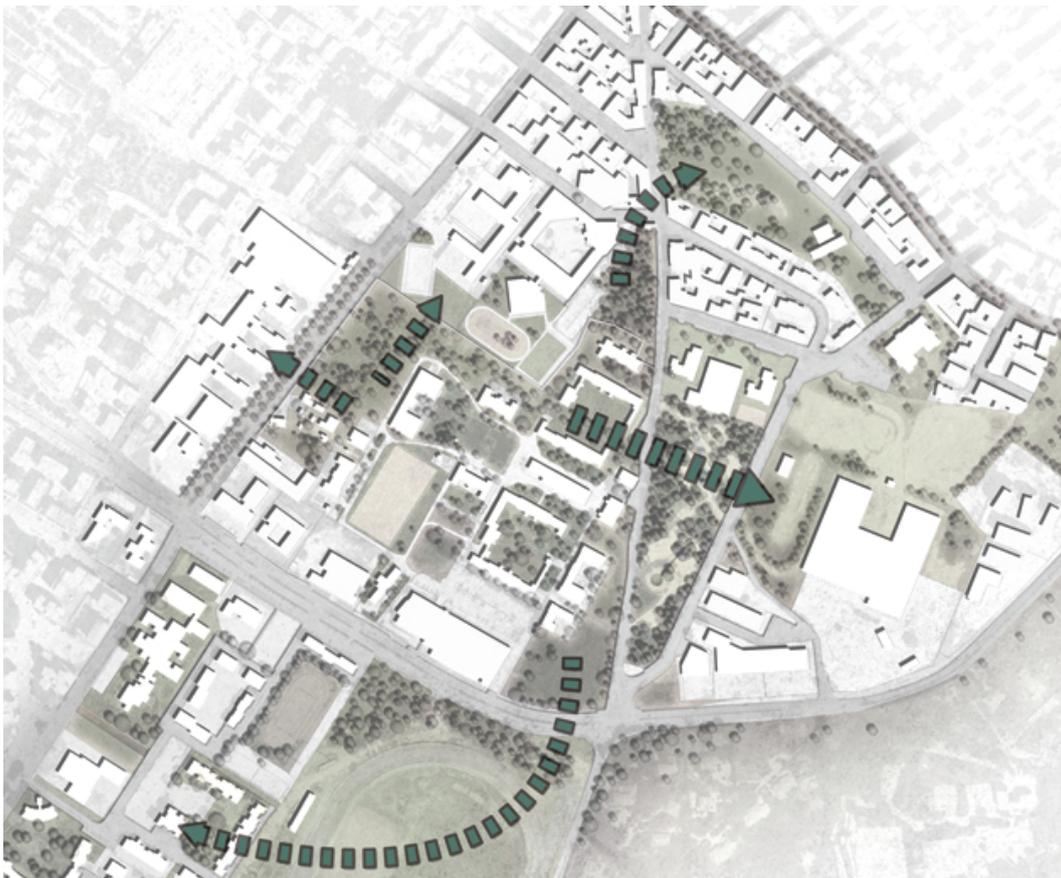


Figura 2 | Principali direttrici ecologiche. Fonte: elaborazione dell'autore.

All'interno dei singoli lotti funzionali la fruizione verrà assicurata da una serie di percorsi differenti per ampiezza e tipologia costruttiva che permetteranno una semplice interpretazione dello spazio per mezzo di un cambiamento di textures rapportato all'ambiente circostante. Non solo il materiale, ma anche il 'ritmo' della sua disposizione al suolo forniranno facili elementi di lettura: all'aumentare dei 'vuoti',

generati dall'assenza di materiale, corrisponderà un ambiente solo marginalmente disegnato dall'uomo, scarsamente antropizzato.

Da quanto finora esposto vorrebbe emergere l'armonica ridisegnazione dell'intera area progettuale alla quale è stata demandata la rilettura del territorio, dell'uso del suolo e la sua conseguente riqualificazione urbana e sociale attraverso una nuova e aperta dimensione di fruibilità, in grado di dare dignità non solo al sito prescelto ma anche ai suoi utenti appianandone 'le differenze'.



Figura 3 | Progetto conclusivo. Fonte: elaborazione dell'autore.

5 | Conclusioni

Oggi, l'umanità moderna affronta forme di disagio poco conosciute nelle epoche precedenti e legate al rapido avanzare di un certo progresso che, inevitabilmente, trascina dietro di sé l'eco di squilibri e malesseri sia individuali che sociali con tendenze necrofile.

Molte teorie legano tale stato patologico ad una sempre più labile interazione dell'uomo con la sfera biologica, relegando il contatto con la natura a mere estemporaneità sportive e ricreative, invero del tutto insufficienti a colmare l'affinità elettiva che unisce tra loro le differenti componenti della sfera biotica.

Allo stato attuale, pertanto, il ricongiungimento dell'uomo con il contesto naturale non è più differibile e diventa importante trovare valide soluzioni in tal senso.

Anche la città manifesta evidenti sintomi di malessere attribuibili, almeno in una certa misura, ad una mancata armonizzazione delle sue forme e funzioni con l'ambiente circostante nel quale, di fatto, risulta inserita. L'urbanizzazione si accresce in forme eterogenee e disordinate capaci di interrompere le sinapsi ecologiche del substrato ambientale, lasciando 'monconi verdi', ora privi di funzione alcuna, a incancrenirsi in una rassegnata attesa.

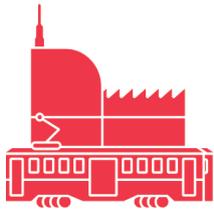
L'idea progettuale parte da tale disamina e si propone di veicolare, attraverso gli spazi interstiziali del tessuto urbano, una nuova interpretazione del verde, inteso, non più come *locus* puntuale, bensì come elemento attrattivo di potenzialità inesprese. Mediante un delicato lavoro di ricucitura esalta il motivo della trama agricola, quale radicato sistema di interazione uomo-natura, mirando a trovare, in questo, il comune denominatore con le forme ambientali periurbane che si configurano intrinsecamente caratterizzate dalle azioni di domesticazione produttiva. Il risultato così ottenuto permetterebbe una rinnovata funzionalità del sistema vascolare verde costituito, a livello urbano, proprio dalle evidenze ambientali sfuggite al processo di edificazione.

Il verde, quindi, diventa forza unente le energie sociali, in grado di riqualificare spazi a valenza pubblica oggi, almeno in parte, dimenticati e sottratti ad una vigile custodia.

In conclusione è possibile affermare come il verde si concretizzi come quel sistema-filtro in grado di interpretare esigenze individuali e restituirle ai vari interlocutori con un linguaggio semplice, comprensibile, caratterizzato dalla metrica dei ritmi naturali e, proprio per questo, empatico. Un elemento di mediazione non solo tra individui, ma anche tra *urbs* e *civitas*, che vede negli spazi pubblici il suo culmine in quanto manifestazione del momento comune, collettivo, sociale della vita di ognuno.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2008), *Agricoltura urbana, dagli orti spontanei all'Agricoltura per la riqualificazione del paesaggio periurbano*, Quaderni sul paesaggio. n.02, Bologna.
- AA.VV. (2012), *Un giardino per l'Alzheimer*, Il Verde Editoriale, Brindisi.
- Casu A. e Serreli S. (2008), "Processi di periurbanizzazione nei paesaggi dell'olivo", (Atti del convegno) *Multifunzionalità degli oliveti periurbani del Nord Ovest (Sardegna)*, Monastir.
- Clemént G. (2011), *Il giardino in movimento*, Quaderni Quodlibet, Macerata.
- Cooper Marcus C. e Marni B. (1999), *Healing Gardens, therapeutic benefits and design recommendations.*: John Wiley & Sons, Inc., United States of America.
- Davis S.H. (1995), *American Horticultural Therapy Association: its purpose and potential.*, HortTechnology, pp. 121-126.
- Kaplan S. (1995), *The restorative benefits of nature: toward an integrative frame work*, *Journal of Environmental Psychology*, pp. 169-182.
- Kuo F.E. e Sullivan W.C. (2001), *Environment and crime in the inner city: does vegetation reduce crime?*, *Environment and Behaviour*, pp. 343-367.
- Lewis J.F. e Mattson R.H. (1988), *Gardening may reduce blood pressure of elderly people: activity suggestions and models for intervention*, *Journal of Therapeutic Horticulture*, pp. 25-38 .
- Owen P. (1994), "Translating the healing dimensions of plants into scientific language". In: Francis M. Lindsey P. e Stone Rice J., *The healing dimension for people-plant relations from a research symposium*, Center for Design Research, University of California, California.
- Rush B. (1812), *Medical inquires and observation, upon diseases of the mind*, Kimber e Richardson, Philadelphia.
- Ulrich R.S. (2002), *Health Benefits of Gardens in Hospitals*, Paper for conference Plants for People. International Exhibition Floriade, pp. 10.
- Ulrich R.S. (1981), *Natural versus urban scenes: some psycho-physiological effects*, *Environment and Behaviour*, pp. 523-556.
- Wilson E.O. (2006), *The Creation*, W.W. Norton and Company, New York, p.65.
- Wilson E.O. (2002), *The Future of Life*, Alfred A. Knopf, New York: p. 134.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Riqualificazione urbana e radicamento affettivo: quale scala per l'emotività? Un'osservazione sui contesti periferici di Trieste

Paolo Papale

Università degli Studi di Trieste
Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: paolo.papale@phd.units.it

Abstract

Il paper intende occuparsi del rapporto tra spazio urbano ed affettività alle diverse scale del progetto, per offrire una riflessione - ispirata dall'osservazione *in vivo* dell'abitare triestino - sulla multiscalarità del rapporto emotivo con lo spazio pubblico e con l'abitare. Se ciascuno di noi è infatti emotivamente legato a luoghi che ritiene particolarmente significativi, le discipline di progetto hanno solo sporadicamente affrontato il radicamento affettivo con sistematicità, concentrandosi più frequentemente sull'agire sociale 'disincarnato'. Vari autori, però, dentro e fuori dal recinto degli studi urbani, hanno cominciato a esplorare e caratterizzare il ruolo dell'emotività nel 'place making' e, per estensione, in tutte le pratiche di riqualificazione spaziale, proponendo un *turn to affect* per le discipline di progetto. La relazione emotiva con lo spazio, chiamata in letteratura con il nome di *place attachment* è un fenomeno cognitivo di lunga latenza, condiviso e mediato socialmente, il cui peso nel dare forma al "paesaggio dell'abitare quotidiano" pare tutt'altro che secondario. In particolare, il tema della scala delle relazioni urbane, e ancor di più della 'scalabilità' dei fenomeni che contraddistinguono le città, sono diventati oggi sempre più centrali. In questo senso, il paper intende proporre una valutazione, sia analitica sia qualitativa, del rapporto tra *place attachment*, scala urbana e scala sociale, maturata dall'osservazione di alcuni casi studio nei quartieri di edilizia sociale e nei contesti periferici di Trieste.

Parole chiave: Public spaces, Surveys and analysis, Urban regeneration.

1 | Il paradigma multiscalare

Poche idee si sono imposte in modo altrettanto pervasivo del paradigma multiscalare (o *scale-free*), riscuotendo successo oltre i confini disciplinari in cui fu postulato e diffondendosi in campi molto differenti del sapere umano. Dalla fisica (Barbasi et al., 2009) alle neuroscienze (Eguiluz et al., 2005), passando per le scienze sociali (Barbasi et al., 2000) fino agli studi urbani (Bettencourt, 2013), una gran quantità di fenomeni sono stati indagati nella prospettiva dell'invarianza scalare. Nonostante questo però, molti altri fenomeni sembrano immuni a questa caratteristica. In particolare, lo spettro dei comportamenti e dell'emotività che caratterizzano la vita urbana sembrano determinanti solo in un particolare intervallo (Lewicka, 2011). Tra le molte riflessioni interdisciplinari che da sempre trovano terreno fertile negli studi urbani, quelle ispirate dalle scienze cognitive (vedi ad esempio: Lederbogen et al., 2011) sono l'oggetto di questa considerazione sul rapporto tra scala e gli aspetti di trasformazione dell'abitare indotti dalla riqualificazione urbana.

2 | Place-making o riqualificazione?

Le ricercatrici statunitensi Lynne C. Manzo e Douglas D. Perkins (2006) pubblicarono nel 2006 un articolo il cui scopo era stabilire un primo contatto tra la teoria del *place attachment*, ovvero il radicamento emotivo con i luoghi, teoria psicologica con un notevole supporto empirico, e gli ambiti della partecipazione e riqualificazione urbana. Nel loro lavoro, le due autrici statunitensi sottolinearono lo

scarso interesse della letteratura di ambito urbanistico per il ruolo dell'attachment, sostenendo che i pianificatori hanno spesso "promosso entusiasticamente istanze di partecipazione o altre dinamiche sociali" ma hanno pressoché ignorato lo studio delle "community-focused emotions", incoraggiando uno sguardo 'disincarnato' all'agire sociale (Mainardi Peron e Falchero, 1994). Nell'ottica di un programma di riqualificazione, nel favorire l'inclusione e lo sviluppo di capitale sociale, porre la giusta attenzione al *place-making*, alle sue dinamiche e alle sue scale – probabilmente più minute di quelle di un programma di riqualificazione territoriale – potrebbe rivelarsi meritorio non solo in termini di risultati, ma anche e soprattutto in termini di capacità descrittiva degli stessi. Sono passati dieci anni dalla pubblicazione di quel paper, ma i principi cognitivi e affettivi che legano gli abitanti allo spazio, ai luoghi che vivono, sono ancora trascurati nell'ambito della progettazione sia urbana sia architettonica (Brown, 2015).

Perciò, il fulcro del processo di *place-making*, ovvero della costruzione consapevole di uno spazio apprezzato e amato dai propri abitanti, si fonda ancora sulla sensibilità e le capacità individuali dei progettisti, piuttosto che su modelli e teorie prese in prestito da psicologia ambientale, sociologia urbana, neuroscienze o altri campi di studio del comportamento e della percezione dello spazio. Sensibilità e capacità, per crescere e procedere nella direzione di una vera riqualificazione, sono però risorse non necessariamente rinnovabili, e, soprattutto, che necessitano di feedback immediati; una merce rara nei lunghi e accidentati processi di pianificazione così come nelle pratiche di sviluppo delle comunità (Costa, 2015; per una lettura urbana: Papale, 2015).

3 | Scala, prossimità e radicamento emotivo

Il legame che unisce le persone ai luoghi è stato chiamato, e spesso è ancora chiamato, in molti modi differenti ma sinonimi. Il già citato *place attachment* è noto anche come 'senso di luogo' (*sense of place*) o 'del luogo' (*place meaning*), 'attaccamento alla comunità' (*community attachment*), 'senso di comunità' (*sense of community*) o ancora, più raramente, 'luogo-dipendenza' (*place dependance*) o 'soddisfazione del luogo' (*place satisfaction*) (Lewicka, 2010; 2011).

In un'estesa *review* del fenomeno Maria Lewicka (2011) ha tracciato lo sviluppo degli ultimi 40 anni di ricerca e proprio grazie alla sua rassegna, alcune cose rilevanti per la cultura progettuale, già oggi, si possono dire con una certa sicurezza, soprattutto sul rapporto tra attachment e scala territoriale, che più ci interessa in questa sede.

La variabilità del *place attachment* è correlata a aspetti socio-demografici contestuali, come la prossimità sociale - in altre parole, la presenza di legami sociali stabili tra gli abitanti del quartiere (si veda ad esempio: Neal, 2015) - e una bassa diversità sociale (Lewicka, 2011), entrambi epifenomeni dell'omofilia, ovvero la tendenza a creare relazioni durature preferibilmente con persone simili (McPherson, 2001).

Anche l'età degli abitanti è tra le variabili più importanti nel determinare o meno il radicamento verso il proprio quartiere, sia perché legata al tempo di residenza - che si è notato essere correlato positivamente con l'attachment – sia perché determinante nell'influenzare "l'orizzonte geografico" di ognuno, compresa la maggiore propensione (e opportunità) alla mobilità dei più giovani (Lewicka, 2011).

L'idea di orizzonte geografico ci spinge a una facile e corroborata affermazione: la scala dell'abitare è relativa. La scala delle relazioni sociali, ad esempio, è correlata e facilmente predicibile in base al livello di urbanizzazione (Schlöpfer et al., 2014): vivere in un borgo e vivere in una città obbligano – e soprattutto ci abitano - a concepire e a vivere scale relazionali molto differenti. In una grande città la propensione alla diversità sociale e territoriale – ovvero "l'orizzonte geografico" - dei propri rapporti e dei propri affetti è certamente maggiore. E, come già detto, anche l'età condiziona la scala percepita dell'abitare e delle sue relazioni. Detto che il paradigma della multiscalarità non sembra applicarsi a tutti gli ambiti del governo e della pianificazione del territorio, nel domandarsi a quale scala operare un piano di riqualificazione, è quindi necessario riflettere non solo sul come e sul cosa, ma anche e soprattutto sul chi.

4 | Quale scala per l'attachment?

Tra gli aspetti più interessanti indagati nell'ambito della ricerca sul *place attachment*, una proprietà, forse più cognitiva che strettamente geografica, riguarda il grado di comprensibilità dei confini nello spazio: si è ipotizzato che più un limite è chiaro, maggiori sono le probabilità di sviluppare un legame con lo spazio che definisce (Lewicka, 2010; 2011). Questo particolare aspetto - uno dei temi centrali della nostra indagine sui quartieri triestini di edilizia pubblica - che lega il radicamento alla prossimità spaziale sembra essere corroborato, in una prospettiva più ampia, anche dalla ricerca di natura etologica, a cui da sempre hanno guardato la psicologia ambientale ed evolutiva per metodi e spunti di ricerca.

Nel suo celebre “The Territorial Imperative”, Robert Audrey (...) ha trattato estensivamente il rapporto centro-periferia, il tema dell’estensione e della chiarezza cognitiva e sociale dei confini negli animali territoriali, facendo esplicito riferimento – in tempi non sospetti - sia al termine attachment che all’importanza dei confini in termini di ‘stimolazione sociale’. Un caso, quest’ultimo, che ritroviamo simmetricamente in un’ipotesi suggerita da Lewicka (2011) sul rapporto quartiere-città: «Quartieri omogenei e città eterogenee sono forse la ricetta per combinare la pace e la sicurezza di cui le persone necessitano nel loro circondario con gli stimoli e il fermento a una scala più ampia».

Pare quindi verosimile che attachment, coesione sociale e senso di sicurezza siano altamente influenzati dalla presenza di confini percettivamente chiari e precisi.

Questa necessità di confini percettivamente stabili e comprensibili, come detto, determinerebbe anche la differente intensità di attachment alle differenti scale: la casa è un’entità distinta, il quartiere ha contorni più sfumati, mentre la differenza città-non città ci appare, sostiene Lewicka (2010), più chiara. È probabilmente per questo rapporto motorio e sensoriale che il place attachment è maggiore verso la casa e la città che non verso il quartiere e i suoi spazi comuni.

Un’interpretazione di questo rapporto tra corpo, spazio abitato e affezione, potrebbe venire dall’ambito di studi intorno all’ipotesi dell’*embodied cognition* (Rizzolatti e Senigaglia, 2006; Gallese & Lakoff, 2005; e per uno sguardo critico: Mahon e Caramazza, 2008), ovvero la tesi secondo cui il nostro pensiero è ancorato – o in qualche modo ‘costretto’ – alla nostra sensorialità, al nostro corpo e, soprattutto, all’azione. Una teoria, densa di evidenze empiriche, che ha profondamente trasformato l’approccio allo studio della cognizione umana.



Figura 1 | Il quadrilatero di Rozzol Melara, Trieste. Scorcio dei passaggi coperti.
Fonte: foto di Gianna Omenetto.

Ciò che, da questa prospettiva, potrebbe quindi rappresentare uno spunto plausibile – ma in ogni caso tutta da dimostrare – per la sensibilità progettuale è l’ipotesi che l’attachment sia il risultato dell’adattamento, della territorializzazione e della presa in cura dello spazio. Ciò che oggi le scienze cognitive suggeriscono, infatti, è che non è scontata e gerarchica la relazione tra rappresentazioni interne e comportamento, come sostenuto a lungo dalla psicologia funzionalista, al contrario, il comportamento, non è linearmente determinato da rappresentazioni interne ma ne genera a sua volta (per un’evidenza di questo si veda: Carney et al, 2010). In quest’ottica, un interrogativo sorge spontaneo: ci prendiamo cura di un luogo se siamo legati emotivamente a esso (per attachment o per senso di responsabilità), oppure, è proprio il prendersi cura di un luogo il maggior stimolo al radicarsi?

5 | Cura e territorializzazione: le due scale dell’appropriazione

L’osservazione *in vivo* dei fenomeni urbani è forse il modo più rapido di trovare risposta a questa e altre domande: ogni sfaccettatura della relazione tra abitare e luoghi abitati, da quella sociale a quella

comportamentale, sembra racchiudere rapporti spaziali e complessità peculiari. Ad esempio, il già citato tema dell'appropriazione spaziale, componente portante dell'emozione urbana e del processo *place-making*, si estende dalla percezione globale della scena urbana, a quella dettaglio più minuto. In questo senso, una prima distinzione sembra essere quella tra i *segni di cura* e i *segni di territorializzazione*, indicatori di due bisogni distinti, anche se spesso intrecciati.

I segni di territorializzazione possono essere definiti come iscrizioni, o proiezioni, di un diritto sullo spazio: da semplici cartelli di proprietà fino a recinzioni che impediscono fisicamente l'uso altrui di un determinato spazio, possono essere di natura normativa e formale (come un passo carrabile), come assolutamente informale (come una scritta su un muro). Quello alla territorializzazione è forse più un fenomeno biologico che sociale, un istinto comune a gran parte del mondo animale e che, per alcuni (Audrey, 1966) è forse più forte e motivante anche dell'istinto alla riproduzione.

La cura, al contrario, se indubitabilmente punta a suscitare una percezione esteticamente connotata di ordine – che secondo molti è anch'essa 'istintiva' (Dutton, 2009) - pare invece mediata socialmente piuttosto che guidata sul piano evolutivo.

Nella Fig.2 si evidenziano alcuni casi entro uno spettro che le condizioni di territorializzazione e cura possono generare, nel semplice caso della porta di un garage. Come già scritto, la distinzione tra segni di cura e di territorializzazione si fonda su una differenza percettiva: la percezione di cura esige un'impressione globale, mentre per territorializzare uno spazio basta un segno puntiforme, purché visibile e sufficientemente saliente.

Negli anni, comunque, molta letteratura si è spesa sul tema della percezione urbana. E anche studi di carattere empirico sono stati pubblicati sulla percezione di ordine e sul dilagare del disordine che anche piccoli segni di degrado possono comportare (Kaizer et al., 2008). Al contrario, su cosa sia, in concreto, 'ordine' o 'disordine' sussiste ancora molta vaghezza concettuale (Kubrin, 2008), e ancora molti interrogativi, non solo terminologici, restano irrisolti sulla relazione tra percezione, affezione e intervento pubblico nelle dinamiche urbane.

6 | Scala e fuori-scala nelle corti triestine

Su questo tema, molte risposte possono però arrivare dal confronto diretto con l'abitare. In particolare, gli aspetti qui discussi, sono nati dall'osservazione delle pratiche e della quotidianità di alcuni quartieri di edilizia pubblica triestina, caratterizzata negli anni da una continuità tipologica: l'edificio a corte centrale, evidente richiamo agli *hof* della Vienna Rossa (Tafuri, 1997), retaggio dell'influenza asburgica su Trieste, poi consolidatosi come scelta progettuale in un crescendo di scala che è poi culminato a cavallo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '80, con l'edificazione dell'imponente quadrilatero di Rozzol Melara.



Figura 3 | Il quadrilatero di Rozzol Melara, Trieste. Scorcio della corte interna.
Fonte: foto di Gianna Omenetto.

Il quadrilatero ha profondamente trasformato il paesaggio urbano di Trieste nella sua parte verso oriente e più vicina al confine con la Slovenia, quasi a costituirne un riferimento visivo, un'appendice didascalica del Carso.

Nella varietà di scale che caratterizzano le corti triestine trovano riparo e misura una fitta trama di dinamiche e pratiche che ne determinano un peculiare “paesaggio dell'abitare quotidiano” (Di Biagi, 2013; Basso, 2015a). Ai caratteri insediativi, fanno eco attitudini e fermenti differenti: passività e disillusione contraddistinguono alcuni degli interventi più datati, come quello del Vaticano in San Giacomo, in cui la corte centrale è più simile a un panottico in cui celebrare uno stretto controllo sociale, rispetto a uno spazio di vera condivisione (Papale, 2016); altri sono caratterizzati invece da maggiore vivacità e inclusività, come a Roiano, nelle cui corti, più introiettate e misurate delle altre, si gioca, si fa giardinaggio, si stendono i panni; infine, spinte identitarie forti ma anche grandi negligenze nella cura degli enormi spazi della corte centrale, sono il segno distintivo di Rozzol Melara.¹ Qui, il gigantismo della scala del Quadrilatero di Rozzol Melara ha certamente contribuito a dare una netta e chiara percezione del dentro e del fuori, del centro e della periferia, e soprattutto, del noi e degli altri. Ma, possiamo veramente considerare ordine - a tutti i livelli di significato che questo termine evoca - un'ampia coesione sociale e identitaria in un quartiere così stigmatizzato e visivamente ‘disordinato’? Possiamo dichiarare il Quadrilatero un intervento di qualità?

Queste esperienze ci spingono verso un ricorrente interrogativo: quale dev'essere il senso e quali le priorità di un intervento di riqualificazione? Se l'inclusione sociale non basta, se gli aspetti materiali non esauriscono il place-making, è forse l'affettività, sono forse i ‘sentimenti spazializzati’ (Griffero, 2010), l'anello mancante alla catena delle buone - e giuste (Basso, 2015b) – istanze progettuali?



Figura 4 | Il quadrilatero di Rozzol Melara, Trieste. Scorcio della corte interna.
Fonte: foto di Gianna Omenetto.

7 | Conclusioni: corpo, affezione e riqualificazione

Se molto va ancora capito, definito e soprattutto verificato, possiamo già dire qualcosa di certo, di comunemente osservabile nelle città e nei quartieri che ci capita di indagare: essere amato, trasformarsi da ‘spazio disegnato’ in luogo, è il modo migliore perché un progetto ‘sopravviva’ all'abitare, sia in grado di accogliere l'imprevisto, tutto ciò che gli abitanti vi iscriveranno e che servirà loro per *andare oltre* il progetto iniziale. E anche se ci sono luoghi in cui la responsabilità pubblica è comunque necessaria, in linea generale, l'attachment costituisce una forma di ricompensa e rinforzo sufficiente a curare e mantenere un luogo o a esercitare una pressione politica o sociale affinché questo avvenga. I casi, estremi,

¹ Per una rassegna su questi e altri quartieri di edilizia pubblica triestina, si vedano: Di Biagi, Marchigiani e Marin, 2002; Marchigiani e Marin, 2004.

dei fenomeni NIMBY ('not in my backyard') sembrano, infatti, dimostrarlo (Devine-Wright, 2009). Se vale anche per le città il detto prevenire è meglio che curare, piantare i semi giusti, quelli di una trasformazione da pianificazione a luogo – e del circolo virtuoso che ne può scaturire - è certamente il miglior modo per anticipare il continuo ricorso a nuovi interventi e nuove politiche sull'esistente che hanno caratterizzato molte periferie del nostro paese, tra cui quella triestina.

Se quindi, come detto, si conosce abbastanza dell'influenza di alcuni indicatori socio-demografici sul place attachment, poco o nulla è stato detto, però, sulle proprietà spaziali, ambientali e insediative, che possono favorirlo. Come già scritto, alla scala delle dinamiche urbane, la risposta migliore che possiamo dare a questi interrogativi si trova nell'osservazione dell'abitare stesso, nelle sue *routine* e in una valutazione serena delle innumerevoli soluzioni che negli scorsi decenni sono state generate dall'impegno quotidiano delle politiche e dei piani di riqualificazione. Uno sforzo necessario che, sulla scia di alcuni autorevoli precedenti, affatto rari nella storia degli studi urbani di questo paese, può trovare la forza di rinnovare le proprie categorie analitiche e i propri obiettivi.

Anche dalla prospettiva dell'affettività, infatti, alcuni temi ricorrenti nelle riflessioni intorno alla qualità degli interventi sulla città (specie quelli pubblici), come ad esempio centralità e contesto, tornano temi di primo piano. E con questi, quindi, anche molti degli strumenti di rigenerazione² su cui è stato prodotto un vasto dialogo e un esteso catalogo di soluzioni, possono essere già considerati pertinenti, a patto, ovviamente, di far propria la letteratura scientifica sul tema, l'apertura necessaria a costruire una 'contaminazione ingenua' tra Saperi disciplinari differenti (Snow, 2013) e, soprattutto, l'attenzione verso una rinnovata sensibilità induttiva (Chiesi, 2011; Costa, 2015), facendo proprio l'*ethos* della responsabilità empirica.



Figura 5 | Il quadrilatero di Rozzol Melara, Trieste. Scorcio della corte interna.
Fonte: foto di Gianna Omenetto.

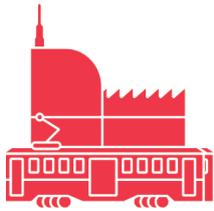
Riferimenti bibliografici

- Anderson, K., e Smith, S.J.. 2001. «Editorial: emotional geographies». *Transactions of the Institute of British geographers* 26 (1): 7–10.
- Ardrey, R.. 1966. *The Territorial Imperative: A Personal Inquiry into the Animal Origins of Property and Nations*. Atheneum.
- Ball, P.. 2003. «The physical modelling of human social systems». *Complexus* 1 (4): 190–206.
- Basso, S.. 2015a. «Ripensare la prossimità nella città pubblica. Strumenti per la ricomposizione degli spazi, oltre l'alloggio». *Territorio*, n. 72(marzo): 75–82.

² Come ad esempio quelli proposti nell'ampio volume "Città Pubbliche", che restituisce i risultati di un'estesa ricerca PRIN a livello nazionale sul tema (LaboratorioCittàPubblica, 2008).

- Basso, S., 2015b. «Prossimità e ‘spazi giusti’. Prospettive di ricerca per la città pubblica, e non solo». In AA. VV., Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive, Venezia, 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano 2015.
- Batty, M. 2008. «The size, scale, and shape of cities». *Science* 319 (5864): 769–771.
- Bettencourt, Luis, e Geoffrey West. 2010. «A unified theory of urban living». *Nature* 467 (7318): 912–913.
- Bettencourt, L.M.A. (2013). «The Origins of Scaling in Cities». *Science* 340 (6139): 1438–41.
- Brown, G., Raymond, C.M., e Corcoran, J. 2015. «Mapping and measuring place attachment». *Applied Geography* 57: 42–53.
- Carney, D. R., Cuddy, A.J.C., e Yap, A.J. 2010. «Power posing brief nonverbal displays affect neuroendocrine levels and risk tolerance». *Psychological Science* 21 (10): 1363–1368.
- Chiesi, L. (2011). *Il doppio spazio dell'architettura: ricerca sociologica e progettazione*. Napoli: Liguori.
- Costa, P. 2014. *Valutare l'architettura. Ricerca sociologica e post-occupancy evaluation*. Milano, Italy: Franco Angeli.
- Couzin, I. 2007. «Collective minds». *Nature* 445 (7129): 715–715.
- de Lange, M. (2013). «The Smart City You Love to Hate: Exploring the Role of Affect in Hybrid Urbanism». *The Hybrid City II: Subtle rEvolution*.
- Di Biagi, P., Marchigiani, E. e Marin, A. (2002). *Trieste '900. Edilizia sociale, urbanistica, architettura. Un secolo dalla fondazione dell'ATER*. Silvana Editoriale.
- Di Biagi, P. (2013). *La città pubblica. Un paesaggio dell'abitare quotidiano*. In: Magnier, A. e Morandi, M. (ed.) *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*. Milano: Franco Angeli.
- Devine-Wright, P. 2009. «Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action». *Journal of Community & Applied Social Psychology* 19 (6): 426–441.
- Dutton, D. 2009. *The art instinct: beauty, pleasure, & human evolution*. Oxford University Press, USA.
- Fornara, F, Bonaiuto, M., e Bonnes, M. 2010. *Indicatori di qualità urbana residenziale percepita (IQURP). Manuale d'uso di scale psicometriche per scopi di ricerca e applicativi*. Milano: Franco Angeli.
- Gallese, V., e Lakoff, G. 2005. «The brain's concepts: The role of the sensory-motor system in conceptual knowledge». *Cognitive neuropsychology* 21 (0): 0–25.
- Gehl, J. 2011. *Life between buildings: using public space*. Island Press.
- Griffero, T. 2010. *Atmosferaologia. Estetica degli spazi emozionali*. Roma ; Bari: Laterza.
- Keizer, K, Lindenberg, S., e Steg, L. 2008. «The spreading of disorder». *Science* 322 (5908): 1681–1685.
- Kubrin, C. 2008. «Making order of disorder: a call for conceptual clarity*». *Criminology & Public Policy* 7 (2): 203–213.
- LaboratorioCittàPubblica. (2008). *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*. Milano: Mondadori Bruno.
- Lawson, B. 2009. «The social and psychological issues of high-density city space». *Designing High-Density Cities: For Social and Environmental Sustainability*, 285.
- Lederbogen, F., Kirsch, P., Haddad, L., Streit, F., Tost, H., Schuch, P., Wüst, S., et al. 2011. «City living and urban upbringing affect neural social stress processing in humans». *Nature* 474 (7352): 498–501.
- Lengen, C., e Kistemann, T. 2012. «Sense of place and place identity: Review of neuroscientific evidence». *Health & place* 18 (5): 1162–1171.
- Lewicka, M. 2010. «What makes neighborhood different from home and city? Effects of place scale on place attachment». *Journal of environmental psychology* 30 (1): 35–51.
- Lewicka, M. (2011). «Place attachment: How far have we come in the last 40 years?» *Journal of Environmental Psychology* 31 (3): 207–30. doi:10.1016/j.jenvp.2010.10.001.
- Leys, R. 2002. «The Turn to Affect: A Critique». *History* 107: 821–45.
- Mahon, B.Z., e Caramazza, A. 2008. «A critical look at the embodied cognition hypothesis and a new proposal for grounding conceptual content». *Journal of Physiology-Paris* 102 (1): 59–70.
- Mainardi Peron, E., e Falchero, S. 1994. *Ambiente e conoscenza. Aspetti cognitivi della psicologia ambientale*. Roma: Carocci.
- Mandich, G., e Rampazzi, M. 2009. «Domesticità e addomesticamento. La costruzione della sfera domestica nella vita quotidiana.» *Sociologia@ DRES Quaderni di Ricerca*, n. 1.
- Mannarini, T. 2010. *Comunità e partecipazione. Prospettive psicosociali*. Milano: Franco Angeli.
- Manzo, L.C., e Perkins, D.D. 2006. «Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning». *Journal of planning literature* 20 (4): 335–350.
- Marchigiani, E., Di Biagi, P. e Marin, A. 2004. «Trieste. Laboratorio di politiche, piani e progetti». *Urbanistica* 123.

- McPherson, M., Smith-Lovin, L., e Cook, J.M. 2001. «Birds of a feather: Homophily in social networks». *Annual review of sociology*, 415–444.
- Morgan, Paul. 2010. «Towards a developmental theory of place attachment». *Journal of Environmental Psychology* 30 (1): 11–22. doi:10.1016/j.jenvp.2009.07.001.
- Nold, C. 2009. *Emotional Cartography - Technologies of the Self*.
- Offenhuber, D., e Ratti, C. 2014. *Decoding the City: Urbanism in the Age of Big Data*. Basel: Birkhäuser Verlag GmbH.
- Paba, G. 2010. *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*. Milano: Franco Angeli.
- Papale, P. 2015. «Prossimità, welfare e ‘sentimenti spazializzati’. L’esperienza del Portierato Sociale di San Giacomo a Trieste: tra solitudine e passività». In AA. VV., Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive, Venezia, 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano 2015
- Pasqui, G.. 2008. *Città, popolazioni, politiche*. Vol. 842. Editoriale Jaca Book.
- Perrone, C.. 2010. *Diversity. Conoscenza, pianificazione città delle differenze*. Milano: Franco Angeli.
- Portugali, J. (2004). «Toward a Cognitive Approach to Urban Dynamics». *Environment and Planning B* 31 (4): 589–614.
- Portugali, Juval. 2006. «Complexity theory as a link between space and place». *Environment and Planning A* 38 (4): 647.
- Portugali, J. (2011). *Complexity, Cognition and the City*. Understanding Complex Systems. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Picard, R.W. (2000). *Affective Computing*. Reprint edizione. Cambridge, Mass.: Mit Pr.
- Rizzolatti, G., e Sinigaglia, C. 2006. *So quel che fai: il cervello che agisce e i neuroni specchio*. Milano: Raffaello Cortina.
- Sampson, R.J., e Raudenbush, S.W. 2004. «Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of “broken windows”». *Social psychology quarterly* 67 (4): 319–342.
- Schläpfer, M., Bettencourt, L.M.A., Grauwin, S., Raschke, M., Claxton, R., Smoreda, Z., West, G.B. e Ratti, C. (2014). «The Scaling of Human Interactions with City Size». *arXiv:1210.5215*
- Snow, C. P. 2013. *The Two Cultures and the Scientific Revolution*. S.l.: Martino Fine Books.
- Tafuri, M. 1997. *Vienna rossa. La politica residenziale nella Vienna socialista*. Milano: Mondadori Electa.
- Whyte, W.H. 1980. *The social life of small urban spaces*.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

La pianificazione strategica intercomunale: uno strumento per il rafforzamento dei territori

Massimo Parrini

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura – PhD Student
Email: masparrin@tin.it

Abstract

Le politiche europee per lo sviluppo prevedono la concentrazione tematica e geografica degli interventi. Questo non aiuta i territori meno densi nel far emergere progetti valutati di minor impatto semplicemente perché si situano in ambiti con minor peso demografico.

L'attuale distribuzione e rango dei vari componenti del sistema urbano italiano è di tipo policentrico quindi possiamo valorizzare la rete di relazioni fisiche, economiche e istituzionali che legano il sistema. Questo ruolo difficilmente può essere svolto da Regioni e Comuni, mentre le Province, oggi fortemente depotenziate dalla Legge Del Rio e delegittimate dal dibattito politico sulla loro eliminazione, non riescono a giocare il loro ruolo di Ente intermedio.

Le Unioni dei Comuni possono, per la vicinanza alle problematiche socioeconomiche delle comunità, per l'esperienza maturata di diversi anni di gestione unitaria di servizi e per le esperienze di *governance* collaborativa-cooperativa, rappresentare una valida opzione.

La programmazione strategica territoriale contiene gli strumenti in grado di far emergere i legami stretti tra gli obiettivi delle singole municipalità. Questo approccio consentirà di aprire una nuova stagione di pianificazione strategica orientata alle realtà della città policentrica nelle aree a minore densità urbana.

Parole chiave: Strategic planning, Public policies, Governance.

1 | Introduzione

Lo scenario fisico della città europea cambia sensibilmente a partire dagli anni '70 in risposta alla transizione economica dal modello produttivo fordista a quello postfordista (Harvey D. 1990). Gli effetti principali sono la delocalizzazione produttiva che lascia ampi spazi non utilizzati entro i contesti urbanizzati e la terziarizzazione dell'economia a scapito del settore manifatturiero. L'evidente differenza tra le necessità di spazio fisico richiesto dalla manifattura rispetto a quello dei servizi non consente il completo riutilizzo delle aree industriali dismesse, che ancora oggi permangono in numerose città, quindi attiva una ineludibile ricerca competitiva di nuovi investitori aprendo la stagione del marketing urbano. Lo scenario non migliora con la pervasiva presenza delle ICT in tutti i settori dell'economia. Lo strumento che molte amministrazioni scelgono per organizzare la risposta a questa transizione è quello della pianificazione strategica, mutuata dalla cultura aziendalistica, che si articolerà in diverse stagioni (Gibelli M.C. 1996). Anche l'Unione Europea promuove questa forma di pianificazione spesso richiedendone l'utilizzo per l'accesso ai finanziamenti per le politiche di sviluppo, contemporaneamente avvia la costruzione di uno Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo che troverà la sua definizione a Potsdam (UE-SSSE 1999).

Parallelamente la UE attua le proprie politiche attraverso l'emanazione di regolamenti e bandi per l'assegnazione dei fondi strutturali dove rafforza nel tempo il principio di concentrazione tematica e geografica. Il primo definendo esplicitamente a priori quali ambiti possano essere oggetto di intervento finanziario, senza consentire l'emergere di un auspicabile progettualità locale (UE-Reg, 2013), il secondo

attraverso l'introduzione di soglie demografiche di accesso per le amministrazioni che intendessero di avvalersi di queste forme di supporto per i propri programmi di sviluppo (UE-UIA 2016).

Questi principi di concentrazione tematica e geografica degli interventi per l'attuazione della Strategia Europa 2020 attraverso l'erogazione dei fondi strutturali possono causare una perdita di opportunità, se applicate ad un contesto territoriale policentrico non caratterizzato dalla presenza di *core* metropolitani. Quindi è opportuno chiedersi quali siano le migliori pratiche in grado di attenuare questo rischio.

Il paper è articolato in due sezioni, la prima delle quali intende richiamare sinteticamente la vision delle istituzioni europee che prefigura il futuro assetto spaziale continentale e successivamente sottolineare come la strategia di sviluppo locale dell'Unione intenda attuare il principio di concentrazione tematica e geografica attraverso i Fondi strutturali. Nella seconda si argomenta sia sulla necessità di dotare di piani strategici anche le aree non ricomprese nei nuovi ambiti delle città metropolitane, che dell'ambito istituzionale più adatto a supportare questa nuova stagione di pianificazione strategica.

2 | La *vision* sullo spazio europeo e le politiche di sviluppo

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo recupera i principi ispiratori fissati a Lipsia nel 1994 dichiarando di perseguire la coesione economica e sociale, lo sviluppo sostenibile e la competitività equilibrata e articolandoli in quattro visioni regionali. Pur non essendo nel 1999 quando fu approvato, né oggi, un documento cogente perché subordinato alle politiche già in essere, è divenuto di fatto lo strumento unitario di pianificazione fisica che orienta le politiche comunitarie. Già nel 1991 un primo tentativo di regionalizzazione, che non riflettesse meramente i confini nazionali, era stato proposto con le 8 macroregioni del documento Europa 2000, ma senza alcuna seria volontà di pianificare lo sviluppo su base territoriale.

Realisticamente lo Schema riconosce oggi nell'urbanizzazione europea una «struttura spaziale basata su relazioni reticolari, che possono assumere schemi di carattere gerarchico oppure equipotenziale» quindi «un modello di sviluppo policentrico dovrebbe ... influenzare decisioni politiche ed investimenti ad incidenza territoriale, nonché la destinazione dei Fondi strutturali» (SSSE 1999)

Inoltre il Regolamento Ue n. 1303/2013 dichiara apertamente il principio della concentrazione tematica per massimizzare i risultati delle politiche di coesione infatti prevede che «gli Stati membri concentrano il sostegno sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva tenendo conto delle principali sfide territoriali per i vari tipi di territori in linea con il QSC e delle sfide individuate nei programmi nazionali di riforma dello Stato membro».

Parallelamente emerge il crescente ruolo della dimensione urbana nella programmazione dei Fondi 2014-2020 che riceve specifiche allocazioni finanziarie, con anche un coinvolgimento delle città quali 'organismi intermedi' di gestione e implementazione di importanti interventi e risorse. Almeno il 50% delle risorse del FESR per questo arco di tempo sarà investito in aree urbane e lo stanziamento potrà essere incrementato in un secondo momento. Circa 10 miliardi di euro provenienti dal FESR verranno assegnati direttamente alle strategie integrate per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano, che circa 750 città dovranno trasporre sul piano pratico. (UE)

Il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020 (PON METRO), che individua le aree urbane come territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile proprie della Strategia Europa 2020, rafforza ulteriormente la centralità delle città metropolitane.

Le principali aree di intervento individuate dagli assi prioritari sono: mobilità sostenibile; riduzione dei consumi energetici negli edifici; diffusione di servizi digitali per accelerare i tempi di esecuzione e ridurre i costi; servizi per l'inclusione sociale. Tutto questo, al di là dei buoni propositi, rischia di non perseguire l'obiettivo della coesione territoriale aumentando il divario tra grandi centri urbani e aree interne. Chiaramente ciò avvantaggia le aree urbane e metropolitane e nell'ambito europeo non aiuta l'Italia che, a causa della propria struttura urbana molto articolata, mostra una minore presenza di concentrazioni urbane rispetto ad alcuni altri paesi.

3 | Sulla necessità della pianificazione strategica intercomunale

Abbiamo appena visto quali siano le strategie di sviluppo europeo e da ciò ne deriva che questa condizione non aiuta le piccole città e i territori meno densi nel far emergere i loro progetti di sviluppo locale.

Infatti alcuni di questi, ancorché interessanti, saranno già censurati se esterni alle tematiche individuate dall'Unione Europea e dovranno superare la soglia di dimensione demografica necessaria per l'eligibilità.

Tale soglia è correlata alla dimensione istituzionale dell'amministrazione locale proponente e quindi non favorisce le aree dalla geografia amministrativa molto frazionata. Fortunatamente, come a volte accade, l'accesso viene consentito anche a gruppi di amministrazioni che, riunite in una qualche forma di cooperazione, riescono complessivamente a superare la soglia demografica (UE-UIA 2016).

Purtroppo i tempi imposti dai bandi comunitari non sono spesso sufficienti per produrre un progetto seriamente condiviso con gli altri partner, quindi in alcuni casi queste proposte non vengono accolte perché non sufficientemente definite, oppure se accolte rischiano di non concludersi a causa di una problematica successiva non attentamente valutata ex-ante.

Inoltre, recentemente si è sostenuta la necessità di nuove pratiche di pianificazione di area vasta che siano in grado di superare sia l'approccio territorialista che quello strategico. Il primo sorretto dagli elementi identitari di un contesto che rischia di essere isolato nella sua unicità e prepotentemente attraversato dai flussi della globalizzazione; il secondo troppo flessibile e di breve periodo da rendere più difficile una visione di lungo periodo (Rossi e Celata, 2015).

Per rispondere alla sfida lanciata dalla nuova strategia comunitaria le amministrazioni dovranno prendere atto della attuale distribuzione e rango dei vari componenti del sistema urbano italiano ed essere consapevoli del loro ruolo all'interno del sistema. Successivamente, anche con l'aiuto dei diversi soggetti portatori d'interesse, individueranno i temi dello sviluppo locale. A questo punto potranno valorizzare la rete di relazioni fisiche, economiche e istituzionali che legano il sistema policentrico in un sistema unitario beneficiando delle economie di scala che produce un sistema più ampio, ottenendo maggiore visibilità politica e guadagnando una stabilità nel tempo medio lungo del progetto.

Infatti la costruzione di un progetto a partire dalla volontà della comunità locale conferisce a questo una stabilità di lungo periodo (Magnaghi 2010) mentre l'inserimento in una rete strategica di relazioni ne aumenta anche il valore iniziale (Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R., 2003).

Lo strumento che si ritiene più vicino alle necessità poste dalla gestione delle politiche di sviluppo locale è il piano strategico «perché consente di superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività e alla presa delle decisioni (la dimensione di piano); dall'altro, perché incorpora nel processo di pianificazione stesso le forme di flessibilità e di coinvolgimento degli attori atte a evitare astratte semplificazioni della realtà in visioni troppo deterministiche e/o dirigiste» (Tanese, Di Filippo, Rennie)

Ritenuto opportuno l'utilizzo di questo strumento si dovranno valutare le possibili opzioni per l'individuazione delle autorità locali che nei territori presi in esame abbiano una migliore chance di successo nel riconoscimento degli obiettivi dei diversi attori e nella mediazione necessaria per consolidare le diverse istanze in un piano. Questo ruolo non può certo essere giocato dalle singole amministrazioni comunali che forse non potrebbero riuscire a valicare i loro confini amministrativi, inoltre i comuni più piccoli rischiano di essere tagliati fuori proprio dalla soglia demografica o dalle difficoltà organizzative interne. Le Regioni impegnate nella redazione dei propri Programmi Operativi non possono dedicare molte risorse alla costruzione di reti collaborative che non siano quelle già consolidate nei distretti o nelle altre forme di localismo economico. Le Province, che tradizionalmente hanno giocato questo ruolo sulla scena dello sviluppo locale, oggi sono fortemente depotenziate dalla Legge 56/2014, meglio conosciuta come Legge Delrio, e sono inoltre delegittimate politicamente dall'approvazione della proposta di riforma costituzionale che ne prevede l'eliminazione. Conseguentemente non riescono a svolgere un adeguato ruolo intermedio nella composizione degli interessi locali sovramunicipali.

Una chance per i territori che non si riferiscono alle aree metropolitane rimangono le Unioni dei Comuni che, pur scontando tutte le debolezze istituzionali degli Enti di secondo livello, si possono far forti di una sostanziale vicinanza alle problematiche socioeconomiche delle comunità e di un'esperienza maturata di diversi anni di gestione unitaria di servizi e di *governance* collaborativa. Giuridicamente nate con la Legge n. 142 del 1990 per l'ordinamento delle Autonomie locali, le Unioni dei Comuni trovano ampie esperienze pregresse nei comprensori, nelle associazioni intercomunali e in quel concetto di 'comunità' che supera i 'campanili' ben espresso da Adriano Olivetti (Olivetti, 1970). Le Unioni sono state confermate in tutte le norme successive dopo il 1990 ed hanno trovato diversa forma di attuazione e diversi risultati nelle regioni italiane, ma indiscutibilmente rappresentano il percorso di ricostruzione di una più solida geometria amministrativa portato avanti anche nel resto dei paesi dell'Unione Europea.

Il dibattito sulla necessità dell'Ente intermedio è stato recentemente ripreso in un convegno promosso dalla sezione piemontese dell'Associazione delle Amministrazioni comunali nel quale è stato presentato il Manifesto delle nuove autonomie locali in Piemonte (ANCI, 2016).

iiIn questo contesto si è riaffermato che le Assemblee dei Sindaci, che oggi governano Provincie e Unioni, «dovranno diventare il luogo naturale per la definizione condivisa degli ambiti omogenei di cooperazione e per ricostruire, territorio per territorio, della dimensione ottimale sia del governo di prossimità, sia del governo di area vasta, attraverso l'allocatione a questo livello dei compiti di regolazione dei servizi di rilevanza economica locale» (ANCI, 2016, p. 2).

Il segnale è quello dell'apertura di una nuova stagione di pianificazione strategica orientata alle realtà della città policentrica, al fine di creare una serie di strumenti fortemente relazionati alla pianificazione fisica ed in grado di intercettare i fondi delle politiche europee e trovare una propria coerenza col contesto territoriale.

4 | Il caso dell'Unione Valdera

Per contribuire ad illustrare in maniera più puntuale il concetto espresso nel paragrafo precedente l'esperienza dell'Unione dei comuni della Valdera può rappresentare un interessante caso studio. L'Unione Valdera è un ente locale di secondo livello costituito ai sensi dell'articolo 32 del Decreto Legislativo 267/2000 come unione tra i Comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme Lari, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera e Terricciola per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni e servizi.

L'Unione Valdera, costituita il 30 ottobre 2008, è stata la prima unione di comuni nata in Toscana; ad oggi conta 12 Comuni aderenti con oltre 106.000 abitanti. Opera attraverso le due sedi principali di Pontedera e di Peccioli e gli uffici e sportelli al pubblico dei comuni associati.

Il Consiglio dell'Unione è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed è composto, oltre che dai Sindaci dei comuni aderenti, dai consiglieri eletti dai Consigli Comunali dei Comuni aderenti in rappresentanza delle componenti di maggioranza e di minoranza. La Giunta, presieduta dal Presidente dell'Unione, è l'organo di governo dell'Unione ed è composta dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione.

L'Unione con il progetto Valdera 2020 - 'Dal Piano strategico alle scelte in materia di raccolta dei rifiuti: un percorso partecipato integrato' (Unione Valdera 2012) ha attivato un processo partecipativo con il sostegno dell'Autorità regionale per la Partecipazione. Nell'attuazione di tale percorso si è individuato un 'insieme rappresentativo di cittadini da inserire nei gruppi di lavoro coinvolti direttamente nel processo sviluppato mediante metodologia EASW, in modo da raggiungere la definizione finale degli indirizzi strategici e degli obiettivi di lungo periodo emersi dai seminari e confluiti nel Piano Strategico dell'Unione Valdera. Inoltre tramite il sistema del world café', un gruppo di cittadini ha prodotto la scelta partecipata in materia di rifiuti per i sei comuni dell'Alta Valdera. L'esito del progetto è stata l'approvazione nel marzo del 2012 delle linee di indirizzo strategico dell'Unione.

Questo strumento ha consentito di rendere esplicite le finalità perseguite dall'Unione e quindi di selezionare le varie azioni specifiche in maniera più mirata ed efficace aprendo anche opportunità di finanziamenti agli Enti compresi. Ad esempio tre comuni dell'area che avevano già individuato nelle proprie strategie la volontà di implementare politiche specifiche hanno potuto partecipare al bando Progetti di Innovazione Urbana promosso dalla Regione Toscana di cui all'Asse 6. Urbano del POR FESR 2014-2020 Obiettivo "Investimenti a favore della Crescita e dell'Occupazione", secondo le disposizioni previste nella DGR n° 492 del 7 aprile 2015. A riprova recentemente nel bando URBACT III promosso dalla UE viene esplicitamente prevista la possibilità di finanziamento solo per le amministrazioni già dotate di un piano strategico che persegua gli obiettivi di sostenibilità previsti nel bando.

5 | Conclusioni

Il percorso intrapreso ed i documenti analizzati confermano che la struttura urbana europea è riconoscibile come un sistema policentrico fortemente integrato e che le strategie di sviluppo promosse dall'Unione Europea osservano il principio di concentrazione sia tematica che geografica. Questo ci consente di affermare che, in assenza di una strategia coalizzante, molte situazioni periferiche, sia per tematica che per geografia, saranno progressivamente escluse le linee principali di sviluppo. Le Amministrazioni locali che volessero partecipare a questo modello dovranno necessariamente dotarsi di uno strumento strategico che potrà essere prodotto e attuato dalla molteplicità di attori presenti solo attraverso pratiche collaborative di governance. Nell'attuale quadro fluido della geografia amministrativa italiana le Unioni di Comuni possono ben rappresentare le istanze delle autonomie locali in quei territori esterni alle Città Metropolitane e quindi candidarsi a sostenere il tavolo della condivisione di obiettivi e strategie multiple.

Il caso dell'Unione Valdera dimostra che un gruppo di comuni di dimensioni medio-piccole attraverso la pianificazione strategica riesce a rappresentarsi come una struttura urbana non solo attraverso la lente degli studi morfo-tipologici, ma soprattutto per la coerenza degli scopi che le amministrazioni interessate perseguono.

Emerge quindi oggi l'importanza di rendere di nuovo attuale e quotidiana la pratica della pianificazione strategica per fornire alle comunità locali uno strumento utile per essere competitive sulla scena europea sempre più dominata dalle logiche del marketing.

Questi argomenti aprono ampie prospettive per nuovi ed ulteriori percorsi, sia orientati all'approfondimento delle basi teorico-metodologiche ed alle relative validazioni logico-formali, sia relativi all'analisi dei risultati delle precedenti forme di pianificazione strategica, sia infine quelli mirati alla costruzione di utili toolbox, per la *governance* collaborativa di attuazione delle politiche pubbliche di sviluppo locale.

Riferimenti bibliografici

Albrechts Louis, Healey Patsy, Kunzmann Klaus R. (2003), "Strategic spatial planning and regionale governance in Europe", in *Journal of the American Planning Association*, vol. 62 no 2 spring 2003, pp. 113-129.

ANCI (2016), Manifesto delle nuove autonomie locali in Piemonte presentato al convegno "La Primavera delle Autonomie Locali" Cuneo, 18 marzo 2016 disponibile su Unione Provincie d'Italia, disponibile su [www.upinet.it/docs/contenuti/2016/03/manifesto_nuove_autonomie_locali_definitivo%20\(2\).pdf](http://www.upinet.it/docs/contenuti/2016/03/manifesto_nuove_autonomie_locali_definitivo%20(2).pdf).

Gibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'", in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.

Harvey D. (1993), *La crisi della modernità*, il Saggiatore, Milano.

Martinelli F., 2003, Introduzione al seminario internazionale "La pianificazione strategica in Europa: metodologie ed esiti a confronto", disponibile su www.eddyburg.it.

Tanese A., Di Filippo E., Rennie R., (2006) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino (CZ).

Olivetti A. (1970), *L'ordine politico delle comunità*, Edizioni di Comunità, Milano.

Rossi U., F. Celata (2015), "Ripensare le politiche di sviluppo locale in Italia: un approccio territoriale-relazionale", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n.112, pp. 11-33.

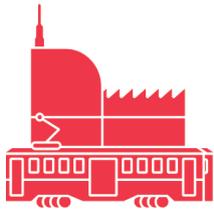
UE SSSE-Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999), Traduzione in italiano disponibile su www.landsible.eu/download/Schema_di_sviluppo_dello_spazio_europeo.pdf

UE Reg. Regolamento 1303/2013 (2013), Traduzione in italiano disponibile su eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:IT:PDF.

Sitografia

Unione Valdera

www.valdera2020.it/



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Strategie di rigenerazione della città consolidata. Il caso della città di Parma

Patrizia Rota

Comune di Parma

Università degli Studi di Parma

DICATeA – Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente, del Territorio e Architettura

Email: rotrizia@gmail.com

Michele Zazzi

Università degli Studi di Parma

DICATeA – Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente, del Territorio e Architettura

Email: michele.zazzi@unipr.it

Abstract

Intervenire nella città consolidata con pratiche di rigenerazione urbana ha come presupposto il riconoscimento delle diverse componenti e della loro interazione con il paesaggio di cui sono parte integrante. In tali processi sono decisivi gli atti regolativi e gestionali delle amministrazioni locali. Con il contributo proposto si intende dar conto delle sperimentazioni e delle azioni in corso presso il Comune di Parma, nonché esporre i primi esiti di un lavoro di ricerca sui quartieri realizzati nel secondo dopoguerra, che si sta svolgendo presso l'Università di Parma. La consapevolezza di affinare strategie volte a rafforzare l'identità del territorio si unisce all'esigenza di attivare azioni sostenibili dal punto di vista ambientale operanti dalla scala edilizia alla territoriale. In tale cornice si inseriscono le politiche attivate o allo studio da parte del Comune di Parma, anche avvalendosi di fondi comunitari. La città, dopo essersi dotata del PAES, sta attivando un programma di rigenerazione urbana finanziato dal POR FESR, teso all'attivazione di 'Distretti socio culturali' mediante il recupero di complessi monumentali e di archeologia industriale. Sul fronte della pianificazione urbanistica gli studi integrativi del Quadro Conoscitivo del PSC allo studio, propongono per la città consolidata modelli trasformativi che ne offrono una rappresentazione in funzione di diverse possibilità di conservazione/densificazione e assegnano allo spazio periurbano il compito di ricostituire la *forma urbis*.

Parole chiave: Urban regeneration, Neighbourhood, European policies.

1 | Introduzione

«La storia della città e del territorio, di qualsiasi città, può essere narrata in modi diversi... ma può essere raccontata anche come storia della costruzione di alcune grandi visioni e azioni geopolitiche e del loro risultato... Ciò che cambia lungo questa storia non è tanto il catalogo dei dispositivi istituzionali, giuridici, economici e spaziali utilizzati entro le diverse visioni geopolitiche, quanto il loro senso e utilizzo, i loro accostamenti e la loro composizione, l'importanza che sia sul piano funzionale, sia su quello simbolico, viene loro assegnata» (Secchi, 2013: 25). La crisi del modello della città fordista e del suo complementare keynesiano, cui si aggiungono gli effetti del cambiamento climatico, hanno dato avvio a un ripensamento delle politiche pubbliche che non ha ancora trovato una conclusione. L'Unione Europea invita ciascun paese membro a dotarsi di un'Agenda urbana che permetta il coinvolgimento delle amministrazioni cittadine nell'elaborazione di strategie di sviluppo basate sul principio della sostenibilità. La declinazione che ogni Stato ne sta compiendo e l'esecutività che ne verrà data incideranno profondamente sui piani funzionale e simbolico, con impatti sulle condizioni di vita all'interno delle città. In questa cornice di grandi trasformazioni è in corso il dibattito sulla nuova legge urbanistica nazionale. La Regione Emilia

Romagna ha aperto a sua volta un percorso partecipativo che vede coinvolte le amministrazioni locali per definire i contenuti della nuova legge regionale. Le questioni poste in discussione sono molteplici e trascendono i confini delle discipline urbanistiche. Non da ultimo vi è il riordino istituzionale, dopo la soppressione delle Province, cui era delegata la pianificazione di area vasta dalla L.R. 20/00. La legge che, pur avendo tra i suoi obiettivi la riduzione del consumo di suolo, non ha potuto contrastare l'espansione immobiliare.

Anche il modello emiliano, un territorio ad alto capitale sociale costituito dalla rete fitta di infrastrutture e servizi ai cittadini (Piccinini, 2013), è in difficoltà. Le conseguenze della crisi economica, cui si aggiungono gli effetti sempre più evidenti del cambiamento climatico, rendono palpabile il senso di instabilità e di apparente incertezza che pervade i meccanismi di equilibrio interno alle società. La contrazione dell'espansione delle città, unitamente al taglio progressivo dei trasferimenti economici dal livello statale a quelli sotto ordinati, hanno impoverito i bilanci degli enti locali con la conseguenza di aver iniziato a intaccare il sistema di protezione sociale, riducendo la capacità di prevenire i rischi di esclusione e di ristabilire opportunità di vita a chi ne è privato (Tardiola, 2011). Le politiche urbanistiche non hanno la capacità di invertire queste tendenze, ma il benessere è legato pure alla vivibilità delle città e del territorio, alla sicurezza idrogeologica, alla ricchezza dei beni comuni e delle relazioni, che possono essere garantiti da una buona organizzazione del territorio che faccia leva sul capitale territoriale ereditato, sia quello dei territori marginali, sia di quelli più densamente abitati (Lanzani, 2015).

A partire dall'assetto territoriale del sito sul quale sorge, ogni città oppone linee di minor resistenza alla trasformazione, mutevoli nel tempo. È su tali direttrici che si stanno muovendo alcuni comuni emiliani che hanno posto la rigenerazione urbana quale obiettivo di recenti varianti urbanistiche. E in assenza di una direttiva sull'argomento, intervengono su strumenti di diverso livello, adattandoli alle nuove situazioni. (Tondelli, 2015).

In questo scritto affrontiamo le strategie allo studio nonché attivate dal Comune di Parma, operanti dalla scala edilizia alla territoriale.

2 | Strategie per affrontare il cambiamento. Potenzialità dei programmi europei

La stagione dei programmi di riqualificazione urbana (PRU) ha avuto a Parma esiti non lineari. I due PRU che interessano la zona circostante la stazione ferroviaria non hanno trovato conclusione, ma il 'non finito' è diventato il teatro di un'esperienza di partecipazione promossa da associazioni locali, *in primis* l'Ordine degli Architetti, che ha reindirizzato i piani dell'Amministrazione. Attraverso un processo ancora in corso all'interno di un complesso di archeologia industriale abbandonato sito nel PRU Pasubio, la città sta sperimentando le potenzialità sociali del riuso anche in termini di controllo del territorio contro la microcriminalità, dando vita a nuove forme di sociabilità urbana (Amin, Thrift, 2005).

In attesa dell'avvio dei lavori di restauro, il manufatto è sede di variegata attività temporanee, il *Workout Pasubio*. L'immobile, grazie all'esperienza dal forte spessore civile, è diventato nodo qualificante del programma di rigenerazione urbana intrapreso dall'Amministrazione in vista della ricorrenza dei 2200 anni dalla fondazione della città, nel 2017. Con il concorso di enti pubblici, centri di alta formazione, istituzioni culturali e del sistema produttivo e associativo, la città ha adottato una strategia di *cultural plannig*, funzionale alla pianificazione territoriale nel recupero del patrimonio pubblico monumentale. Quest'ultimo opera in sinergia con le industrie culturali per rilanciare la crescita socioeconomica, come espresso dal concetto di 'città creative', con possibili ricadute positive per il territorio coinvolto in strategie culturali e economiche integrate (Regione Emilia-Romagna, 2009; Lino, 2015). La filiera gastronomica è il settore di traino e la partecipazione a programmi comunitari è intesa come mezzo per far riemergere dall'oblio antiche centralità urbane, il cui restauro è rimasto imbrigliato nella complessità dei processi decisionali della pubblica amministrazione. Il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), pone un forte accento sulla *Smart Specialization Strategy*, e la regione Emilia-Romagna ha declinato i temi e le priorità di intervento dell'Agenda Urbana nell'Asse 6 'Città attrattive e partecipate'. Parma ha scelto di indirizzare le risorse alla creazione del laboratorio 'Parma. Cultura dell'eccellenza alimentare' e al restauro dell'ex convento di San Paolo che lo accoglierà. L'intervento vuole essere il primo di un programma di rigenerazione urbana che investe l'intero centro storico e le aree periurbane. La logica che sottende l'operazione è la medesima: realizzare laboratori, i 'Distretti socio-culturali', ognuno con funzione specifica (Fig. 1).

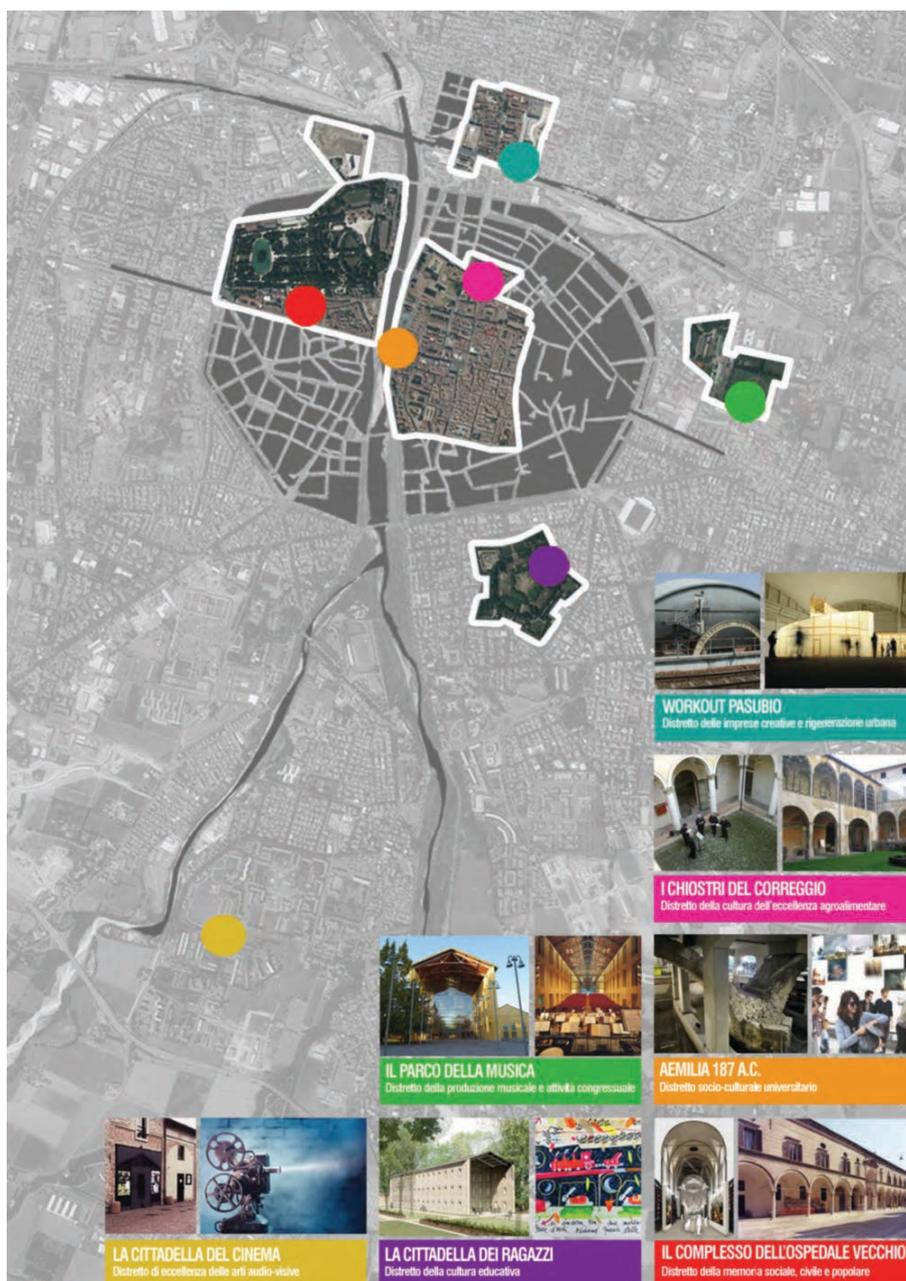


Figura 1 | I Distretti socio-culturali.
Fonte: Comune di Parma.

3 | Processi di riqualificazione diffusa e il nuovo PSC

Affrontare alla scala edilizia il tema della rigenerazione urbana rappresenta un nodo critico che obbliga a considerare diversi fattori, variabili in funzione di un quadro legislativo nazionale e regionale *in fieri*. Si vedano ad esempio il nuovo Conto termico 2.0 entrato in vigore a metà 2016, o a livello regionale il bando POR-FESR, Asse 4, che stanZIA 20 milioni per il retrofit degli edifici pubblici, non ancora pubblicato mentre scriviamo. In un quadro normativo ancora incerto, hanno acquisito rilievo le iniziative su base volontaria che mettono in rapporto diretto i Comuni e l'Unione Europea. Il Patto dei Sindaci che impegna gli enti sottoscrittori all'adozione di un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) con *focus* sulla mitigazione dei cambiamenti climatici e la successiva iniziativa *Mayors Adapt*, più attenta agli aspetti adattativi, si basano sul coinvolgimento delle autorità locali per promuovere lo sviluppo di strategie mirate alle diverse realtà da integrare, là dove opportuno, ai piani esistenti (Guerrieri M., Schibel K.L., 2014). Con l'approvazione del PAES nel 2014, il Comune di Parma si è dotato di uno strumento che fornisce la cornice all'interno della quale trovano coerenza i contenuti dei programmi, dei piani e dei regolamenti tecnico normativi.

Per la rigenerazione dei quartieri periferici realizzati tra gli anni '60 e '80 del secolo scorso il PAES propone il progetto 'Condomini sostenibili', con il coinvolgimento di Energy Service Company. Lo schema prevede la costituzione di un fondo rotativo volto al finanziamento a tassi agevolati di misure di efficienza energetica ed energie rinnovabili, per la cui impostazione il Comune di Parma ha ottenuto finanziamenti comunitari (Baldini et alii, 2015). Ma gli aspetti più interessanti sono nel PSC in corso di redazione¹.

L'arresto dell'espansione urbanistica del decennio 1996-2006, regolata dal PRG del 2001 e dal primo PSC, ha portato alla naturale scadenza molte aree inserite nella pianificazione operativa. A fronte delle molteplici realizzazioni rese possibili dall'accelerata attuazione del Piano Operativo Comunale (POC) e delle sue varianti, sono uscite dai processi attuativi, retrocedendo al PSC, aree di trasformazione che coprono una superficie territoriale pari a mq 774.282 (non urbanizzata ca. 125.000 mq) corrispondente a una Superficie lorda utile (Slu) di 336.000 mq. Metà delle aree appartiene ad ambiti di riqualificazione. Parallelamente, l'attività edilizia ha segnato un rallentamento, portando a un decremento delle entrate derivanti da oneri collegati ai processi costruttivi dell'ordine del 27.39% nel settennato 2008-2014. Gli effetti delle condizioni congiunturali hanno reso evidente la precoce obsolescenza del PSC vigente. Il nuovo strumento opta per la riqualificazione diffusa del patrimonio edilizio caratterizzato da prestazioni energetiche e da condizioni di sicurezza inadeguate.

Gli studi integrativi del Quadro Conoscitivo del PSC propongono per la città consolidata modelli che ne offrono una rappresentazione in funzione di diverse possibilità di conservazione/densificazione e assegnano allo spazio periurbano il compito di ricostituire la *forma urbis*. Alla prefigurazione di un parco agricolo è affidata l'integrazione tra la conformazione della struttura urbana e il sistema territoriale in cui essa è inserita. Attraverso il rafforzamento della rete centuriata, il ripristino del paesaggio di pianura e con interventi di restituzione al suolo agricolo di aree urbanizzate, il piano punta alla valorizzazione economica e colturale delle produzioni agricole di qualità e al recupero del paesaggio agrario storico. Ma è nelle politiche multiscalari rivolte alla riqualificazione urbana e soprattutto nell'attenzione verso la città diffusa, che crediamo risiedano le principali innovazioni.

Prima di affrontare l'argomento, riteniamo utile fare un cenno al Potenziale di comunità, un indicatore rapportato alla dimensione del vicinato, che misura la ricchezza della collettività in relazione alla localizzazione dei servizi e alla loro accessibilità. «L'analisi dei potenziali di comunità punta a mettere in luce le componenti territoriali che costituiscono la rete connettiva della comunità nei quartieri, individuando così i capisaldi del riconoscimento identitario degli abitanti e dell'efficace distribuzione dei servizi di vicinato» (Burdett R., et al. 2010: 43-44). L'approccio metodologico², sviluppato da Caire nell'ambito della redazione del *Masterplan* dei quartieri di Parma, ha evidenziato quali siano gli ambiti urbanizzati dotati dei requisiti indispensabili a una rete locale di comunità, avendo posto la vivibilità come preconditione allo sviluppo sostenibile della città esistente (Manfredi F., 2013). Il modello mostra la polarizzazione dei servizi nel centro storico e nei quartieri realizzati a partire dal secondo dopoguerra in forza di piani di lottizzazione e nei quartieri Peep.

Le politiche di intervento volte alla riqualificazione proposte dal PSC, incardinandosi sulla geografia dei potenziali di comunità, ruotano attorno alla relazione tra l'organizzazione spaziale e il benessere individuale e collettivo in una logica di welfare urbano che il PSC si pone l'obiettivo di aumentare. Il modello assunto è la città compatta, tipico dei centri storici italiani in cui densità, complessità e ibridazione degli usi si pongono come elementi di contagio nei processi di intervento sull'esistente.

Il tema viene trattato distinguendo i sub-ambiti di riqualificazione, collocati principalmente a corona del centro urbano, dalla rigenerazione dei tessuti complessi. Ai primi, che riassorbono, rimodulandone i confini alcuni dei sub-ambiti di riqualificazione già presenti nel PSC vigente, è affidata larga parte della manovra insediativa. Essi diventano il bacino in cui si rendono disponibili ca. 800.000 mq di superficie lorda utile (Slu), il 50% della quale destinata a usi residenziali. Attraverso processi di densificazione, i medesimi sub-ambiti sarebbero in grado di accogliere ulteriore Slu, utile a soddisfare le esigenze di crescita della città nei prossimi decenni (Comune di Parma, 2016).

¹ Il Documento Preliminare del nuovo PSC, redatto da Richard Burdett, Caire-Urbanistica, Ambiter e Nord Progetti, era stato presentato alla città e discusso nell'ambito della Conferenza di Pianificazione nel 2011. La caduta della Giunta Comunale, ne ha impedito l'adozione. La stessa ATI sta lavorando allo strumento secondo le linee d'indirizzo della nuova Amministrazione.

² Il Potenziale di comunità è calcolato a partire dalla individuazione e geolocalizzazione in un sistema GIS, dei servizi esistenti sul territorio e dalla valutazione della loro accessibilità pedonale, misurata in un tempo ottimale di 5'. Il valore è ponderato in funzione dell'entità del bacino d'utenza.

Seguendo una prassi già sperimentata con successo dal Comune di Parma, all'interno di ogni sub-ambito si persegue la *mixité* sociale assegnando quote di edilizia residenziale sociale. La *mixité* funzionale è cercata istituendo un principio di indifferenza che, ribaltando il modello corrente, individua i soli usi non ammissibili, valutati caso per caso. Il piano rimanda alla fase attuativa e alla negoziazione tra soggetto pubblico e privato, la definizione delle funzioni insediabili, operando in tal modo una liberalizzazione controllata, nel tentativo di superare lo *zoning* funzionale.

La rappresentazione della città consolidata è invece suddivisa in macrosettori a cui sono assegnate possibilità d'intervento, distinte a seconda dei diversi gradi di trasformazione possibili e valutate attraverso un progetto urbano di dettaglio allargato a un più esteso, seppur circoscritto ambito. Si distinguono così aree sottoposte a disciplina di conservazione morfologica, relative al centro storico e ai tessuti consolidati di particolare qualità e valore nei quali si escludono gli interventi di ristrutturazione urbanistica, aree sottoposte a conservazione volumetrica e aree passibili di densificazione. Il piano riconosce la forza del disegno spaziale insito nei quartieri storici della città pubblica (INA Casa e Peep) e ne individua il perimetro, rimandando alle fasi attuative la definizione dei livelli d'intervento.

Al POC sono affidati i compiti di riconoscere ulteriori sub-ambiti di riqualificazione nei tessuti consolidati e di modularne l'attuazione, in un confronto ritmato nel tempo con le istanze della domanda sociale e economica delle proprietà.

La leva della sostenibilità economica è la defiscalizzazione degli interventi di riqualificazione. Una prima deroga all'applicazione della disciplina perequativa del PSC vigente è stata anticipata dal piano urbanistico attuativo della ex Bormioli, storica industria vetraria che sorge nel settore nord di Parma, la cui realizzazione sta, almeno per ora, concludendo la stagione dei grandi piani di riqualificazione degli insediamenti produttivi dismessi.

Seguendo una linea d'indirizzo del PAES, il piano propone che la redistribuzione sociale del plusvalore, il contributo perequativo generato dagli interventi di trasformazione, anziché essere indirizzata all'acquisizione di suoli finalizzati prevalentemente a obiettivi di natura ambientale, possa essere convertita in crediti di sostenibilità urbana da investire nel retrofit energetico e sismico della città consolidata. Parte delle risorse così ottenute potrebbe confluire nel fondo rotativo previsto dal PAES per il progetto 'Condomini sostenibili'.

4 | Conclusioni

Possiamo facilmente percepire nella morfologia urbana il mutamento delle sue componenti: la compattezza e complessità dei centri storici, la maggior dispersione della città moderna nella quale si riconosce la matrice razionale e funzionalista delle realizzazioni dell'edilizia economico popolare, ormai storicizzata. Lo sviluppo urbano ha eliminato l'isolamento iniziale dei quartieri residenziali realizzati nel secondo dopoguerra in forza di piani di lottizzazione e dei quartieri Peep e, grazie alla dotazione dei servizi nel frattempo realizzati nonché alla stabilità della popolazione, questi sono diventati luoghi in cui si sono consolidate le reti sociali. È soprattutto in queste zone periferiche che si concentrano le 'case del boom', edifici che stanno mostrando segni di inadeguatezza ai rischi, quello sismico e idraulico *in primis*, e di obsolescenza anche tecnologica. Ma è qui che si concentra larga parte del patrimonio del ceto medio e ogni trasformazione anche minuta, può avere impatti cumulativi potenzialmente molto ampi (Zanfi, 2013; 2014). Se consideriamo inoltre che in questi quartieri si registra un'alta permanenza dei proprietari originari, i temi dell'adattamento ambientale acquistano un rilievo ancora più importante. Le alte temperature hanno infatti un impatto particolarmente negativo sulla popolazione più fragile, in particolar modo sugli anziani e il rischio aumenta nelle zone fortemente urbanizzate (Morabito M. et alii, 2015). Se si confronta il dato reale con la norma urbanistica, si nota che anche nei quartieri della lottizzazione, si conservano margini di potenzialità edificatoria (Sirocchi, 2014/2015) (Fig.2). Diventa allora importante assumere il progetto di suolo nella ricomposizione delle diverse scale del territorio. Intervenire sull'esistente componendo una sequenza di «luoghi riconoscibili che riescano a esprimere il senso di uno spazio urbano: il senso, non la funzione e nemmeno il ruolo» (Secchi, 2015: 97). Gli usi sono mutevoli nel tempo, così come il ruolo degli spazi pubblici rispetto alla vita economica e sociale, ma non così il senso dei luoghi rispetto all'intera compagine urbana (Secchi, 2015).

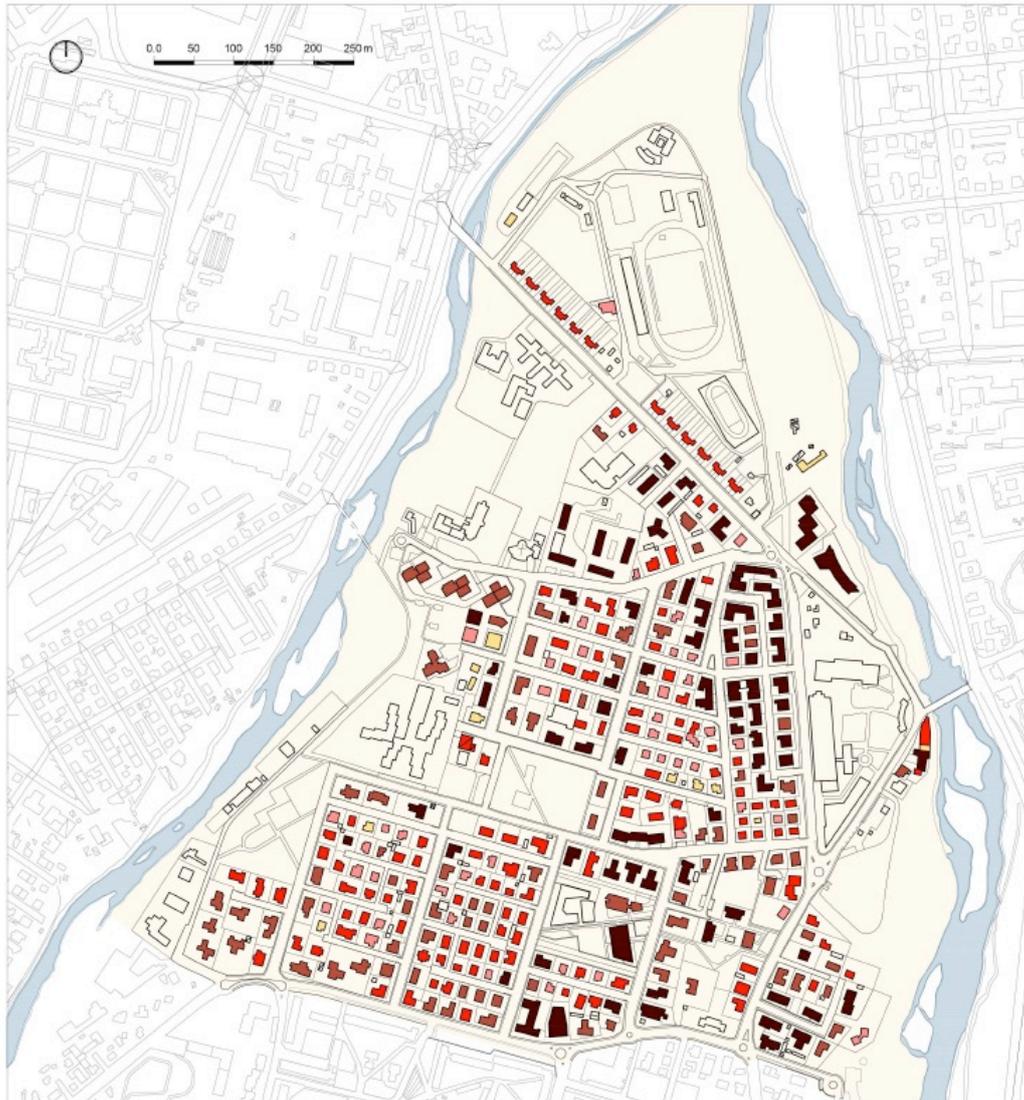


Figura 2 | Calcolo della potenzialità edificatoria del quartiere Navetta in Parma.
Fonte: Sirocchi, 2014/2015.

Attribuzioni

La redazione della parte 1 è di Michele Zazzi, la redazione delle restanti è di Patrizia Rota.

Riferimenti bibliografici

Amin A., Thrift N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, il Mulino, Bologna; (2001), *Cities. Reimagining the Urban*, Polity Press, Cambridge.

Baldini U., Rota P., Zazzi M. (2015), "Tecniche urbanistiche innovative per affrontare il cambiamento climatico", in *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive; Proc. XVIII Conf. Nation. SIU*. Venice, 11-13 June 2015. Roma-Milano: Planum Publisher: 637-64.

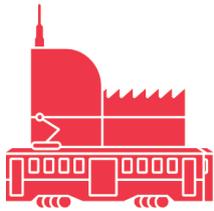
De Pieri F., Bonomo B., Caramellino G., Zanfi F. (2013), *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Donzelli editore, Roma.

- De Seta C. (1996), *La città europea. Origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, ed. 2010, il Saggiatore, Milano.
- Giordano F., Rizzitiello F., Ndong C., Scaramella A. (2014), “Adattamento ai cambiamenti climatici nelle città italiane: risultati del questionario ISPRA”, *Focus su la città e la sfida dei cambiamenti climatici. Qualità dell'ambiente urbano. X Rapporto*, n. 54, pp. 225-243.
- Guerrieri M., Schibel K.-L. (2014), “Mayors Adapt – Diventare resilienti localmente in Europa”, *Focus su la città e la sfida dei cambiamenti climatici. Qualità dell'ambiente urbano. X Rapporto*, n. 54, pp. 211-218.
- Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione*, Franco Angeli, Milano
- Lino, B. 2015. “Periferie (e) questione urbana: creatività, pratiche informali e innovazione sociale”, in *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive; Proc. XVIII Conf. Nation. SIU*. Venice, 11-13 June 2015. Roma-Milano: Planum Publisher: 118-1122.
- Manfredi F. (2013), *Community Governance. Comunità in azione*, Cacucci Editore, Bari.
- Morabito M., Crisci A., Gioli B., Gualtieri G., Toscano P., Di Stefano V., Orlandini S., Gensini, G.F. (2015), “Urban-Hazard Risk Analysis: Mapping of Heat-Related Risks in the Elderly in Major Italian Cities”, *PLoS One*, 10(5), Koustuv Dalal, Örebro University.
- Piccinini M. (2013), “Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna”, in *Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, n.6.
- Rykwert J. (2010), “Il patrimonio è ciò entro cui siamo”, in Andriani C. (a cura di), *Il patrimonio e l'abitare*, Donzelli, Roma.
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi, B. (2015), “Progetto di suolo”, in Fini G. (a cura di), *Bernardo Secchi. Il futuro si costruisce giorno per giorno. Riflessioni su spazio, società e progresso*, Donzelli editore, Milano.
- Sirocchi Giulia (2014/2015), *Rigenerare la città dei ceti medi. Il caso del 'Quartiere Navetta' in Parma*, Tesi di laurea, Università di Parma, Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente, del Territorio e Architettura, relatore Michele Zazzi, correlatore Patrizia Rota.
- Zanfi F. (2014), “Le case del boom nella città contemporanea. Un'interpretazione e un programma di lavoro”, in Calafati A. G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli editore, Roma, pp. 371-399.

Sitografia

- Burdett R., Caire-Urbanistica, Ambiter, Ufficio di Piano (2010), Rapporto sul quadro conoscitivo pianificazione territoriale. comune.parma.it/cgi-bin/allegati/TipoTavole/PSC%20-%20Piano%20Strutturale%20Comunale/Approvazione%20Documento%20Preliminare%20Variante%20Generale%20al%20PSC/PSC_Rapporto%20sul%20Quadro%20Conoscitivo.pdf
- Camera dei Deputati, *Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione*, n.83/2, 2015
documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/AM0051b.pdf
- Comune di Parma (2015), *Parma 2017. Città candidata a Capitale Italiana della cultura*, drive.google.com/file/d/0B8syW3jZD-WTOWVfTURVU2ZWETQ/view?usp=sharing
- Comune di Parma (2015), *POR-FESR Regione Emilia-Romagna 2014-2020. Asse 6 Città attrattive e partecipate*, Allegato alla Delibera di Giunta Comunale n.342/2015
www.comune.parma.it
- Comune di Parma, *Percorso partecipativo del nuovo PSC*, anno 2016
www.comune.parma.it/psc-parma.aspx
- Infinite Solutions*, *The Delft Saving Fund* disponibile su Energy Cities, sezione Projects, Infinite Solutions (Lead) anno 2014
www.energy-cities.eu/IMG/pdf/infinite_solutions_delft-2.pdf
- PAES Parma disponibile su Comune di Parma, sezione Elenco siti tematici – Patto dei Sindaci – PAES:
www.comune.parma.it/comune/Paes.aspx
- Regione Emilia-Romagna, Guida al Programma Operativo regionale POR-FESR 2014/2020
www.regione.emilia-romagna.it/fesr/por-fesr/por2014-2020/documenti/guida-al-programma-operativo-regionale-fesr-2014-20
- Regione Emilia-Romagna, Deliberazione di Giunta n.614/2015, POR FESR Emilia Romagna 2014-2020, Asse 6 “Città attrattive e partecipate: approvazione dello schema di protocollo d' intesa per l'attuazione dell'asse 6 e costituzione del laboratorio urbano”

www.regione.emilia-romagna.it/fesr/por-fesr/por2014-2020/documenti/asse-6/approvazione-schema-di-protocollo-d'intesa-e-costituzione-del-laboratorio-urbano
Regione Emilia-Romagna (2012), *C/C Cultura & Creatività ricchezza per l'Emilia-Romagna*.
www.ervet.it/ervet/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Rapporto_CC_20apr2012.pdf
Tondelli S. (2013), "Lo stato della pianificazione in Emilia-Romagna", in *Ingenio. Sistema integrato di informazione per l'ingegnere*
www.ingenio.web.it/immagini/Articolo/pdf
Tardiola A., "Il welfare territorial", in *Astrid Rassegna*, 22/2011
www.arezzogiovani.it/pastoralesanitaria/blog/wp-content/uploads/2011/01/WelfareterritorialeTardiola-A_18_05_111.pdf
Unione Europea, Comitato delle Regioni (2009), Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello
impiego.formez.it/sites/all/files/Libro%20Bianco%20Governance%20multilivello.pdf



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Rigenerazione di aree produttive dismesse nel territorio della Val Chisone in Piemonte. L'ex setificio Gütermann di Perosa Argentina

Federica Scaffidi

Università degli Studi di Palermo – Fondazione Giovanni Gorla
DARCH - Dipartimento di Architettura
Email: federica.scaffidi@unipa.it
Tel: 329/4694477

Abstract

Il paper presenta i risultati parziali di un'attività di ricerca che l'autrice sta svolgendo in Piemonte nell'ambito del Bando Talenti della Società Civile promosso dalla Fondazione Giovanni Gorla e dalla Fondazione CRT, cofinanziato dall'associazione spagnola INCUNA (Industria, Cultura, Naturaleza) di Gijón. La ricerca riguarda le tematiche della rigenerazione partecipata delle aree produttive dismesse come risorsa per lo sviluppo territoriale. L'articolo si focalizza sul territorio della Val Chisone, situato nella provincia torinese e a stretto contatto con la realtà transfrontaliera. La ricerca pone l'attenzione sull'analisi delle peculiarità di questa valle che grazie alla sua posizione geografica strategica risulta essere un territorio particolarmente interessante per sviluppi territoriali futuri. Nella valle, infatti, sono presenti numerosi elementi di pregio naturalistico ed architettonico, potenzialità in grado di attrarre un turismo di nicchia o di massa, come nel caso del turismo sciistico dell'alta valle. In questo contesto di pregio paesaggistico e dalla forte potenzialità economica si collocano le aree reduci del florido passato produttivo ed estrattivo della valle, ormai, in parte o totalmente dismesse. All'interno di questo paper, l'autrice si sofferma su un caso specifico della Val Chisone, l'ex setificio Gütermann di Perosa Argentina; il quale è stato oggetto di numerosi iniziative culturali ad opera dell'associazione "Ecomuseo delle attività industriali di Perosa Argentina e valli Chisone e Germanasca".

Parole chiave: identity, inclusive processes, peri-urban renewal

Introduzione

La crisi della città contemporanea, che si esplicita da un lato con i problemi di sprawl urbano e a livello socio-economico con una perdita sempre maggiore d'identità ed episodi di delocalizzazione delle imprese, ha causato un cambiamento nello stile di vita dei suoi abitanti e dei fruitori; ha generato nuovi flussi, spostamenti e continui fenomeni di abbandono del nuovo. In quest'epoca in cui la società deve far fronte ai problemi legati alla questione economica e all'emergenza ambientale, è necessario pensare a strategie di gestione del territorio che sviluppino nuovi paradigmi. «Il paradigma del riciclo [...] la pratica del riciclo degli spazi e dei tessuti urbani è necessariamente contestuale e adattiva» (Ricci, 2013, p.42). pertanto, occorrono paradigmi che mirino alla rigenerazione, che promuovano obiettivi di qualità e che siano maggiormente inclusivi. La pianificazione territoriale, pertanto, ricopre un ruolo fondamentale nella riattivazione dei capitali territoriali. Questi ultimi, costituiscono un'opportunità per il territorio, lo caratterizzano e ne esaltano le specificità.

Le aree produttive dismesse, insieme ad altri elementi caratterizzanti l'immagine di un paesaggio in stato di degrado, come ad esempio i drosscapes, rappresentano un'occasione per il territorio, per riqualificarlo e creare connessioni tra armature e scale differenti: «Le aree sottoposte all'azione progettuale di re-ciclo funzionano come un "germoglio" che a partire dalla fase di indifferenziazione causata dall'abbandono,

dalla dismissione o dalla marginalità iniziano a generare nuovo tessuto connettivo, nuovi organi centrali, concorrendo all'attivazione del nuovo ciclo di vita» (Carta, 2013, p.63).

«L'armatura culturale»¹ della Val Chisone: le ex aree produttive ed estrattive come risorsa locale

La Val Chisone, situata nella regione Piemonte, è ben collegata a livello infrastrutturale grazie alla presenza delle strade statali, regionali e provinciali. La rete ferroviaria e l'autostrada, inoltre, connettono Torino a Pinerolo (prima cittadina della Val Chisone, provenendo dal capoluogo); mentre la fitta rete di autolinee consente giornalmente e in più fasce orarie, una maggiore relazione tra i comuni del luogo e il sistema metropolitano torinese. Il paesaggio della valle è attraversato da percorsi, strade, mulattiere che mettono in relazione le cittadine con il patrimonio locale. Come si evince dalle schede degli ambiti del Piano Paesaggistico Regionale, il territorio è di particolare pregio naturalistico e culturale, lo dimostra l'esistenza di alberi monumentali, del SIC della Val Tronca e dei due parchi naturali Orsiera-Rocciavre (SIC e ZPS) e Gran Bosco di Salbertrand. La valle è interessata da elementi caratterizzanti la cultura occitana (balli, strumenti musicali, artigianato) e dalla presenza di alcune emergenze culturali, ne sono un esempio le architetture della fine degli anni '20 di Vittorio Bonadé Bottino; gli ex Sanatori² "Edoardo Agnelli" e "Tina Nasi Agnelli"; alcune architetture religiose che testimoniano il radicamento sul territorio della comunità valdese, vi sono infatti scuole, edifici sociali e chiese. Il piano paesaggistico rileva anche la presenza di alcune borgate di pregio architettonico, di sistemi fortificatori come il Forte di Fenestrelle ed esemplari di patrimonio produttivo ed estrattivo nella bassa valle (tra Perosa Argentina e San Germano Chisone), connesso soprattutto alle attività tessili, minerarie e metallurgiche.

L'area dell'alta valle, invece, ha avuto uno sviluppo economico principalmente legato al turismo sciistico, in seguito agli interventi sviluppati in previsione delle Olimpiadi invernali del 2006 e grazie alla nascita della "Unione Montana dei Comuni Olimpici Via Lattea" che ha creato un'unione transfrontaliera tra Italia e Francia.

Le attività produttive fiorite in Val Chisone sono state il risultato dei cambiamenti politici ed economici vissuti dalla valle, conseguenza delle trasformazioni culturali che hanno portato alla creazione di nuove colture nell'agricoltura locale, nuovi mestieri, diversi modi di vivere e tecniche costruttive.

«In Val Chisone coesistono una cultura contadina e una mineraria» (Santiano, 1996a, p. 131); la valle, infatti, può vantare una fitta rete patrimoniale, esito del proprio passato produttivo. In particolare, il PPR sottolinea l'esistenza di opifici, abitazioni operaie, edifici per attività sociali e le industrie tessili di Perosa Argentina, quali il setificio Gütermann e il cotonificio Abegg. Questi interventi hanno contribuito alla formazione di un'armatura culturale densa di risorse produttive dismesse, che aspetta di essere portata alla luce ed inserita all'interno di un sistema integrato. Vi sono presenti numerosi edifici che in passato erano rivolti alla lavorazione delle materie prime, si tratta di cotonifici, setifici, lanifici e cartiere; luoghi devoluti alla produzione di energia, quali mulini e centrali per la produzione di energia elettrica; zone destinate ad attività estrattive, in particolare sono diffuse le miniere di talco e grafite.

L'arresto di queste realtà industriali ha causato un progressivo processo di dismissione, generando un conseguente stato di degrado dal negativo impatto paesaggistico. Tuttavia, come si evince dal PPR, la valle è interessata da alcuni fenomeni di valorizzazione e da tentativi di salvaguardia del patrimonio industriale. Essenzialmente sono stati realizzati dei processi di musealizzazione di questi beni, degli esempi sono il Museo della Storia della Meccanica e del Cuscinetto di Villar Perosa e l'Ecomuseo di Perosa Argentina.

Il passato produttivo di Perosa Argentina: l'ex setificio Gütermann

Il comune di Perosa Argentina, situato nel punto d'incontro tra i fiumi Germanasca e Chisone, ha fatto dell'acqua la risorsa primaria del proprio sviluppo economico. L'economia locale, infatti, fin dal 1800, è stata orientata attorno alla produzione di energia idraulica, la quale alimentava i frantoi, i martinetti³ e i mulini collocati lungo il territorio. All'interno del comune e nelle aree limitrofe, si individua un insieme di funzioni culturali che potrebbero dar luogo ad un nuovo sviluppo sociale, culturale e produttivo. Il settore maggiormente sviluppato è stato quello tessile; oltre all'ex setificio Gütermann, la cittadina vanta la filanda Dolmida, edificata nel 1835, principalmente utilizzata per la lavorazione dei cascami ed adibita ad edilizia economica popolare negli anni '50 del '900 (Ronchetta, 1996). Un altro elemento di notevole interesse, utile per la realizzazione di una rete tra le ex aree produttive presenti sul territorio comunale è il cotonificio

¹ Carta M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

² Il sanatorio era un istituto ospedaliero immerso nella natura e devoluto principalmente alla cura della tubercolosi.

³ Il martinetto è una macchina utilizzata per sollevare grandi pesi a piccola altezza.

o manifattura di Perosa. Quest'ultimo, realizzato nel 1882, era alimentato da una centrale idroelettrica che utilizzava le acque del fiume Chisone per produrre energia. Nuovamente, viene evocata la figura dell'acqua, che sottolinea lo stretto legame che vi è tra risorsa primaria e realtà produttiva. Tale elemento, caratteristico del luogo, come di altri esempi di processi produttivi, può dare origine ad un interessante progetto futuro di rigenerazione urbana multiscalare, che fonda le proprie radici sull'esistente *liaison* presente tra acqua e industria, tra elementi puntuali e sistemi connettivi.

All'interno di questa rete di aree dal passato produttivo, situate all'interno del comune di Perosa Argentina, si inserisce l'ex setificio Gütermann, realizzato nel 1875, da Benedetto Berthelot, il quale ha edificato uno stabilimento per la macerazione e la pettinatura dei cascami. Berthelot fece costruire un nuovo canale che captava l'acqua e la trasportava fino alla centralina sita di fronte l'edificio (Ceredi, 1982a). A partire da questa attività produttiva, la cittadina ha iniziato a vivere una profonda metamorfosi.

La famiglia Gütermann, nel 1884, ha rilevato il setificio e ha cambiato le sorti del territorio. Ben presto l'attività produttiva ha modificato lo stile di vita ed il paesaggio urbano della valle grazie alla realizzazione di abitazioni per i dipendenti (in parte già edificate da Berthelot) e di attività sociali e assistenziali come convitti, mense, asili e scuole (Ceredi, 1982b). Il contatto con l'acqua si ripresenta anche nell'attività dei Gütermann, i quali hanno sostituito la precedente centrale del Chisone inferiore e ne hanno edificato una nuova che utilizzava le acque del fiume Germanasca. Quest'ultima, provvedeva anche alla distribuzione dell'energia per uso privato e pubblico, risultando una risorsa innovativa per la valle. Tuttavia, le nuove tecnologie e l'uso delle fibre sintetiche ha portato al fallimento dei Gütermann. L'attività è stata ceduta all'azienda Cascami Seta, poi Filserta Spa che ha chiuso definitivamente l'impianto nel recente 2001. Con il trascorrere del tempo e la progressiva deindustrializzazione, infatti, si è assistito all'abbandono di queste realtà produttive risultando, ad oggi, totalmente e/o in parte dismesse.

Negli anni '90 del '900, un gruppo di volontari ha creato l'associazione Ecomuseo delle attività industriali di Perosa Argentina e valli Chisone e Germanasca, con lo scopo di raccogliere, conservare e valorizzare il patrimonio e le testimonianze delle attività lavorative della zona, in collaborazione con le amministrazioni locali. Nacque così l'Ecomuseo. Gli interventi sviluppati sul territorio dall'associazione sono stati rivolti al recupero della storia del luogo, attraverso la raccolta delle memorie orali, la salvaguardia dei macchinari e dei documenti storici (libri contabili, disegni dei macchinari) dell'ex setificio Gütermann e di altre realtà produttive abbandonate. L'associazione ha portato avanti degli interventi di restauro di alcuni elementi storici dell'ex setificio, ad esempio il carro anticendio originario del 1800 e ha sviluppato un progetto di riuso e ristrutturazione dell'ex Convitto Gütermann. Le attività dell'Ecomuseo sono volte a sensibilizzare la cittadinanza al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio della valle, specialmente quello produttivo dismesso e mirano ad attuare un coinvolgimento attivo della popolazione, organizzando eventi e predisponendo percorsi storici sul territorio. L'associazione, infatti, ha realizzato un itinerario sul passato industriale di Perosa Argentina che ripercorre gli ex stabilimenti storici e le strutture di carattere assistenziale e sociale che sono state realizzate negli anni.

Passato, Presente e Futuro: occasioni di rigenerazione urbana multiscalare partecipata

Il territorio della Val Chisone, in passato, è stato oggetto di interessanti interventi di valorizzazione locale riguardanti la promozione del turismo sportivo e il recupero del patrimonio minerario della valle. Nel 1994, infatti, l'ex Comunità Montana Valli Chisone e Germanasca ha presentato un progetto europeo di musealizzazione delle miniere transfrontaliere, che vedeva l'abbattimento dei confini riguardanti le realtà estrattive italiane e francesi (Santiano, 1996b). Il progetto, il cui nome era Interreg-ALPES, si poneva l'obiettivo di creare nuove identità per il territorio, stimolando la fruizione del patrimonio e modificando l'offerta in modo da essere più comunicativa e didattica (Santiano, 1996c). Quest'ultimo mirava ad un maggior coinvolgimento del pubblico, realizzando paesaggi sensoriali che invitassero il fruitore ad una ricostruzione storica del luogo.

La valle è stata, inoltre, oggetto di interessanti interventi riguardanti le infrastrutture sportive per le Olimpiadi invernali del 2006, questo ha portato un grande beneficio alla valle, in termini economici e di turismo (Bartaletti, 2008). L'intervento di riqualificazione paesaggistica del territorio di Perosa Argentina previsto per le Olimpiadi del 2006, si è posto l'obiettivo di identificare alcuni elementi di interesse storico-culturale. Il percorso progettuale, infatti, proponeva l'individuazione della memoria storica del luogo, l'analisi di alcune tematiche e di "immagini" che hanno caratterizzato il territorio urbano di Perosa (Falletti, Mortari, Savino, 2003). I temi conduttori di questo processo riguardavano le tre risorse del luogo: l'acqua, la pietra e il tessile.

L'acqua, come scritto nel paragrafo precedente, è stata un'importante risorsa per il territorio e ha consentito una progressiva industrializzazione del comune.

La pietra è il simbolo di Perosa; la sua estrazione, la lavorazione e l'uso fanno parte della tradizione locale. Il settore tessile è un altro punto di forza della realtà perosina. Una delle attività industriali più floride per il territorio è stata la lavorazione del cotone e della seta. In seguito alla nascita degli stabilimenti industriali il tessuto urbano ha vissuto un crescente sviluppo, assumendo forme e dimensioni diverse.

Attualmente, il territorio non è oggetto di importanti interventi di rigenerazione; tuttavia, offre l'opportunità di creare un nuovo sviluppo culturale, turistico e produttivo, dando luogo ad un'economia basata sulla cultura e sull'inclusione sociale. Come si evidenzia dall'esperienza dell'Ecomuseo di Perosa, dalle iniziative da loro promosse per il coinvolgimento di un pubblico sempre più ampio ed interessato alla rigenerazione delle risorse culturali *in situ*, risulta fondamentale definire una nuova visione di futuro per il territorio della valle. Un futuro proattivo che proponga realtà partecipative, che adotti un modello di «amministrazione condivisa», così come definito dall'associazione Labsus, al fine di rendere più omogenee ed integrate con il contesto le decisioni degli enti locali.

La valle, ben connessa alla città di Torino e al territorio francese, gode di una posizione geografica strategica e dal potenziale attrattivo. Tale caratteristica è avvalorata dall'esistenza di beni architettonici e naturalistici di pregio, come quelli produttivi ed estrattivi e dalla presenza di cittadini attivi e di associazioni culturali attenti alla conservazione, valorizzazione e rigenerazione del patrimonio locale. La valle vanta anche un altro elemento attrattore, il turismo sciistico, il quale, insieme alle altre peculiarità fanno di questa zona del Piemonte una realtà dall'elevata energia propulsiva che potrebbe essere convogliata per "risvegliare" il territorio e attuare interventi di rigenerazione già realizzati in altri contesti simili. Nella limitrofa Valle Germanasca, è stata sviluppata un'importante iniziativa di rigenerazione. Lo "scoprimerino" di Prali, infatti, consente ai visitatori di accedere all'interno delle miniere di talco dismesse con dei percorsi in parte a piedi e in parte con dei trenini che congiuntamente all'Ecomuseo delle Miniere e della Valle Germanasca svolgono iniziative di interesse culturale. Medesime iniziative potrebbero essere sviluppate nel territorio della Val Chisone, le cui aree dismesse rappresentano un'occasione di rigenerazione urbana multiscale partecipata.

Si tratta di un sistema dalle grandi potenzialità, che necessita di interventi di pianificazione e *marketing* territoriale, mirati a sviluppare delle strategie che integrino i diversi livelli e armature di un territorio. Occorrono iniziative che potenzino gli aspetti legati alla sostenibilità ambientale, all'economia, alla cultura e che mettano in connessione le istituzioni con la popolazione, in un'ottica di "amministrazione condivisa" e di "cittadinanza attiva". Si evidenzia un sistema che mette in connessione differenti risorse territoriali e che riqualificato genererebbe una progressiva azione innovatrice, in linea con il nuovo paradigma della «Eco-Creative Age» (Carta, 2014, p.16).

Riferimenti bibliografici

- Bartaletti F. (2008), "Prospettive turistiche nelle alpi" in Massarotto A., *Politiche per lo sviluppo sostenibile della montagna*, FrancoAngeli, Milano pp.108-113.
- Carta M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Carta M. (2013), "Planning in the recycle age" in Marini S., Santangelo V. (a cura di), *Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*, Aracne, Roma.
- Carta M. (2014), *Reimagining Urbanism*, Trento, List.
- Ceredi D. (1982), *Gli stabilimenti industriali di Perosa Argentina*, Tipografia Valchisone, Perosa Argentina. 1982.
- Falletti S., Mortari I., Savino G., Progetto Strategico "Paesaggio 2006", Analisi paesaggistica degli ambiti vallivi interessati dalle Olimpiadi 2006 e primi studi di fattibilità, Citiemme, 2003.
- Ricci M. (2012), *Nuovi paradigmi*, Trento, List.
- Ricci M. (2013), "Recycle Footprint_Impronta da riciclo" in Marini S., Santangelo V. (a cura di), *Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*, Aracne, Roma.
- Ronchetta C. (1996), in AA.VV., *I luoghi del lavoro nel pinerolese: Tra mulini e fabbriche, centrali e miniere*, Celid, pp.141-148.
- Santiano S. (1996), "La valorizzazione del territorio in un progetto Interreg", in AA.VV., *I luoghi del lavoro nel pinerolese: Tra mulini e fabbriche, centrali e miniere*, Celid, pp.129-136.

Ecomuseo di Perosa Argentina, Mission.

Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, Schede degli ambiti, adottato con D.G.R. n. 20-1442 del 18 maggio 2015:

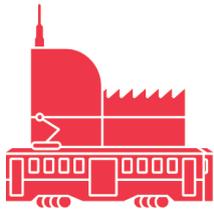
www.ecomuseoperosa.it/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=82.

Giovanni Arena, Il primo rapporto annuale di Labsus sull'amministrazione condivisa, disponibile su Labsus.org sezione Il Punto di Labsus:

www.labsus.org/2016/02/primo-rapporto-labsus-amministrazione-condivisa/.

Valli Chisone e Germanasca, disponibile su Provincia di Torino:

www.provincia.torino.gov.it/speciali/atrium/val_chisone/valle.htm.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Nuove strategie di piano per la città: il caso di Acireale

Sergio Tarquinio

Università degli Studi di Catania
LabPEAT, DICAR (Dipartimento d'Ingegneria Civile e Architettura)
Email: sergiotarquinio@gmail.com
Tel: +39 3346339387

Abstract

Molte città in Italia vivono un periodo di crisi.

Tra i vari ambiti urbani che manifestano tale disagio, spicca lo stato di fatto in cui versa il patrimonio storico-artistico-architettonico. Affiancato al degrado fisico cammina il disinteresse della cittadinanza verso i processi di pianificazione in atto nel territorio. L'alienazione del cittadino, che si ritrova soggetto passivo della progettazione urbana, si rispecchia nella sua noncuranza verso la "res publica".

Tale sentimento viene inoltre rafforzato dalle politiche urbane portate avanti dalla sfera pubblica, incapaci di soddisfare le esigenze della società e di aprirsi alle esperienze nazionali ed europee. In questo momento storico risulta dunque auspicabile un ripensamento della prassi pianificatoria, cercando nuovi approcci capaci di costruire pratiche cooperative e/o concertative tra i vari soggetti-attori della scena urbana.

Il paper presentato intende restituire e analizzare i primi risultati di un processo di progettazione partecipata volto a dotare il comune di Acireale di un P.R.G. partecipato. L'esperienza acese vuole porsi come esempio concreto di sperimentazione di una prassi urbanistica in cui il coinvolgimento e l'ascolto attivo delle realtà locali nella definizione di linee guida progettuali diventano condizioni necessarie per l'attecchimento di una qualsivoglia politica pianificatoria. Può tale modello divenire generatore di progettualità condivise e durature?

Parole chiave: governance, participation, urban policies.

1 | Introduzione

Nella 'società della conoscenza', espressione che a partire dal 2000¹ ha assunto sempre più importanza in ambito europeo, l'Università detiene un ruolo fondamentale. In qualità di centro di ricerca, produttore di innovazione nella conoscenza scientifica, essa ha il compito di aprirsi al territorio, alimentando la società con le sue pratiche e i suoi quadri di conoscenza. Tale ruolo risponde al nome di "terza missione" dell'Università, per sottolineare che gli atenei possono perseguire un nuovo fondamentale obiettivo accanto a quelli tradizionali dell'alta formazione e della ricerca scientifica: il dialogo con la società. Una delle modalità di interazione tra mondo universitario e società prende il nome di "terza missione culturale e sociale". Coniata dall'A.N.V.U.R. –Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca–, essa riguarda la produzione di beni pubblici che aumentano il generale livello di benessere della società, aventi contenuto culturale, sociale, educativo e di sviluppo di consapevolezza civile².

In questo quadro scientifico, e partendo dall'idea che il ricercatore non è più posto al di sopra dell'oggetto della sua indagine –Bateson, Lewin, Pizziolo & Micarelli, Jacob tra i più autorevoli– ma si trova in un contesto orizzontale di scambio-contaminazione delle pratiche e del sapere, si muove il presente *paper*.

¹ Il Consiglio europeo ha tenuto una sessione straordinaria il 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona per concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza.

² Per ulteriori approfondimenti si può consultare il documento dell'A.N.V.U.R.: La valutazione della terza missione nelle università italiane (13 Febbraio 2015), www.anvur.org/attachments/article/26/M~.pdf (ultimo accesso in data 16/05/16).

Tale report ha per obiettivo quello di descrivere, come contributo divulgativo, il processo di accompagnamento alla redazione del PRGC di Acireale da parte dell'Università di Catania, presentato prendendo in esame la metodologia, gli strumenti e le azioni adottate per la creazione di una nuova forma di *governance* urbana.

2 | Acireale: evoluzione socio-economica

Una città che fino agli inizi del XX secolo si presentava dal forte carattere agricolo-produttivo: terra di agrumeti per le eccellenti condizioni climatiche, terra di vigneti per la peculiare morfologia –Timpa– e per la composizione geologica del suo suolo –basalto lavico–. Un centro storico ricco di elementi di grande pregio storico-artistico, espressione di una borghesia vivace e dedita al commercio, non solo agricolo– numerosi sono i borghi di pescatori incastonati tra la Timpa e il mare– e di un clero molto radicato nel territorio. Una maestria artigianale che trova la sua massima espressione nel carnevale, con i maestri della lavorazione della carta pesta pronti a sfoggiare le loro creazioni allegoriche per le vie cittadine. Un fermento culturale che fino alla fine dello scorso secolo abbracciava l'intero centro storico, luogo di esposizioni d'arte e di festival del cinema e della musica.

Acireale era una città viva, in cui il grande patrimonio storico-architettonico faceva da sfondo ad una comunità vibrante. A partire dal dopoguerra però, le politiche urbanistiche del tempo, viziate dalle classiche regole speculative –dedite al consumo di suolo e al depauperamento delle risorse ambientali presenti nel territorio– hanno dato vita a quello *sprawl* urbano che ha gradualmente rimpiazzato i terreni agrumicoli e vinicoli. L'assenza di una lungimiranza pianificatoria si è tradotta in strumenti urbanistici sterili, volti più a rattoppare i buchi lasciati dai loro predecessori piuttosto che ad indirizzare il futuro della città sui binari del benessere sociale ed economico. La mancanza di politiche pubbliche appropriate per investire sui settori storicamente trainanti dell'economia acese si è così tradotta in un lento declino delle attività nevralgiche cittadine: il commercio legato alla produzione locale si è quasi del tutto estinto, lasciando a sporadiche e tenaci botteghe familiari l'onere –e non più l'onore– di rappresentare un settore in forte recessione. Analogo ragionamento può essere fatto per il comparto storico-culturale: il marcato processo di desertificazione del centro storico, in termini di attività commerciali, è stato amplificato da un disinteresse sia delle istituzioni che della compagine civica verso le manifestazioni culturali cittadine, dando il via ad una spirale recessiva, che si tradurrà nel giro di pochi anni in una cesura di buon parte delle attività culturali cittadine.

3 | Una nuova strategia di Piano: il P.R.G.C. partecipato

Lo stato attuale dello strumento urbanistico vigente si pone più come un ostacolo che come un trampolino verso un processo di rigenerazione fisica e sociale. Attualmente il territorio acese è governato da un piano regolatore il cui processo di redazione, avviato alla fine degli anni '90, e si è concluso con il decreto dell'A.R.T.A. nel 2003. I vincoli espropriativi introdotti hanno esaurito la propria validità già nel 2008, impedendo nel successivo tempo qualsiasi iniziativa di carattere pubblico senza una cospicua uscita di denaro. A oggi, dunque, ogni intervento pubblico non può essere attuato per mezzo dell'esproprio e gran parte delle attrezzature pubbliche previste dal piano non sono così realizzabili. Il processo di revisione del PRG risulta dunque necessario, oltre che per gli obblighi di legge, anche per colmare i 'vuoti' derivanti dalla decadenza di tali vincoli. Tale contingenza può divenire un'opportunità, l'occasione per la costruzione di un nuovo processo, innovativo sotto i profili della metodologia adottata e del modello di *governance* urbana che la accompagnerà.

Partendo da queste considerazioni, agli inizi del 2015 l'Università degli Studi di Catania, e specificatamente il "Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del Territorio" –LabPEAT³– sotto la guida del coordinatore scientifico, il professore Filippo Gravagno, sottoscrive un 'protocollo d'intesa' con il comune di Acireale per l'accompagnamento scientifico nella redazione del nuovo Piano Regolatore Generale comunale: 'Piano integrato di riordino e ecologico-urbanistico e di rivitalizzazione socio-economica del territorio'. Nel nome sono sintetizzate le principali caratteristiche che il nuovo piano si prefigge di avere, sottolineando così l'attenzione che verrà prestata alle dinamiche ecologiche presenti nel territorio e alle politiche di rivitalizzazione fisica e sociale.

Lo scollamento tra le istituzioni e la compagine sociale unita al campanilismo sia dei privati che delle associazioni presenti nel territorio avevano finora reso complicata qualsiasi forma di dialogo e di sinergia

³ Il LabPEAT, istituito nel 1996, è composto da giovani ricercatori/neo-laureati afferenti al Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura di Catania.

tra le varie componenti della città, minando a monte l'attecchimento delle politiche pubbliche fino ad allora portate avanti. Occorreva dunque, prima ancora di pensare a politiche e piani, costruire due canali di dialogo su cui poter pensare il futuro: il primo è quello tra istituzione e cittadinanza, il secondo tra gli stakeholder della stessa compagine civica –associazioni, professionisti, esponenti delle attività culturali e religiose, ecc. –. La possibilità di costruzione di queste connessioni è stata individuata nella progettazione partecipata, ovvero nella partecipazione della cittadinanza –in tutte le sue compagini– nei processi decisionali. La partecipazione della comunità ai processi decisionali della città, la «Democrazia Partecipativa» (Pateman, 1970), è infatti una condizione prioritaria che genera «legittimità degli organi di governo locale e consente loro di prendere decisioni più appropriate ed efficaci, grazie alla migliore conoscenza della realtà di riferimento» (Cugusi & Stocchiero, 2003). Trattasi di una forma di *governance* nel Sud Italia ancora sconosciuta. Un nuovo modello fondato sulla 'ricerca-azione partecipata' o P.A.R.

La *Participatory Action-Research*, nata formalmente alla fine degli anni '70 e influenzata dai lavori di Lewin⁴, è una metodologia che mira da una parte alla costruzione e alimentazione del capitale sociale e umano esistente nella città, attraverso l'implementazione di momenti e pratiche partecipative realmente inclusivi e capaci di facilitare il dialogo tra tutte le componenti e gli attori coinvolti nel processo, e dall'altra intende aumentare la consapevolezza dei partecipanti circa il loro valore all'interno della definizione dei processi in atto, costruire così «capitale sociale» (Jacobs, 1961)

Sotto tali premesse, nel mese di aprile del 2015 viene presentato il nuovo processo che porterà al PRGC partecipato, che si avvale di tre strumenti: Ufficio di Piano, Urban Center e SIT.

Il nuovo processo di generazione del piano e la sua dimensione partecipata richiedono delle competenze e delle esperienze che in parte esulano dai percorsi formativi e lavorativi dei funzionari dell'Ufficio Tecnico comunale. Per sviluppare un nuovo e più congruo quadro di conoscenze, tali tecnici sono stati affiancati dal team del LabPEAT, che si assume così il fondamentale ruolo di accompagnamento scientifico alla compagine istituzionale, fornendo quel quadro di conoscenze tecniche propedeutiche alla corretta gestione dello stesso processo partecipato. Parallelamente, gli stessi tecnici comunali coinvolti nella redazione del PRGC partecipano ad appositi corsi, istituiti dall'Ateneo, su temi legati alle politiche di animazione territoriale e sulla gestione e produzione di dati informatico-territoriali.

Sulla scorta dell'esperienza acquisita con 'La Casa della Città' a Catania⁵ nei primi anni 2000, e dopo aver analizzato i casi analoghi di Bologna e Milano, è stato costituito l'*urban center* di Acireale⁶, espressione della nuova dimensione inclusiva e partecipata con cui si sta strutturando il nuovo strumento urbanistico. Nell'ottica di «fornire un quadro di conoscenze adeguato per co-sviluppare un processo con le persone piuttosto che per le persone» (McIntyre, 2008), l'*urban center* si pone come punto di riferimento della pianificazione partecipata, e come tale promuove attività propedeutiche non solo alla redazione del piano, ma anche alla diffusione della conoscenza del territorio e della storia acese: workshop, tavole rotonde, cantieri sociali ed eventi culturali e ricreativi, mostre ed esposizioni temporanee.

Nella gestione dell'intero processo partecipativo è inoltre auspicabile avere uno strumento di interfaccia diretta con i cittadini, un canale di dialogo con i fruitori del processo che sia allo stesso tempo un archivio di conoscenza –documenti, piani passati e in vigore– *user-friendly* e un mezzo interattivo di comunicazione con i cittadini. A tal fine, è stato creato uno strumento informatico territoriale –SIT– per la città di Acireale: una piattaforma on-line che restituisce tutte le informazioni urbanistiche riguardanti il territorio comunale, costantemente aggiornato attraverso il lavoro dei tecnici, coadiuvati dai ricercatori del LabPEAT, e per mezzo di *feedback* dai fruitori stessi. L'implementazione di tale strumento può assumere un'importanza strategica all'interno del processo, non solo per la trasparenza della sua struttura e per l'interattività del suo contenuto, ma anche perché accelera sensibilmente le procedure di reperibilità di quelle informazioni che il cittadino era invece costretto a richiedere di persona negli uffici, facendo sovente i conti con la lenta macchina istituzionale.

⁴ Kurt Lewin, sociologo-psicologo tedesco, tra gli anni '30 e gli anni '40 condusse assieme ai suoi studenti numerosi studi di settore. Il suo obiettivo era quello di far accrescere l'auto-consapevolezza delle minoranze, aiutandole a trovare «indipendenza, equità e collaborazione» attraverso la ricerca-azione e altri strumenti.

⁵ Le esperienze e le attività portate avanti da 'La Casa della Città' hanno interessato i 'luoghi del margine', dando voce a comunità situate in contesti difficili e agendo per lo sviluppo locale. Tali attività sono state riconosciute nel 2009 con il premio 'Dieci anni di IN/ARCH Sicilia'.

⁶ L'Urban Center è ubicato presso i locali dell'attuale Palazzo del Turismo, in pieno centro storico. Per saperne di più: ufficiodelpiano.acireale.com/urbancenter.aspx (ultimo accesso in data 16/05/16).

4 | La contaminazione europea: Acireale come LEARNING CITY

Definito il processo, nei termini della sua metodologia, degli obiettivi e degli strumenti da mettere in campo per perseguirli, bisognava scendere in strada per richiamare alla partecipazione attiva i cittadini. In una terra soggetta al clientelismo e alle inerzie della ‘vecchia’ politica, tale passaggio si presentava non come un semplice passo, ma piuttosto assumeva i contorni di una scommessa che l’università e le istituzioni facevano con la società civile. Bisognava in primo luogo superare il campanilismo tra le varie associazioni, slegate da qualsiasi forma di dialogo e ferme sui propri interessi. Era necessario, dunque, fare leva su un movente comune, un obiettivo che animasse le coscienze della collettività, portandola a discutere su temi comuni, sotto lo stesso tetto.

Tale opportunità è arrivata nell’estate del 2015, quando si è scorta la possibilità per Acireale di entrare a far parte della ‘rete Pascal delle *Learning Cities*’⁷, un circuito europeo di città che si propongono di mettere al centro del proprio progetto di sviluppo la cultura ed i meccanismi di apprendimento individuali e collettivi, al fine di accrescere la loro dotazione di capitale sociale e umano e costruire nuove opportunità di crescita economica per i loro abitanti. Scopo di questo network non è quello di costruire un modello da replicare, né vuole proporre al territorio visioni compiute. Esso, si basa sul criterio della contaminazione di *policies* e *best practices*, coinvolgendo referenti specifici del territorio ed innescando percorsi di apprendimento che consentono alla comunità locale di decidere collettivamente la nuova visione del territorio e come è possibile attuare il cambiamento. Il ruolo del cittadino cambia, divenendo «soggetto autonomamente attivo nel perseguimento dell’interesse generale» (Arena, 2003).

Sotto queste premesse, l’*urban center* è divenuto luogo di incontro, dibattito e confronto tra gli stakeholder acesi, nella definizione di linee guida progettuali per il futuro sviluppo della città. Con il fine di lavorare congiuntamente su temi definiti prioritari dagli stessi abitanti, sono stati creati tre tavoli di lavoro: la rete museale della città; i bisogni e le esperienze artistiche e dell’artigianato di pregio; la formazione permanente. Nel concreto, al fine di consentire un meccanismo di confronto più efficace e spedito, gli argomenti trattati sono stati affrontati attraverso la tecnica del *focus group*: ciascun tavolo ha affrontato un tema specifico avendo tuttavia sempre ben presente la cornice di senso complessiva dell’iniziativa e lo stato di avanzamento delle riflessioni degli altri tavoli, restituiti attraverso i relativi report messi in rete all’interno della piattaforma on-line prima citata.

Il risultato di questi 3 mesi di incontri, che hanno visto una significativa presenza di partecipanti nonostante il periodo estivo e una debolezza del meccanismo comunicativo dell’iniziativa, sono stati racchiusi in un dossier presentato pubblicamente alla città nel novembre del 2015, davanti a professionisti europei già operanti all’interno della rete delle *Learning Cities*.

La redazione di tale documento, dal titolo ‘Acireale Learning City 1.0’⁸, ha avuto un duplice valore. In primis il dossier costituisce il primo *step* di un più articolato processo che porta all’inserimento di Acireale nel circuito internazionale delle *Learning Cities*, con tutti i vantaggi che una rete europea di questo valore può comportare. Parallelamente, il documento prodotto diviene uno strumento volto ad alimentare il dibattito ed il confronto sui contenuti e sugli obiettivi del redigendo PRGC, proponendosi quale materiale fondante per la discussione della delibera di Consiglio Comunale, all’interno del procedimento amministrativo delle direttive generali.

Questo documento costituisce pertanto la prima tangibile testimonianza acese di progettazione partecipata, espressione della volontà comune della società civile, del terzo settore e della moltitudine di singoli attori e operatori del mondo dell’arte, dell’artigianato e, più in generale, della cultura acese. Il nome 1.0 restituisce lo stato di avanzamento dei lavori del parco progetti presentato, per tale motivo il dossier può essere considerato come una ‘bozza preliminare di strategia’, ovvero come una prima ricognizione del vasto patrimonio, materiale e immateriale, di cui la città già dispone, e che si sta cercando di mettere a sistema per consentire l’avvio di una nuova traiettoria di sviluppo e crescita centrata sulla ‘economia della cultura’.

Tra i punti di convergenza maturati tra tutti i partecipanti durante questi tre mesi di lavoro, vi è la convinzione della grande consistenza e importanza del patrimonio e delle testimonianze culturali presenti nella città e nel territorio acese. Accanto a tale considerazione vengono tuttavia messi in evidenza anche i limiti della fruizione di questo patrimonio, derivanti dalla scarsa capacità di una sua messa a sistema e traduzione in valore. In particolare è stata rilevata la mancanza di un’offerta integrata e di una politica di informazione e marketing del patrimonio culturale, ovvero l’assenza di una vera politica culturale.

⁷ Per saperne di più: lcn.pascalobservatory.org (ultimo accesso in data 16/05/16).

⁸ Documento consultabile e scaricabile nel sito dell’Urban Center di Acireale.

Al di là dei progetti presentati, del loro stato di definizione e del loro potenziale valore per la città, è stato importante riscontrare come questa prima esperienza di co-progettazione ha avuto il merito di far convergere verso gli stessi obiettivi un folto gruppo di stakeholder locali, creando di fatto la prima maglia di una rete partecipativa che mira a essere implementata non solo nel numero, ma anche sotto gli aspetti del *community awareness & community empowerment*.

5 | Considerazioni conclusive

L'esperienza maturata finora ad Acireale, tra i tavoli tematici e i corridoi del comune, ci ricorda quanto sia difficile far crescere un percorso di animazione territoriale che sia collaborativo e realmente inclusivo. Nel corso di questo primo anno di attività, dedicato in buona parte alla creazione delle fondamenta del nuovo modello di *governance* urbana, abbiamo assistito ad una buona partecipazione della componente associazionistica e dei *club service*, sinonimo senz'altro di un risveglio civico e di una ritrovata spinta partecipativa in campo pubblico. Col passare del tempo, con l'implementazione degli strumenti e della strategia del processo, e con il fisiologico passa parola, è stato possibile richiamare sempre più realtà associative, cittadini liberi e rappresentanti del terzo settore, creando nuovi tavoli sui temi del verde, del ciclo dell'acqua, dei rifiuti, delle scuole, ecc. Si sta così lavorando parallelamente su più fronti, andando a dettagliare specifiche linee guida e strategie di intervento sul territorio, sempre nell'ottica della redazione del PRGC secondo i paradigmi dell'ecologia e delle forme di economia circolare.

I primi riconoscimenti al nostro operato non sono però tardati: a testimonianza dell'innovatività del modello di *governance* pensato ed in via di costruzione, la città di Acireale è stata scelta come caso studio da presentare alla conferenza mondiale delle *Learning Cities*, di scena a Glasgow ad inizio giugno. In questa occasione avremo la possibilità non solo di presentare il nostro modello in un contesto internazionale, ma soprattutto di ricevere *feedback* da altre realtà che come noi provano a innovare in questo campo. Il bagaglio di conoscenza ed esperienza che ci porteremo a casa sarà di grande aiuto nella nostra prospettiva futura di lavoro.

Alcune considerazioni finali possono essere fatte sulle potenzialità dell'approccio della *Participatory Action-Research* in un contesto particolare come quello del Sud Italia. La dimensione orizzontale della metodologia, il suo carattere *bottom-up* e l'eticità delle azioni portate avanti hanno avuto il merito di stimolare positivamente buona parte della società acese, creando quel substrato fertile dove far attecchire gli strumenti urbanistici in via di definizione. Nonostante ciò, il cambiamento della prassi pianificatoria imposto dalla PAR ci ha portati in un terreno vergine, lontano dalle codifiche degli approcci tradizionali. Avendo tale metodologia un intrinseco carattere indagatorio ed esplorativo, saranno necessari ulteriori approfondimenti e analisi in materia per affinare tale modello.

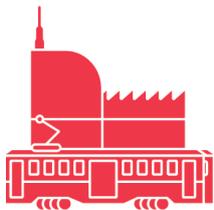
In ultima nota, è importante ricordare come l'approccio collaborativo tra Università di Catania e Comune di Acireale può essere considerato la chiave di volta nella definizione e nello sviluppo di tale processo. Senza questa visione comune, nessuna politica di animazione territoriale sarebbe mai potuta nascere e crescere.

Riferimenti bibliografici

- Arena G. (2003), *Il principio di sussidiarietà nell'articolo 118, n.c. della Costituzione*.
- Bateson G. (1977), *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano.
- Cugusi B. & Stocchiero A. (2003), *Decentramento e governance democratica a livello locale nella politica di prossimità*, documento di lavoro, semestre della presidenza italiana dell'U.E.
- Jacob J. (1961) *The death and life of great American cities*, Random House, U.S.A.
- McIntyre A. (2008), *Participatory Action Research*, SAGE Publications, U.S.A.
- Micarelli R. & Pizziolo G. (2003), *L'arte delle relazioni*, Alinea Editrice, Firenze.
- Pateman C. (1970), *Participation and Democracy Theory*, Cambridge Press, Cambridge.

Sitografia

Rete Pascal delle Learning Cities
icn.pascalobservatory.org
Urban Center di Acireale
ufficiodelpiano.acireale.com/urbancenter.aspx
La "terza missione" delle Università in Italia, A.N.V.U.R.
www.anvur.org/attachments/article/26/M~.pdf



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

La variante generale al PGT di Brescia: strumento nuovo per rinnovare e riqualificare il territorio urbanizzato

Michela Tiboni

Università degli Studi di Brescia
DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
Email: michela.tiboni@unibs.it
Comune di Brescia, Assessorato all'Urbanistica e Pianificazione per lo sviluppo sostenibile
Email: MTiboni@comune.brescia.it

Gianpiero Ribolla

Comune di Brescia, Area Pianificazione Urbana e Mobilità
Email: GRibolla@comune.brescia.it

Silvia Rossetti

Università degli Studi di Brescia
DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
Email: silvia.rossetti@unibs.it

Laura Treccani

Comune di Brescia, Area Pianificazione Urbana e Mobilità – Settore Urbanistica, Ufficio di Piano
Email: LauraTreccani@comune.brescia.it

Abstract

Nel febbraio 2016 è stata approvata la variante al Piano di Governo del Territorio (PGT) della città di Brescia, variante che pone al centro delle scelte di piano le tematiche ambientali, declinate in particolare attraverso il contenimento del consumo di suolo, il rafforzamento del sistema dei parchi territoriali, il recupero e la rigenerazione del territorio già urbanizzato.

La variante individua nella rigenerazione e riqualificazione diffusa del tessuto consolidato e nel recupero delle aree dismesse gli strumenti principali della trasformazione urbana, a partire anche da una riorganizzazione dei servizi territoriali e dal loro potenziamento. La cura ambientale viene vista come imprescindibile da quella di rigenerazione che lo strumento urbanistico intende perseguire. Per questo, particolare enfasi è stata posta al tema della riduzione del consumo di suolo: la variante prevede infatti lo stralcio di 627000 metri quadri di previsioni di trasformazione di suolo agricolo o naturale dal documento di piano previgente, sostanzialmente un dimezzamento rispetto al PGT del 2012. E per le previsioni confermate sono state previste misure di compensazione per il rafforzamento della rete ecologica. L'approvazione avviene peraltro a poco più di un anno dall'entrata in vigore di una legge, la LR 31/2014, "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato", che meriterà sicuramente un monitoraggio e una riflessione a livello disciplinare, per l'obiettivo che si pone, di riduzione del consumo di suolo, ma anche per le norme transitorie che introduce, che rischiano forse di comprometterne l'efficacia.

Parole chiave: local plan, urban policies, urban renewal.

L'eredità della tradizione urbanistica bresciana

Con l'entrata in vigore, nel 2005, della *Legge per il Governo del Territorio* di Regione Lombardia, si apre anche a Brescia un processo di revisione dello strumento di pianificazione locale, che porta nell'ottobre 2012 ad approvare un Piano di Governo del Territorio (PGT) che si sostituisce così all'ultimo PRG bresciano, approvato nel 2003.

Con il cambio di amministrazione, nel 2013, l'esigenza di coerenza il PGT vigente alle mutate linee di mandato comporta l'avvio di una revisione generale dello strumento urbanistico, che si conclude nel febbraio 2016 con l'approvazione di un nuovo PGT.

Ma quali sono state le motivazioni che hanno portato a modificare lo strumento di governo del territorio? Nel corso dell'ultimo decennio Brescia è stata interessata da un indebolimento del suo ruolo di centro ordinatore e dispensatore di lavoro e di offerta commerciale di rilevanza strategica, anche per effetto della concentrazione di grandi superfici di vendita nella cintura periferica. Ciò ha comportato una diminuzione della sua capacità attrattiva residenziale, uno svilimento del ruolo simbolico del centro storico e il consolidamento del fenomeno di dispersione urbana (*sprawl*).

Ma la crisi di Brescia è il risultato della correlazione di tali aspetti di criticità del sistema economico e sociale con aspetti di criticità ambientale, che necessitano di un approccio unitario.

Il nuovo PGT non è certo stato pensato come lo strumento risolutivo dello stato di crisi della città, ma piuttosto come occasione per riflettere su quali possano essere le risposte (e le possibili azioni) alla richiesta di miglioramento della qualità del vivere e della possibilità di lavorare a Brescia, nonché di fruire dei servizi che la città offre. Risposte che l'Amministrazione ha ritenuto dovessero essere ripensate rispetto a quanto previsto nel PGT 2012. La debolezza di tale PGT andava forse ricercata nell'aver individuato nell'approccio quantitativo, orientato ad una visione di "*Brescia città-metropoli*", la principale risposta per affrontare lo stato di crisi, mettendo in secondo piano le altre questioni (ambientale e socio-economica).

Brescia ha storicamente fondato crescita e sviluppo sulla produzione: non solo città dell'industria del ferro, ma città con una forte vocazione produttiva, artigianale e commerciale. La perdita di gran parte di questo potenziale non ha lasciato solo i "vuoti urbani" delle aree dismesse e l'inquinamento ambientale di cui spesso l'industria si è rivelata responsabile, ma anche un impoverimento economico, demografico e del patrimonio immobiliare diffuso. Recuperare il ruolo di polo di lavoro è un punto di partenza essenziale per rendere credibile una possibilità di riduzione di altri fattori di criticità.

Temi questi che già il PRG 2003 aveva affrontato, ponendosi come strumento capace di ridare vita a previsioni di benefici diffusi, all'interno di un disegno organico e complessivo, fatto di coerenti e innovative direttrici di sviluppo, in grado di armonizzare le grandi libertà civili –i diritti di cittadinanza dei singoli e la legittima aspirazione alla crescita ed all'espansione personale- con uno sviluppo comunitario non dissipativo. Un piano attento, dunque, a valori civici –prima che urbanistici- condivisi, nel tentativo di garantire la necessaria e indispensabile coesione sociale, affinché la città potesse riconoscersi nella sua *civitas*, affinché la *forma urbis* potesse continuare a trarre alimento dai valori della cittadinanza (Corsini, 2003).

Il PGT 2016 è sicuramente legato in modo evidente all'eredità del PRG 2003, che già si poneva tra i suoi indirizzi un consumo risparmiato del territorio, nel segno della declinazione di una forte responsabilità verso le future generazioni, come pure la gestione dell'eredità della Brescia novecentesca, che ha esplicitato la propria vocazione industriale con importanti presenze. Un Piano che si interrogava sulle soluzioni e sulle prospettive circa i temi legati alle necessarie infrastrutture, alle problematiche connesse ad una vocazione economica connotata dalla presenza della piccola e media impresa, del terziario e dei centri direzionali, nel suo rapporto con l'hinterland e l'intero territorio provinciale, attraverso una serie di progetti di trasformazione urbana, di riuso di aree dismesse o in via di dismissione. Un PRG che a sua volta scaturiva dalla storia urbanistica bresciana, segnata in modo importante dalla svolta operata all'inizio degli anni Settanta nella gestione del territorio da Luigi Bazoli e Leonardo Benevolo, portatori di una cultura politica e tecnica di derivazione e orientamento compiutamente europei e perciò in discontinuità e opposizione con l'urbanistica senza governo degli anni '50 e '60 (Venturini, 2003). Bazoli e Benevolo seppero rompere con la precedente cultura urbanistica. In primo luogo si pose fine ad una crescita incontenibile senza forma e senza progetto, che non voleva regole e male sopportava l'idea di interessi più ampi di quelli particolari e settoriali¹.

¹ Una utilizzazione intensiva e sostanzialmente sconosciuta del territorio aveva caratterizzato gli anni '50 e '60 e si era manifestata pienamente nelle aree a nord del Castello e a sud della ferrovia così come nel dilagare degli insediamenti produttivi. In secondo luogo fu proprio il piano regolatore di Benevolo, approvato nel 1980, a rovesciare le logiche di intervento nell'ambito del centro

Sia il Piano Secchi, adottato nel 1998 e annullato dal TAR nel 2001, che il successivo PRG del 2003, sono politicamente e culturalmente connessi a tali radici e a tali impostazioni, espressione di una sorta di continuità culturale, ma anche portatori di innovazione, in particolare nel modo di affrontare il grande tema delle aree dismesse.

Le dimensioni del fenomeno sono state peraltro a Brescia di un'ampiezza imponente, con grandi fabbriche, scuole, edifici rappresentativi e attrezzature rilevanti come le caserme, per le quali pensare a nuovi riusi.

Il PRG 2003 affrontava inoltre un altro grande tema, quello della mobilità, facendo i conti con la crescita enorme del tasso di motorizzazione privata che a partire dagli anni '70 aveva portato Brescia ad un tasso paragonabile a quello della California. La volontà di far fronte alle criticità del traffico urbano aveva portato a connotare il PRG di un progetto urbanistico mirante a investire nel trasporto pubblico (con la prima linea della metropolitana leggera in particolare), nella consapevolezza che il trasporto pubblico introduce fondamentali "esternalità" positive nell'ambiente urbano; predisporre misure di *traffic calming* e ridisegno degli spazi aperti, alla ricerca di più elevati livelli di "convivenza" e compatibilità tra la macchina e l'utente debole; rivedere e riqualificare i grandi assi di scorrimento, le vie di penetrazione in città e le strade più compiutamente urbane e praticare una politica della sosta più avanzata, connessa sia alla realizzazione strategica di nuovi parcheggi sia alla razionalizzazione degli spazi sul suolo pubblico per la sosta automobilistica.

Quelli erano anche gli anni in cui, in discontinuità con il passato, si è visto emergere, con una drammaticità prima sconosciuta, il tema ambientale. È cresciuta in quegli anni, con il degrado ambientale, la consapevolezza che l'ambiente è fatto di parti diverse tra loro anche se connesse: la collina, i pendii collinari, i parchi e i corridoi fluviali, la pianura, parti che devono funzionare correttamente perché il sistema ecologico nel suo insieme possa essere salvaguardato.

Lo sviluppo della città attraverso il contenimento dell'espansione su aree libere e la valorizzazione del costruito nel PGT 2016

Partendo proprio dall'eredità di valori della tradizione urbanistica bresciana, la variante generale al PGT mette in campo un'idea di sviluppo per la città che coniuga tali valori con gli obiettivi e principi di pianificazione urbanistica da tempo riconosciuti come prioritari non solo a livello nazionale:

- la riduzione del consumo di suolo e delle potenzialità edificatorie, attraverso l'eliminazione di quelle previsioni che comportano l'erosione di aree agricole e spazi liberi, e il potenziamento del sistema delle aree da tutelare;
- una rigenerazione urbana diffusa, attraverso il recupero delle aree dismesse e l'incentivazione alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- il potenziamento del sistema dei servizi e del trasporto pubblico integrato alla metropolitana;
- la salvaguardia dei presidi produttivi esistenti e la promozione all'insediamento di nuove forme di lavoro.

Obiettivi che necessitano di una visione unitaria, che parte anche dalla consapevolezza del ruolo strategico che Brescia ha nell'area vasta.

Per il suo ruolo di principale polo economico, culturale e di servizio della provincia, Brescia non può evidentemente essere considerata come un contesto isolato, ma va vista al centro di un sistema a rete. La visione di area vasta, di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, contenuta nel Piano Territoriale Regionale (PTR) e nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Brescia, attribuisce particolare valenza agli ambiti agricoli strategici, al corridoio ecologico primario del fiume Mella, alla fascia dei fontanili, ai corridoi ecologici metropolitani fluviali e terrestri, alle aree a bosco.

Partire dal non costruito...

Partendo dalle strategie di area vasta, il PGT definisce strategie proprie alla scala urbana, riconoscendo centralità alla salvaguardia dei beni indispensabili (acqua, aria, suolo), e prevedendo azioni che producano miglioramenti qualitativi nei confronti delle principali matrici ambientali e individuando azioni di rafforzamento della rete ecologica.

storico, basate su interventi di demolizione e sostituzione edilizia, e si introdussero criteri moderni per misurarsi e trattare il patrimonio edilizio storico. Da ultimo, sono ancora di quegli anni le azioni di contrasto della rendita fondiaria che hanno dato vita alla città "pubblica" di San Polo (Venturini, 2003).

Le strategie che stanno alla base del nuovo piano sono schematizzate nella “*Carta delle strategie*” del Documento di Piano riportata in figura 1.

La prima azione individuata dal piano è stata dunque il contenimento del consumo di suolo, attraverso una drastica riduzione delle previsioni, in particolare per quanto riguarda le aree agricole.

L’eliminazione dal Documento di Piano, o in alcuni casi la sostanziale revisione delle previsioni che interessano le aree libere nel PGT previgente, ha portato ad una riduzione del 50% del consumo di suolo; che diventa quasi pari al 70% se si considera l’incidenza sulla superficie agricola utilizzata per le coltivazioni.

Al PGT 2016 va quindi riconosciuto sicuramente il primato di aver invertito la rotta, riducendo, primo tra tutti gli strumenti di cui la città è stata dotata, le previsioni edificatorie rispetto agli strumenti urbanistici precedenti.

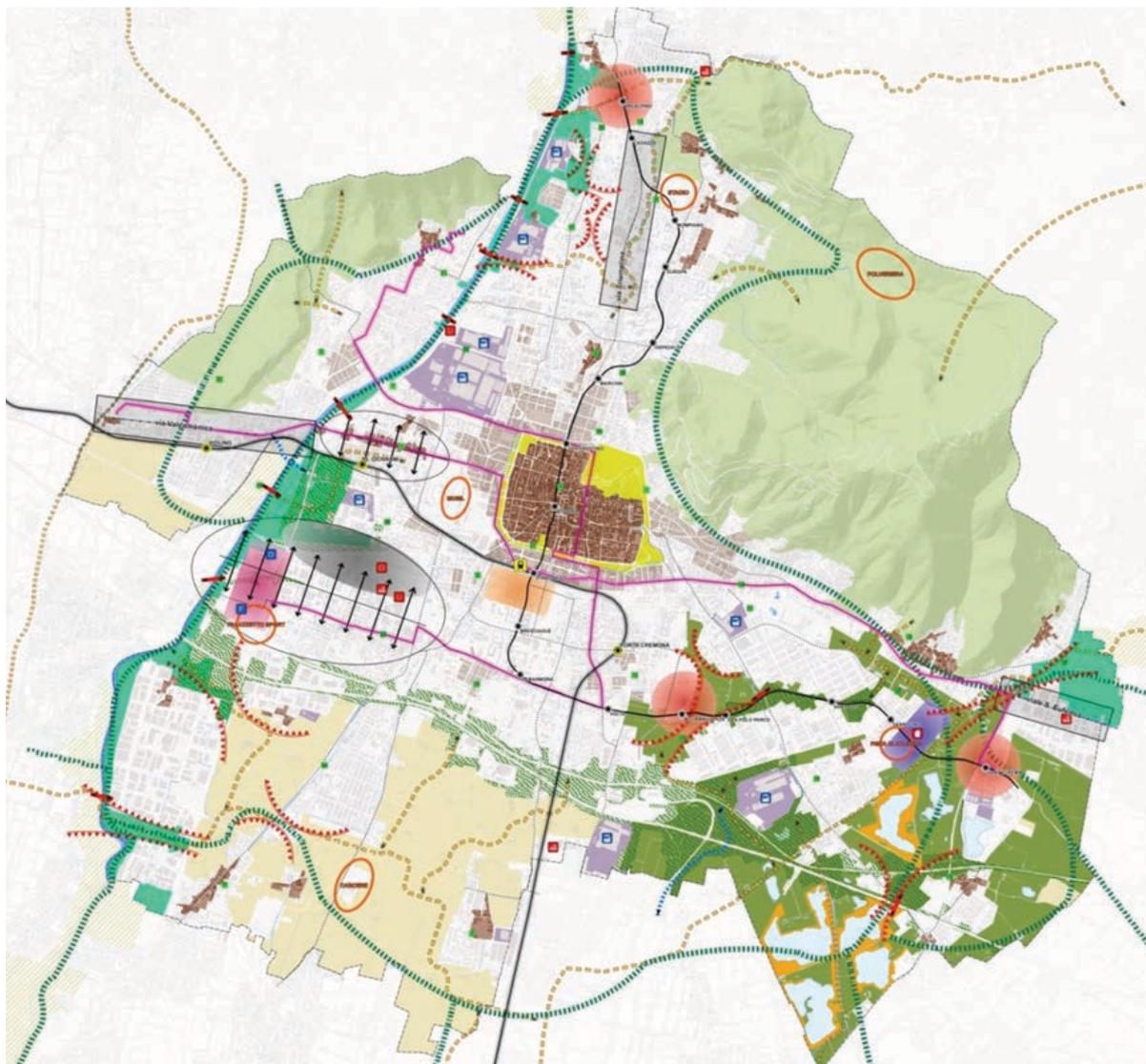




Figura 1 | Comune di Brescia, PGT 2016, *Carta delle Strategie* del Documento di Piano.

Alla riduzione del consumo di suolo si affianca la scelta di rafforzare il sistema dei parchi territoriali, con l'ampliamento del Parco delle Colline e l'istituzione di un nuovo Parco Locale di Interesse Sovracomunale, il PLIS delle Cave nella zona sud orientale del territorio comunale, portando le aree sottoposte a tutela a poco meno del 30% della superficie comunale; se consideriamo anche le aree a verde in città, i parchi urbani, e le aree di mitigazione ambientale, il sistema del verde che si viene configurando fa di Brescia uno dei capoluoghi di provincia con la maggiore densità di aree naturali protette e la maggiore densità di verde urbano.

...per favorire la rigenerazione del costruito

Il nuovo PGT parte dunque dal presupposto che la drastica riduzione delle previsioni edificatorie sulle aree libere sia la prima politica urbanistica da mettere in campo, presupposto per favorire la rigenerazione del costruito, rendendo maggiormente competitivo il recupero delle aree dismesse e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Il PGT accompagna inoltre questo percorso verso la rigenerazione con azioni attive, volte a potenziare il sistema dei servizi e del trasporto pubblico e ad incentivare il lavoro in città.

Il piano deve rispondere ai bisogni della popolazione residente o gravitante sulla città, delineando i possibili scenari futuri delle problematiche sociali, per conseguire l'obiettivo della progettazione dei servizi alla persona, alla famiglia ed alla comunità, nel rispetto dei generi, delle età, delle speranze di ognuno, anche attraverso una riorganizzazione di servizi territoriali di base.

Dal bilancio tra domanda e offerta di servizi, scaturisce la proposta del PGT di nuove dotazioni e di potenziamento delle strutture a servizio esistenti.

Poiché il Comune ha sempre meno forza economica per sostenere l'introduzione e la manutenzione di servizi la cui strategicità, sia sociale che ambientale, rende però necessari, inevitabilmente si deve individuare nel partenariato tra pubblico e privato la strada per ottenere l'erogazione e la manutenzione di nuove opere alla scala urbana che il PGT prevede.

Il lavoro sul piano dei servizi e degli spazi pubblici punta ovviamente a combattere i fenomeni che in alcuni quartieri stanno trasformando le "periferie urbane" in "periferie sociali", producendo luoghi di segregazione e isolamento. Per questo oltre alle grandi opere (peraltro piuttosto limitate nelle previsioni), il piano prevede azioni diffuse per i servizi esistenti e di progetto, alla scala di quartiere.

Migliorare la qualità della vita a Brescia passa anche attraverso il potenziamento dell'accessibilità delle diverse zone del territorio urbano. Una città in cui le diverse funzioni sono maggiormente accessibili è una città che concorre al raggiungimento della riduzione delle emissioni inquinanti legate ai trasporti, in quanto

è in grado di trasferire quote consistenti di spostamenti dal mezzo individuale motorizzato verso forme di mobilità più sostenibili, più amiche dell'ambiente.

Una città accessibile è una città caratterizzata da un sistema di trasporto competitivo, con un'offerta al pubblico attrattiva ed integrata.

La città in movimento –cioè quella costituita dagli spostamenti a piedi, in bicicletta e con i mezzi pubblici– rende più vivibile la città, libera spazi altrimenti occupati dalla sosta e dal passaggio dei veicoli, riduce l'incidentalità e l'inquinamento. Fa di Brescia una città a misura di ogni cittadino.

Il PGT recepisce dunque le riflessioni che stanno accompagnando il redigendo Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, puntando sull'obiettivo di promuovere la mobilità sostenibile attraverso la promozione di una cultura dell'intermodalità, che poggia su alcuni principi di fondo:

- il muoversi a piedi quale alternativa da incentivare per un effettivo rilancio della socialità urbana, e del centro storico in particolare, sostenuta da interventi di messa in sicurezza dello spazio pubblico;
- il muoversi in bicicletta quale modalità privilegiata per gli spostamenti abitudinari tra i diversi quartieri limitrofi e per allargare il raggio di utenza del metrobus;
- il muoversi con i mezzi pubblici, attraverso un rilancio della competitività del sistema attuale, quale soluzione più conveniente per raggiungere i principali poli attrattori della città;
- il muoversi in auto quale scelta consapevole, da integrare nel sistema pianificato complessivo e per la quale investire in particolare sull'accessibilità ai poli di interscambio;
- il metrobus (figura 2), non solo quale asse di forza della mobilità cittadina, ma anche quale perno su cui favorire la convergenza e l'integrazione delle altre modalità di trasporto.

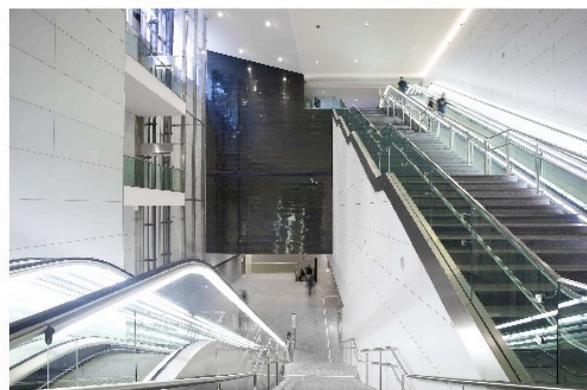


Figura 2 | La realizzazione della metropolitana leggera di Brescia ha consentito di dotare la città di un importante asse di forza del trasporto pubblico, ma è stata anche occasione di riqualificazione urbana degli spazi pubblici in corrispondenza delle stazioni.

Il recupero delle aree dismesse, il potenziamento dei servizi, dell'accessibilità e della qualità degli spazi pubblici costituiscono una delle facce della medaglia per favorire la rigenerazione e il riuso della città costruita.

L'altra è costituita dalle azioni che il piano mette in campo per favorire l'intervento dei privati, che sono soprattutto:

- la differenziazione delle possibilità d'intervento sul costruito, in funzione delle specifiche caratteristiche del patrimonio edilizio esistente;
- l'inserimento di misure urbanistico-edilizie finalizzate al permanere delle attività commerciali;
- una maggiore flessibilità finalizzata a favorire il riuso di complessi artigianali per il recupero alla produzione e alle nuove professioni.

Il piano definisce infatti una nuova forma di attenzione nei confronti dell'edificato esistente, che, partendo da una minuziosa indagine delle caratteristiche di ciascun ambito omogeneo (quartieri, villaggi, centro storico), permette di individuarne le potenzialità di miglioramento.

Brescia ha un grande centro antico, e tanti nuclei storici minori. Minori per dimensione ma non certo per l'importanza e per il ruolo che rivestono nella costruzione di una città multicentrica.

Per ciascuno di questi centri il piano propone una classificazione tipologia degli edifici, cui corrispondono modalità differenziate di intervento.

La variante ha consentito di superare un limite, dimostratosi evidente nel periodo di applicazione delle norme vigenti, sulla città storica. Quasi 4 milioni di mq di territorio, assoggettati ad un unico articolo che ammetteva, per gli edifici anteriori al 1945, unicamente la manutenzione ordinaria, straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo.

In tema di rigenerazione il piano individua poi alcuni ambiti di trasformazione prevalentemente dismessi e idonei all'insediamento di una mescolanza funzionale quale veicolo di rigenerazione del contesto, e individua in particolare due parti di città da assoggettare a Programmi Complessi di Rigenerazione Urbana: Via Milano e Via Orzinuovi, in cui l'amministrazione pubblica dovrà avere necessariamente un ruolo di regia. In figura 3 è riportato un estratto del documento del PGT che individua gli indirizzi per tali piani di rigenerazione urbana, con riferimento in particolare all'ambito di via Milano.



Figura 3 | Comune di Brescia, PGT 2016, *Ambito di ristrutturazione urbanistica di via Milano*, Estratto dal documento V-NTA All05 – Indirizzi per i piani di rigenerazione urbana.

La rigenerazione della città passa anche attraverso una adeguata pianificazione delle città del lavoro e del commercio. Brescia ha storicamente fondato crescita e sviluppo sulla produzione: non solo città dell'industria del ferro, ma città con una forte vocazione produttiva, artigianale e commerciale. La perdita di gran parte di questo potenziale non ha lasciato solo i 'vuoti urbani' delle aree dismesse e l'inquinamento ambientale di cui spesso l'industria si è rivelata responsabile, ma anche un impoverimento economico, demografico, e del patrimonio immobiliare diffuso. Recuperare il ruolo di polo produttivo è un punto di partenza essenziale per rendere credibile una possibilità di riduzione di altri fattori di criticità.

In quest'ottica il PGT rimette al centro delle trasformazioni del territorio le ragioni del lavoro, anziché quelle esclusive del settore immobiliare e quelle distorcimenti della rendita.

E lo fa individuando possibilità differenti di insediamento della produzione nei diversi tessuti della città, attraverso il riconoscimento delle caratteristiche degli ambiti classificati come produttivi, per perseguire il doppio obiettivo di salvaguardare la produzione, quale fondamentale occasione di luogo di lavoro, evitando al contempo le possibili ricadute delle criticità sull'abitato e sull'ambiente.

L'indirizzo programmatico del PGT in materia di commercio è altrettanto chiaro: valorizzare la polarità primaria del centro storico, e, nel contesto più generale della città vissuta, favorire la diffusione (o in alcune situazioni il ripristino) di un presidio territoriale ad opera della distribuzione e dei servizi, in particolare nei luoghi consolidati da tale vocazione. I riferimenti di tale progettualità, per il loro grado di elasticità gestionale, per il livello di compatibilità urbana e con la struttura esistente, sono rappresentati dai punti di vendita di piccola e media dimensione.

Se sullo sfondo appare chiaro e delineato questo nuovo paradigma per le politiche urbane e territoriali, nell'immediato (e nel concreto delle esigenze specifiche della città) si impone l'avvio di una successione di azioni dal carattere modesto e processuale, ma al contempo ambiziose e forti di una visione ampia del fine cui tendere. Azioni centrate sulla trasformazione diffusa e sulla manutenzione. In sostanza piccole opere credibili, affinché la politica di rinnovo e miglioramento della città possa far leva su interventi diffusi di riqualificazione dello spazio pubblico, in coerenza con le possibilità di bilancio e con la certezza della loro fattibilità. Un'azione che si concretizzi anche attraverso incentivi all'agire del privato, quali quelli messi in campo, parallelamente al percorso verso l'approvazione definitiva della variante al PGT, di riduzione del contributo di costruzione per il recupero del patrimonio edilizio esistente, per il potenziamento dell'housing sociale e dei servizi da parte di soggetti che operano senza scopo di lucro.

Fondamentale ora sarà il monitoraggio costante, in fase di attuazione, degli effetti prodotti dal piano.

Un piano che, in analogia a quanto fece il PRG 2003, vuole assecondare e promuovere le ambizioni di Brescia, la sua necessità di cambiamento, strumento memore della sua tradizione, ma pur capace di raccogliere le sfide della trasformazione in atto.

Perché un piano non è una semplice esercitazione accademica, né rappresenta un oneroso fardello vincolistico, ma piuttosto una straordinaria opportunità, una doverosa, seppur faticosa, riflessione sulla città e sul destino della comunità che la abita (Corsini, 2003).

Riferimenti bibliografici

Corsini P. (2003), "Prefazione", in Matteotti M., Tedeschi M., *Brescia. Il Piano e i progetti*, Grafo, Brescia, 2003.

Venturini M. (2003), "Introduzione", in Matteotti M., Tedeschi M., *Brescia. Il Piano e i progetti*, Grafo, Brescia, 2003.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

Approcci e strumenti per pianificare la città in contrazione. Le sfide del nuovo quadro normativo per il governo del territorio del Trentino

Bruno Zanon

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica dell'Università degli Studi di Trento

Email: bruno.zanon@unitn.it

Abstract

Le dinamiche urbane di ampie aree del paese sono caratterizzate dall'arresto della crescita, dalla dismissione di edifici e attrezzature, dall'abbandono di ampie aree urbanizzate. La crisi economica ha bloccato il mercato immobiliare, indebolendo in modo esteso le temute operazioni speculative ma rendendo, allo stesso tempo, più complesse le pratiche perequative, di compensazione, di uso di crediti edilizi, che venivano impiegate sempre più spesso dalle amministrazioni locali. In breve, è venuto a compimento un ciclo dell'urbanistica italiana caratterizzato dall'espansione urbana e dal continuo incremento dei valori immobiliari, costringendo a rivedere i paradigmi su cui si è fondata la disciplina e che hanno orientato le regole di governo del territorio, i metodi della pianificazione, gli strumenti di intervento, le forme della tassazione.

Un primo passo entro questo quadro complesso può riguardare i metodi e gli strumenti per pianificare la città in contrazione. In alcune esperienze recenti si sono sperimentate forme nuove di costruzione del piano, mentre emerge con forza l'esigenza di rivedere, finalmente, il quadro normativo nazionale. La sfida riguarda però, in primo luogo, il sapere disciplinare, che deve elaborare e consolidare metodi e pratiche che consentano di attuare concretamente nuovi indirizzi di governo del territorio.

Il contributo affronta i problemi posti dalla recente revisione della legge di governo del territorio della Provincia autonoma di Trento, nella quale vengono introdotti principi e regole per il controllo dell'espansione edilizia, il recupero e la rigenerazione urbana, il riuso dei territori agricoli abbandonati. Sulla base di un quadro interpretativo delle nuove condizioni del governo della città e del territorio in contrazione, vengono sviluppati degli approfondimenti sui metodi e gli strumenti di pianificazione che possono essere utilizzati nel quadro attuale delle dinamiche territoriali e urbane.

Parole chiave: urban practices, urban policies, regulation.

Le discipline del territorio: dalla gestione della crescita alla cura della città e del paesaggio

Le discipline del territorio stanno affrontando dei passaggi cruciali che mettono alla prova la capacità di rispondere in modo appropriato alle sfide poste dalle dinamiche della città e del territorio contemporanei. La crisi economica in corso, l'arresto della crescita del settore edilizio e la stasi demografica in Italia rappresentano segni forti di fenomeni che hanno modificato nel profondo le ragioni e il senso dell'intervento con gli approcci e gli strumenti dell'urbanistica, rafforzando da un lato l'attenzione alla mera scala edilizio-architettonica, dall'altro moltiplicando i campi di intervento secondo logiche settoriali relative agli aspetti ecologici, sociali, economici. In breve, sono cambiati i paradigmi sui quali si è fondato il sapere delle discipline territoriali, in particolare dell'urbanistica, che a lungo ha riassunto le competenze e definito il quadro degli strumenti di intervento.

Di fronte ai profondi e rapidi cambiamenti in atto, il rischio che si sta correndo è quello dell'impiego di approcci consueti e di modelli di intervento obsoleti per affrontare problemi con caratteri profondamente diversi da quelli sui quali si sono formati gli strumenti interpretativi ed operativi ancora in uso. Di fronte a

tali difficoltà emerge la crisi del ruolo sociale dell'urbanistica (e della funzione degli urbanisti), con la conseguente richiesta, da parte del mondo accademico e professionale, di un nuovo riconoscimento operativo e istituzionale. E' evidente però come sia la disciplina stessa a dovere riconquistare un ruolo dimostrando di sapere fornire risposte appropriate alle questioni aperte.

Quali sono stati i cambiamenti intervenuti? Perché si tratta di un cambio di paradigmi? Un breve elenco dei passaggi chiave, sui quali sviluppare dei ragionamenti, può essere riassunto nei termini seguenti:

- dalla città in espansione alla città stabile o in contrazione;
- dalla centralità della regolazione dei diritti di uso dei suoli alla necessità della gestione dei processi urbani;
- dalla centralità del pubblico alla governance di una molteplicità di attori;
- dalla città pubblica alla città come bene comune;
- dalla centralità del controllo dei processi di edificazione al governo dell'ecosistema urbano-territoriale.

Il breve quadro tracciato sottolinea come non si tratti semplicemente di eventi episodici o congiunturali, ma della fine di un lungo ciclo economico, di svolte radicali nelle concezioni della cosa pubblica e dell'interesse collettivo, nella riallocazione delle risorse tra attori pubblici e privati, nel riconoscimento di responsabilità e competenze a soggetti non istituzionali.

Il cambiamento dei paradigmi richiede uno sforzo importante di riconfigurazione degli approcci e degli strumenti delle discipline territoriali, nella consapevolezza che non si può restringere l'agire all'applicazione del quadro normativo, con il risultato della ricerca continua della "legge perfetta". Per contro, la capacità di innovare fornendo metodi e strumenti appropriati consente di intervenire anche in un quadro normativo incerto, sapendo cogliere le potenzialità di interventi legislativi ancora parziali.

Il caso dal quale si prende spunto è quello della recente legge di governo del territorio della Provincia autonoma di Trento, che ha introdotto una serie di strumenti che solo in parte si collocano entro il filone consolidato dell'urbanistica e che richiedono, per diventare operativi, di ulteriori riflessioni e approfondimenti. Le novità normative ruotano attorno alla affermazione della necessità di contenere l'espansione e di salvaguardare i suoli produttivi, affrontando il paradosso della crescita urbana in assenza di sviluppo demografico.

Un primo filone di previsioni riguarda quindi le responsabilità della pianificazione urbanistica nel saper contenere l'espansione, salvaguardando i suoli produttivi e i valori ecologici, e di perseguire efficacemente il recupero edilizio e la rigenerazione urbana.

Un secondo filone è relativo all'intervento sull'esistente, sia di epoca recente (aree industriali dismesse, edifici residenziali del secondo dopoguerra) sia di origine storica, stimolando, da un lato, la riqualificazione funzionale e l'efficienza energetica e, dall'altro, rivedendo le modalità di recupero dei centri storici, con la necessità di ripensare l'approccio tipologico. Le sfide riguardano, in particolare, la scarsa efficacia dei vantaggi usualmente prodotti dal cambio di destinazione d'uso dei suoli e dai recenti incentivi volumetrici nel sostenere processi di recupero e riconversione funzionale delle aree degradate.

Un terzo, importante, filone riguarda la qualità - ecologica e produttiva - del territorio aperto. Si tratta di un campo solo in parte coerente con la strumentazione urbanistica in senso stretto, ma da affrontare con urgenza, adottando una visione integrata del territorio e una concezione aggiornata dello spazio urbano.

Per quanto riguarda gli strumenti di intervento, l'articolazione delle forme di incentivazione al recupero richiede una rigorosa messa a punto, considerando la ridotta efficacia, in una fase prolungata di recessione, del riconoscimento da parte del mercato dei valori dei volumi - in genere premiali - assentiti. In questo caso, le pratiche perequative e di uso dei crediti edificatori non solo devono ancora essere consolidate, ma vengono messe in difficoltà dalla ridotta efficacia dei meccanismi di mercato. Per contro, il coinvolgimento attivo dei cittadini e dei proprietari è indicato come uno strumento importante per l'attuazione delle previsioni di piano e quale momento ineludibile per il perseguimento della qualità urbana, responsabilizzando i cittadini-utenti nella gestione dello spazio pubblico - inteso come bene comune - e per il recupero della funzionalità agricola ed ecologica del paesaggio.

Le recenti dinamiche urbane e territoriali e la crisi degli strumenti dell'urbanistica

La disciplina e la pratica dell'urbanistica sono state sviluppate come risposta ai rapidi processi di urbanizzazione che hanno preso piede, a partire dai paesi della prima industrializzazione, nel corso degli ultimi due secoli. Come è noto, tali processi hanno comportato dei cambiamenti profondi nella natura della società e dell'economia, nell'organizzazione del territorio, nei fenomeni urbani sia dei paesi toccati direttamente dallo sviluppo industriale sia, con forme diverse, degli altri paesi.

La città industriale era il problema da affrontare e le risposte dovevano riguardare il disegno, l'organizzazione e la gestione di insediamenti in rapida crescita e formati da nuove componenti urbane. L'efficacia delle azioni si misurava con la capacità di strutturare organismi di dimensioni inusitate, gestendone la intrinseca complessità funzionale, igienico-sanitaria, tecnologica, sociale. Il successo si misurava con città e territori che diventavano veri e propri modelli da imitare, luoghi di attrazione delle attività economiche, della cultura, dei comportamenti sociali.

Le dinamiche sono state segnate da forme centripete della crescita dei diversi territori, dove il fulcro è stato a lungo la città, organismo in grado di attirare e sostenere in primo luogo le attività produttive di tipo manifatturiero, alle quali si connettevano gli altri settori economici.

La necessità di governare tali processi ha comportato il riconoscimento dell'interesse collettivo a campi di intervento via via più estesi e l'assegnazione al pubblico (stato centrale per la legislazione e la gestione delle grandi infrastrutture, e amministrazioni comunali per le operazioni di livello locale) di nuove responsabilità e competenze. A tali compiti sono corrisposti dei poteri forti, in particolare la possibilità di stabilire regole e vincoli sulle attività e le proprietà e di intervenire con l'esproprio per realizzare opere di interesse pubblico. Su questo si è formata la disciplina urbanistica e a tali compiti ha corrisposto l'assegnazione di ingenti risorse economiche per far funzionare la macchina urbana e territoriale.

È noto come tale fase abbia in realtà caratterizzato, per periodi più o meno lunghi, solo una parte dei processi di urbanizzazione. Ben presto si sono manifestate forme articolate di sviluppo urbano, con processi di suburbanizzazione, di diffusione, di dislocazione delle attività sul territorio o in altri paesi.

Quanto agli attori delle trasformazioni urbane e territoriali, il contenimento del ruolo dei privati e l'ampliamento delle competenze del pubblico ha segnato a lungo il percorso dell'urbanistica. In particolare, il compito principale è stato quello del controllo delle azioni degli operatori privati, mossi da interessi personali o economici (gli "speculatori"), sia imponendo il rispetto di regole edilizio-urbanistiche, sia con azioni redistributive dei benefici dello sviluppo urbano garantendo standard minimi di dotazioni di attrezzature e spazi collettivi. Naturalmente la centralità del pubblico ha visto gradi differenti di legittimazione e di responsabilità nei diversi contesti culturali e statali. Se nei paesi di impronta liberista l'intervento pubblico è sempre apparso come un problema, nei paesi socialisti le concezioni e i metodi della pianificazione erano allo stesso tempo strumento di perseguimento dell'equità e dell'efficienza e dimostrazione della superiorità di quella forma di stato.

L'aspetto istituzionale è ovviamente centrale, in quanto la legittimazione dell'azione urbanistica passa proprio per il riconoscimento dell'interesse pubblico del governo dello spazio e conseguentemente della assegnazione di competenze e di poteri in merito a una gerarchia di livelli istituzionali e territoriali. Negli ultimi decenni si è assistito ad una forte attenuazione del ruolo dello stato (inteso in particolare come stato centrale), alla riarticolazione delle competenze entro livelli istituzionali diversi, alla assegnazione a soggetti privati e di mercato di compiti di interesse collettivo. I processi di integrazione sovranazionale (in atto nonostante le difficoltà dell'Unione Europea), il rafforzamento della dimensione regionale (pur con le note tendenze alla ri-centralizzazione) e i processi di privatizzazione (comunque definiti) costituiscono temi comuni a buona parte dei paesi occidentali. Si tratta di quanto è stato definito *rescaling* della *governance* territoriale (Brenner, 1999, 2004; Amin, 2002; Gualini, 2006, Zanon, 2013), processo che interviene a modificare le scale di intervento e i ruoli degli attori istituzionali e non.

Relativamente all'oggetto dell'azione urbanistica, la città è stata a lungo il punto focale dell'attenzione. Emergeva, da questo atteggiamento, una visione dualistica tra città e territorio esterno, in quanto la prima era vista come il luogo problematico, lo spazio privilegiato delle trasformazioni, che richiedeva regole e cure. La città in espansione era peraltro allo stesso tempo il problema e la soluzione, essendo la sede di dinamiche sociali ed economiche in grado di fornire risorse e occasioni per dare delle risposte alle nuove esigenze. La città che operava come "motore dell'economia" consentiva, infatti, di attivare processi cumulativi di sviluppo in grado di fornire le risorse necessarie alla realizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature necessarie a ulteriori fasi di crescita. Ma questo richiedeva la capacità di prevedere le esigenze future, di tracciare una visione di insieme, di stabilire delle regole che consentissero di realizzare le strutture necessarie e di bilanciare gli interessi privati con quelli collettivi.

Le risposte hanno quindi coinciso a lungo con il piano, nella forma in particolare del Piano regolatore, vale a dire lo strumento tecnico-giuridico in grado di assegnare diritti di uso dei suoli. Nella cultura giuridica affermatasi in Italia tale forma era sostanzialmente l'unica che avesse senso, in quanto in grado di produrre effetti tangibili (diritti, interessi legittimi, valori dei suoli) e suscettibile di attuazione mediante meccanismi di verifica di conformità tali da garantire alla amministrazione pubblica una posizione di "neutralità". Per

questo il piano deve essere un processo “chiuso”, che giunge a compimento mediante un iter amministrativo che sancisce la validità delle previsioni per un tempo sostanzialmente indefinito.

Altro aspetto rilevante della forma del piano incentrato sui diritti di uso dei suoli è l'automatismo della sua attuazione. In un contesto di città in crescita, il piano regolatore attiva una catena del valore basata sulla rendita che riflette l'incremento del pregio dei suoli edificabili, sia quando questi vengono realmente scambiati e utilizzati sia quando rimangono in attesa di essere immessi sul mercato. In questo caso è proprio l'accantonamento dei suoli a farne innalzare i valori, rendendo scarsi quelli a disposizione delle trasformazioni urbane. La conseguenza è la domanda di riconoscimento di edificabilità di altri suoli, spingendo alla estensione dell'area urbana. Tali operazioni seguono la linea di minore resistenza, quindi nei confronti dei suoli agricoli circostanti la città, mentre il cambiamento di destinazione d'uso dei grandi comparti dismessi, inclusi nel tessuto urbano, è decisamente più complesso, richiedendo azioni di riurbanizzazione, con frequenti interventi di disinquinamento e lunghi percorsi di concertazione.

La conclusione del lungo ciclo della crescita urbana

La conclusione del lungo ciclo di crescita urbana in Italia sta rappresentando qualcosa di più profondo rispetto a quanto avvenuto in altri paesi, in quanto il settore edilizio ha rappresentato una componente rilevante delle attività produttive e in molte regioni le aree urbane sono cresciute comunque, anche in presenza di dinamiche economiche deboli.

Il lungo percorso dell'urbanistica italiana del dopoguerra è stato segnato dal tentativo di rendere efficaci i meccanismi del piano, contestualmente a politiche e azioni di settore rivolte in direzioni differenti. Un primo indirizzo è stato quello del rafforzamento del ruolo del pubblico. A lungo questa è sembrata la soluzione: comprimere lo spazio di azione dei privati e caricare il pubblico di compiti crescenti, sia di governo dei processi (pianificazione e attuazione) sia di intervento diretto (costruzione della città pubblica e di opere di interesse collettivo mediante acquisizione forzosa delle aree). Contemporaneamente venivano attivate azioni di sostegno allo sviluppo edilizio, alla proprietà della casa, agli spazi per le attività produttive.

Una seconda fase ha mirato alla qualificazione urbana e all'efficacia dell'attuazione del piano coinvolgendo gli operatori privati. Le innovazioni disciplinari e le pratiche urbanistiche più significative, quali la pianificazione concertata, i programmi complessi, la perequazione, hanno richiesto un ripensamento delle basi giuridiche e istituzionali consolidate assegnando un ruolo più ampio al mercato. Tali indirizzi si fondavano ancora, peraltro, sul presupposto della città in crescita, le cui dinamiche sarebbero state in grado di compensare la progressiva riduzione delle risorse pubbliche.

Quanto avvenuto nei tempi recenti ha riguardato piani diversi. In primo luogo, ha avuto luogo una contrazione delle risorse pubbliche, accompagnata dalla ridefinizione delle possibilità di impiego di strumenti autoritativi di intervento. La riduzione delle capacità di investimento ha riguardato tanto i settori di stretta competenza pubblica (infrastrutture, attrezzature, spazi pubblici) sia gli interventi a carattere sociale (edilizia residenziale) e a sostegno delle attività economiche (apprestamento di aree industriali, poli produttivi, ecc.). A questo si è accompagnata la ridefinizione del quadro giuridico relativo all'esproprio, che ha fatto diventare tale modalità di intervento una eccezione anziché una pratica consueta, come succedeva nei decenni precedenti. Di fatto, ora l'esproprio avviene a prezzi di mercato, comportando oneri difficilmente accettabili.

Come risposta a queste nuove condizioni è stato sviluppato il filone dei meccanismi perequativi e compensativi. Le riflessioni e le pratiche, elaborate a partire dalle proposte dell'INU in materia, hanno conseguito una serie di esiti sia di natura disciplinare sia di carattere legislativo. In particolare, sono stati messi a punto dei meccanismi di attuazione delle previsioni urbanistiche che passano per la concertazione pubblico-privato facendo uso sia di strumenti attuativi consolidati (a partire dai meccanismi della lottizzazione convenzionata) sia di programmi complessi. La legittimità delle pratiche perequative è stata confermata dalla giurisprudenza e diverse regioni hanno legiferato in merito. In breve, il piano da strumento ex ante, autoritativo e da attuare mediante verifica di conformità, è diventato in buona parte dinamico e concertato.

Altro fattore importante ha riguardato, nel corso del primo decennio 2000, il rallentamento della crescita dell'economia e la successiva crisi, che ha ridimensionato drasticamente il settore edilizio. Vari tentativi hanno cercato di rilanciare, con finalità ed esiti diversi, il comparto, dalla “legge Tremonti bis” del 2001 - che ha detassato gli utili di impresa qualora fossero reinvestiti in attrezzature aziendali -, ai bonus energetici e volumetrici per favorire la riqualificazione edilizia e sostenere gli investimenti immobiliari delle famiglie, alla revisione dei meccanismi fiscali. Gli esiti sono stati controversi e per certi aspetti paradossali.

Come noto, la “legge Tremonti” ha sostenuto la costruzione di capannoni il cui utilizzo è stato modesto o nullo, comportando consumo di suolo e oggi problemi per la fiscalità che grava su immobili inutilizzati. Quanto ai bonus volumetrici finalizzati alla riqualificazione energetica e all’ampliamento degli edifici esistenti, l’effetto è stato inferiore a quanto atteso. Mentre la detassazione per la riqualificazione energetica ha favorito operazioni anche nel caso di proprietà condominiali, il bonus volumetrico è stato utilizzato prevalentemente nel caso di piccoli edifici di proprietà di una o poche famiglie (Veronesi, 2016). La difficoltà operativa e lo scarso *appeal* sul mercato di eventuali alloggi aggiuntivi non ha favorito di certo la valorizzazione di tale opportunità.

Quanto agli esiti urbani, i processi citati segnano la città contemporanea con una fase di arresto della crescita o addirittura con la contrazione demografica, nonché con la contestuale riduzione dell’uso di grandi edifici, attrezzature e spazi. Le modalità sono diverse rispetto sia alle fasi della suburbanizzazione - durante le quali le città dinamiche perdevano residenti e attività produttive a favore dei centri dell’hinterland, ma non le funzioni di livello elevato -, sia rispetto alle condizioni drammatiche delle città della prima industrializzazione e dell’est europeo, che hanno spinto alle riflessioni sulle *shrinking cities*. Fenomeni particolarmente evidenti sono l’arresto delle operazioni immobiliari, la presenza di numerosi alloggi - anche di recente realizzazione - inutilizzati, la presenza di ampie aree dismesse, molte delle quali con problemi gravi di natura ambientale.

Dal punto di vista delle politiche urbanistiche e delle scelte di pianificazione, la conseguenza è che, nella situazione attuale di stasi demografica (nonostante i flussi di immigrazione) e di arresto dei fattori di attrazione urbana (salvo poche città - in genere di dimensione intermedia - dove sono presenti funzioni specialistiche), è impensabile il riutilizzo urbano - né a breve termine né nel lungo periodo - di tutti i comparti lasciati liberi. La dismissione di attività segnate da un utilizzo estensivo del suolo (industria, scali ferroviari, caserme, ecc.) difficilmente può essere sostituita da attività urbane intensive (edilizia residenziale, terziaria, commerciale).

Altro compito impegnativo è costituito dall’esigenza di intervenire, oltre che sui singoli edifici divenuti inefficienti dal punto di vista energetico o funzionale, su interi comparti urbani, richiedendo azioni di grande complessità tecnica ed operativa, in particolare per la necessità di ricomporre volontà, tempi e motivazioni di una pluralità di proprietari ed operatori.

Infine, l’attenzione nei confronti della qualità ecologica degli insediamenti comporta un ulteriore cambiamento di paradigmi. Il dualismo città/ territorio esterno ha costruito una immagine falsata delle esigenze di salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio, mirando alla distinzione netta tra urbano e non urbano. La conseguenza è stata l’affermazione a lungo dominante (ma la posizione è ancora ampiamente diffusa) che si debba perseguire la città compatta, lasciando il territorio esterno alle dinamiche “naturali”. Uno sguardo aggiornato deve applicare un più articolato approccio ecosistemico, in grado di considerare il ruolo connettivo delle reti ecologiche e deve tenere conto della ricchezza dei servizi ecosistemici forniti sia da parti strutturate della città - quali i viali alberati e i parchi - sia dai ritagli inedificati, dalle aree residuali, dai frammenti di aree agricole poste nei margini. La sfida è di sapere valorizzare i contributi alla qualità ecologica dell’ecosistema urbano e di cogliere le potenzialità di uso delle componenti non edificate delle aree urbane (orti collettivi, campagne urbane, ecc.) e del paesaggio periurbano.

Una proposta strutturata: il nuovo quadro normativo della Provincia autonoma di Trento

Di fronte alle sfide poste dal quadro descritto, il nuovo quadro normativo della Provincia autonoma di Trento (Legge Provinciale 15/2015) contiene alcune proposte e diversi strumenti di grande interesse. In questo, il Trentino conferma il proprio impegno nei confronti del territorio e del paesaggio, proseguendo l’esperienza che, a partire dagli anni ’60, ne ha fatto una sorta di “laboratorio di urbanistica”.

In primo luogo, le finalità sono espresse dall’art. 2 in termini aggiornati rispetto ai compiti attuali e al dibattito più evoluto:

- garantire la riproducibilità, qualificazione e valorizzazione del sistema delle risorse territoriali e del paesaggio;
- promuovere la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole mediante il risparmio del territorio, l’incentivazione delle tecniche di riqualificazione, limitando l’impiego di nuove risorse territoriali;
- assicurare lo sviluppo e la coesione sociale del territorio;
- accrescere la competitività del sistema territoriale;
- formazione degli strumenti di pianificazione territoriale nel rispetto dei principi di sussidiarietà, partecipazione e valutazione;

- perseguire il recupero degli insediamenti esistenti al fine di riqualificare il paesaggio e di limitare il consumo di suolo;
- ripartizione tra i proprietari degli immobili dei diritti edificatori e degli oneri derivanti dalla pianificazione.

Le previsioni normative, oltre a confermare alcuni indirizzi adottati di recente, introducono nuovi obiettivi, fornendo degli strumenti che possono sostenere il loro perseguimento. Gli esiti non sono scontati, però, in quanto non vi è nulla di automatico nella applicazione di un quadro normativo, in particolare quando gli interventi di pianificazione e di regolazione coinvolgono azioni di vera e propria progettazione socio-economica. Non solo si richiede un ampio consenso sulla visione di insediamenti che non si espanderanno indefinitamente e su nuove prospettive di uso delle risorse, ma talune operazioni riguardano il coinvolgimento dei cittadini, dei proprietari dei suoli, dei soggetti economici, chiamati a giocare un ruolo diverso da quello, tradizionale, dell'attesa, nella prospettiva della valorizzazione delle proprietà.

In breve, i temi forti e gli strumenti previsti possono essere elencati nei termini seguenti.

Fermare il consumo di suolo

La legge provinciale, in sintonia con le riflessioni in corso e precedendo la legge nazionale che interverrà a definire il contenimento del consumo di suolo, il riuso edilizio e la rigenerazione urbana come principi fondamentali del governo del territorio (e pertanto da accogliere nelle leggi regionali e delle province autonome), pone obiettivi e limiti alla pianificazione locale.

In particolare, pur non stabilendo soglie assolute, indica ai piani comunali gli obiettivi della valorizzazione del suolo quale bene comune non rinnovabile e il perseguimento del riuso edilizio e della rigenerazione urbana al fine di conseguire la qualità e l'attrattività degli insediamenti.

La scommessa è quindi quella di rovesciare la tendenza alla suburbanizzazione e alla diffusione urbana quale soluzione individuale alla esigenza della qualità abitativa, per riassegnare a pieno alle città e ai centri urbani minori il ruolo di luoghi privilegiati delle attività economiche e della residenza.

A fronte della assenza di limiti prescrittivi all'uso di nuovi suoli, un aspetto cruciale riguarda la valutazione dei piani, che deve assumere un senso pieno e non la funzione — troppo spesso praticata — di una giustificazione ex post di quanto deciso.

Il riuso edilizio e la rigenerazione urbana

Le conseguenze della assunzione di un indirizzo forte verso il riuso edilizio e la rigenerazione urbana sono di assoluto rilievo metodologico ed operativo, comportando il ripensamento di approcci e metodi consolidati. In particolare, viene meno la distinzione rigida tra tessuto storico (da salvaguardare in modo rigoroso), aree di recente edificazione (sulle quali operare in modo più elastico) e aree dismesse o degradate (da riqualificare mediante operazioni di rinnovo urbano). Viene inoltre indebolito il meccanismo della assegnazione della destinazione d'uso dei suoli - vista come tendenzialmente stabile - a fronte di dinamiche urbane rapide e di cicli di vita degli spazi e delle attrezzature generalmente medio-brevi.

Pertanto, le norme prevedono norme favorevoli alla riqualificazione degli edifici - sia di origine storica sia recente - e alla demolizione di edifici degradati o incongrui, attenuando il senso e la prescrittività della zonizzazione.

Tutto questo comporta un ripensamento dei metodi e delle pratiche della pianificazione urbana. In particolare, l'approccio tipologico e morfologico alla pianificazione dei centri storici, inteso come processo lineare di riconoscimento della tipologia di origine antica, di verifica dello stato di conservazione degli edifici e di assegnazione semi-automatica di una categoria di intervento, viene meno nel momento in cui la ridefinizione della categoria della ristrutturazione edilizia, ampiamente utilizzata, consente operazioni di demolizione con riconfigurazione della sagoma dell'edificio, purché l'esito sia qualitativamente appropriato. Il meccanismo prevede la valutazione da parte di un organo tecnico (una Commissione sovracomunale per la Pianificazione e il Paesaggio). L'urgenza riguarda la revisione delle previsioni dei piani in vigore, introducendo una progettualità urbana anche nel tessuto storico, superando la convinzione che la conservazione sia l'unico modo per garantire qualità e vitalità.

Infine, un approccio diverso alla zonizzazione consente una maggiore flessibilità tra categorie funzionali compatibili.

Perequazione, compensazione e crediti edificatori

La legge conferma il metodo concertativo della pianificazione rafforzando strumenti quali gli accordi urbanistici, la perequazione e la compensazione mediante l'uso di crediti edilizi. Si tratta di perseguire equità ed efficacia della pianificazione considerando l'impossibilità di operare prioritariamente per interventi pubblici di acquisizione – magari forzata – di aree e di realizzazione di spazi e attrezzature di interesse collettivo.

L'attesa è che alcune dotazioni urbane – in particolare parcheggi e attrezzature sportive - siano prese in carico da operatori privati entro logiche di mercato.

Il cambiamento di prospettiva imposto dall'arresto della crescita urbana riguarda un altro aspetto: la possibilità di impiegare i crediti edificatori per attivare operazioni di demolizione di edifici degradati e incongrui, consentendo di spostare le potenzialità edificatorie nello spazio e nel tempo.

Riqualificazione di edifici dismessi e degradati, demolizione di edifici incongrui

La necessità di riqualificare parti urbane e, più in generale, il paesaggio, sollecita a intervenire su edifici dismessi e degradati – anche con la demolizione - e a rimuovere gli edifici ritenuti “incongrui”.

La questione riguarda da un lato la considerazione della necessità di gestire il fine ciclo vita di edifici e parti urbane, dall'altro l'urgenza di applicare metodi e strumenti che incentivino operazioni di demolizione, in genere rallentate da meccanismi di attesa. La città in contrazione vede ampi spazi inutilizzati perché dismessi o in attesa di valorizzazione, grazie a classificazioni edificatorie da parte del piano regolatore. I tempi della trasformazione urbana sono ormai paragonabili al ciclo di vita di molte delle attrezzature e comparti edificati. Appare pertanto sempre più credibile governare spazi importanti della città per tempi medio-brevi, sapendo valorizzare le aree davvero strategiche e suscettibili di trasformazione, lasciando perdere quelle per le quali le previsioni si collocano entro orizzonti temporali ben più dilatati.

Quanto alla classificazione degli edifici quali “incongrui”, si tratta di una operazione non del tutto innocente. Comporta, infatti, di considerare le condizioni di edifici recenti e contemporanei, che racchiudono spesso valori e pregi di non facile individuazione e valorizzazione. Si richiede, infatti, una appropriata capacità progettuale - non solo architettonica - al fine di cogliere le opportunità intrinseche di edifici produttivi, di manufatti connessi ad impianti industriali o civili, di testimonianze dell'impiego di tecnologie del cemento armato e dell'acciaio, ecc. Il rapporto tra tali strutture e il contesto urbano o paesaggistico e la stessa percezione che se ne ha – e che quindi le rende parte del paesaggio – dipende solo in parte dalla loro qualità edilizia e dalle loro condizioni di uso e di conservazione, mentre dipende in misura forse maggiore dalla capacità di rifunzionizzarle assegnando loro una nuova immagine. In proposito sono numerose ormai le esperienze di recupero di edifici di archeologia industriale e di infrastrutture dismesse che costituiscono dei casi di successo. La demolizione deve pertanto essere vista come una delle operazioni praticabili e non come la prospettiva catartica.

Coinvolgimento dei cittadini

La crisi della politica e dei momenti decisionali istituzionali - pianificazione territoriale e urbanistica inclusa - spinge sempre più ad attivare momenti di partecipazione dei cittadini alle scelte che li riguardano direttamente. Del resto, sia la costruzione delle strategie sia l'attuazione delle previsioni dipendono strettamente dalle intenzioni e dalle motivazioni dei diversi attori - cittadini e proprietari in primo luogo -. Pertanto, il loro coinvolgimento nei processi di pianificazione assume un ruolo centrale nel rendere efficaci e realistici tali momenti.

Ci sono però altre motivazioni, oltre a quelle della maggiore democraticità delle scelte e della efficacia delle decisioni. In particolare, la consapevolezza della crisi (di ruolo e finanziaria) del pubblico e la considerazione che la città, il territorio e il paesaggio sono in buona misura dei beni comuni, richiede un coinvolgimento attivo dei cittadini. A tale fine alcuni articoli della legge provinciale prevedono esplicitamente il coinvolgimento dei cittadini nei progetti di valorizzazione ambientale. Le prospettive possono essere naturalmente diverse, ma si intravedono le conseguenze nella definizione delle aree a standard, che possono rispondere burocraticamente a prescrizioni normative, destinate spesso a rimanere sulla carta o a diventare spazi di scarsa qualità, ma che possono diventare dei brani urbani costruiti e gestiti grazie alla partecipazione degli abitanti e degli utenti.

Un'ulteriore previsione sfidante riguarda la “banca della terra”, che parte dalla considerazione che nel territorio alpino (ma le cose non sono molto diverse in molte altre situazioni) l'abbandono dei suoli agricoli è connesso anche alla frammentazione della proprietà. La messa a disposizione di terreni abbandonati alle aziende agricole in attività dipende dalla capacità di mobilitare i proprietari fornendo

garanzie sui loro diritti. Le conseguenze sono attese sia in termini di maggiore redditività delle aziende sia in termini paesaggistici, considerando che molte vallate sono segnate dall'abbandono e da processi di estensione dei boschi e della vegetazione arbustiva su terreni tradizionalmente agricoli.

Osservatorio del paesaggio e Scuola per il governo del territorio e del paesaggio

Nel quadro descritto e come conseguenza degli indirizzi del piano territoriale del 2008 (Piano Urbanistico Provinciale, secondo la denominazione della normativa provinciale), è emersa l'esigenza di rafforzare le azioni di sensibilizzazione e di formazione nei confronti dei temi del paesaggio e del governo del territorio. Questa esigenza ha spinto ad attivare una piccola istituzione, la Scuola per il governo del territorio e del paesaggio - *step* -, impegnata in attività rivolte alla popolazione, alle scuole e ai professionisti e di supporto a progetti ed attività di istituzioni ed enti locali. È evidente, infatti, come le nuove pratiche di governo del territorio richiedano consapevolezza e consenso, da un lato, e nuove competenze tecnico-amministrative, dall'altro.

La normativa recente conferma quindi il ruolo di *step* e dà una struttura più solida all'Osservatorio del paesaggio, quale forum di partecipazione e momento di informazione e ricerca sui temi coinvolti, entro il filone della Convenzione europea del paesaggio.

Le sfide e i problemi aperti

Le sfide poste dalle dinamiche territoriali e urbane in atto riguardano da un lato la necessità di governare fenomeni socio-economici, dall'altro l'urgenza di affrontare aspetti metodologici e operativi di natura disciplinare, elaborando nuovi approcci e nuovi strumenti per il governo del territorio. In questa prospettiva alcune questioni appaiono come prioritarie.

Un primo nodo riguarda il ridimensionamento dei processi di urbanizzazione e il sostanziale arresto della crescita. La "città in contrazione", oltre a lasciare ampi spazi inutilizzati al proprio interno e ai margini dell'edificato, modifica nel profondo il senso del piano urbanistico incentrato sull'assegnazione di diritti di uso del suolo e rende inefficaci i meccanismi attuativi basati sugli automatismi della rendita e gli strumenti premiali fondati sul riconoscimento di bonus volumetrici.

Un secondo aspetto riguarda la debolezza della distinzione netta tra urbano e non urbano. Si tratta non tanto della acquisizione degli effetti dello *sprawl*, quanto del riconoscimento del valore degli spazi ineditati, troppo spesso ritenuti "non ancora costruiti", mentre essi presentano risorse ecologiche, paesaggistiche, di uso ricreativo e, non da ultimo, produttive, di grande rilievo. Questo richiede di considerare a pieno il ruolo delle "campagne urbane" (Donadieu, 2013; La Rosa et al., 2014) e di connettere tali spazi a pratiche economiche e sociali che puntino alla qualità dei prodotti agro-alimentari e a un senso condiviso dell'abitare un territorio. I compiti riguardano il sostegno ad aziende di piccole dimensioni e a metodi colturali apparentemente marginali - quali gli orti urbani - che possono produrre, in realtà, effetti formidabili in termini di sviluppo della responsabilità ambientale, della coesione sociale e dell'identità locale.

Connessa a questi temi si pone la considerazione dello spazio urbano come di un tassello nel più ampio quadro ecosistemico. Troppo a lungo la città è stata considerata come uno "stato di eccezione" rispetto al sistema ambientale, e molte posizioni - anche autorevoli - di associazioni e rappresentanti del mondo ambientalista si collocano entro tale filone. In realtà gli spazi interclusi, quelli ineditati o a bassa densità vanno letti e valorizzati a pieno come componenti di corridoi ecologici a scala ampia, come fattori di mitigazione dei fenomeni meteorologici estremi e come aree di contenimento delle criticità climatiche. Pianificare il territorio considerando le condizioni di rischio comporta l'impiego di sacche di espansione dei fiumi, di aree di esondazione programmata, di spazi per le emergenze, di aree verdi in grado di attenuare le isole di calore. La risposta peggiore che si possa dare, in proposito, è la "città compatta" nella forma tradizionalmente concepita fino ad ora. La prospettiva è, quindi, quella del governo della "città di frammenti", eredità delle fasi della espansione incontrollata, che non necessariamente deve tendere alla eliminazione dei vuoti urbani mediante la semplice saturazione edilizia.

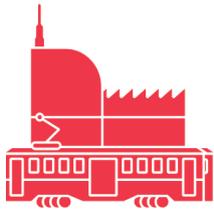
Vi sono, naturalmente, molte altre questioni aperte, dalla necessità per l'ente pubblico di assumere un ruolo pro-attivo nei confronti delle trasformazioni urbane, dando alla pianificazione un senso processuale e progettuale anziché di definizione di un quadro statico di regole di uso del suolo, agli esiti controversi della fiscalità, alla necessità di indirizzare in modo deciso il settore edilizio verso azioni di recupero e di riqualificazione urbana.

La sfida maggiore consiste però nel far maturare nuovi indirizzi disciplinari e nell'elaborare nuove competenze. Anche in questo, come detto, il recente quadro normativo della Provincia autonoma di

Trento fornisce un indirizzo coraggioso, attivando con decisione momenti formativi e di coinvolgimento della popolazione e degli operatori sui temi del paesaggio, dell'ambiente, del governo del territorio. La pianificazione è cosa ben diversa dalla semplice applicazione di norme, in una logica di conformità. E' un processo che richiede leadership politica e sollecita nuove competenze tecniche.

Riferimenti bibliografici

- Amin A. (2002), "Spatialities of globalisation", *Environment and Planning A*, vol. 34, No. 3, pp. 385-399.
- Brenner N. (1999), "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, Vol. 36, No. 3, pp. 431-451.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.
- Donadieu P. (2013), *Campagne Urbane*, Roma, Donzelli.
- Gualini E. (2006), "The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales", *European Planning Studies*, Vol. 14, No. 7, pp. 881-904.
- La Rosa D., Barbarossa L., Privitera R., Martinico F. (2014), "Agriculture and the city: A method for sustainable planning of newforms of agriculture in urban contexts", *Land Use Policy*, vol. 41, pp. 290-303.
- Verones S., Forthcoming, "Retrofitting the existing building stock through a development rights market stimulation tool: An assessment of a recent experience in Northern Italy", *Urban Studies*.
- Zanon B. (2013), Scaling down and scaling up processes of territorial governance. Cities and regions facing institutional reform and planning challenges, *Urban Research & Practice*, vol. 6, n. 1, pp. 19-39.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti
per l'urbanistica al servizio del paese**
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher
ISBN 9788899237080

R&G.U.F. Regeneration & Green Urban Factories

Ester Zazzero

SpinOff SUT - Sustainable Urban Transformation
Dipartimento di Architettura, Università Chieti-Pescara
Email: ester.zazzero@unich.it
Tel: 349.1788263

Abstract

Il Progetto di rigenerazione *Green Urban Factories* riassume i principali temi in gioco nel progetto urbano sostenibile: l'importanza degli *ecosistemi* e dell'ambiente ai fini della sostenibilità dello sviluppo; la possibilità di riscattare spazi che stanno perdendo la loro funzione produttiva, sostituendoli con nuove funzioni urbane; l'attenzione infine alla qualità della *città fisica*, come insieme di spazi qualificati, che fungono da ancoraggio a identità culturali e sociali sedimentate nel tempo, anche quando si tratta di introdurre nuove valenze più appropriate rispetto alle domande della società contemporanea. Spesso il contesto d'intervento è caratterizzato dall'incipiente dismissione delle attività industriali, tale condizione si presta bene a fungere da banco di prova di un nuovo approccio culturale, il *Sustainable Sensitive Urban Design*, in cui il progetto urbano declina alle diverse scale la strategia della sostenibilità, da quelle proprie degli edifici a quella del quartiere. L'obiettivo è di conferire condizioni di qualità a una zona industriale e alla periferia urbana, attraverso una strategia ispirata ai valori della sostenibilità, assumendo il Progetto urbano come combinazione finalizzata di azioni per l'ambiente e per la produzione, insieme a quella per l'urbanistica, l'edilizia, le opere pubbliche e la mobilità.

Il successo del progetto di rigenerazione *Green delle Urban Factories* si gioca fundamentalmente sulla sua capacità di misurarsi con la durata. In questo senso il tempo per la sua ideazione e realizzazione va considerato come un vero protagonista della trasformazione.

Parole chiave: ecology, urban regeneration, ecological networks.

Regeneration & Green Urban Factory

Questo tema è andato acquistando nel tempo una complessità crescente, e oggi riguarda in primo luogo aree che hanno esaurito - o stanno esaurendo- il proprio ciclo di vita economico, e soprattutto quelle in cui sono venute meno le condizioni di vivibilità o di funzionalità: ad esempio zone industriali dismesse, quartieri popolari obsoleti, periferie urbane deprivate dei servizi e centri di antico impianto svuotati delle loro funzioni e talvolta della stessa popolazione.

Su queste multiformi aree di disagio si sono concentrate fin dalla fine del secolo scorso una varietà di politiche urbane anche d'ispirazione comunitaria, come il meritorio programma Pic-Urban, che ha innovato significativamente i modi dell'intervento favorendo l'integrazione tra la dimensione edilizia e urbanistica con quella sociale e culturale. Sono politiche che denotano una consapevolezza crescente dell'urgenza e delle dimensioni del problema, il quale soprattutto nelle periferie delle città francesi e inglesi ha raggiunto punte esasperate di malessere sociale con tensioni e conflitti talvolta devastanti. Ma sono anche sforzi che riflettono una frustrazione crescente, per l'impotenza riscontrata rispetto a un fenomeno che sta ulteriormente aggravandosi, e che richiede un enorme fabbisogno d'investimenti pubblici e privati per far fronte al crescente acuirsi delle condizioni di criticità.

Nel progetto di rigenerazione delle *Urban Factories*, oltre a far fronte alla conclamata esigenza di accrescere la competitività delle città utilizzando i sistemi smart più avanzati, la rigenerazione green è chiamata a migliorare la condizione urbana sia sotto il profilo sociale che ambientale. In questo senso, si situa all'intersezione tra due tendenze altrettanto essenziali: assicurare un welfare urbano più sensibile alle attese di chi vive in condizioni di bisogno crescente, rimettendo in gioco per quanto possibile aree espulse dal ciclo economico o rese marginali dalle attuali dinamiche di mercato; migliorare marcatamente la sostenibilità ambientale delle trasformazioni urbane, favorendo modelli di sviluppo meno energivori, meno dissipatori di risorse e soprattutto meno inquinanti. La priorità d'intervento per la rigenerazione delle *Urban Factories*, sarebbe trasformare progressivamente le aree, in cui giocano un ruolo decisivo le infrastrutture green.

Come la rigenerazione green può rilanciare le città e le aree industriali dismesse o in dismissione e al tempo stesso ridurne le ineguaglianze delle condizioni d'uso (rilanciando il tema del diritto alla città tanto caro a Lefevre ma ormai disertato da tempo), proprio nel momento in cui si può contare al più su capitali privati limitati e orientati inevitabilmente alla speculazione è un dilemma veramente arduo da affrontare, e non c'è da stupirsi se al momento ben poche appaiono le esperienze di rigenerazione socialmente e ambientalmente qualificata a cui guardare con fiducia.

La carenza di risorse economico-finanziarie e la perdurante crisi del settore edilizio, (che tra l'altro soffre di una brusca interruzione di un lungo ciclo espansivo lasciando sul campo un'enorme quantità di alloggi invenduti e un abnorme consumo dei suoli), inducono a rendere più efficaci almeno i modelli d'intervento, cercando un valore aggiunto nella sinergia tra le diverse azioni di settore, nel ricorso al partenariato tra pubblico e privato, e soprattutto nel miglioramento della qualità della progettazione.

Al riguardo, può aiutare non poco il ricorso a modelli interpretativi che assimilano operativamente la città a un vero e proprio ecosistema a consumo tendenzialmente zero, ovvero un ecosistema dotato di un metabolismo virtuoso in grado di bilanciare i processi antropici di prelievo, trasformazione e consumo di risorse primarie, e nel contempo promuovere le energie rinnovabili, l'agricoltura di prossimità e le filiere corte tra produttori e consumatori, ridurre i consumi energetici e le emissioni inquinanti, favorire il riciclo dell'acqua e dei rifiuti solidi urbani. Un ecosistema per il quale diventi possibile misurare tangibilmente l'efficacia degli interventi rispetto all'obiettivo di riduzione dell'impronta ecologica degli insediamenti e della produzione di gas serra, adottando al tempo stesso misure verificabili di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici che rafforzano la resilienza della città.

Peraltro ai fini della rigenerazione delle *Urban Factories* non va considerato soltanto come un insieme di variabili ambientali da mettere in equilibrio dinamico, nella prospettiva del bilancio "quasi zero" tra flussi di risorse in entrata e in uscita. Questa prospettiva mette infatti in gioco anche le molteplici attività di uso dello spazio e i suoi valori sociali, le tradizioni e gli stili di vita, i comportamenti degli abitanti, i modi di conformazione del costruito, i linguaggi espressivi delle forme, lo stesso senso del luogo. E' insomma un ecodistretto di natura multidimensionale, che apprende dalla lezione di Banham e in particolare dalla sua invenzione delle ecologie relazionali che ne sostanziano il funzionamento, e ne determinano le potenzialità di sviluppo più complessive (Banham, 1971).

Le tendenze più recenti dei progetti di rigenerazione *Green* delle *Urban Factories* nel contesto internazionale tendono a coniugare innovazione tecnologica e ricerca architettonica per l'invenzione di nuove tipologie edilizie, in grado di associare elevate prestazioni con bassi consumi energetici, nonché la piena integrazione nel design dei dispositivi tecnologici finalizzati allo sfruttamento delle energie rinnovabili. L'attenzione è rivolta soprattutto alle singole costruzioni, sia esistenti che di nuovo impianto, con una dimensione d'intervento commisurata prevalentemente al livello delle piccole e medie imprese. Così si stanno consolidando pratiche d'intervento che garantiscono il miglioramento del comfort e del benessere ambientale degli utenti e delle prestazioni bio-climatiche ed energetiche dell'edificio: dall'individuazione di azioni di protezione e ripristino ambientale, all'impiego di dispositivi ecologici, di sistemi e tecnologie per il miglioramento del comportamento dell'organismo edilizio e/o di alcune sue componenti (coperture, involucro, impianti).

Tuttavia da qualche tempo si sta facendo finalmente strada anche un approccio più ambizioso, che assume come oggetto di una progettazione ecologicamente efficiente l'intero sistema insediativo, considerato nella sua valenza di insieme morfologicamente strutturato tra edifici e spazi aperti interagenti alla scala di nucleo residenziale, di quartiere o di intera parte urbana.

Questo nuovo approccio appare ricco di potenzialità, poiché permette un maggior rendimento degli interventi ai fini della sostenibilità ambientale, articolando in forma aperta molteplici combinazioni fra i diversi sistemi ambientali e insediativi (dai sistemi naturali abiotici e biotici - suolo, sottosuolo, acque

superficiali e profonde, vegetazione - a quelli antropici - organizzazione morfologica dell'insediamento, assetto funzionale, verde urbano, sistemi per il risparmio energetico ed il controllo bioclimatico, gestione dei rifiuti, processi costruttivi, arredo urbano, e non ultimi quelli relativi alla gestione e manutenzione).

Accade spesso che il prevalere delle logiche della tutela ambientale, associate alle pressioni della promozione immobiliare in cerca di nuovi mercati di nicchia, conduca all'introduzione episodica di "eco-progetti", intesi come realizzazioni esemplari, adatti a creare seducenti effetti d'immagine e spesso utili anche ai fini della cattura del consenso. Questo genere d'iniziative tende a favorire naturalmente strategie di marketing preferibilmente rivolte a soggetti benestanti, che possono farsi carico di una maggiore qualità ambientale dell'abitare e del maggior costo conseguente. Però possono anche rappresentare messaggi che fungono da manifesto della volontà di volgere la trasformazione urbana verso l'idea della città green, veicolando simbolicamente l'impegno dell'amministrazione a migliorare la funzionalità dell'ecosistema locale. In ogni caso, se rimangono operazioni isolate, ben difficilmente potranno contribuire a far raggiungere la qualità nel senso più compiuto: cioè quello «di una trasformazione urbana che muove dall'interpretazione consapevole del contesto e delle sue potenzialità latenti, per dare forma a una nuova condizione abitativa e alla nuova sensibilità ambientale che caratterizza la città sostenibile».

Le potenzialità di quest'approccio, a ogni scala d'intervento, attengono di solito all'obiettivo di riduzione dei costi energetici, in accordo con i principi di sostenibilità complessiva del progetto. Il minore consumo energetico non riduce consistenza e qualità delle prestazioni fornite; anzi accade spesso di ottenere un migliore comfort ambientale per gli utenti pur utilizzando le energie rinnovabili e il riciclo delle acque.

Nel processo di rigenerazione *Green* delle *Urban Factories* c'è bisogno di un progetto multidimensionale, attraverso cui la *rigenerazione green* possa rappresentare un valore aggiunto che non è dato dalla mera esecuzione di singoli interventi sulla mobilità, energia, acqua, spazi pubblici, verde, rifiuti, ma dalla loro *combinazione efficace* che contribuisce decisamente a modificare le funzionalità di sistema nella prospettiva della città sostenibile. E comunque per attingere alla qualità complessiva del progetto c'è ancora da mettere in gioco altri valori intangibili, come il valore di figuratività e di senso degli interventi, la loro corrispondenza al sentire comune della società locale, la capacità di rappresentare il tempo nuovo utilizzando i linguaggi più espressivi e in sintonia con la contemporaneità, oltre naturalmente al riconoscimento delle differenze e all'inclusione delle alterità in una visione più egualitaria e conviviale della trasformazione urbana.

Nella rigenerazione *Green* delle *Urban Factories*, il progetto multidimensionale diventa un prezioso strumento non solo per canalizzare le disponibilità all'investimento da parte degli attori tanto pubblici che privati, ma anche per sostituire il modello assistenziale di redistribuzione a pioggia delle risorse pubbliche con il modello europeo della concorrenza competitiva e della solidarietà compensativa su azioni considerate strategiche.

Strategie di rigenerazione *Green* delle *Urban Factories* a Chieti

Alla luce di tali considerazioni, prende forma una possibile strategia di rigenerazione green dell'area industriale a Chieti attraverso tre fasi: una prima fase, di *ricolonizzazione*; la seconda, di consolidamento; e la terza, di *sviluppo sostenibile*. Nel loro insieme queste fasi dovrebbero fungere da riferimento a un nuovo modo d'intendere il progetto di rigenerazione green delle aree industriali in declino, dentro e fuori la Regione Abruzzo.

La processualità delle tre fasi attiene al rapporto tra il progetto e il tempo. Come avviene per i progetti di paesaggio, il progetto per la zona industriale di Chieti scalo non dovrebbe mirare a imporre forme compiute, che rischiano di ostacolare l'evolutivezza dei processi naturali e la riorganizzazione progressiva dei cicli metabolici di consumo e rigenerazione delle risorse. È un progetto che va considerato necessariamente come un processo incrementale, di cui vanno introdotti inizialmente i dispositivi enzimatici che contengono in sé le possibili evoluzioni successive, senza pretendere di regolarle in modo troppo deterministico.

Il progetto stesso tende così a mutare la sua natura, essendo meno condizionato dall'approccio dell'autore e dalla volontà di configurazione definitiva degli assetti fisici e funzionali della città e delle sue parti, e più portato a innescare processi di trasformazione virtuosi, ben sapendo che questi nel tempo tendono a sfuggire alla razionalità di un singolo attore della trasformazione, sia esso il progettista o l'amministrazione committente.

In questa prospettiva, il processo di rigenerazione dell'area industriale tende a fungere da incubatore iniziale di trasformazioni orientate alla sostenibilità, da seguire nel tempo con sistemi di monitoraggio e

apprendimento continuo che consentono di agire sulle traiettorie evolutive, per ricondurle quanto più possibile agli obiettivi prefigurati.

La fase di *ricolonizzazione*, dovrà prevedere l'ingresso delle prime infrastrutture verdi, la bonifica dei suoli inquinati, la riqualificazione del corridoio viario principale di via Piaggio e la ristrutturazione della stazione ferroviaria associata al nuovo Bus Terminal e parcheggi d'interscambio; infine dovrà predisporre l'avvio dei primi nuclei residenziali nelle aree già dismesse, da concepire preferibilmente come ecoquartieri, in quanto testimonianza della volontà di riscatto contro il degrado ambientale presente su tutta l'area industriale. La fase, di *consolidamento*, svilupperà il programma di rigenerazione green, estendendolo anche alla produzione di energie rinnovabili al servizio dell'area e alla depurazione e riciclaggio delle acque superficiali; poi al potenziamento delle PMI che operano nel settore dell'artigianato smart; ancora, alla prosecuzione delle iniziative residenziali; e infine all'istituzione delle prime riserve di naturalità nei siti decontaminati e in altri ormai vacanti di attività industriali. La terza fase, di *sviluppo sostenibile*, è destinata a insediare nuove fabbriche a tecnologia avanzata, in particolare nel settore del *cleantech* sul quale l'intero sistema abruzzese appare in grave ritardo, e per il quale il *greening* dell'area industriale va considerata come una risorsa strategica. Il completamento del Green frame collegato alle riserve di naturalità e la conclusione dei quartieri residenziali costituiscono le operazioni finali del programma di riconversione ipotizzato.

In questo processo evolutivo di natura incrementale, il progetto per Chieti scalo non lavora soltanto sui caratteri interni di questo spazio, perpetuando l'errore di una zona di sviluppo industriale pianificata come un'isola settoriale, che non scambia relazioni con l'intorno. Al contrario, funge da attivatore di contesto, che intende propagare nello spazio (anche all'esterno, verso la città residenziale) e nel tempo (oltre la fase dell'emergenza) processi di trasformazione produttiva, funzionale e spaziale nel segno della sostenibilità.

In questo senso, la rigenerazione green è riferita al contesto direttamente interessato dall'intervento, ma anche allo spazio di prossimità dove si riverberano gli effetti generati dalla trasformazione. L'efficacia degli interventi dovrebbe essere valutata di conseguenza non soltanto alla luce delle prestazioni ambientali conseguite all'interno dell'insediamento industriale (come emissione zero, o autosufficienza energetica), ma anche come contributo al miglioramento del contesto urbano circostante.

Il tempo rappresenta un fattore essenziale della strategia prefigurata. "Le trasformazioni che essa concepisce, progetta e realizza sono complesse, estese, articolate, e richiedono l'azione di soggetti diversi. Il tempo che intercorre tra la prima ideazione e la realizzazione dell'intero progetto è medio lungo, mai inferiore a dieci anni, spesso superiore a venti" (Masbouni, 2001).

Gli interventi iniziali (fase 1 *ricolonizzazione*), con l'ingresso delle prime *green infrastructures*, la bonifica dei suoli inquinati, la riqualificazione del corridoio viario principale di via Piaggio e la ristrutturazione della stazione ferroviaria associata al nuovo Bus Terminal e parcheggi d'interscambio, dovrebbero iniziare quanto prima possibile, per essere completati a breve termine (cinque anni). Però la durata dell'intera realizzazione del progetto di rigenerazione non è definibile preventivamente; durante il suo corso saranno probabilmente necessarie modifiche, integrazioni, cambiamenti; gli attori potranno mutare al mutare delle convenienze e delle domande, e se anche restano gli stessi, possono cambiare il loro orientamento e le loro scelte.

Il successo del progetto si gioca fondamentalmente sulla sua capacità di misurarsi con la durata. In questo senso il tempo per la sua ideazione e realizzazione va considerato come un vero protagonista della trasformazione. Un esempio per tutti: la *London Docklands Development Corporation*, istituita nel 1981 con ampi poteri e risorse per riorganizzare l'intera area dei Docklands londinesi, ha cessato di esistere nel 1998, dopo aver completato buona parte degli interventi e trasferito ai *Boroughs* locali e ad altre authorities le proprie funzioni e proprietà.

Un buon progetto di rigenerazione delle *Green Urban Factories* ricorre quanto più possibile a una sana economia dei mezzi da impiegare, con una gestione parsimoniosa delle risorse che spesso contraddice l'impiego di tecnologie eccessivamente sofisticate per raggiungere gli obiettivi della sostenibilità. Inoltre il progetto stesso può generare risorse aggiuntive da mettere in gioco per il finanziamento delle opere in programma. Così l'attivazione di significative rendite differenziali, se governata opportunamente, può mettere a disposizione della città risorse anche maggiori di quelle derivanti dagli oneri concessori tradizionali. Il meccanismo economico-finanziario attraverso cui alimentare il processo di rigenerazione diventa allora determinante, e condiziona per molti versi la stessa scelta degli interventi da realizzare.

Riferimenti bibliografici

- Carta M., (2014), “Re-cycling Urbanism: indizi e orizzonti”, in *On/Off magazine*.
- Charlot-Valdieu C., Outrequin P., (2009), *L’urbanisme durable. Concevoir un écoquartier*, Le Moniteur, Paris.
- Clementi A., (a cura di 2010), *EcoGeoTown*, List, Trento-Barcellona.
- Clementi A., (2012a), “Urbanistica della sostenibilità”, in Zazzero E., Vallese G, (a cura di), *Rijeka/Pescara. Progettare la città sostenibile*, Sala, Pescara.
- Clementi A., (2012b), “Another urbanism”, in Ricci M., *New Paradigms*, List, Trento-Barcellona.
- Lefèvre P., Sabard M.,(2009), *Les Ecoquartiers. Avenir de la ville durable*, Apogée, Rennes.
- Lehmann S., (2010), *The Principles of Green Urbanism*, Earthscan, London-Washington.
- Masbouni A., (2001), *Fabriquer la ville*, La documentation Française, Paris.
- Mostafavi M., Doherty G., (2010), *Ecological Urbanism*, Lars Muller Publishers, Zurich.
- Ritchie A., Thomas R., (2009), *Sustainable Urban Design*, Taylor & Francis, London-NewYork.
- Zazzero E., (2010), *Progettare Green Cities*, List, Trento-Barcellona.

A series of horizontal dotted lines for writing.



Planum Publisher

Roma-Milano

www.planum.net

ISBN 9788899237080

Volume pubblicato digitalmente nel mese di marzo 2017