

Oltre il piano di tradizione. Il ricorso ad approcci interscalari e integrati e la contaminazione tra indirizzi strategici e tattiche urbanistiche

Promuovere l'azione tattica. La temporaneità nella pratica urbanistica |

Francesco Alberti, Matteo Scamporrino, Annalisa Rizzo

**La geografia socio-economica e i processi di trasformazione urbana:
il caso di San Giovanni Teatino |** Stefano Campanozzi

**Il commoning urbano: ambito di collaborazione tra tattiche urbanistiche e
indirizzi strategici |** Giuseppe Caridi

**L'incertezza del futuro e l'adattabilità/reversibilità delle scelte di piano alle
diverse scale: una esperienza olandese e una italiana |** Rosalba D'Onofrio,
Elio Trusiani

**Fare urbanistica per regioni in transizione: tradizione, strumenti, innovazione
per la produzione di luoghi |** Marco Facchinetti

**Conceiving the nocturnal city through strategical and tactical urban lighting
practices |** Helena Gentili, Daria Casciani

Questioning urban tactics | Camilla Guadalupi

**From tactics to strategies and back: regional design practices of
contamination |** Valeria Lingua

Dalla condivisione all'adesione: per una pianificazione diversamente strategica |
Valeria Monno

Politiche e pratiche urbane locali: nuovi approcci per nuove istanze |
Valentina Palermo, Viviana Pappalardo

Nuove tipologie di bandi per favorire l'integrazione tra strategie e tattiche |
Massimo Zupi

Promuovere l'azione tattica. La temporaneità nella pratica urbanistica

Francesco Alberti

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

Matteo Scamporrino

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: matteo.scamporrino@unifi.it

Annalisa Rizzo

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: annalisarizzo@hotmail.it

Abstract

Nonostante la pianificazione si confronti ordinariamente con la rigenerazione, il recupero e il *redevelopment* di aree in disuso – forme d'intervento che richiedono strumenti capaci di integrare il fattore tempo nel processo di trasformazione – la possibilità di usi temporanei, secondo un approccio “tattico” alla riqualificazione dell'habitat urbano, resta ancora un'opzione solitamente non contemplata nell'orizzonte previsionale dei piani. Attraverso il riferimento a casi studio internazionali, riconducibili a quattro diverse modalità in cui si esplica il rapporto fra i promotori dell'azione tattica e le istituzioni locali, il contributo ripercorre l'evoluzione del fenomeno del *Temporary Urbanism* da categoria interpretativa ad approccio operativo, evidenziando come nel panorama italiano esso fatiche più che altrove a trovare una propria collocazione all'interno delle pratiche di rigenerazione urbana senza rischiare di uscire dai margini della legalità, definiti da norme di governo del territorio e settoriali del tutto impermeabili alle dinamiche sociali. Un'eccezione è rappresentata dall'involontaria temporaneità caratteristica delle ricostruzioni post-sisma, in cui le azioni tattiche trovano paradossalmente una condizione favorevole. Preso atto delle difficoltà a intervenire in modo sistematico sulla legislazione nazionale per favorire la diffusione del *Temporary Urbanism*, il contributo ne ipotizza l'integrazione negli strumenti operativi comunali, intervenendo “tatticamente”, in modo limitato, sulla disciplina dei piani vigenti.

Parole chiave: urban practices, urban regeneration, tools and techniques

1 | Temporary Urbanism: da categoria interpretativa ad approccio operativo

Guerrilla / Informal / Spontaneous / Temporary / Pop-up / Insurgent / Iterative / Everyday / Do-it-yourself / Adaptive / Tactical + Urbanism sono alcune delle espressioni utilizzate per descrivere interventi urbani caratterizzati dalla provvisorietà, da un costo e una scala limitata e dal coinvolgimento attivo degli attori locali. Sebbene ogni espressione ponga l'accento su un aspetto differente dell'azione, spesso mettendo in evidenza la volontà di comunicare un messaggio sociale o politico, si tratta comunque di definizioni per molti aspetti sovrapponibili. Al di là delle possibili declinazioni, il principio comune sotteso a questo approccio è che ciascun intervento faccia da innesco ad un processo di moltiplicazione degli effetti rigenerativi ben al di là del suo carattere puntuale e provvisorio: caratteristica che, a dispetto della sua “informalità”, lo ha imposto all'attenzione disciplinare come uno dei principali paradigmi di riferimento nel dibattito sulla città contemporanea (Kelabaugh, 2009).

L'espressione *Temporary Urbanism* è stata inizialmente applicata per descrivere l'uso *ad interim* di spazi urbani residuali, frequente in contesti soggetti a forti mutamenti socio-economici. Nell'interpretazione prevalente, almeno in ambito europeo (Bishop & Williams, 2012; Oswalt et al., 2013), l'uso temporaneo si affermerebbe come azione “tattica” di modificazione dell'habitat, laddove i processi di de-industrializzazione e contrazione demografica, all'origine del fenomeno delle cosiddette *shrinking cities*, determinano una sovrabbondanza di vuoti urbani, aree marginali e spazi “in attesa” privi di destinazioni d'uso definite. Numerosi autori riconoscono come fonte d'ispirazione di tali azioni le esperienze del

Movimento Situazionista, insieme ad opere come *Le droit à la ville* (Lefebvre, 1968) e *The Open City* (Sennet, 2008), che, in aperto conflitto con l'approccio deterministico e funzionalista della pianificazione, condividono la rivendicazione di un ruolo attivo del cittadino nel dare forma, significato e visibilità all'ambiente urbano. Su questa linea, la nozione di *tactical urbanism* fa riferimento all'accezione di "tattica" proposta dal sociologo Michel De Certeau: «procedure che valgono grazie alla pertinenza che conferiscono al tempo – alle circostanze che l'istante preciso di un intervento trasforma in situazione favorevole» (1980: 75). La tattica, come «arte del debole» che opera nello spazio altrui per tirarne fuori le potenzialità» (ibid.), è qui vista come alternativa, talvolta sovversiva, alla "strategia" – appannaggio esclusivo del livello istituzionale – in cui si esprime la «manipolazione delle relazioni di forza» in uno spazio determinato (ibid. pp. 5-6).

Nella letteratura più recente si è fatta però strada anche un'altra interpretazione, che riconduce all'approccio tattico, potenzialmente inserito nel quadro più ampio di una visione strategica (Blau, 2011), interventi di modificazione degli spazi urbani sia di tipo *bottom-up* che *top-down* (Lydon, 2011; Pfeifer, 2013), i cui promotori non sono quindi più soltanto i cittadini, ma anche le amministrazioni pubbliche e i pianificatori. In effetti, a fronte del manifestarsi sempre più marcato degli effetti di "ritrazione" dei modi d'uso del territorio (Boeri, 1990), assistiamo oggi a una transizione concettuale del *temporary urbanism* da categoria interpretativa di fenomeni spontanei a modalità d'intervento "istituzionalizzata", fatta propria da un numero crescente di amministrazioni locali per far fronte alla mutevolezza degli assetti socio-economici: una riattribuzione di dominio che comporta una ridefinizione dei soggetti in campo e dei rispettivi ruoli.

I confini sfumati che a livello concettuale contraddistinguono le nozioni di tattica e temporaneità riflettono la complessità e varietà di rapporti fra promotori dell'azione tattica e pianificazione a lungo termine osservabili nelle esperienze di urbanistica temporanea fiorite in tutta Europa. Senza alcuna pretesa di arrivare a una classificazione definitiva di situazioni che, per loro natura, presentano confini estremamente variabili, è possibile analizzare la relazione fra i due elementi attraverso quattro categorie.

La prima categoria raccoglie le azioni promosse da cittadini o associazioni, spesso al limite della legalità (se non palesemente illegali) che sono sanzionate o tutt'al più ignorate dalla pubblica amministrazione. Sono gli interventi più frequenti, ma proprio a causa della loro natura è difficile farne una ricognizione sistematica. Di questa categoria fanno parte le azioni volte a migliorare la fruibilità degli spazi pubblici – del tipo *guerrilla gardening*, *chair bombing*, ecc. – ma anche l'occupazione di edifici abbandonati per l'installazione di attività socio-culturali. Poiché l'obiettivo principale è provocare una discussione sulle esigenze della città che non trovano risposta attraverso i canali istituzionali (Peach, 2012), l'impatto dell'intervento si misura più nel movimento di opinione da esso generato, che non negli effetti a lungo termine sulla pianificazione urbana.

Quest'aspetto è ancora presente, ma in modo meno conflittuale, nella seconda categoria, costituita dalle azioni tattiche promosse da gruppi di cittadini o professionisti, di cui l'amministrazione arriva a riconoscere un'utilità a livello strategico, tanto da sostenere, e talvolta sollecitare, l'intervento; il quale potrà avere ora il carattere di un *happening* dimostrativo, ora quello di un progetto di riqualificazione vero e proprio, sebbene realizzato con materiali non duraturi. Un esempio rappresentativo del primo tipo sono i *Park(ing) days*, ovvero la trasformazione – nell'arco di un week-end – degli stalli riservati alla sosta dei veicoli in micro-spazi o attrezzature pubbliche: un evento, avviato nel 2005 a San Francisco da Rebar Group (<http://rebargroup.org>), che con cadenza annuale si ripete oggi in molte città grandi e medie di tutto il mondo con l'appoggio delle amministrazioni locali, che ne riconoscono le finalità «to promote creativity, civic engagement, critical thinking, unscripted social interactions, generosity and play» (<http://parkingday.org>). Gli interventi di riqualificazione temporanei sono invece una modalità d'intervento diffusa soprattutto in Francia, grazie alla proliferazione di collettivi multidisciplinari in prima fila nel dibattito sulla vivibilità degli spazi urbani (quali Exyzt, Etc, Saprophytes, Bellastock). Con il progetto *Détour de France* (2011-2012), nell'arco di un anno il collettivo Etc ha collezionato esperienze di «costruzione partecipata della città» in 12 centri urbani, attraverso un itinerario in bicicletta che ripercorre la rete di contatti esistenti fra associazioni. L'elemento costante è stato la partecipazione attiva della cittadinanza sia nelle trasformazioni materiali – costruzione di arredi urbani e installazioni – sia nelle attività di costruzione di un diverso modo di percepire la città attraverso "derive" o "eventi". Il rapporto con le amministrazioni ha assunto di volta in volta una forma diversa a seconda dei soggetti promotori – cittadini, associazioni, artisti, privati, persone impegnate nell'amministrazione stessa – ma sempre rimanendo nel confine della legalità (talvolta attraverso la concessione di deroghe *ad hoc* alle normative vigenti).

La terza categoria è rappresentata dagli interventi che, nati su iniziativa di cittadini o associazioni, spingono la pubblica amministrazione ad adattare ai nuovi usi il proprio piano o programma d'intervento per l'area interessata – situazione che ritroviamo ad esempio in alcune realtà inglesi ed olandesi.

Il caso più celebre è sicuramente rappresentato dal distretto creativo sorto nell'area portuale dismessa NDSM Werf di Amsterdam a seguito di un'occupazione abusiva dei suoi spazi da parte di un collettivo di giovani artisti (sull'esempio del Tacheles berlinese). La situazione è stata poi regolarizzata con un contratto di concessione dell'area per una durata di 25 anni all'associazione culturale formata dagli stessi artisti. Grazie anche ai contributi finanziari del comune, la grande banchina portuale si è progressivamente riempita di strutture temporanee, ospitando dentro e fuori un immenso cantiere navale attività culturali e artigianali, *start-ups*, negozi, locali pubblici e perfino uno studentato realizzato con *containers* assemblati.

Gli interventi della quarta categoria sono infine caratterizzati dall'inserimento di attività temporanee all'interno di programmi di sviluppo urbano concepiti secondo un classico approccio *top-down*. Sia che la loro presenza sia limitata alla fase iniziale della trasformazione, sia che se ne preveda la rotazione all'interno di uno spazio destinato permanentemente ad usi provvisori, la loro funzione è comunque quella di agire da catalizzatori, attraendo pubblico e attività, favorendo il ricambio degli operatori e quindi la tenuta complessiva dell'operazione rispetto a possibili periodi di stagnazione economica, contribuendo a dare una nuova identità al luogo mentre è in corso la trasformazione. Un esempio in questo senso è il progetto di *redevelopment* dell'area di King's Cross a Londra, la cui implementazione per fasi, affiancata da un cronoprogramma di usi temporanei, che variano da eventi e installazioni fino al mantenimento con funzioni provvisorie di edifici destinati a demolizione (una stazione di rifornimento carburanti trasformata in centro eventi e *pop-up restaurant*) e alla costruzione di nuove attrezzature (una piscina destinata a durare due anni) sta dimostrando le potenzialità di questo approccio.

Processi di transizione lunghi, come quelli legati alla rigenerazione di aree estese o alla modifica della mobilità urbana verso modelli più sostenibili, incontrano spesso ostacoli e rallentamenti nella mancata condivisione della *vision* da parte dell'opinione pubblica e dei diversi portatori d'interessi locali. L'azione tattica può allora essere usata dai pianificatori come strumento per misurare l'impatto di un intervento, incentivare il dibattito e la partecipazione civica e consolidare la fiducia degli investitori.

2 | Le esperienze in Italia: dalle ricostruzioni post-sisma alla rigenerazione “per punti”

Temporary e *Tactical Urbanism* trovano uno specifico, ancorché anomalo, campo di applicazione negli interventi che seguono il manifestarsi di eventi disastrosi. La capacità dell'azione tattica di sollecitare ed esercitare la resilienza della comunità incrementa e rafforza infatti la coesione sociale, che rappresenta «la chiave per il successo a lungo termine nei processi di ricostruzione» (Aldrich, 2010).

A livello internazionale, l'esempio più rappresentativo di approccio tattico-adattivo (si parla infatti, in questo caso, di *Adaptive Urbanism*) alla ricostruzione post-sisma di un centro urbano è quello di Christchurch, città della Nuova Zelanda che, a cavallo e all'indomani di due terribili terremoti verificatisi nel 2011-2012, ha visto all'opera associazioni di cittadini, architetti e artisti, supportati dall'amministrazione comunale, nella riprogettazione e realizzazione, con manufatti temporanei, di alcuni importanti servizi e spazi pubblici, compresa un'arena per spettacoli, spazi di produzione artistica e un centro commerciale, formato da *containers* colorati: una soluzione nata per coprire una fase transitoria e che ha finito per connotare uno dei luoghi urbani – il cosiddetto “Re:start City Mall” - tutt'oggi più vissuti dalla comunità.

Anche in Italia, la gestione della fase post-sisma ha in alcuni casi rappresentato una sorta di laboratorio di tattiche urbanistiche che, seppure indotte dall'emergenza, la comunità e i suoi attori sono stati capaci di mettere in campo in maniera efficace e veloce. È il caso in particolare de L'Aquila, dove la molteplicità degli interventi adottati copre quasi interamente il ventaglio delle possibili relazioni fra *stakeholders* e amministrazioni. Le soluzioni spontanee appartenenti alla prima categoria sopra individuata, quella delle azioni condotte al di fuori di qualsiasi controllo e norma, sono state le prime a manifestarsi dopo l'evento, non solo come risposta all'emergenza abitativa, con tende e accampamenti sorti in modo spontaneo in aree sicure, ma anche alla domanda di nuovi spazi collettivi e di socialità. Le soluzioni messe in atto, in parallelo alla macchina dei soccorsi della Protezione Civile, si sono indirizzate su un centro commerciale rimasto intatto dopo il sisma (“L'Aquilone”) diventato la “nuova piazza della città” e sull'area di Piazza d'Armi, non lontana dalla stazione, trasformata in un luogo di mercato, di discussione pubblica e di aggregazione sociale.

La seconda categoria (quella degli interventi spontanei, “accettati” dalle istituzioni) si è manifestata dopo poche settimane con l'installazione di strutture mobili all'interno di spazi destinati – nella normalità pre-

terremoto – a parco o piazza pubblica. Rientra in questo caso, l'esperienza portata avanti dal Collettivo 3.32 che, dopo una prima fase “nomade”, si è stabilito nel parco UNICEF adiacente alla “zona rossa” del centro storico. Qui è stato montato un grande tendone per lo svolgimento di attività collettive e organizzato un presidio costituito da tende più piccole per alloggiare i membri del Collettivo e per ospitare giornalisti, artisti o attivisti che altrimenti non avrebbero trovato posto nelle strutture ufficiali.

La terza categoria (interventi spontanei “istituzionalizzati”) è ben rappresentata infine dalla “strada della movida” organizzatasi in via della Croce Rossa dopo la chiusura per motivi di sicurezza del centro storico, che prima del sisma era molto frequentato la sera per la presenza di bar, ristoranti e locali notturni. Al fine di evitare la diaspora dei giovani e degli studenti universitari, primaria fonte di reddito per la città, ai gestori dei locali è stato concesso di stabilirsi lungo via della Croce Rossa con strutture temporanee su lotti in cui non era previsto tale uso né alcuna possibilità di edificazione.

Al di fuori di queste situazioni-limite, per altro purtroppo ricorrenti, le iniziative di riuso temporaneo con un approccio tattico degli spazi urbani dismessi trovano nel nostro paese, più che altrove, difficoltà a manifestarsi nella legalità a causa del carattere farraginoso e vessatorio delle norme e delle procedure.

Tanto è vero che persino un caso riuscito di rigenerazione di uno spazio ad uso collettivo, come la recente Piazza dell'Immaginario, ideata e realizzata – con l'appoggio del Comune – dalla cooperativa di giovani architetti Chi-Na in un interstizio del “quartiere cinese” di Prato e divenuta il luogo-simbolo di una possibile integrazione fra la comunità locale e quella degli immigrati, ha potuto concretizzarsi solo in un lotto che sotto il profilo giuridico è ancora privato: un pezzo di parcheggio ceduto gratuitamente dalla proprietà di un supermercato. In uno spazio a tutti gli effetti pubblico, in quella forma e con quelle modalità (autocostruzione, uso di materiali di recupero, arredi non omologati ecc.) l'intervento non sarebbe infatti stato possibile.

Tra le azioni del “quarto tipo” – promosse cioè da un'amministrazione pubblica – vale la pena segnalare l'esperienza avviata, sempre in Toscana, dall'ente regionale (e nella vicina Romagna dal Comune di Faenza) per favorire la nascita di negozi o attività socio-culturali *pop-up* all'interno di fondi commerciali abbandonati, attraverso una mediazione tra proprietari e possibili beneficiari e la fornitura delle necessarie garanzie finanziarie, con lo scopo di rivitalizzare i centri storici maggiormente colpiti dalla crisi economica. A differenza di un'iniziativa simile (progetto “Precare” – www.precare.org), portata avanti nel decennio 1999-2009 dalla rete internazionale City mine(d) per conto del Comune di Bruxelles, l'esperienza non ha prodotto gli esiti sperati di consolidamento nel tempo e di moltiplicazione degli effetti di rigenerazione, evidenziando la scarsa tenuta delle nostre amministrazioni locali di fronte a progetti che richiedono una forte e continuativa interazione con la base sociale. Resta comunque un significativo precedente per possibili iniziative future, che per poter funzionare dovranno contare su una più stabile collaborazione fra soggetti privati (cittadini o associazioni) e le stesse amministrazioni.

3 | Norma urbanistica e temporaneità: un approccio tattico

Nelle attuali perduranti condizioni di difficoltà d'investimento nel settore immobiliare e del recupero, non solo da parte dei soggetti pubblici, ma anche degli operatori privati, offrire la possibilità di utilizzare immobili – aree o fabbricati - in tutto o in parte abbandonati per attività temporanee, nell'attesa (spesso lunga) della loro destinazione definitiva, è un modo economico e intelligente:

- per prevenirne o limitarne il degrado, introducendo elementi di vitalità nei tessuti urbani interessati in luogo dei consueti “buchi neri”;
- per dare opportunità alle energie presenti sul territorio di esprimersi attraverso iniziative, culturali e/o imprenditoriali, a basso costo ed elevato spessore sociale, valorizzando al meglio (invece di congelare o lasciare che si deprezzi) il capitale fisso esistente;
- per dare, infine, visibilità e appetibilità alle stesse aree, che in questo modo non vengono estromesse dal circuito urbano, stimolando l'interesse per investimenti di più ampia portata.

La predeterminazione delle destinazioni d'uso, che caratterizza la disciplina dei piani urbanistici operativi nella loro pur ampia varietà di declinazioni locali, rappresenta però, il più delle volte, un forte limite alla possibilità di intervenire legalmente in modo “tattico” su aree non appetibili per il mercato, favorendone di fatto l'abbandono, il degrado fisico, l'utilizzo abusivo in condizioni di non sicurezza, ecc.. Fin tanto che le trasformazioni temporanee richiederanno procedure o adempimenti analoghi a quelli riservati alle trasformazioni permanenti, è del tutto evidente che la gamma delle azioni che anche le amministrazioni più volenterose saranno in grado di promuovere, senza dover procedere a onerose (e quindi ingiustificate, se legate a obiettivi a breve termine) varianti urbanistiche, si limiterà agli allestimenti provvisori di spazi pubblici, al riuso di fondi abbandonati per attività commerciali “a tempo” secondo la formula dei *pop-up*

shops, all'affidamento a soggetti esterni, tramite bando pubblico, di edifici comunali – ad es. scuole dismesse – per usi compatibili con la loro destinazione urbanistica.

L'ipotesi di modifiche alla disciplina urbanistica che consentano destinazioni d'uso flessibili non sembra al momento praticabile: al di là dei rischi che questo potrebbe comportare (la richiesta di norme flessibili è infatti da sempre il cavallo di battaglia delle forze del mercato più aggressive e può quindi aprire la strada a trasformazioni con finalità opposte a quelle desiderate), essa richiederebbe nel nostro paese una riforma di quello che resta della legge urbanistica nazionale 1142/1942 che, per quanto attesa da decenni e al di là delle proposte, più o meno presentabili, arrivate in Parlamento, sembra ancora lontana a venire. Occorre quindi, anche in questo caso, un approccio tattico, in grado di adattarsi alle situazioni più diverse con il minor impatto possibile sugli strumenti di pianificazione vigenti e sulle legislazioni regionali.

Una strada potrebbe essere quella di approvare una semplice variante normativa al piano comunale costituita da un solo articolo che, fatte salve le destinazioni finali e i parametri urbanistici delle aree di trasformazione previste (nuova edificazione e, soprattutto, recupero) e delle “aree bianche”, ammetta fino al momento dell'approvazione di un progetto di trasformazione definitivo (se non addirittura fino alla trasmissione agli uffici competenti dell'atto d'inizio lavori) usi transitori con destinazioni anche diverse, tanto degli edifici che delle aree scoperte.

Ovviamente la norma dovrebbe precisare le categorie d'intervento ammesse, compatibili con usi effettivamente temporanei degli immobili, quali ad esempio:

- per le parti interessate dei fabbricati, interventi di messa in sicurezza fino alla manutenzione straordinaria; eventuali nuovi impianti e allacciamenti alle reti tecnologiche dovrebbero invece essere di tipo temporaneo;
- per le parti scoperte, sistemazioni a terra, e realizzazione fuori terra di chioschi o altre strutture, purché reversibili e con una superficie coperta non superiore a una percentuale da definire della superficie totale.

Quanto alle destinazioni d'uso, saranno ovviamente da privilegiare attività socio-culturali o artistiche, spazi espositivi e ricreativi, spazi associativi, *start-ups*, *co-working*, “mercatini”, ovvero qualsiasi attività di promozione sociale, culturale, artistica, artigianale ed economica, che abbia come scopo sia l'agevolazione di forme di presidio dei luoghi abbandonati, sia la promozione di politiche partecipative tra le amministrazioni locali e i cittadini; ma potranno anche essere ammesse, se compatibili con il contesto, attività a scopo di lucro: dai parcheggi (un servizio che, in aree spesso carenti di posti auto a rotazione, può essere offerto su sedimi inutilizzati, riducendo al minimo le opere d'infrastrutturazione), agli esercizi nel campo della somministrazione/ristorazione – un esempio di questo genere sono i *ruins pubs*, divenuti uno dei maggiori richiami della vita notturna di Budapest: bar, caffè, *bistros*, talvolta associati ad altre attività quali rivendite di biciclette usate, gallerie d'arte, ecc., realizzati utilizzando spazi interni o cortili di immobili abbandonati. Da vietare tassativamente, invece, ogni forma di residenza, anche temporanea, e di attività ricettiva.

Una volta approvata la variante, il Comune dovrà poi provvedere – se l'intenzione non è solo quella di consentire, ma anche di favorire, le iniziative di uso temporaneo degli spazi urbani negletti – una procedura semplificata per l'autorizzazione dei progetti, nei quali occorrerà indicare, oltre alla descrizione delle attività e degli interventi che si intendono realizzare, la durata massima dell'iniziativa, con o meno possibilità di rinnovo.

Riferimenti bibliografici

- Aldrich D. (2010), “Fixing Recovery: Social Capital in Post-Crisis Resilience”, in *Journal of Homeland Security*, no. 6, pp. 1-10.
- Bishop P., Williams L. (2012), *The Temporary City*, Routledge, London.
- Blau E. (2011), “City as open work.” In Gupta and J. Williams (eds.), *Insidious Urbanism*, Pratt Institute Graduate Architecture and Urban Design, Canada, pp. 59-63.
- Boeri S. (1990), “Il ritrarsi dei modi d'uso del territorio”, in *Rassegna*, n. 42, pp. 6-7.
- Chase J.L., Crawford M., Kaliski J. (1999-2008), *Everyday Urbanism*, The Monticelli Press, New York.
- De Certeau M. (1980), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Dovey K. (2012), “Informal urbanism and complex adaptive assemblage”, in *International Development Planning Review*, no. 34, vol. 4, pp. 349-367.
- Dovey K. (2014), “The temporary city”, in *Journal of Urban Design*, no. 19, vol. 2, pp. 261-263.
- Guidoni E. (1979), *Architettura primitiva*, Electa, Milano.

- Lefebvre H. (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- Lydon M., Bartman D., Woudstra R., Khawarзад A. (2011), *Tactical Urbanism: Short-term Action Long-term Change, vol. 1*, The Street Plans Collaborative, New York City.
- Lydon M., Garcia A. (2015), *Tactical Urbanism. Short-term Action for Long-term Change*, Island press, Washington.
- Kelbaugh D. (2009), "Three Urbanisms and the Public Realm", in *Proceedings of the 3rd International Space Syntax Symposium*, Atlanta.
- Oswalt P., Overmeyer K., Misselwitz P. (2013), *Urban Catalyst: The Power of Temporary Use*, Dom Publishers, Berlin.
- Overmeyer K. (2007), *Urban Pioneers*, Jovis Verlag, Berlin.
- Pfeifer L. (2013), *The Planner's Guide to tactical urbanism*, Montreal, disponibile su: <https://reginaurbanecology.files.wordpress.com/2013/10/tuguide1.pdf>
- Sennett R. (2008), "The Open City", in Burdett R., Sudjic D. (eds.), *The Endless City*, Phaidon, London, pp. 290-297.

La geografia socio-economica e i processi di trasformazione urbana: il caso di San Giovanni Teatino

Stefano Campanozzi

Università G. d'Annunzio, Chieti - Pescara

DdA - Dipartimento di Architettura

Email: stefanocampanozzi@gmail.com

Tel: 3281624847

Abstract

La stagione delle politiche e dei programmi strategici di governo territoriale ha manifestato, in maniera evidente, la propria sostanziale inefficacia attuativa nella risoluzione delle contingenze legate alla gestione del territorio. Dal canto loro anche i modelli di partenariato pubblico privato, nella prospettiva di convogliare capitali privati nella pianificazione, hanno in generale mancato l'obiettivo atteso rivelandosi in alcuni casi dei fallimentari esempi di speculazione finanziaria. Lo scenario complessivo lasciatoci in eredità negli ultimi trent'anni è quello di aree deindustrializzate in attesa di rigenerazione; di infrastrutture della *slow mobility* irrealizzabili nel breve periodo; di periferie isolate dai centri urbani, teatro di esclusione sociale. Quale risposta dare, dunque, alla domanda di trasformazione concreta e qualitativa dello spazio urbano? I modelli urbanistici partecipativi rappresentano una risposta esaustiva al problema laddove supportati da adeguate politiche territoriali coadiuvate da un approfondito studio dei fenomeni socio-economici. Si può parlare oggi di una vera e propria missione delle amministrazioni locali nella redazione di nuovi strumenti di *governance* locale i quali, pur conservando i caratteri programmatici, riescano a far fronte in modo versatile alle problematiche urbane nel breve periodo. Assumendo questa prospettiva, il contributo si propone di approfondire gli indirizzi tattici e progettuali suggeriti dal nuovo PRG di San Giovanni Teatino (CH), un modello virtuoso di pianificazione territoriale a sostegno dei processi di trasformazione locale.

Parole chiave: Urban practices, public policies, local development

1 | L'insuccesso delle politiche strategiche nella conurbazione Chieti-Pescara

La conurbazione metropolitana Chieti-Pescara appartiene alla pendice sud del sistema insediativo lineare a pettine centro-adriatico. Quest'area si presenta come un cruciale snodo commerciale tra la matrice trasportistica adriatica e quella transappenninica in direzione Roma, con una conseguente struttura sociale e produttiva a forte vocazione commerciale e terziaria, soprattutto nel settore del terziario avanzato. Un territorio in forte crescita demografica dove, già a partire dagli anni '60, emergeva la necessità di elaborare delle politiche in grado di delineare scenari di sviluppo territoriale contenenti programmi di assetto e progettualità che, solo in pochi episodi hanno condotto a delle reali opportunità di trasformazione del territorio. Proprio in questo contesto si inserisce il Comune di San Giovanni Teatino, un insediamento che affonda le proprie origini sull'importante direttrice infrastrutturale della S.S. 5 Tiburtina Valeria e che ha vissuto un importante sviluppo insediativo lungo tutto il secolo scorso. Nel secondo dopoguerra soprattutto è stata teatro di una forte crescita legata alla realizzazione di un vero e proprio distretto del settore produttivo e commerciale collegato al tracciato infrastrutturale dell'Asse Attrezzato¹, la più importante dorsale infrastrutturale della conurbazione metropolitana. Lo sviluppo insediativo si è prolungato dagli anni '60 ad oggi presentando una realtà caratterizzata da un continuum insediativo che si estende tra i capoluoghi Pescara e Chieti, costituendo una cerniera urbana di collegamento vissuta perlopiù come un semplice attraversamento carente di servizi, attrezzature e di polarità attrattive. Dagli anni '80 in poi, conseguentemente al forte processo di urbanizzazione e di crescita demografica locale, diventa il baricentro di una grande area insediativa che si estende su tutta la fascia costiera della Provincia di Pescara protraendosi nel fondovalle fluviale fino a Chieti.

Questo territorio diventa oggetto di studio e di approfondimento su possibili scenari di sviluppo metropolitano da parte di Enti e Centri di Ricerca universitaria. Gli scenari emersi sono di tipo strategico e a mero carattere programmatico: vengono affrontate, infatti, tematiche relative alla riorganizzazione delle reti infrastrutturali di carattere locale ottimizzando il collegamento tra i due capoluoghi e il potenziamento strategico dell'offerta di servizi e dotazioni di valenza territoriale², escludendo di fatto le realtà suburbane e in questo modo stroncando

¹ Il raccordo autostradale Chieti-Pescara (RA12) viene denominato anche "Asse Attrezzato" e collega i capoluoghi provinciali di Chieti e Pescara alle barriere autostradali della A25 e della A14.

² In tale prospettiva vanno ricordate le esperienze del PTCP della Provincia di Pescara coordinato da Bernardo Secchi e Paola Viganò (1987-2002) e le diverse ricerche universitarie atte a proporre un disegno unitario del territorio raccolte nelle pubblicazioni

definitivamente la possibilità di trasformazione di questi centri. La ricerca sullo sviluppo delle politiche territoriali locali ha assicurato l'attuazione dei piani di potenziamento infrastrutturale e commerciale a livello regionale, ma non è stata affiancata nel tempo da strumenti attuativi capaci di costruire un dialogo propositivo tra la pianificazione urbanistica e le opportunità concrete di sviluppo e, quindi, determinare episodi importanti di trasformazione urbana, restituendo all'attualità un territorio con una adeguata organizzazione delle infrastrutture di tipo logistico, ma con pesanti lacune urbanistico-strutturali nelle aree di frangia urbana demandando gli sporadici episodi di trasformazione urbana alle capacità politiche, organizzative e soprattutto economiche delle singole realtà comunali.

La maggior parte degli insediamenti suburbani della conurbazione metropolitana, e nel particolar caso San Giovanni Teatino, manifesta la medesima morfologia urbana tipica dei centri di frangia urbana, caratterizzati da una disorganizzata localizzazione degli insediamenti sul territorio e concorrendo tra l'altro all'attuale problema globale del consumo di suolo. Oggi San Giovanni Teatino presenta un assetto insediativo fortemente eterogeneo (fig. 1), costituito in buona parte da un tessuto residenziale di frangia urbana e da grandi distretti produttivi e commerciali sorti in seguito alle imponenti politiche di infrastrutturazione nazionale degli anni '70. Gli anni 2000 hanno segnato una stagione caratterizzata da una forte speculazione imprenditoriale concentrando nel territorio comunale una filiera commerciale di enormi dimensioni. Di notevole importanza è la collocazione sul proprio territorio di arterie stradali di livello locale, regionale e nazionale³ lungo le quali non solo si articola in maniera lineare tutto l'assetto insediativo, percorrendo il fondovalle fluviale del Pescara, ma si collocano anche importanti attrezzature di valenza territoriale (fig. 2) quali il Centro Agroalimentare, punto di riferimento nella distribuzione ortofrutticola regionale e l'Aeroporto d'Abruzzo, il più importante terminal trasportistico regionale. In una micro rete locale di servizi ed attrezzature emergono due polarità aggregative quali il Centro Amministrativo e pubblico del Comune e il Centro sportivo comunale di recente realizzazione, l'unica polarità di servizi legati al terziario realmente in grado di confrontarsi con le dinamiche di crescita demografica assecondandone la richiesta di adeguamento delle attrezzature. Come in tutte le realtà urbane odierne, si ripropone l'attuale problematica dei vuoti urbani causati dalla cessazione delle attività produttive di tipo industriale. Anche sul territorio di San Giovanni Teatino, infatti, insistono alcuni episodi legati alla dismissione industriale, soprattutto di tipologie produttive relative ai processi di industrializzazione del secondo dopoguerra.



Figura 1 | Sistema insediativo di San Giovanni Teatino in relazione all'eterogeneità delle funzioni insediate.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore all'interno della Tesi di Laurea Magistrale in Architettura dal titolo "Un Ruolo per Sambuceto".

"Trasformazioni Metropolitane. Studi e proposte per l'area Chieti-Pescara" di Clementi A. e Mascarucci R, Palombi Editori, 1999. e "Infracity. Strategie infrastrutturali" di Clementi A. e Di Venosa M., List Editore, 2007.

³ Insiste sul territorio di San Giovanni Teatino l'infrastruttura autostradale della A14 con la barriera Pescara Ovest-Chieti, la S. S. 5 Tiburtina Valeria e il raccordo autostradale RA12 denominato Asse Attrezzato.



Figura 2 | San Giovanni Teatino, attuale assetto insediativo e infrastrutturale. Focus sulle polarità aggregative locali, sulle dotazioni di valenza territoriale e sulle aree di maggior interesse produttivo e commerciale.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore all'interno della Tesi di Laurea Magistrale in Architettura dal titolo "Un Ruolo per Sambuceto".

2 | Verso un nuovo approccio multidisciplinare alla pianificazione urbanistica

Per evitare un approccio settorializzato afferente alla mera pianificazione urbana e chiuso a quelle che sono le realtà sociali ed economiche globali declinate a livello locale, occorre adottare un approccio multidisciplinare alla pianificazione del territorio urbano. Proprio perché le città sono da sempre i centri dove le attività economiche e socio-culturali convergono e si alimentano a vicenda (Haddock, 2004), si propone una conoscenza adeguata degli strumenti di ricerca appropriati per comprendere le trasformazioni in atto attraverso un'approfondita analisi dei fenomeni socio-economici.

Per abbracciare la complessità delle dinamiche socio-economiche all'interno del territorio, occorre fare un passo indietro e, con una sensibilità multiscale, individuare quelle che sono le strutture minime territoriali entro le quali avvengono con maggiore intensità relazioni di tipo economico e funzionale.

Partendo dall'indagine sulle Strutture Locali del Lavoro situate nelle immediate vicinanze di San Giovanni Teatino⁴, è possibile ricostruire un quadro metropolitano attraverso una perimetrazione funzionale⁵ basata sui fenomeni di pendolarismo locale. La conurbazione oggetto dell'attuale indagine coinvolge la quasi totalità dei Comuni interessati dal PUMAV⁶, le aree servite dal Trasporto Pubblico Metropolitano e le aree industriali e logistiche della media Val Pescara. Questa formazione si caratterizza dall'integrazione delle funzioni e dall'intensità dei rapporti che si realizzano al suo interno, relativamente ad attività economiche e ai servizi essenziali alla vita sociale e alle relazioni culturali.

Per quanto riguarda l'analisi dei fenomeni demografici si assiste ad un trend tendenzialmente in crescita in quasi la totalità dei Comuni della conurbazione metropolitana. Nella prima fascia suburbana e particolarmente nelle realtà di San Giovanni Teatino e Montesilvano la crescita è molto accentuata a discapito dei capoluoghi Chieti e Pescara che registrano, nello stesso intervallo temporale, fasi alternate di stallo e di recessione demografica. La forte crescita demografica dei centri della corona suburbana è un chiaro sintomo dei processi di suburbanizzazione in atto, una fase dello sviluppo urbano in cui il polo metropolitano cresce, ma con un tasso inferiore rispetto al core suburbano (Haddock, 2004).

⁴ Si fa riferimento alle Strutture Locali del Lavoro di Chieti e di Pescara.

⁵ Per perimetrazione funzionale di un'Area Metropolitana si indica un approccio socioeconomico alla disciplina urbanistica basato sulle relazioni economiche e funzionali di un territorio e tiene conto dei flussi in entrata verso una località centrale. La procedura DMA (Dynamic Metropolitan Areas) è particolarmente indicata per definire e delimitare Aree Metropolitane policentriche come quella Pescara-Chieti. La metodologia consiste nel partire dai centri con oltre 50.000 abitanti e nell'aggregarvi i comuni contigui che abbiano almeno un tasso del 15% di pendolarismo per lavoro e studio verso di loro.

⁶ Il PUMAV è un Piano di coordinamento della mobilità di area vasta metropolitana condiviso da alcuni Comuni delle Province di Pescara, Teramo e Chieti in chiave strategica per il completamento e il potenziamento delle reti del territorio. Hanno aderito i Comuni di Città Sant'Angelo, Montesilvano, Spoltore, Pescara, Cepagatti, San Giovanni Teatino, Francavilla al Mare, Chieti, Manoppello, Ortona e Silvi

L'analisi dei fenomeni legati al pendolarismo mette in luce il carattere policentrico della conurbazione metropolitana, in virtù della pluridirezionalità dei flussi pendolari giornalieri per motivo di studio e di lavoro, dove emerge la forte capacità attrattiva dei due capoluoghi provinciali seguiti a distanza dai Comuni della cintura suburbana. I fenomeni di pendolarismo in ingresso e in uscita mettono in luce il primato dei capoluoghi Chieti e Pescara relativo all'offerta di servizi per la socialità e la cultura, di dotazioni di valenza territoriale e distretti scolastici. Sintomatico è l'episodio dei Comuni della prima fascia suburbana che detengono il primato di crescita demografica, ma registrano paradossalmente una qualità del lavoro interno scadente. Ciò denota che ad una crescita demografica non corrisponde un reale sviluppo del territorio e dei servizi offerti al cittadino.

San Giovanni Teatino è interessato in effetti da un forte fenomeno di crescita demografica aumentando di quasi 3500 unità la propria popolazione residente negli ultimi dieci anni. Il saldo più significativo non è tanto quello naturale, basti notare che la struttura della popolazione residente negli ultimi dieci anni è rimasta pressoché invariata, ma soprattutto quello migratorio in ingresso da altri Comuni. E' inoltre il centro della conurbazione metropolitana che presenta il maggiore tasso di crescita proporzionalmente al numero di abitanti, ciò è manifesto della potenziale capacità di questo territorio di interpretare un ruolo fondamentale di cerniera insediativa tra i capoluoghi Pescara e Chieti.

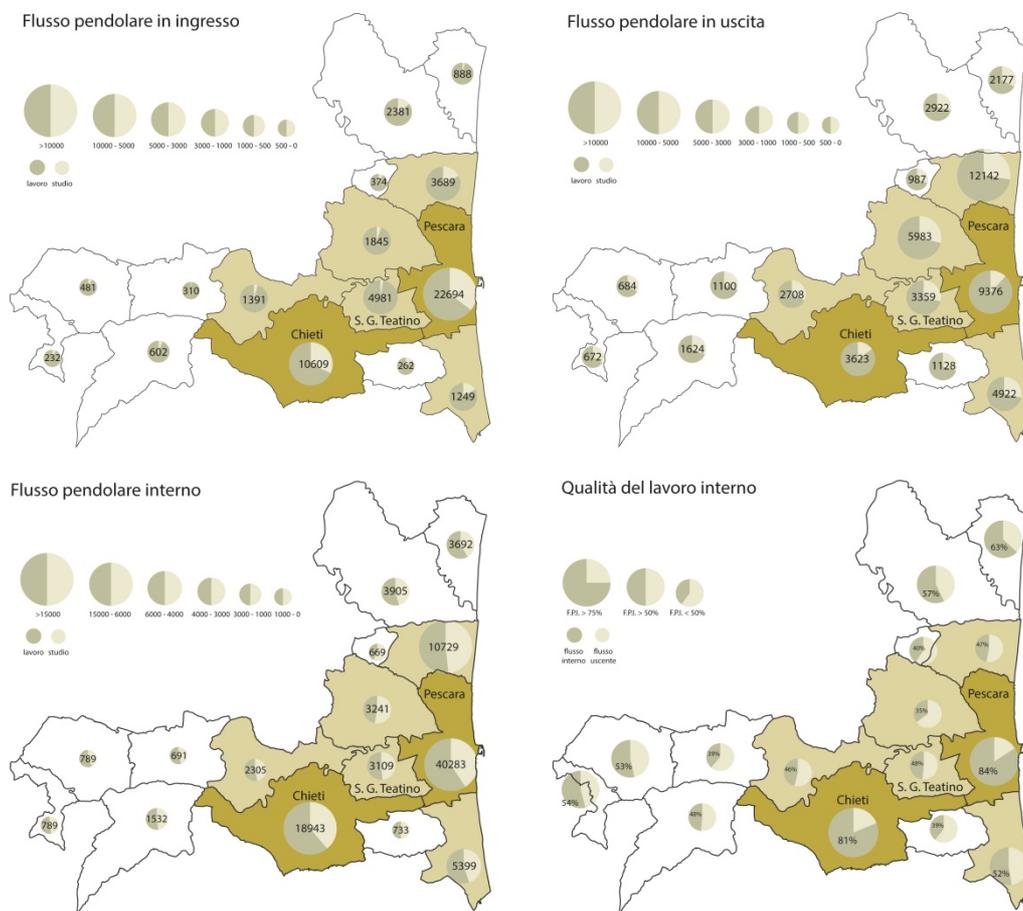


Figura 3 | Analisi dei flussi pendolari all'interno della conurbazione metropolitana Chieti-Pescara.
Fonte: Elaborazione a cura dell'autore all'interno della Tesi di Laurea Magistrale in Architettura dal titolo "Un Ruolo per Sambuceto".

3 | Strumentazione tattica nell'esperienza del PRG di San Giovanni Teatino

La volontà di ricollocare il territorio di San Giovanni Teatino in una posizione centrale rispetto allo scenario delle politiche di sviluppo metropolitano è il punto di partenza e allo stesso tempo il fondamentale obiettivo perseguito dalla variante al PRG del 2015 adottata dal Comune e attualmente in fase di approvazione definitiva. Il centro di San Giovanni Teatino, situato in una posizione baricentrica nella conurbazione metropolitana, merita altrettanta considerazione nella prospettiva di interpretare un ruolo centrale nello scenario delle future trasformazioni urbane legate allo sviluppo del territorio. I contenuti del Piano prevedono un rilancio del territorio (fig. 4) partendo dal rafforzamento strutturale e funzionale della cerniera di collegamento Chieti-Pescara attraverso una rigenerazione delle aree di connessione con i due capoluoghi a chiaro carattere

vocazionale legato al terziario avanzato e al commercio; giungendo all'attuazione di una serie di progettualità interne al tessuto urbano di Sambuceto⁷ rivolte alla crescita dell'offerta di servizi e dell'identità locale che avrà luogo proprio in aree caratterizzate dalla dismissione di attività produttive secondo una logica di rigenerazione del tessuto urbano e minimizzazione del consumo di suolo.

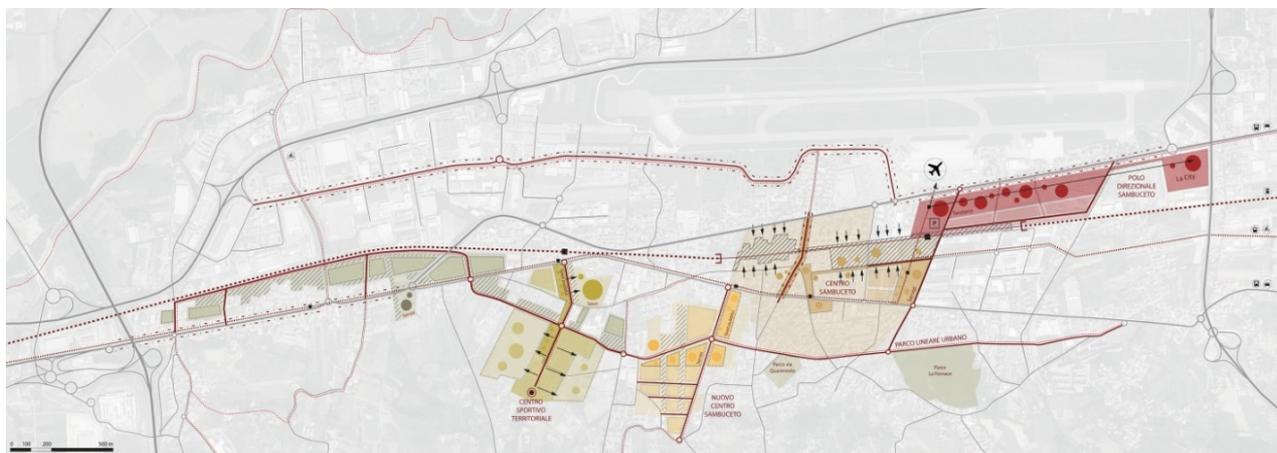


Figura 4 | Vision operativa degli interventi progettuali previsti dalla variante al PRG di San Giovanni Teatino.
Fonte: Elaborazione a cura dell'autore all'interno della Tesi di Laurea Magistrale in Architettura dal titolo "Un Ruolo per Sambuceto".

Il punto di partenza per un reale cambio di rotta verso strumenti e modelli di pianificazione tattica è rintracciabile nella volontà di declinare le politiche urbane attraverso un quadro interpretativo di quelli che sono i fenomeni socioculturali ed economici in atto unitamente alla conoscenza delle attuali vocazioni del territorio. Apprezzabile in tal senso è il contributo della variante al PRG di San Giovanni Teatino che si muove proprio in questa direzione, nella virtuosa ricerca di un dialogo tra le proiezioni socio-economiche e la collocazione territoriale degli interventi attraverso l'utilizzo di strumenti tattici per incentivare e rendere più veloci ed efficaci le dinamiche di trasformazione.

L'orientamento è quello di superare il carattere strategico tipico dell'approccio tradizionale alla pianificazione, promuovendo nuovi strumenti attuativi in grado di programmare e localizzare sul territorio urbano un sistema di progettualità specifiche realizzabili attraverso modelli perequativi e incentivate mediante pratiche premiali. Al fine di comprendere meglio tali modelli e strumenti attuativi è importante conoscere alcuni esempi virtuosi di trasformazione urbana attraverso programmi di perequazione urbanistica quali il "Progetto Declassata" a Prato e i "Programmi di Riqualificazione Urbana" di Ravenna. Il primo esempio consiste nell'applicazione sperimentale della perequazione urbanistica, all'interno di una variante al Regolamento Urbanistico approvata nel 2011, attraverso il trasferimento dei diritti edificatori tra comparti finalizzati alla riqualificazione del tessuto urbanistico esistente e all'aumento dell'offerta di spazi pubblici e di servizi. Il secondo esempio prevede l'impiego della perequazione urbanistica nei Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU) della Darsena di Città con l'acquisizione di suoli da parte della Pubblica Amministrazione per la realizzazione di una cintura verde intorno al centro edificato attraverso il trasferimento dei diritti edificatori.

La variante al PRG di San Giovanni Teatino si propone non più come un modello normativo esclusivamente prescrittivo, ma come uno strumento indicativo riguardo le possibili trasformazioni urbane promosse dall'Amministrazione Pubblica, la quale coinvolge la cittadinanza attraverso pratiche premiali, incentivando interventi minimi attuabili a breve termine o programmi di trasformazione urbana operanti nel medio-lungo periodo. Si basa su una nuova idea di città più accessibile, verde e dotata di servizi; rispondente a quelle che sono le attuali vocazioni socio-culturali ed economiche del territorio declinate dalla variante in tematiche di progetto⁸.

Di seguito vengono elencati i principali modelli operativi attraverso cui il Piano intende agire sul territorio:

⁷ Sambuceto è una frazione di San Giovanni Teatino collocata nel fondovalle fluviale del Pescara e raccoglie una popolazione che risulta superiore a quella del borgo capoluogo.

⁸ Le tematiche progettuali individuate nella variante sono le seguenti: tutela delle aree vincolate; realizzazione di un polo direzionale e terziario mediante riconversione dei contenitori industriali nella zona nord-est; realizzazione di una città accessibile; realizzazione di centralità urbane.

- forme premiali legate alla delocalizzazione di attività produttive incompatibili con il tessuto urbano e rivolte, inoltre, all'adeguamento bioecologico ed energetico delle strutture produttive⁹;
- attuazione di processi perequativi nei suoli soggetti a trasformazione urbanistica attraverso la costituzione del comparto continuo;
- costituzione di comparti edificatori legati ad ambiti di riconversione delle attività produttive esistenti verso usi direzionali e terziari, privilegiando i processi di "ristrutturazione urbanistica" con riferimento all'Art. 3, comma 1, lettera "F" del DPR 380/2001¹⁰ (testo unico sull'edilizia) attraverso pratiche premiali¹¹;
- forme premiali legate alla riqualificazione di assi viari a chiara vocazione commerciale o pubblica attraverso interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti con premi di cubatura;
- pratiche di governance orizzontali attraverso un approccio dal basso, bottom up, basato sulla interazione tra gli attori interessati e sul confronto con la cittadinanza nella costruzione negoziale del consenso.

Analizzando alcuni casi esemplari di trasformazione urbana governati dai nuovi strumenti attuativi della variante, è possibile comprendere meglio gli effetti dei modelli operativi elencati precedentemente. Il primo esempio sintetizza i primi tre punti di cui sopra e riguarda la realizzazione di interventi di riconversione, attraverso pratiche premiali, di aree produttive verso usi commerciali, terziari e direzionali. Per incentivare la realizzazione di tali interventi, le aree produttive già indicate dalla variante al PRG 2010 come aree D0 vengono incluse in una nuova sottozona D4 (aree destinate alla riconversione degli insediamenti esistenti) in cui, in caso di ristrutturazione urbanistica, è possibile incrementare la SUL esistente del 50%. Nella sottozona D4 sono incluse, inoltre, tre aree occupate da attività indicate come "strutture industriali da delocalizzare" o "industrie insalubri." Per tali aree è prevista l'attuazione indiretta e per due di esse (figure 5 e 6) la variante ha redatto una scheda norma che individua le zone di cessione e le superfici fondiari.

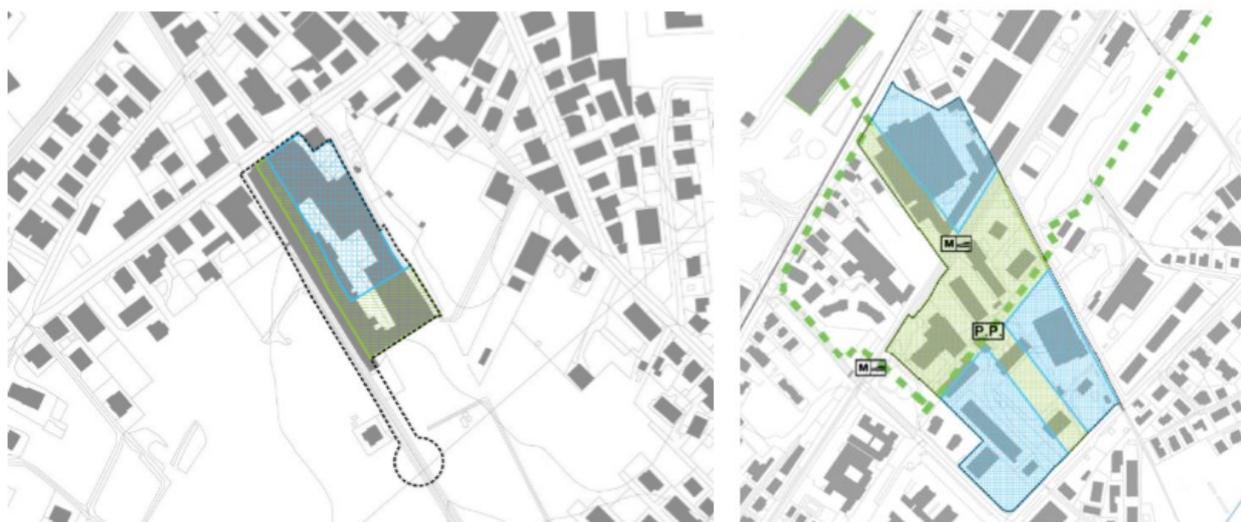


Figura 5 e 6 | Schede norma degli ambiti D4-1 e D4-2 con aree di cessione in verde e superfici fondiari in blu.

Fonte: Elaborazione a cura del Comune di San Giovanni Teatino all'interno della Relazione Generale della variante al PRG del 2015.

Il secondo esempio sintetizza gli ultimi due punti sopra elencati e si riferisce agli interventi di trasformazione di alcuni importanti assi viari finalizzati al miglioramento qualitativo della struttura urbana e degli spazi pubblici. In particolare attraverso la presente variante viene incentivata la riqualificazione di Corso Italia e di via Nenni che diverranno rispettivamente una piazza lineare ed un parco lineare. Per favorire tali realizzazioni su Corso Italia viene indicata l'attuazione di Programmi di Recupero Urbano attraverso incremento del 20% della SUL esistente in caso di demolizione e ricostruzione e la cessione all'Amministrazione Comunale di aree lungo l'asse viario per la realizzazione di spazi pedonali. Lungo via Nenni è prevista, invece, la realizzazione di un parco lineare e la caratterizzazione commerciale dell'asse viario. A tal fine la variante individua la possibilità di incrementare del

⁹ Agli interventi edilizi che prevedono il rispetto delle tecniche di costruzione secondo i principi della bioarchitettura si applicano incentivi economici mediante riduzione degli oneri di urbanizzazione pari all'10% dell'intero ammontare.

¹⁰ I processi di ristrutturazione urbanistica consistono nella sostituzione dell'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale".

¹¹ In caso di riconversione in una o più delle destinazioni previste, i fabbricati esistenti alla data di adozione del presente piano potranno usufruire di un incremento del 50% di Sul nel caso di ristrutturazione urbanistica.

20% la SUL esistente, senza oneri a carico dell'Amministrazione Comunale, mediante interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti e la cessione e sistemazione, lungo il tracciato viario, di una sezione di 3 metri, oltre che di una ulteriore fascia privata di uso pubblico di profondità 5 metri. I piani terra degli edifici posti lungo il fronte viario verranno destinati esclusivamente ad attività commerciali.

4 | Conclusioni

Il motivo che spinge ad abbracciare una tale prospettiva metodologica affonda le proprie radici nella consapevolezza che la multidisciplinarietà dell'approccio alla materia urbanistica sia un passaggio fondamentale per gestire lo sviluppo delle aree urbane nell'era della competizione globale tra territori. La conoscenza dei fenomeni socio-culturali ed economici che ci circondano rappresenta, così, un veicolo selettore di strategie e progetti adatti a riattivare cicli urbani nuovi, come cellule staminali che rigenerano il tessuto urbano in una soluzione di qualità, di identità e sensibilità (Carta, 2015). Il modello di urbanistica che si intende proporre vuole, quindi, basarsi su una nuova tipologia di pianificazione che riesca ad attuarsi attraverso interventi minimi, per ovviare alla dilatazione dei tempi di realizzazione degli indirizzi strategici, e secondo un piano flessibile che si avvicini metodologicamente alle peculiari esigenze del territorio e alle iniziative che proprio dalla cittadinanza coinvolgono la trasformazione dei luoghi urbani.

La flessibilità, in un clima di incertezza economica a livello globale, è senza dubbio un aspetto essenziale cui la pianificazione deve tener conto, conservando però il rigore nella capacità di delineare scenari di sviluppo ed in questo modo evitando di ricadere nella politica del "laissez-faire". Il presente contributo, nella volontà di assecondare il bisogno di trasformazione delle realtà urbane odierne, può essere letto come uno studio di base sul quale sarà possibile perfezionare modelli di lettura interpretativa dei fenomeni socio-economici di territori che di fatto costituiscono delle conurbazioni metropolitane. L'auspicio è che la collaborazione tra strumenti analitici di lettura dei fenomeni socio-economici e quelli di governance territoriale possano continuare questo dialogo costruttivo nella sincera ricerca di modelli di trasformazione urbana sempre più efficaci e adeguati a interpretare la missione dell'urbanistica contemporanea di proporre soluzioni spaziali coerenti con le dinamiche dell'economia (Mascarucci, 2014), superando la sostanziale inefficacia attuativa della stagione delle politiche e dei programmi strategici di governo territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Adobati F, Ferri V., Pavese F. (2015), "Dentro e fuori le città metropolitane: un'analisi della domanda di governo urbano", in *Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU, Italia '45-'45, Venezia 11-13 giugno 2015*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Barbieri P. (2003), *Metropoli piccole*, Meltemi Editore, Roma.
- Carta M., Lino B. (2015), *Urban Hyper-Metabolism*, Aracne Editrice, Ariccia.
- Clementi A., Di Venosa M. (2015), *Infracity. Strategie infrastrutturali*, List Editore, Barcellona.
- Clementi A., Mascarucci R. (1999), *Trasformazioni Metropolitane. Studi e proposte per l'area Chieti-Pescara*, Palombi Editore, Roma.
- Comune di San Giovanni Teatino (2015), *Norme Tecniche di Attuazione della Variante al Piano Regolatore Generale*, disponibile su https://drive.google.com/open?id=0B_7g7ivFajKncXF4cT'Z4YktvdU0
- Comune di San Giovanni Teatino (2015), *Relazione Generale della Variante al Piano Regolatore Generale*, disponibile su https://drive.google.com/open?id=0B_7g7ivFajKnRGFmX25iY0Fxcnc
- Fusero P., Massimiano L. (2015), *Strategie di area metropolitana: SGT_1*, Sala Editori, Pescara.
- ISTAT (2014), *Matrice origine-destinazione degli spostamenti per motivi di lavoro o di studio riferita alla popolazione residente in famiglia o in convivenza rilevata al 15° Censimento generale della popolazione*, disponibile su http://www.istat.it/storage/cartografia/matrici_pendolarismo/matrici_pendolarismo_2011.zip
- Mascarucci R. (2014), *Serve ancora l'urbanistica?*, Sala Editori, Pescara.
- Pavia R. (2005), *Le paure dell'urbanistica*, Meltemi Editore, Roma.
- Pavia R. (2015), *Il passo della città. Temi per la metropoli futura*, Donzelli Editore, Roma.
- Pozzer G. (2015), "Città, territori e servizi nell'economia della conoscenza: alcuni modelli interpretativi", in *Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU, Italia '45-'45, Venezia 11-13 giugno 2015*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

Il *commoning* urbano ambito di collaborazione tra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici

Giuseppe Caridi

Università Mediterranea di Reggio Calabria
PAU – Dipartimento Patrimonio Architettura Urbanistica
Email: giuseppe.caridi@alice.it

Abstract

Nell'ambito delle elaborazioni maturate a seguito dell'ultima crisi finanziaria, ma anche e soprattutto crisi del consenso riguardo alla concezione dominante della razionalità neoliberista, sembra possibile evidenziare un segnato interesse verso il tema dei beni comuni urbani. Una tradizione di ricerca che non è nuova; ma su cui, tuttavia, negli ultimi anni si è sviluppato un interessante dibattito scientifico e culturale che ha ispirato sperimentazioni operative, proposte di definizione teorica e di inquadramento legislativo. Nelle note che seguono evidenzierò come le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico possono rappresentare una utile piattaforma tecnica e progettuale in relazione al *commoning* nei contesti urbani; ciò inteso come processo politico-sociale istitutivo dei beni comuni. Ad ogni modo per precisare il profilo di un quadro concettuale di riferimento delle modalità di governo del territorio all'altezza dei tempi e delle sfide che abbiamo davanti le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo caratterizzate dalla piccola scala non possono sostituire gli indirizzi strategici a lungo termine e a grande scala che contraddistinguono gli approcci pianificatori più tradizionali. Come indicato da più parti è necessario, allora, lavorare per individuare le condizioni atte ad una loro ricomposizione. In quest'ottica il testo si conclude con la tesi secondo cui l'implementazione di processi di *commoning* urbano rappresenta un fertile ed inedito ambito di sperimentazione per favorire la contaminazione e la collaborazione tra indirizzi strategici e tattiche urbanistiche.

Parole chiave: Spazio pubblico, pratiche urbane, innovazione.

1 | Le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico urbano

Ad oggi è ormai consolidato e riconosciuto l'approccio secondo il quale, nella definizione delle forme del governo del territorio, diventano rilevanti gli aspetti connessi alla progettualità dell'agire urbano (Cellamare, 2011), vale a dire legati alle azioni che le comunità insediate promuovono nonché ai processi di carattere sociale, culturale e politico che sono prevalenti; il modo di essere di un luogo deriva, infatti, in buona parte da quello che i suoi abitanti e fruitori hanno, o non hanno, fatto per esso (D'Onofrio e Talia, 2015).

In questo quadro assumono un ruolo centrale le tattiche urbanistiche legate al riuso temporaneo dello spazio pubblico urbano che, con la loro valenza di «costrutti d'interazione» (Crosta, 2011), risultano capaci di favorire la definizione di un progetto collettivo in cui i membri della comunità sono attivamente impegnati nel definire lo sviluppo dei propri luoghi. Emerge, quindi, una particolare visione insorgente (Hou, 2010) dei rapporti fra spazio e cittadinanza (Mazza, 2015) che si esprime attraverso una dinamica frutto di consapevolezza e di partecipazione attiva in contesti aperti ed indeterminati (Tedesco, 2011; Galdini, 2015).

Cosicché dove, qualche volta, gli approcci pianificatori più tradizionali e regolativi hanno fallito le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico urbano hanno innescato buone pratiche di trasformazione urbana, anche impreviste (Inti, Inguaggiato, 2011).

Come testimonia anche l'installazione "Spontaneous Interventions: Design Actions for the Common Good" realizzata presso il padiglione degli Stati Uniti nell'ambito della XIII Mostra Internazionale di Architettura - la Biennale di Venezia (2012) curata da David Chipperfield. In cui sono state presentate 124 esperienze progettuali che attraverso delle agili tattiche urbanistiche di riuso temporaneo riescono a riqualificare *i*) piccole parti della città, a prescindere dalla loro appetibilità economico finanziaria; *ii*) in tempi brevi, superando la lentezza legata all'approvazione di piani e progetti o alle opposizioni politiche e alle proteste locali; *iii*) con interventi minimi, a basso impatto ambientale e dai costi contenuti.

In Italia, rispetto ad altri paesi, le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico urbano tendono ad assumere una connotazione molto circostanziata ed originale in quanto, una buona parte di esse, si focalizzano sulla filiera della cultura. A questo proposito sono indicative le esperienze del collettivo milanese Macao che nel maggio 2012 ha occupato la Torre Galfa trasformando un desolato palazzo ad uffici, abbandonato venti anni prima, in un centro per la produzione artistica. Esperienza che in un certo

senso si relaziona, e per certi versi si sovrappone, a quella romana di Teatro Valle Occupato, iniziata dopo la chiusura dell'Ente Teatrale Italiano nel giugno 2011 e che dopo 27 mesi di occupazione ha portato alla costituzione della Fondazione Teatro Valle Bene Comune.

Più in generale sostenere la funzione delle pratiche legate al riuso temporaneo rimanda ad alcune questioni fondamentali come *i*) ridare forma e funzione al patrimonio in disuso, o sotto utilizzato, e rivitalizzare gli spazi aperti; *ii*) razionalizzare l'uso del suolo urbano; *iii*) attivare il capitale umano e sociale che è inattivo in questo periodo di crisi; *iv*) alimentare la riappropriazione e promuovere nuove identità dei luoghi; *v*) migliorare la percezione dell'ambiente e del paesaggio urbano; *vi*) ed infine, questo permette, di favorire il riconoscimento, l'espansione e la tutela dei beni comuni urbani.

Nel prossimo paragrafo farò qualche considerazione sull'ultima di queste ponendo l'attenzione sulle prospettive che le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico possono aprire in relazione al tema del *commoning* urbano. Ciò inteso come processo politico-sociale istitutivo dei beni comuni che, oggi, risulta oggetto di un crescente dibattito interdisciplinare in lingua inglese (Bresnihan e Byrne, 2014; Huron, 2015).

2 | La piattaforma tecnica e progettuale del *commoning* nei contesti urbani

Negli ultimi decenni abbiamo assistito ad una contrazione dello spazio pubblico urbano verso una sua diversa forma che, prendendo a prestito l'espressione *club goods* introdotta in ambito economico da J.M. Buchanan (1965), potremmo definire spazio urbano di club.

Ciò come esito di un sempre più massiccio dispiegamento di dispositivi di esclusione di carattere *i*) materiale, come barriere, controlli, sorveglianza ecc.; *ii*) immateriale, connessi ai processi di valorizzazione dell'urbano che comportano un innalzamento dei valori immobiliari e la *gentrification* (a questa logica non si sottraggono neanche le operazioni di dismissione del patrimonio pubblico); *iii*) culturale, che derivano dall'adesione a specifici modelli che hanno a che fare con l'individualismo e con la riconoscibilità sociale (come, ad esempio, le *gated communities*).

In sintesi, questi dispositivi di esclusione determinano una disuguaglianza nell'uso dello spazio pubblico urbano assoggettando le modalità di fruizione allo status sociale ed al reddito individuale. E, di conseguenza, ostacolano e diluiscono le forme della relazione comunitaria portando ad una completa espropriazione di ogni significato collettivo.

L'esigenza di esclusione sembra essere diventato il perno attorno al quale la nostra civiltà costruisce il suo rapporto con lo spazio urbano. Ma essa, se portata oltre una certa soglia, finisce per negare il carattere costitutivamente relazionale che caratterizza l'esperienza urbana. Questo processo, oggi, è pervasivo ed è prossimo a sfuggirci di mano.

A mio avviso la risposta a questo paradosso non deve essere trovata lavorando solo all'interno delle sfere pubblica e privata dello spazio urbano. Essa deve piuttosto porgersi anche e soprattutto sulla loro soglia, nella zona di confine che definisce, ma anche apre, l'esigenza di esclusione alla relazione con il suo rovescio inclusione.

Ma per tendere a ciò dobbiamo imparare a mutare la nostra visuale ed assumere un punto di vista che ancora non ci appartiene, quello dei beni comuni urbani. Un'entità che può permetterci di sperimentare la costruzione di una dimensione 'complementare' alla sfera pubblica e alla sfera privata, ossia di un 'terzo genere' che sia aperto ed in qualche modo partecipato.

Da questo punto di vista le tattiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico urbano possono essere guardate come peculiari pratiche spaziali capaci di articolare complesse relazioni sociali e politiche al fine di produrre proposte importanti di modifiche strutturali del sistema che regola la nostre modalità di vita. In altri termini esse rappresentano la piattaforma tecnica e progettuale per il riconoscimento dei beni comuni nei contesti urbani e per l'organizzazione delle relazioni connesse alla loro gestione e tutela.

In questo discorso lo spazio urbano ritorna ad acquisire un ruolo centrale in quanto luogo di produzione di queste modalità (Harvey, 2013). E i processi di *commoning* che tradizionalmente, come nell'analisi di Ostrom (1990), si sono focalizzati sulle risorse fisiche ed il mondo rurale si ampliano fino ad includere le 'nuove frontiere' dello spazio pubblico urbano: gli orti e i giardini condivisi, i centri per la produzione artistica e culturale, la fornitura di servizi alla scala locale e, anche, il campo dell'abitare su base comunitaria (Blomley, 2004; Chatterton, 2010; Vasudevan *et al.*, 2012; Radywyl e Biggs, 2013).

A partire da queste considerazioni credo che un'esplorazione critica dei processi di *commoning* urbano dovrebbe procedere da un'attenta riflessione su almeno cinque fattori focali, uno analitico, uno valoriale, uno normativo, uno progettuale e uno istituzionale. Provo a sviluppare, in maniera stringata, ognuno dei fattori menzionati.

Il primo fattore (analitico) prevede che singoli individui e loro aggregazioni anche collegandosi in reti più ampie riconoscano alcuni aspetti dell'ambiente che li circonda (materiali, immateriali e digitali) per i quali ritengono sia essenziale una gestione comune.

Il secondo fattore (valoriale) consiste nella formalizzazione, attraverso l'obbligo donativo che caratterizza il mettere in comune, di un contesto di interazione fra i membri della comunità insediata (la formulazione latina *communitas* deriva da *munus* che significa dono).

Il terzo fattore (normativo) mette in campo la condivisione di precise regole (consuetudini e/o norme di carattere sociale) per la gestione e la tutela collettiva degli aspetti sopradetti.

Il quarto fattore (progettuale) concerne nel portare avanti un progetto di sviluppo (che può essere dichiarato o più semplicemente implicito) in cui assumono un ruolo centrale gli aspetti riconosciuti, gestiti e tutelati in comune.

Il quinto fattore (istituzionale) attiene alla necessità di una legittimazione ufficiale da parte delle istituzioni (stato, regioni, comuni ecc.) che accordano e promuovono il diritto di gestione comune.

È altresì importante considerare i beni comuni non come una categoria astratta all'interno del più ampio campo dei beni economici ma come un insieme di aspetti concreti esito della dinamica perenne, collaborativa o concorrente, fra le comunità insediate e l'ambiente che le circonda. In questo quadro la tematica dei beni comuni, sebbene tecnicamente amorfa in quanto priva di un chiaro statuto giuridico, dovrebbe costituire un nodo centrale per il dibattito sui nuovi paradigmi per una società autenticamente consapevole e autodeterminata (Cassano, 2004; Ricoveri, 2005 e 2010; Hardt e Negri, 2010; Cacciari, 2011; Lucarelli, 2011 e 2013; Mattei, 2011 e 2015; Arena e Ianone, 2012; Pennacchi, 2012; Settis, 2012; Ferrajoli, 2013a e 2013b; Harvey, 2013; Rodotà, 2013; Viale, 2013; Bollier, 2015; Breccia et al., 2015; Moroni, 2015; Somaini, 2015; Dardot e Laval, 2015; Quarta e Spanò, 2016; Bottino et. al., 2016).

E, più in generale, in campo urbanistico l'istanza dei beni comuni o meglio ciò che ha a che fare con alcune questioni strutturali come il loro riconoscimento, gestione e tutela dovrebbe diventare una linea di revisione concettuale delle modalità di governo del territorio; in altri termini il *corpus* su cui reimpostare il quadro concettuale di riferimento (Marcuse, 2009).

In accordo con questo presupposto, nelle note conclusive che seguono, faccio alcune considerazioni che delineano i primi elementi di una linea di revisione del quadro concettuale di riferimento delle modalità di governo del territorio che ha nella collaborazione fra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici il suo presupposto e nel *commoning* urbano il suo cardine.

3 | (Ri)conoscere i beni comuni urbani per una collaborazione tra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici

Le trasformazioni urbane e territoriali in Italia hanno avuto vicende altalenanti e incerte fortune. Se questa considerazione, per quanto schematica, è condivisa significa che se da una parte abbiamo avuto esperienze estremamente significative ed importanti, dall'altra abbiamo avuto una lunga serie di esperienze che hanno prodotto risultati inferiori alle attese o che si sono rivelate vere e proprie fallimenti.

Ciò ha alimentato lo scetticismo circa l'efficacia dell'attuale quadro concettuale di riferimento delle modalità di governo del territorio ed ha fatto emergere con forza l'esigenza di una sua revisione.

La tesi sostenuta è che esso può essere rinnovato e sviluppato attraverso la ricerca di una più stretta collaborazione tra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici. E che, in questo quadro, il *commoning* urbano appare il processo adatto ad innescare sperimentazioni di queste nuove relazioni.

In sintesi, una revisione del quadro concettuale di riferimento delle modalità di governo del territorio può essere pienamente realizzata in associazione all'istanza di (ri)conoscere i beni comuni urbani. E più precisamente nel rapporto tra la prospettiva dell'auto-organizzazione, intesa come l'insieme delle tattiche urbanistiche cui sono affidate le attività di sviluppo di interventi specifici portati avanti dagli abitanti attraverso la concreta azione sul campo, e quella della regolazione, rappresentata dagli indirizzi strategici che caratterizzano gli approcci pianificatori più convenzionali cui sono affidate le attività di controllo dello spazio (a livello della piccola scala) e le politiche di settore, gli schemi spaziali ed i progetti specifici (a livello della grande scala). Questa distinzione scalare che caratterizza la prospettiva delle regolazione è chiaramente riferita ai lavori recenti di Luigi Mazza (2011) che si incentrano sulla 'dimensione urbana'.

A questo punto, ovviamente, si apre un dibattito notevole. Emergono tutta una serie di problemi che richiedono successive riflessioni e meritano un più ampio sviluppo.

Ad ogni modo sembra possibile evidenziare che se, da una parte, la crisi finanziaria ha prodotto conseguenze nefaste che sono ancora tangibili, dall'altra, ha aperto alcune opportunità per ripensare la concezione dominante della società e della politica, tra le quali si può collocare l'istanza dei beni comuni. Le tattiche urbanistiche di riuso temporaneo dello spazio pubblico urbano appaiono come una utile

piattaforma tecnica e progettuale per il riconoscimento dei beni comuni nei contesti urbani. Il *commoning* urbano appare inoltre il processo adatto ad avviare sperimentazioni di nuove relazioni di collaborazione tra indirizzi strategici e tattiche urbanistiche per rinnovare e sviluppare il profilo del quadro concettuale di riferimento delle modalità di governo del territorio.

Riferimenti bibliografici

- Arena G., Ianone C. (a cura di, 2012), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Firenze.
- Blomley N. (2004), *Unsettling the city. Urban land and the politics of property*, Routledge, Abington-New York.
- Bollier D. (2015), *La rinascita dei commons*, Stampa Alternativa, Viterbo.
- Bottino G., Cafagno M., Minazzi F. (a cura di, 2016), *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, Mimesis, Milano.
- Breccia U., Colombini G., Navaretta E., Romoli R. (a cura di, 2015), *I beni comuni*, Pisa University Press, Pisa.
- Bresnihan P., Byrne M. (2014), "Escape into the city. Everyday practices of commoning and the production of urban space in Dublin", in *Antipode*, vol. 47, no. 1, pp. 36-54.
- Buchanan J.M. (1965), "An Economic Theory of Clubs", in *Economica*, vol. 32, no. 125, pp. 1-14.
- Cacciari P. (2011), *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Ediesse, Roma.
- Cassano F. (2004), *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.
- Chatterton P. (2010), "Seeking the urban common. Furthering the debate on spatial justice", in *City*, vol. 14, no. 6, pp. 625-628.
- Crosta P. (2011), "Riuso temporaneo, come pratica che 'apprende' la cittadinanza?", in *Territorio*, n. 56, pp. 82-83.
- Dardot P., Laval C. (2015), *Del Comune*, DeriveApprodi, Roma.
- D'Onofrio R., Talia M. (a cura di, 2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, Franco Angeli, Milano.
- Ferrajoli L. (2013a), *Dei diritti e delle garanzie*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrajoli L. (2013b), *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Galdini R. (2015), "L'uso del temporaneo nei processi di rigenerazione urbana", in *Sociologia urbana e rurale*, pp. 20-34.
- Hardin G. (1968), "The tragedy of the commons", in *Science*, vol. 162, no. 3859, pp. 1243-1248.
- Hardt M., Negri A. (2010), *Comune*, Rizzoli, Milano.
- Harvey D. (2011), "The future of the commons", in *Radical history review*, no. 109, pp. 101-107.
- Harvey D. (2013), *Città ribelli*, Il Saggiatore, Milano.
- Haydn F., Temel R. (2007), *Temporary urban spaces*, Birkhauser, Berlin.
- Hou J. (a cura di, 2010), *Insurgent public space. Guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities*, Routledge, Abington-New York.
- Huron A. 2015, "Working with strangers in saturated space: reclaiming and maintaining the urban commons", in *Antipode*, vol.47, no. 4, pp. 963-979.
- Inti I., Inguaggiato V. (a cura di, 2011), "Riuso temporaneo", in *Territorio*, n. 56, pp. 14-68.
- Kunzmann K. (2004), "Culture, Creativity and Spatial Planning", in *Town planning review*, vol.75, no. 4, pp. 83-404.
- Lucarelli A. (2011), *Beni comuni. Dalla teoria all'azione*, Dissensi, Viareggio.
- Lucarelli A. (2013), *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza.
- Marcuse P. (2009), "From Justice Planning to Commons Planning", in Marcuse P., Connolly J., Novy J. (ed.), *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*, Routledge, Abington-New York, pp. 91-102.
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza.
- Mattei U. (2015), *Il benecomunismo e i suoi nemici*, Einaudi, Torino.
- Mazza L. (2011), "Dimensione urbana e strumenti di governo del territorio", in Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Et al. edizioni, Milano pp. 64-84.
- Mazza L. (2015), *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*, Donzelli, Roma.
- Moroni S. (2015), "Beni di nessuno, beni di alcuni, beni di tutti: note critiche sull'incerto paradigma dei beni comuni", in *Scienze regionali*, vol. 14, n. 3, pp. 137-144.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge (ed. it. 2006).
- Pennacchi L. (2012), *Filosofia dei beni comuni*, Donzelli, Roma.
- Quarta A., Spanò M. (a cura di, 2016), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano.
- Radywyl N., Biggs C. (2013), "Reclaiming the commons for urban transformation", in *Journal of cleaner production*, no. 50, pp. 1159-1170.

- Ricoveri G. (2005), *Beni comuni fra tradizione e futuro*, EMI, Bologna.
- Ricoveri G. (2010), *Beni comuni vs merci*, Jaca Book, Milano.
- Rodotà S. (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna.
- Settis S. (2012), *Azione comune*, Einaudi, Torino.
- Somaini E. (a cura di, 2015), *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, IBL, Torino.
- Tedesco C. (2011), “Negli interstizi delle azioni ‘innovative’ di rigenerazione urbana”, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 100, pp. 82-98.
- Vasudevan A., Jeffrey A., McFarlane C. (2012), “Re-thinking enclosure. Space, Subjectivity and the Commons”, in *Antipode*, vol. 44, no. 4, pp. 1247-1267.
- Viale G. (2013), *Virtù che cambiano il mondo. Partecipazione e conflitto per i beni comuni*, Feltrinelli, Milano.
- Vitale E. (2013), *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari.

L'incertezza del futuro e l'adattabilità/reversibilità delle scelte di piano alle diverse scale: un'esperienza olandese e una italiana

Rosalba D'Onofrio

SAAD - Scuola di Architettura e Design, Università di Camerino

Email: rosalba.donofrio@unicam.it

Elio Trusiani

SAAD - Scuola di Architettura e Design, Università di Camerino

Email: elio.trusiani@unicam.it

Abstract

In questo contributo si vuole porre l'attenzione sulla possibilità di introdurre nel processo di piano l'opzione di 'tornare indietro', di modificare e di adattare nel tempo le scelte della pianificazione e degli usi del suolo. Nelle esperienze presentate, il caso del quartiere Buiksloterham ad Amsterdam e della riclassificazione degli usi del suolo in alcuni comuni italiani, la sperimentazione dell'adattabilità e della reversibilità degli usi rappresenta una risposta ai tempi lunghi del piano, alla sua rigidità e fissità. Le scelte compiute in queste due diverse esperienze vanno nella direzione del rinnovamento della pianificazione, attraverso: la sperimentazione di una gamma di soluzioni o trasformazioni progressive nel caso di progettazioni di grande complessità o nel caso di importanti mutamenti nel panorama economico e sociale; la individuazione di una maggiore flessibilità nella collaborazione pubblico-privato; l'accettabilità sociale delle scelte di piano. Si sono evidenziate alcune criticità/sensibilità che rendono non semplice l'attuabilità di questo percorso di rinnovamento con riferimento alla capacità del piano di continuare a garantire una visione di insieme della città e del territorio, e della pubblica amministrazione di individuare di volta in volta possibili soluzioni tra la certezza del diritto e l'incertezza della pianificazione.

Parole chiave: incertezza, reversibilità degli usi, fluidità del piano.

Introduzione

Agire 'nell'incertezza' è una condizione perenne della pianificazione urbanistica che fa da sempre i conti con l'inevitabile relatività delle valutazioni e delle scelte che riguardano le trasformazioni del territorio (Camagni, 1999). Ci sono, però, periodi nella storia in cui il senso di incertezza è più accentuato. Il periodo storico che viviamo per effetto della crisi finanziaria globale, della ripresa 'anemica, fragile e piena di incertezze' delle economie occidentali e della inedita combinazione di turbolenze politiche, terrorismo globale, ansie sul clima, si caratterizza per livelli di incertezza sconosciuti che minano la nostra fiducia nei confronti del futuro. Anche l'attività che chiamiamo 'pianificazione' vive un periodo di grande difficoltà; anch'essa richiede un certo grado di fiducia nel futuro. Per gli economisti l'incertezza è spesso un prezzo del cambiamento o una condizione per ottenerlo; il cambiamento, a sua volta, è una dimensione del futuro che non è possibile eliminare e a cui non si è spesso disposti a rinunciare (Montefusco, 2010). Se accettiamo la sfida: incertezza = cambiamento e l'applichiamo all'urbanistica potremmo chiederci se è possibile ipotizzare il futuro delle città introiettando la dimensione dell'incertezza e del cambiamento all'interno della pianificazione.

Il modello storico dell'urbanistica europea è costituito da una mescolanza di scelte in parte rivolte a riconoscere e certificare i diritti d'uso del suolo esistenti, in parte a prospettare di nuovi. Secondo questo modello le previsioni del piano possono e devono essere mantenute nel tempo e i progetti devono conformarsi alle previsioni. La rigidità prodotta dal suo valore normativo è considerata come la condizione necessaria perché il piano possa essere attuato e l'interesse generale perseguito. Questo modello si basa su due principi non verificati: che il piano sappia prevedere quali progetti dovranno essere realizzati; che i mutamenti economici, sociali, politici che il contesto territoriale subisce nel tempo non influiscono in modo significativo sull'adeguatezza delle previsioni. Alla inconferibilità di questi due principi oggi si crede poco; per far fronte al cambiamento, si richiede da parte di molti una nuova forma di pianificazione, meno rigida e più fluida¹, più esplorativa e aperta al cambiamento; una forma di pianificazione che potrebbe essere più simile a un 'viaggio di scoperta' piuttosto che a una 'road map' (Balducci, 2011). Secondo questa scuola di pensiero sarebbero maturi i tempi per rifondare le basi teoriche della

¹ Nelle scienze sociali il termine fluidità è utilizzato principalmente come metafora per descrivere la turbolenza e l'instabilità. Anche nel campo della pianificazione, la fluidità è un concetto che prima di tutto viene utilizzato per descrivere condizioni di incertezza.

disciplina urbanistica, passando dalla tradizionale domanda *'what is'* a *'what if'* (Hillier, 2007). In questa attività di 'rifondazione' sarebbe necessario esplorare le potenzialità del concetto di 'divenire come sperimentazione creativa del piano', in cui i problemi non sono 'risolti' una volta per tutte, ma sono costantemente 'rimaneggiati' perché cambiano gli attori, le situazioni al contorno e le preferenze.

E' difficile pensare che in nome di questa spinta al rinnovamento le città potranno adottare una forma completamente fluida della pianificazione come parte fondante della loro programmazione quotidiana perché il rischio sarebbe la perdita del controllo delle trasformazioni e della loro gestione. Probabilmente fluidità e stabilità sono destinate a coesistere; le città opteranno per quello che viene definito *'a temporary resting'* (Healey, 2006), sforzandosi di ritrovare di volta in volta un 'ordine' e cercando possibili soluzioni su 'situazioni aperte', che richiedono necessariamente nuovi approcci. In questa prospettiva, fondamentale è il ruolo del decisore pubblico che dovrà essere capace di tradurre le occasioni di 'fluidità' del piano in strategie per promuovere lo sviluppo.

In questo contributo si vuole porre l'attenzione sul tema del cambiamento e della reversibilità degli usi del suolo come nuova sfida del piano urbanistico. Questa sfida consiste nel verificare se si riesce ad introdurre nel piano la possibilità di modificare e di adattare le scelte nel tempo (Pinson, 2003; Scherrer, 2013) e nell'individuare le modalità per rendere applicabile questa innovazione (La Fabrique de la Cité, 2011), fornendo una risposta efficace ai tempi lunghi delle trasformazioni urbane, costituite da sequenze successive ad elevata complessità (Jolivet, 2013).

Per iniziare a riflettere in tale direzione si sono prese in considerazione l'esperienza olandese e quella italiana: sono casi molto diversi tra loro ma che esprimono, entrambi, la necessità di scardinare alcuni dogmi della pianificazione di stampo razionalista alla luce dei cambiamenti sociali, economici e politici economici in atto.

L'esperienza olandese riguarda il progetto di rigenerazione urbana di un quartiere industriale di Amsterdam; l'esperienza italiana si focalizza intorno al tema della riclassificazione delle aree edificabili in aree agricole o in aree verdi all'interno dei piani locali.

L'esperienza di Buiksloterham ad Amsterdam

Questa esperienza rappresenta uno dei primi tentativi di superare il modello tradizionale dell'urbanistica olandese; gli interventi pubblici e privati realizzati negli anni '80 e '90, e di norma di buona qualità, non si sono adattati ai cambiamenti della società, rivelandosi a lungo andare poco 'resilienti' (Hajer e Zonneveld, 2000).

Buiksloterham è un'area industriale di Amsterdam-Noord in prossimità della stazione centrale ed è parte integrante di un più vasto programma di rigenerazione nel Northern IJ Banks a partire dagli inizi degli anni '90, quando si decise di operare un cambiamento rispetto il destino industriale del quartiere che già da tempo era interessato da un processo di dismissione di alcune attività legate all'industria navale. Nel 2001 il *Toekomstvisie Panorama Noord* (2001)², prevede la trasformazione di Amsterdam-Noord e la riqualificazione delle aree industriali di Overhoeks e di Buiksloterham. Nel 2003 venne presentato il Masterplan *'Noord aan het IJ'* (Stadsdeel Amsterdam-Noord, 2003), che individuò un quadro generale per lo sviluppo a lungo termine del quartiere, con la previsione di funzioni miste e il collegamento più agevole con il centro città. La prima area interessata dal progetto fu l'area conosciuta come 'Overhoeks', il cui progetto di rigenerazione prevede la trasformazione in un quartiere residenziale per la *upper middle class*. Nel 2005-2006 fu la volta di Buiksloterham. Fin dall'inizio fu chiaro che bisognava cambiare strategia: Buiksloterham era in gran parte un'area libera, con molte aziende in attività, anche innovative. Inoltre, il modello applicato ad Overshoeks cominciava ad essere criticato per il carattere monofunzionale e per l'estromissione dal processo di riqualificazione della popolazione e dei piccoli operatori privati. A Buiksloterham il Comune ha voluto sperimentare il modello del quartiere misto (industriale, residenziale, direzionale) con l'obiettivo di perseguire una qualità urbana migliore. Alla fine del 2006, il comune approvò uno schema di investimento per la riabilitazione del suolo. Questo schema include una mappa che definisce le regole del gioco: i principali usi del suolo, lo spazio pubblico e indicativamente le altezze degli edifici. Non prevede, volutamente, uno schema di assetto finale; solo un ordine minimo per consentire la realizzazione di alcuni interventi anche prima dell'approvazione del nuovo *Land-use Plan*³ che avverrà nel dicembre 2009. Questo piano autorizzò il comune e i privati investitori a realizzare edifici residenziali su un gran numero di piccoli lotti, dando inizio così alla fase di implementazione del piano. La superficie totale del Buiksloterham è complessivamente di 100 ha. L'area di investimento della municipalità è di 35 ha di cui 4,6 ha di aree verdi e 3,3 ha di spazio pubblico. L'investimento totale è di circa 157 milioni di € a partire dal 2009. Questa cifra include i costi per la riabilitazione del suolo, la realizzazione dello spazio pubblico, le infrastrutture e i costi di progettazione. Nel Buiksloterham il comune realizzerà 2.700 abitazioni (30% in locazione) e permetterà ai privati

² Si tratta del Piano Strategico del quartiere Amsterdam-Noord .

³ Il *Land-use Plan* è lo strumento più importante nella pianificazione locale olandese. Le componenti fisse del piano sono: le norme e i regolamenti per l'area in questione, una mappa che esplicita lo *zoning* .

la realizzazione di altre 2.000 abitazioni; il piano prevede, inoltre, di mantenere e riqualificare alcune aree industriali esistenti. Il progetto ipotizza, per il periodo 2005/2030, la creazione di 10.000 posti di lavoro e di 17.500 mq di servizi pubblici.

Gli effetti della crisi economica a partire dal 2008 hanno colpito duramente il modello di sviluppo promosso dalla municipalità. Nell'estate del 2010, molti piani e progetti sono stati ridimensionati: nel 2011 la nuova strategia comunale riduce di 85.000 mq di uffici quanto previsto nel programma di Buikslooterham. Ciò ha riguardato solo i terreni di proprietà pubblica al fine di evitare conflitti legali sui diritti acquisiti dai privati. A partire dal 2012 sono state predisposte le varianti parziali del Land-Use Plan che riguardano la riduzione delle aree destinate a parcheggio e l'aumento della quota di residenziale, la realizzazione di progetti di auto-costruzione e la riduzione degli usi commerciali. Con riferimento ai cambiamenti degli ultimi anni il piano, nonostante il grado di libertà concesso dal comune agli investitori nel tentativo di resistere alla crisi finanziaria, ha dovuto trovare ulteriori aggiustamenti, resi possibili dalla natura stessa del piano.

L'esperienza italiana della riclassificazione delle aree edificabili

In Italia, la questione della reversibilità degli usi ha investito di recente il dibattito sulla riclassificazione delle aree edificabili all'interno dei piani locali in aree ad uso agricolo e, in taluni casi, in aree a verde privato. Si tratta di un fenomeno ancora marginale nel panorama urbanistico nazionale ma sicuramente in forte aumento e dovuto, in parte, alla crisi economica e alla fiscalità immobiliare degli ultimi anni (D.L. 201/2011). Lo stato dell'arte ci restituisce un cambiamento in atto e un panorama regionale diversificato: il processo può essere attuato tramite prg, varianti generali, parziali e/o specifiche al prg e può interessare aree a destinazione residenziale, industriale o servizi. Si tratta, quasi sempre, di aree diffuse di modesta dimensione: la loro ridefinizione comporta una riduzione degli introiti del Comune e può suggerire modifiche alle logiche dell'assetto urbanistico.

Una delle esperienze già avviate è quella di Reggio Emilia che si pone, nel panorama nazionale, come una *inspiring practice* in itinere. Il comune ha avviato, nel febbraio 2015, la procedura di variante per la riduzione delle previsioni di espansione in territorio agricolo: si tratta di una variante finalizzata a stralciare le aree urbanizzabili programmate in territorio rurale. La procedura, è stata anticipata da una manifestazione di interesse che ha avuto lo scopo di raccogliere le domande di riclassificazione urbanistica di aree potenzialmente urbanizzabili in territorio agricolo. La variante in riduzione si inserisce a pieno titolo negli obiettivi, già previsti, di rigenerazione del territorio urbanizzato e di riduzione del consumo di suolo; i dati che provengono dal mercato indicano che circa il 70% dello stesso è già vocato al recupero dell'esistente e, in tal senso, la variante costituisce un'occasione importante "per liberare risorse ambientali ed economiche da reinvestire sul territorio"⁴.

In questo caso è evidente il ruolo cardine dell'amministrazione: proporre la rigenerazione del patrimonio edilizio come unica opportunità di rilancio del settore delle costruzioni, sostenendola con un'altra variante al RUE, approvata nel maggio 2015 dal Consiglio Comunale, finalizzata a semplificare le procedure edilizie/urbanistiche per gli interventi di rigenerazione del patrimonio esistente e ad introdurre la possibilità del riuso temporaneo dei luoghi negli ambiti di riqualificazione; di ciò trarrà beneficio anche il settore agricolo per il quale è prevista una specifica variante urbanistica che assegna all'agricoltura un ruolo fondamentale nell'economia locale.

Tra le esperienze in itinere si segnala quella della Regione Veneto che, nel febbraio 2016, ha approvato la circolare che fornisce chiarimenti ai fini della corretta applicazione dell'art. 7 della L.R. 16 /2015, n. 4, sulle cosiddette 'varianti verdi'. Il documento scioglie alcuni dubbi interpretativi per la corretta applicazione della normativa che, secondo gli intenti regionali, punta al contenimento del consumo di suolo e a invertire il processo di urbanizzazione del territorio. La circolare fornisce indicazioni in ordine alle possibili riclassificazioni delle aree, distinguendo tra Comuni già dotati di Piano di Assetto del Territorio e Piano degli Interventi e Comuni che operano ancora con il vecchio Piano Regolatore Generale.

Molti comuni veneti si sono attivati pubblicando i bandi per la richiesta di retrocessione dei diritti edificatori: la procedura è in corso ma già si registrano pareri contrastanti su questa iniziativa. Da un lato chi ne loda gli intenti per combattere il consumo di suolo e il recupero per le aree verdi e, dall'altro, chi riporta l'attenzione su alcuni aspetti critici⁵, come l'ultimo comma dell'art. 7 che recita: "La variante di cui al presente articolo non influisce sul dimensionamento del PAT⁶ e sul calcolo della superficie agricola utilizzata (SAU)".

Conclusioni

⁴ Intervista all'assessore Walter Pratelli; disponibile su: <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2015/06/reggio-emilia-la-rigenerazione-e-unopportunita-e-le-terre-tornano-agricole/>, 07.06.2015.

⁵ Si registrano la presa di posizione di alcune associazioni ambientaliste (Legambiente, Italia Nostra); si veda: <http://ecopolis.legambientepadova.it/?p=9427>.

⁶ Il Piano di assetto del territorio (PAT) è il nuovo strumento urbanistico che, insieme al Piano degli Interventi (PI), ha sostituito il vecchio Piano regolatore Generale (PRG).

Dalle esperienze presentate emergono alcuni primi tentativi di introdurre nel processo di piano la possibilità di modificare e di adattare le scelte di trasformazione nel tempo nel caso dell'esperienza olandese, o addirittura di renderle reversibili nel caso dell'esperienza italiana.

Nel primo caso, la ricerca dell'adattabilità del piano emerge dall'attenzione rivolta all'individuazione di una forma piano più flessibile per promuovere la trasformazione e più adatta a prendere decisioni tempestive. Si è così optato per un 'Global Land Plan' applicato a tutta l'area di Buikslooterham e non per un piano o più piani di dettaglio⁷. Si è preferito un piano ad attuazione graduale, dai tempi lunghi (10 anni), più leggero per quanto riguarda l'applicazione delle norme ambientali; un piano che offriva più garanzie per l'integrità territoriale della proposta di trasformazione, evitando problemi di coordinamento, possibili intoppi legali in mancanza di un progetto unitario e lasciando aperti molti margini di manovra per gli investitori finali (Dembski, 2013). La strategia dell'adattabilità è rintracciabile, inoltre, nella disponibilità dell'Amministrazione a cambiare modalità d'intervento sulla base dell'esperienza. E' sulla base delle esperienze passate che si è compreso che un piano di dettaglio non avrebbe favorito la tempestività delle operazioni di trasformazione, perché sarebbe risultato troppo definito e rigido, non in grado di rispondere adeguatamente alle aspettative assai variegiate del mercato (Young, 2012). La strategia dell'amministrazione ha scardinato la modalità tradizionale di operare dell'ente pubblico che ha scelto di svolgere il ruolo di facilitatore, supportando le transazioni tra le industrie e coloro che hanno realizzato gli interventi (anche singoli privati) in modo che le situazioni di difficoltà potessero essere superate ed affiancando le aziende nel trovare possibili compromessi con le norme ambientali nel comune obiettivo di conservare l'anima industriale del quartiere, ecc.

Dall'esperienza olandese emerge, nel perseguire la strategia dell'adattabilità e della trasformabilità degli usi, la necessità di garantire sempre e in ogni caso la certezza del diritto nelle trasformazioni. Nel caso analizzato, questa esigenza ha riguardato la scelta operata dal piano della *mixité* funzionale; questa scelta è spesso, in Olanda come nel resto d'Europa, in contrapposizione con la legislazione ambientale, che tende invece a pretendere la monofunzionalità degli insediamenti: questo richiede, volta per volta, di individuare possibili compromessi tra la certezza del diritto che esige il rispetto delle norme ambientali e dall'altra l'incertezza della pianificazione⁸.

Nel caso italiano si registra un cambiamento nell'impostazione tradizionale della pianificazione di scala locale e l'avvio di una riflessione sulla reversibilità degli usi dei suoli. Con riferimento ai casi esaminati, è lecito chiedersi: quale visione di insieme della città e del territorio può derivare dalle richieste di riclassificazione delle aree edificabili, rispetto alle dimensioni delle aree stesse? La 'variante verde' può bastare per combattere il consumo di suolo? E' sufficiente il solo incentivo economico per avviare i processi di retrocessione dei diritti edificatori? Possono esserci vere leve fiscali sulle quali operare? A queste domande dovrà darsi risposta, se si pensa che questa strategia possa efficacemente contrastare il mantenimento di usi non più compatibili con le dinamiche di sviluppo. Certo è che vanno chiariti alcuni dubbi come ad esempio quelli relativi all'opportunità di normare la riduzione della capacità edificatoria dei piani, a seguito della riclassificazione delle aree e se è possibile contemplare questa possibilità all'interno del piano e non tramite una variante urbanistica.

Riferimenti bibliografici

- Balducci, A. (2011), "Strategic planning as exploration", in *Town Planning Review*, vol. 82, no. 5, pp. 529-546.
- Camagni R., Lombardo S. (a cura di, 1999), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Firenze Alinea.
- Dembsky S. (2013), *Case Study Amsterdam Buikslooterham, The Netherlands: The Challenge of Planning Organic Transformation*, CONTEXT Report 2, AISSR Programme Group Urban Planning, Amsterdam.
- Hajer M., Zonneveld W. (2000), "Spatial Planning in the Network Society. Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands", in *European Planning Studies*, vol. 8, no.3, pp. 337-355.
- Healey P. (2006), *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, London, Routledge.
- Hillier J. (2007), *Stretching beyond the horizon: A multiplanar theory of spatial planning and governance*, London, Ashgate.
- Jolivet D. (2012), *Maturité du Projet d'urbanisme et temporalités: détermination de la maturité du projet selon son épaisseur et sa transversalité temporelles. Architecture, aménagement de l'espace*, Université Francois Rabelais - Tours, disponibile su: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00985753/document>.
- La Fabrique de la Cité (2011), *La Ville Réversible. Restitution du 15 Décembre 2011 Projet de Fin d'Études*, La Fabrique de la Cité École Nationale des Ponts et Chaussées, disponibile su:

⁷ Non esiste in Olanda una chiara distinzione tra piano di dettaglio e piano globale; si ha un piano di dettaglio che prescrive l'allineamento degli edifici e comporta il rispetto di molti vincoli, soprattutto di carattere ambientale. In un piano globale la normativa ambientale è meno stringente, pur permettendo in teoria la trasformazione immediata di ogni lotto.

⁸ Questa difficoltà è emersa chiaramente con l'apertura della procedura di VIA .

- http://www.lafabriquedelacite.com/fabrique-de-la-cite/site/fr/publications/pages/la_ville_reversible.htm
- Montefusco A. (2010), *Change Management. Le regole per il governo del cambiamento*, Egea Milano
- Pinson G. (2006), "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", in *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, no. 4, 2006.
- Pradel B. (2013), "Processus de réversibilité et rythmes des transformations urbaines: penser la ville à pile ou face?", in Scherrer F., Vanier M. (a cura di), *Villes, Territoires, Réversibilités*, Paris, Hermann.
- Roodbol-Mekkes P.H., Valk van der A.J.J., Korthals Altes W.K. (2012), "The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century", in *Environment and Planning A*, vol. 44, pp. 377-395.
- Scherrer F. (2013), "De Prométhée à Janus: L'acte aménagiste est-il réversible?", in Scherrer F., Vanier M. (a cura di), *Villes, Territoires, Réversibilités*, Hermann, Paris.
- Young J. (2012), *Moving towards sustainable cities: An assessment of Dutch local authorities' Strategic approach to achieving comprehensive sustainability in urban development*, Master's Thesis-Faculty of Geosciences Utrecht University, disponible sur: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/220187>.

Fare urbanistica per regioni in transizione: tradizione, strumenti, innovazione per la produzione di luoghi

Marco Facchinetti

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

marco.facchinetti@polimi.it

Abstract

Il contributo riconosce che molte città dopo aver subito gli effetti lunghi di una crisi più profonda, hanno messo già in campo processi di riprogrammazione e ridefinizione tali da farci parlare non più di crisi, ma di ‘transizione’, ancora in corso, come condizione costante del nostro essere in questo mondo. Per descriverla, una serie di contributi recenti sono stati capaci di comprendere il cambiamento della relazione tra città e regione, e di comprendere come si manifestino nuovi fenomeni di trasformazione e dinamismo. In che modo il fare urbanistica, soprattutto in Italia, è attrezzato per rispondere al divenire di nuove manifestazioni urbane, al modo nel quale sono descritte, al modo nel quale processi di innovazione stanno cambiando alcune parti o alcuni modi di vivere parti delle città? Il contributo evidenzia la scommessa sull’esistenza di strumenti e metodi già in nostro possesso e già forti, capaci, con un proprio rinnovamento interno, di strutturarsi efficacemente per il fare urbanistica per questa rinnovata geografia. Ponendo al centro la necessità di ‘produrre luoghi’, in condizioni sempre meno ‘localizzanti’, per armare strutturalmente agglomerati più rarefatti, allargati, spazialmente non necessariamente coesi, l’urbanistica riscopre strumenti quali la doppia scala, il mutare delle tecniche di composizione spaziale, il cambiamento dei comportamenti di chi usa spazi e contesti, il ragionare meglio e con più rispetto sull’architettura come alleata e non come antagonista per ragionare su alcuni ‘superamenti’ come azioni che investono sull’attuazione delle trasformazioni, passaggio chiave per riarticolare il nostro fare urbanistica. Il contributo propone così uno sguardo positivo, non spaesato di fronte al cambiamento, ma attrezzato per guidare l’innovazione che la transizione fa emergere, proponendo elementi di un metodo del fare urbanistica.

Parole chiave: city-region, tools and techniques, urban regeneration.

1 | Introduzione

Viviamo un mondo sempre più urbano; sapevamo che la popolazione si concentra sempre di più nelle città (Batty, 2012) e che la superficie terrestre è sempre più antropizzata, ma abbiamo scoperto che viviamo un periodo della storia della Terra la cui modificazione ad opera dell’uomo è talmente spinta da meritare il nome di ‘antropocene’. Di cosa parliamo però oggi quando parliamo di città e di urbano? La città è ancora una risorsa determinante per il progresso umano? Al di là dell’aggiornamento delle descrizioni, che ci possono permettere di comprendere meglio cosa stia accadendo, ci interessa sapere se il nostro fare urbanistica possa e debba cambiare a fronte di queste domande. Domande che si innescano su una lunga retorica della crisi, economica prima, sociale, urbana infine per riflesso delle prime due e per il modo nel quale la crisi per il suo essere stata innescata da problematiche legate a fenomeni urbani, ha colpito le città. Retorica che ci ha spinto a giocare in difesa, a pensare che gli strumenti di cui siamo dotati non vadano più bene, che si debba riflettere, riformare, rifare, cambiare, mentre intorno a noi altri contesti urbani governano la transizione dalla città verso forme diverse (regioni, metropoli) aggiornando contemporaneamente il bagaglio culturale e tecnico della propria urbanistica facendo e alimentando, e non tradendo, le proprie tradizioni. Su quali fondamenti si basa questo diverso approccio? Siamo proprio convinti che anche noi, nel fare urbanistica in Italia, non possiamo fare lo stesso, fortissimi di un bagaglio tecnico e culturale largamente elaborato e forse non sempre del tutto esplorato?

2 | Dalla crisi alla transizione come condizione programmatica e paradigma descrittivo

La retorica della crisi, che vorrei immediatamente abbandonare, spinge a pensare che proprio gli effetti peggiori della rottura di un certo sistema economico si siano fatti sentire prima di tutto e per più tempo sulle città. Ma è vero che molte città hanno subito gli effetti lunghi di una crisi più profonda, di più antica data, che ha messo in discussione l'organizzazione delle città della Ricostruzione, al punto che molte hanno messo già in campo processi di riprogrammazione nati dalla capacità di rileggere proprio i fenomeni di una crisi più lunga, precedente, più profonda. Non parliamo più allora di crisi, ma di 'transizione', ancora in corso, da assumere come condizione costante del nostro essere in questo mondo. Per comprenderla, occorre fare riferimento ad una serie di contributi recenti capaci di farci scoprire che in realtà il deficit cognitivo, ossia quello spaesamento delle descrizioni tradizionali di fronte a oggetti urbani diversi, sembra non esistere, favorito proprio da una letteratura ormai capace di comprendere il cambiamento della relazione tra città e regione, e di comprendere come si manifestino nuovi fenomeni di trasformazione e dinamismo. Le trasformazioni non occorrono più solo nei confini tradizionali della città ma investono ambiti spaziali appartenenti alla regione che si è diffusa intorno, le stesse trasformazioni sembrano in grado di rinnovare alcuni temi dell'urbanistica, creando brandelli a forte ed innovativa urbanità (Facchinetti, 2016). Per cui, se da un lato la letteratura ha già cominciato a lavorare sulla lettura dei fenomeni in corso, dall'altro i processi in corso sono tutt'altro che frutto della crisi, o quanto meno tutt'altro che frutto di uno stato eccezionale di crisi, quanto piuttosto di un certo atteggiamento consolidato che non da più per scontato che la crisi non sia una condizione permanente, di fronte alla quale le città si trovano a vivere, ormai. La posizione che emerge per certi versi è estrema: vi è la spinta a superare definitivamente le "dicotomie meta-geografiche" (Brenner 2014), con la contrapposizione tra urbano e rurale, tra città e campagna, tra società e natura, ripensando la nostra stessa idea di città. Densissimi flussi globali/locali assemblano infatti oggi sistemi trans-territoriali che trascurano i confini amministrativi e fisici per connettere, non continuamente, territori anche molto distanti. Così, al posto delle città la letteratura più recente ci parla di territori 'agglomerazionali' (Brenner, 2014), in evoluzione rispetto alle *global cities* secondo un'immagine più statica (Sassen, 1991, 2013), o alle grandi regioni urbane (Scott, 2015), in forma di 'territori operazionali' (Brenner, 2014) e che garantiscono funzionamento ed esistenza degli agglomerati urbani contemporanei.

In Italia la traduzione di questo diverso modo di vedere ci permette di rileggere il tradizionale policentrismo su cui la nostra geografia si fonda, in chiave diversa, spostando l'attenzione dai singoli nodi memori degli insegnamenti di De Matteis ai *cluster* di città in cui poli metropolitani, città medie, sistemi manifatturieri, aree interne marginali interagiscono in forme diverse, nuove ma sistematiche.

Ci sono allora due aspetti da cui partire, operativamente. Il primo permette di rimettere a posto forse le carte nella descrizione della città, assunto che il modello storico è entrato in crisi; poiché di crisi non è giusto più parlare, occorre cambiare il modello descrittivo, e ci aiuta una nuova convergenza: tra filosofi sulle questioni etiche; tra economisti, sul senso della prossimità, della vicinanza, del milieu, delle interazioni e della loro capacità di produrre innovazione; tra sociologi, sul fatto che la grande sfida che viene consegnata dal superamento della crisi della città della modernità sia in sostanza da trovarsi nella capacità di 'costruire luoghi in situazioni sempre meno localizzate' (Facchinetti, 2016). Su questa tematica si interroga anche gran parte della geografia critica, e pur non vedendosi ancora grandi risposte dal punto di vista operativo, abbiamo assistito in questi ultimi anni al prendere spazio da parte di tentativi di costruzione dei luoghi non accettabili, se paragonati alle tradizioni e alle forme del passato. Il *New Urbanism*, con la produzione di simulacri di luoghi falsamente identitari, il carattere non innovativo di luoghi ispirati dalla resilienza, e in generale il basso profilo e l'adattamento generale non sono che da giudicarsi male, non certo come risposte accettabili da parte di una tradizione di pensiero e di azione urbanistica quale quella da cui arriviamo.

Il secondo aspetto è ancora più fisico e ci spinge a trovare i mezzi per leggere costantemente la carica di innovazione che la transizione, per come l'abbiamo definita, ci porta: ambiti urbani destinati alle nuove forme di produzione leggera (legati ai settori dell'informazione, delle tecnologie, della scienza medica) riportano la produzione nei contesti urbani più centrali, come da tempo non si vedevano; nuove forme dell'abitare (con la riduzione della dimensione degli spazi e con la commistione tra vita e lavoro) rinnovano interi distretti urbani, ancora una volta centrali; grandi trasformazioni accendono punti di aggregazione e densificazione capaci di attrarre, forti della propria infrastrutturazione, in ambiti lontani e appartenenti alla regione un tempo solo diffusa intorno ai nuclei più consolidati e più tradizionalmente strutturati. Di fronte a condizioni costanti di crisi, delle popolazioni, delle risorse, degli assetti messi in discussione sia alla grande che alla piccola scala

proprio dal mutare delle condizioni delle prime (le popolazioni) e delle seconde (le risorse), le città, e senza dubbio quelle che per prime si sono rilette e ripensate, hanno cessato di vedersi come organismi composti da struttura, ordine, posizionamenti, parti, insieme ed hanno cominciato a ripensarsi in forme più dinamiche, fluide secondo la visione contemporanea del come si deve stare al mondo nelle condizioni in cui la storia ha messo ora l'uomo occidentale, non necessariamente ordinate secondo i vecchi schemi, funzionanti nel loro insieme e nell'aggregazione di alcune parti, capaci di rispondere ad assetti a scale così macro che includono il mondo (e pertanto pronte ad abbandonare geografie solo nazionali per abbracciare gerarchie internazionali, se si pensa al ruolo che Londra potrebbe assumere relativamente al suo stato di città mondiale in un paese che abbandona l'Europa), e capaci di proporre costantemente assetti al proprio interno diversi, con parti più o meno dinamiche in rapido continuo mutamento.

3 | Gli strumenti per fare urbanistica oggi

Se questa è l'immagine che molta letteratura recente ci trasmette, se questa è la sintesi del modo nel quale le città presentano sé stesse sulle riviste, nelle manifestazioni, nelle esposizioni, qualcosa è cambiato davvero e non ha realmente più senso né parlare di crisi della città, né di dicotomie e divari, né di mancanza di risposte da parte del fare urbanistica. L'urbanistica, intesa come sapienza e tecnica preposte alla programmazione e pianificazione di qualsiasi contesto, urbano e non, produce in questo momento, nel mondo occidentale, in Europa e negli Stati Uniti, alcune manifestazioni riferibili facilmente al tipo di città che emerge e che ho descritto. Se i contesti urbani assumono 'forme non concluse nei propri confini', tali da cancellare la separazione tra città e campagna, questo significa che in contesti di forte urbanizzazione il fare urbanistica ha saputo rivedere in termini critici concetti e pratiche legate alla pianificazione delle cinture verdi e dei confini alla crescita ritrovando all'interno di regioni urbane a densità diverse la possibilità di ri-naturalizzare aree e contesti e aumentarne la connessione. C'è allora da fare, per noi: se la sfida alla transizione è la produzione di luoghi in contesti non localizzati, è il nostro mestiere ma con armi diverse, a condizione di saper ribaltare il nostro approccio. Abituati dai recenti maestri ad 'aggrappare' ogni luogo al contesto, è ora di cercare altri agganci, probabilmente dall'interno dei fenomeni, dalle forze che li producono, e partire da questi per produrre, disegnare, proporre luoghi. E al contempo, abituati per troppo tempo a pensare all'architettura e all'urbanistica come due 'sistemi' chiusi e paralleli, con simpatici tentativi da una parte all'altra di darsi spallate e imporre regole, è ora di considerarle insieme, di nuovo, chiedendo all'architettura di aiutare l'urbanistica a trovare gli spazi, costruire i servizi, forzare in una parola quella sottile linea tra pubblico e privato, anche fisicamente causa di tante mancanze e tanti problemi.

In relazione a questo panorama, è possibile ripensare all'atteggiamento ormai troppo scontato nei confronti del nostro modo di agire verso la crisi o in risposta alla crisi. Proprio grazie alla lettura del modo in cui alcune città hanno risposto al nuovo divenire della storia, non è forse vero che serve un modo nuovo di fare urbanistica; non è vero che la tradizione, il bagaglio di tecnica e cultura che il fare urbanistica in ogni paese rappresentano non sia adeguato al modo nel quale le città e i contesti urbani si siano disposti. E' vero che alcuni dei contesti di maggior dinamicità e più di altri capaci di produrre, in termini di funzionamento e risposta ai bisogni, contesti efficienti e soprattutto luoghi, hanno sfruttato il divenire della storia per cambiare prima di tutto la visione di fondo sulla città, le aspettative che il suo assetto complessivo deve poter dare, il modo nel quale l'insieme degli spazi costruiti e degli spazi aperti al suo interno e al suo intorno costituiscono la 'regione', intesa come nuova figura interpretativa più capace rispetto al termine 'città' di rappresentare ciò che c'è. Ma è vero che l'emergere da un lato di geografie che parlano di assetti diversi e dall'altro di temi (progettuali) che danno conto della produzione di particolari contesti/luoghi ci può trovare attrezzati del nostro più consolidato bagaglio culturale e tecnico, a condizione di saperlo rinnovare e adattare a quanto di nuovo ci viene. Per questa ragione, in termini di tattiche e di strategie, ossia in termini di nuovi modelli e nuove soluzioni, e sulla scorta di quanto affermato, ci sono le condizioni per affermare metodi operativi rinnovati dai contenuti che emergono proprio dai fenomeni osservati, e non più da un ordine prestabilito da inseguire, e che non esiste più.

La tradizione europea e la tradizione americana, da anni ormai alle prese con l'agglomerarsi conclamato di regioni di spazio connesse da flussi e relazioni diverse da quelle di un tempo, non hanno abbandonato l'approccio a 'doppia scala' della pianificazione. La dimensione regionale e la dimensione locale sopravvivono inalterate, pur rinnovate nei contenuti ma soprattutto diverse nel loro interconnettersi. Se un tempo la

dimensione regionale si dotava di un bagaglio di contenuti e di attrezzi tutti pertinenti proprio alla scala regionale (fatta pertanto di aree, corridoi, infrastrutture, poli e nodi) oggi per attuarsi si ‘appoggia’ al realizzarsi di specifici accadimenti. La regione stessa vi ci si riflette, trova appoggio come punti sui quali strutturare proprio la rete di quell’amalgama che costruisce oggi la regione urbana. Quei punti e non altri, in un atteggiamento strategico e selettivo che solo la dimensione regionale può fare, demandando è vero al contesto locale le strategie di disegno puntuale (sempre nel tentativo di produrre quei nuovi luoghi non per forza localizzati) ma richiedendo, nella tattica della scala regionale, che quegli stessi luoghi, quelle aree rappresentino la scala vasta contemporaneamente.

Certo, proprio nel rinnovare la fiducia alla doppia scala a patto di aumentarne l’interconnessione e gli scambi, occorre interrogarsi sulla capacità delle trasformazioni che localmente si assumono l’onere di rappresentare episodi sui quali si concentra la strategia regionale (piccola scala, con sulle spalle la grande scala), di riflettere la propria ‘bontà’ sugli intorni, e non concentrare su di sé tutto il bene, escludendo il resto. Ossia, occorre interrogarsi sulla capacità di questo nuovo modo di intendere la scala locale, come portatrice di pesi strategici alla scala regionale, di essere quanto più inclusivo, ed estendere i paradigmi della propria trasformazione (quali la riqualificazione, la diversificazione degli usi, l’aumento della densità e delle occasioni, la rivalorizzazione economica, la sostenibilità) al proprio intorno, alle aree, ai quartieri, alle zone non parte prima della trasformazione ma lì intorno, vicino, prossime.

Perché è ormai consolidato che le ‘trasformazioni investono la regione’. Si è esaurita la fase di trasformazione degli ambiti interni della città. Dopo le trasformazioni delle prime aree industriali dismesse e legate alla presenza delle infrastrutture, dopo il secondo ciclo allargato, alcuni contesti vivono la trasformazione come tipologia di esportazione del costruire episodi urbani anche in contesti e spazi non urbani, non consolidati, non tradizionalmente e geograficamente ‘vicini’ alla città storica. In questo le trasformazioni assumono l’onere di poter costruire spazi urbani, contesti disegnati sempre meno localizzati. Il fare urbanistica, il disegno del fare urbanistica deve essere capace di abbandonare forse il metodo tradizionale dell’agganciare all’intorno la composizione, di ricercare spunti, misure, connessioni, interazioni e al contrario far emergere un disegno nuovo dalle funzioni, dagli usi, dalle geografie umane, dalle stratificazioni che la trasformazione, se strategicamente regionale, deve essere in grado di portare con sé. E’ come se, su questo tema, dobbiamo imparare a non farci ispirare dall’intorno, perché può darsi che questo intorno non sia valido, sia malato, mal costruito, da sanare, da ripensare, e al contrario ispirare l’intorno, estendendo una logica e una geometria di articolazione del nuovo luogo generato dal contesto di trasformazione che nasca proprio dall’aggregazione del modo nel quale ‘la macchina della trasformazione’ funziona. Solo in questo modo è possibile pensare che esista la produzione di luoghi, di nuovi luoghi, dai forti connotati urbani, in contesti che urbani non sono.

In questo è evidente che, sotto sotto, si riscontra un ‘forte cambiamento dei comportamenti’ e per questo il nostro sguardo ‘giudice’ da urbanisti deve cambiare. Siamo ancora schiavi della lettura per cui i luoghi nobili funzionano se storici, in un supposto centro, e non funziona ancora la produzione dei luoghi negli ambiti nuovi, esterni, regionali. E’ vero, proprio per quel difetto nella risposta formale che evidenziavo in precedenza. Ma in questo sta una ricerca innovativa sulla quale investire: se i nuovi comportamenti spingono a vivere le agglomerazioni proprio a partire dall’articolazione dei flussi che ne definiscono la linfa vitale, e la nuova armatura, e sono stati capaci di produrre luoghi costruiti nuovi (ben oltre la costruzione degli shopping mall) ci si deve interrogare sul come estendere questa ‘novità’ alla costruzione anche dei luoghi aperti, quelli che pubblicamente da secoli rappresentano la civiltà che li ha costruiti.

Il cambiamento dei comportamenti e il fatto che le trasformazioni abbiano investito la regione permette di dire che si sono allora prodotti ‘temi nuovi’, capaci di mischiare categorie e modalità un tempo separate. Gli *innovation districts* per esempio sono episodi di costruzione di fenomeni urbani, in contesti non necessariamente già urbani, capaci di unire in forma nuova voci che tradizionalmente stavano separate (pensando per esempio allo *zoning* e a come cambia) e tipologie innovative di unione tra lavoro e residenza, in cui anche il concetto di spazio pubblico possa cambiare. Al contempo, molte di queste esperienze servono per far ripartire ambiti urbani fermi, in crisi. Riducendo le aspettative, dall’interno e non dall’esterno, anche ripensando al modo tradizionale di pensare ad uno sviluppo *bottom up*, sono alcune istituzioni e alcune aziende che si trasformano in attori capaci di definire un nuovo bottom up, forse con meno rigidità di categorie e di ruoli e con un atteggiamento senza dubbio inclusivo, non di opposizione.

Con questo sguardo positivo sulla possibilità che le attrezzature che abbiamo lavorino bene e nuovamente con entusiasmo, è centrale il ruolo dell'attuazione, con il coinvolgimento degli attori più propulsivi, come nodo metodologico fondamentale. Se sopravvive la doppia scala, se ci spostiamo verso una composizione capace di far nascere dall'interno le regole della costruzione dei luoghi perché il loro essere non localizzate sia una forza e non un difetto, se ci affidiamo a nuove forze propulsive non necessariamente pubbliche, se ritroviamo nella combinazione vita, produzione, svago un connubio di temi capaci di disegnare luoghi nuovi e di ridisegnarne le regole ben oltre lo zoning, bene, significa che stiamo parlando di 'fare' e di attuare, e stiamo centrando sulla produzione dei luoghi, sulla loro costruzione e sul passaggio dalla previsione all'attuazione il punto fondamentale del fare urbanistica e forse la sfida di maggior portata.

La base del nostro nuovo modo di fare urbanistica deve essere questa allora: la scala vasta deve poter ragionare su un modo dinamico di costruire reti di relazioni e di significati basati sui punti notevoli del sistema infrastrutturale e del sistema delle funzioni strategiche. Questa rete deve sapere esprimere la dimensione della regione e la dimensione della città come organismo capace di competere, di esprimersi come fenomeno in grado di sintetizzare in sé l'economia di un paese, o di uno spazio intorno a sé nel caso di città più piccole, di ospitare eventi, di reggere la scala delle *world cities*. Deve essere una maglia, che si estende a coprire il territorio, e che rende il territorio funzionante. Al suo interno, si struttura una geografia (e non più una gerarchia) di agglomerati di spazi di diversa ragione e natura. Alcuni sono punti forti, *hot spot* di aggancio della rete. Altri sono territori consolidati, correnti, funzionanti. Altri ancora sono luoghi volutamente fermi, sui quali non ci sono investimenti, non ci sono servizi e non devono costare. Altri infine sono luoghi problematici, privi di funzioni, svuotati, la cui strategicità, posizione e importanza deve spingere a non lasciarli fermare e a riprogrammarli in un costante atto di programmazione che regola la propria velocità a seconda del momento. In tutti, chiederemo all'architettura di aprire il proprio linguaggio tipologico, di aiutarci a 'trovare spazio' per le funzioni che non solo non possiamo più permetterci ma che non funzionano più come un tempo; chiederemo all'architettura di aprire i muri del proprio piano terra, entreranno abbandonando il pubblico/privato, l'interno/esterno e giocando con le modalità d'uso e il tempo, come nuovi paradigmi capaci di generare nuovi comportamenti per i quali costruire, finalmente, spazi innovativi. Avremo così un metodo nuovo, sulle spalle della nostra tradizione. E tanto, tanto da fare.

Riferimenti bibliografici

- Batty M., Axhausen W.A., Giannotti F., Pozdnoukhov A., Bazzani A., Wachowicz M., Ouzounis G., Portugali Y. (2012), "Smart Cities of the future", in *The European Physical Journal Special Topics*, no. 214, pp. 481-518.
- Bohl C. (2002), *Place Making. Developing town centers, main streets, and urban villages*, Washington D.C., Urban Land Institute.
- Bosselman P. (2008), *Urban Transformation. Understanding, city design and form*. Washington D.C., Island Press.
- Brenner N. (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis
- Brenner N. (2011), "Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000", *Review of international political economy*, , no.3, vol.11, pp. 447-488.
- Brown D. (2006), *Noise Orders. Jazz, Improvisation and Architecture*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- Zellner, M., & Campbell, S. D. (2015). Planning for deep-rooted problems: What can we learn from aligning complex systems and wicked problems?. *Planning Theory & Practice*, vol 16, no.4, pp. 457-478.
- Burdett R., Cruz T., Harvey D., Gadanho P. (2014), *Uneven Growth: tactical urbanisms for expanding megacities*. New York.
- Colantonio A., Burdett R., Rode P. (2011), *Transforming urban economies. Policy lessons from European and Asian cities*, London and New York, Routledge.
- De Jong K.J. (2013), *New Suburbanisms*, London and New York, Routledge.
- De Matteis G., Lanza C. (2012), *Le città del mondo. Una geografia urbana*, Torino, Utet.
- Facchinetti M. (2016), *From City to Region. Transformations and the urbanization of the metropolis*, SilvanaEditoriale, Milano.
- Fainstein S., Campbell, S. (eds., 2011), *Readings in planning theory*, III edition, Oxford, Wiley Blackwell Publishing.

- Fainstein S., Child Hill R., Judd D., Smith M.P. (1983), *Restructuring the city. The political economy of urban redevelopment*. New York, Longman.
- Fogelson R.M. (1993), *The fragmented metropolis. Los Angeles, 1850-1930*, Berkeley, University of California Press.
- Hamel P., Keil R. (2015), *Suburban governance. A global view*, Toronto, University of Toronto Press.
- Haussermann H. (2005), *Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City*, Urban Studies, vol. 42, no. 11, pp.2007-2021.
- Healey P., "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no.1, pp.45-67.
- Indovina F. (2014), *La metropoli europea. Una prospettiva*, Milano, FrancoAngeli.
- Jouve B., Lefevre C. (eds., 2002), *Metropoles ingouvernables? Les villes europeennes entre globalization et decentralization*. Elsevier, Paris.
- Judd D.R., Simpson D. (eds., 2011), *The city revised: urban theory from Chicago, Los Angeles, New York*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Lyster C. (2016), *Learning from Logistics*, Birkhauser
- Phelps N.A. (2015), *Sequel to Suburbia. Glimpes of America's post-suburban future*, Cambridge, Massachusset-London, MIT Press.
- Salet W., Thornley A., Kreukels, (2003), *A Metropolitan governance and spatial planning: a comparative study of European city-regions*, London, Routledge-Spon.
- Salet W., Gualini E. (2007), *Framing strategic urban projects. Learning from current experiences in European urban regions*, London-New York, Routledge.
- Sassen S. (2013), *The Global City*, Princeton University Press.
- Vinci I. (2014), *The spatial strategies of Italian regions*, Milano, FrancoAngeli.

Conceiving the nocturnal city through strategical and tactical urban lighting practices

Helena Gentili

Politecnico di Milano
Dipartimento di Design
Email: helena.gentili@polimi.it

Daria Casciani

Politecnico di Milano
Dipartimento di Design
Email: daria.casciani@polimi.it

Abstract

The article reviews the importance of the nocturnal dimension of cities in the urban planning studies as a space-time condition capable of favoring the contamination between strategical and tactical lighting practices and the need to design the nocturnal landscape with a social approach that considers the luminous appearance of the city and active citizenship participation as a bottom up planning. Urban lighting is designed as a resource with enormous potential to improve nighttime identity, stimulate local economies, promote accessibility and mobility in the city after dark, improve the social interactions during the night and, in general, the quality of life in urban areas. The analysis highlights the strategic use of urban lighting in urban planning through the presentation and description of methods constituted by a lighting masterplans strategy and participative tactical tools developed with a multidisciplinary background. From the merge between urban planning, lighting design and social studies the nighttime city can be regenerated under a sustainable design process.

Keywords: urban regeneration, lighting masterplan, social practices.

Introduction

Since the Industrial Revolution, technological and scientific progresses have improved life in the cities, which have become contemporary poles of innovation and culture exchange. Although digital connections and worldwide mobility have increased as a great consequence of this progress, on the other hand, contemporary cities have become more complex due to multiple functional, social and cultural variants to take in consideration when planning and designing urban spaces.

The rise of electrical lights was fundamental for increasing the industrial production and for improving the nightlife both with commercial and leisure activities. Traditionally cities were conceived, designed and built for everyday life: as a result, the nocturnal dimension of urban spaces has been neglected from many urban studies (Amin & Thrift, 2005). Conversely, the expansion of human activities after dark requires designers, planners and researchers to focus on the nighttime of the city to re-define its territory, to assert quality and guarantee environment preservation after dark.

The phenomenon of active 24 hours' metropolis has extended the social and economic life, blurring the distinction between day and night conditions (Henckel et. al, 2013). Today, the nocturnal character of a city has strongly contributed to detonate its power of attraction or rejection. Thus, under these circumstances, this paper urges the question of the nocturnal city as a condition to foster the collaboration between strategic and tactical urban planning and the necessity to include this temporal dimension of human practices as an important design lever.

The city at night is a diverse and complex time-space dimension, which requires the analysis and the development of new forms of spatial programming and planning to assist the recovery of places with a multidisciplinary approach and fulfill the needs of the contemporary society. This transformation, in turn, requires a deep understanding of the problems but also the opportunities offered, especially in the field of urban lighting that is a resource with enormous potential to improve nighttime identity, stimulate local economies, promote accessibility and mobility in the city after dark, improve the social interactions during the night and, in general, the quality of life in urban areas (Brandi & Geissmar-Brandi, 2007).

This text aims to underline the strategic and tactical use of artificial lighting in urban planning, taking the social dimension and the time-spend perspectives (Ferguson, 2002) at night through the presentation and

description of large scale applications guidelines and small scale participation tools developed with a multidisciplinary background (Bordonaro & Aghemo, 2006; Casciani, 2014; Gentili, 2015).

The design of the nocturnal city through artificial lighting

The primary purpose of urban lighting is the provision of sufficient illumination for environment perception to facilitate orientation, safety and security (Pollard, 2008). Unfortunately, most contemporary cities result in chaotic environments due to misguided lighting interventions based only on functionality and energy efficiency standards for street lighting. In many cases, the multiplicity of artificial lighting interventions (e.g. street lighting, architectural lighting, media facades, commercial lighting, electronic information panels, backlit signs and so on) is disconnected from the city form, symbols and inhabitants (Lambertucci, 2001).

The confusing state in which the nocturnal city is perceived from the lighting point of view derives also from the difficulties of planning integrated lighting interventions due to a lack of lighting design culture and low investments for urban environmental and quality purposes. In addition to this, critics to the IESNA (Illuminating Engineering Society of North America) outdoor lighting codes highlight the absence of research about social and aesthetics oriented lighting design processes, with the aim of unifying the urban environments and reinforcing neighborhood's character with lighting (Brandston, 1994).

The recent technological advent of Solid State Lighting (SSL) and digital control systems is envisioning new possible intelligent applications for urban lighting. The technological improvements of lighting toward LEDification and Digitization can be useful for meaningfully transforming the contemporary character of the cities at night, when adding a social and qualitative value to the urban experience.

As described by Allan B. Jacobs, «A good street may be functional but a great street is superior in character and quality» (Jacobs, 1993). Urban lighting adds value to a public space by supporting the purposes of the area, such as the safe passage of users, but also by adding interest to attract users into the space by enhancing its architectural features.

In order to describe the modalities that urban lighting can be applied in the city, this paper has identified two approaches through artificial lighting in the public realm: the Lighting Masterplans conceived as a large-scale long-term strategy and small scale tactical interventions through bottom-up approaches by including citizens in the design analysis phase.

A strategic lighting approach: The Lighting Masterplans

The Lighting Masterplan is a programmatic planning strategy for urban lighting consisting of useful tools to analyze and design the illuminated public spaces and create the nocturnal image of a city based on previous urban planning developments (Hong, 2007). Its primary purpose is to ensure qualitative luminous ambiances, public safety at night and reduce public costs and energy consumption (LUCI, 2007). Lighting masterplans has the strategic aim of optimizing and programming both the immediate and future interventions to adjust the lighting levels in urban areas and to optimize the subsequent maintenance. This planning instrument with artificial lighting standards allows governments to plan ahead the necessary interventions, to identify areas that have higher demand for better lighting arrangement and to hypothesize the costs involved in such changes (Antico, 2008). Therefore, the strategic planning of the nocturnal landscape assumes an aesthetic, technical and economic value.

Those strategic guidelines derive from the need to provide Municipalities with a simple and clear handbook for the implementation of dedicated artificial lighting systems related to the city characteristics, existent lighting systems and future planning activities (Figure 1).

Since the 80's, after the fortune of the French pilot projects of Lyon and Nantes, Lighting Masterplans have been integrated with traditional spatial planning and their application has constantly increased in conjunction with the global flourishing of lighting institutions, professional associations and research centers on artificial light.

In fact, Lighting Masterplans are not projects but a series of instruments that allow a correct and global environmental management of the territory. They require a preliminarily deep analysis of the territory and its culture taking into consideration issues such as identity, livability, promotion, tourism, sustainability and energy saving. Consequently, the Lighting Masterplan shapes the proposal strategy to define the nocturnal image of the city through the definition of urban lighting interventions that ensure coherence and allow long-term planning activities.

LIGHTING MASTERPLAN STRUCTURE

ANALYTICAL PHASE			PROPOSAL PHASE							
URBAN CHARACTER		EXISTING LIGHTING SYSTEMS		ADJUSTMENTS PLANNING		INTEGRATED SOLUTION OF RESTRUCTURING LIGHTING				
Territorial framework	Geographic location	Lighting Census according to the typology of systems	Application types	Identification and registration	Potentially critical situations	Guidelines	Integration proposals to the Municipal Building Regulations			
	Boundaries and historical centers		Types of lighting fixtures		Public installations in significant environmental and energy impact		Tools for checking and control of lighting designs ante and post-works			
Morphological, environmental and climatic characteristics	Types of light sources		Existing systems do not comply with Lr. 17/00 and subsequent amendments	Declaration model of conformity to Lr. 17 / 00						
Population and development guidelines determined by the General Regulatory Plan (PRG)	Types of support		Deadlines for upgrading facilities	Defining criteria for future public and private lighting plants by types of plant and application areas						
Infrastructure and road system, assessments based on the Urban Traffic Plan (PUT)	Legislative conformity	Proposals for the historical and artistic evidence	Private installations in significant environmental impact	Operative Plan	According to electrical parameters	According to design parameters	Specific operational interventions			
Allocation of productive activities, trade, etc.	Switchboards		Identification of historical / artistic / architectural value					General intervention guidelines compatible with the Lr. 17/00 and subsequent amendments	Planning of actions on a determined schedule	
Historical information	Urban development	Viability Classification	Illuminance and Luminance levels survey	Energy saving program: estimate of cost/benefits	Total investment	Energy savings and / or maintenance	Payback time			
	Evolution of the previous lighting systems		Road lighting class					Potential lighting criteria for determination of luminous atmospheres	Estimated life of the plant	
Significant urban routes	Flow of traffic		Operative Plan	Urban and suburban areas particularly				Maintenance plan	Qualitative supplementary assessment	CO2 saved
Identification of the heritage to be enhanced by the dedicated illumination and lighting analysis in place (if any)	Reference standards EN 13201									
Homogeneous areas	Evaluation of General Regulatory Plans (GRP)									
	Residential									
	Industrial and artisanal									
	Agricultural									
	Green urban areas									
	Environmental protection									
	Historical and citizens center									
Paths and pedestrian areas										
Parking areas										
Sports and recreation areas										
Light pollution	Protection zones in the presence of an astronomical observatory									
	Zones in the presence of protected areas of Community importance, national, regional, local									

Figure 1 | Table providing the tools and guidelines for the Lighting Masterplan, extracted from the Legge Regionale 27 marzo 2000, n.17, Lombardy, Italy.

Despite of the fact that Lighting Masterplan has attracted the interest of many cities and of the authorities towards the topic of the city luminous atmosphere and sustainability issues, to date, these programmatic projects have resulted in an extremely simplified way, often do not share similar design methodologies (Köhler & Sieber, 2012) or disregard the expectations of citizens. The problem with the current use of Lighting Masterplans resigns also on the difficulties to separate the plan guidelines to the actual design execution. There is a thin line, which divides lighting recommendations in the vast scale of the city territory, and specific design coordinates that will vary accordingly to the scale of the project (AIDI, 1998) and its relation to the main users of the space.

Urban Lighting Practices through Tactical Planning

The tactical planning of the nocturnal territory requires an inclusive approach of all stakeholders in the urban lighting project. Although not widely used in the practice of lighting design, this on-site approach (Tillet, 2006) helps to improve the nocturnal image of the city by balancing social, ecological, economic, cultural and environmental factors (Casciani & Rossi, 2012). Several lighting associations (CERTU¹ and LUCI²) claim the necessity of knowing deeply citizens expectations and by including them in all phases: therefore, lighting designers result committed by social and ethical issues (LUCI, 2007).

The social inclusion provides for the exploration of the uses, expectations, beliefs, perception, imagination and memory of users in order to map the evaluative nocturnal image of the city that can be extremely divergent from the physical reality (Amendola, 2009; Canter, 1977). Different levels of social inclusion

¹ CERTU Organisme d'organisation du Ministère français de l'Éclairage, <http://www.certu.fr/>

² LUCI, Lighting Community urban association, <http://www.luciasociation.org/>

require different bottom-up approaches, tools and techniques in different stages of the lighting design process, resulting in different contributions to the overall design.

During the preliminary design phases, the contextual-based analysis is defined by the investigation of the relation between the morphological urban layer (e.g. lighting elements, space topology and typology, functions, materials, structural and architectural volumes) and the social layer of the city in relation to user oriented activities and environmental subjective impressions of the space. Users' explorations are performed on-site through the direct observation (Bordonaro & Aghemo, 2007) or by remote sensing with video cameras (Köhler & Sieber, 2011) to acquire real-time data about urban rhythms, behaviors and patterns of use.

A deeper assessment of lighting expectations is reached with a more direct involvement of people being informally asked to give their opinion through the practice of public outreach or employing research techniques derived by the social sciences. People consultations, through on site evaluative questionnaires (Deleuil, 2009), lighting night-walks (NightSeeing) and PALETTE interviews (Fiori et al., 2004) or experimental online public platforms (SEETY, 2016) are aimed at defining a more grounded, polyphonic, social based understanding of the city after dark.

In addition to this, urban lighting impressions can be gathered through Net-nography studies (Kozinets, 2010) by virtually navigating the understanding of the nocturnal city on the web. These approaches provide useful insights about people's perception of the lit environment but are also important for motivating people to reflect in a more critical and active way about their surrounding environment.

Similar aims derive from the social inclusion of people in the propositive/performative phase of the lighting design of the city. Participative meetings are organized on site, through prototypes and mock-ups demonstrations and pilot installation in which a communication strategy is also implemented to invite local residents to express their impressions. In some temporary installation like Urban Guerrilla Lighting Initiatives, people can be enabled to co-create the renewal of their urban nightly territory.

In other cases, perceptive tests on certain experimental lighting performances can be organized for assessing innovative lighting technologies in situation like Urban Living Lighting Laboratories. Despite of the extensive resources required in economical and temporal terms, these tactical planning instruments have the prosthetic capacity of developing social relationship with the city and within the users of the city. They are functional to give a physical, visible on site idea of the lighting scenario to be, to gather comments, to improve the project at early stages (Brandi & Geissmar-Brandi, 2007) or to slightly change the perspectives, knowledge and culture of local people.

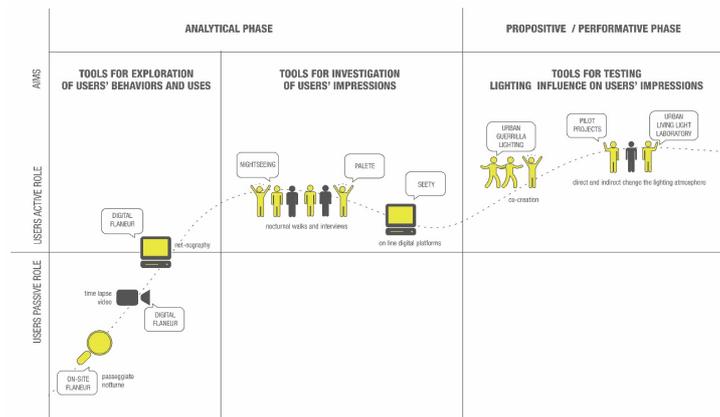


Figure 2 | SEQ Figure * ARABIC a physused for the social tactical approach both in the analytical and propositive/performative phase. Image courtesy by the authors.

A Case Study application: Genius Luci

Nowadays, the framework of many masterplans have replaced the uniformity and standardization of a 'scientific and rational design' of the street lighting tradition, with a variety of interpretations of the places and a multidisciplinary approach, in order to re-activate the reading of a forgotten city space, for instance, or to stimulate lighting acts as a connector of the nocturnal urban fabric. A case study of the application of the Lighting Masterplan augmented with the tactical practice of social inclusion is *Genius Luci*, the winning project of the International Competition of Ideas with the aim to develop a new lighting system of the Roman district of Eur. (Urban Lightscape - Landscapes of the contemporary city, 2015).

Genius Luci is a lighting masterplan proposal planned to stimulate the discussion among other disciplines in order to emphasize creative solutions for future urban lighting environments and urban developments. In order to define the guidelines for the urban nocturnal renewal of the district, a qualitative, multidisciplinary and experimental lighting approach has been used based on the integration of social and environmental tactical investigation to the Lighting Masterplan. The contamination between strategical and tactical lighting practices has led to the generation of a new and unique nocturnal experience of EUR, by connecting the old and the new architectural and contextual features, for the envisioning of the First Experimental Museum of lighting in the Urban Environment. (Casciani, Gentili & D'Alesio, 2016)

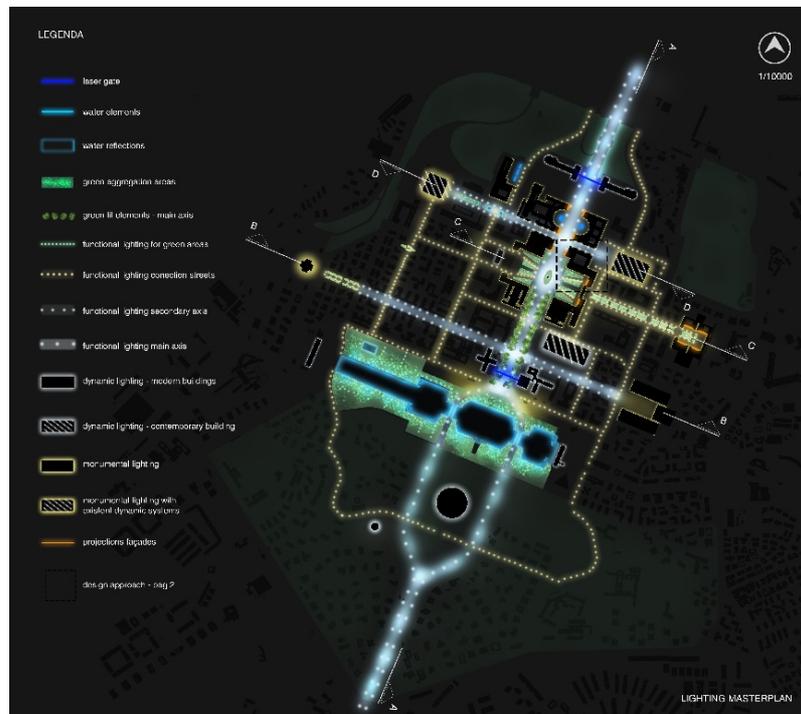


Figure 3 - Genius Luci for EUR Lighting Masterplan. Image courtesy by the authors.

The strategic vision of the Lighting Masterplan aided by social oriented analysis techniques was to improve the sustainability and quality of nightlife in public spaces for the inhabitants and visitors. Artificial lighting has the clear role of supporting social interaction in the urban context, taking into account the pedestrian experience and the creation of a light atmosphere that promotes quality and social involvement through the enhancement of users' feeling of safety.

Genius Luci Lighting Masterplan is based on a site-specific approach linking artificial lighting with historical, cultural, architectural, functional and visual characteristics to reveal the urban rhythms of EUR. This approach (Figure 3) comprised a combination of functional public lighting and architectural lighting to achieve an Urban Intelligent Infrastructure, which is a balanced lighting system based on perception, usability and the application of the latest lighting technologies for dynamic lighting scenarios.

Tactical planning integration in strategical planning

The importance of deepening the investigation of the relationship between man, the nocturnal urban environment and lighting is based on the understanding that light can, not only change the space and human behavior, but also defining expectations and values in relation to the urban space. Social participation was integrated in the analytical phase of Genius Luci in order to become effective in the expression of the community content to better ground the project and to include citizenship awareness in the preliminary phases of urban planning.

In order to explore local needs, perceptions and space interpretation of the EUR district seen through the eyes of inhabitants, tourists and workers, the analysis focused on implementing a brief online survey (36 participants) integrated with a net-nography in order to gather insights from influential social on-line forums. This analysis was useful to depict a human-oriented identity of the EUR district by night.

Participants to the survey (52.8% male, 47.3% female; 66.7% with an average age of 30 years old;) depicted an overall impression of the EUR district in need of a more qualitative lighting, showing their main concerns about safety perception and visibility in pedestrian areas but also desires for creating a more interesting and safe area by re-qualifying the neglected places.

Through the same tools, a map of people nighttime livelihood and of the social use of the EUR was defined (Figure 4) in order to evidence the correlation between urban nighttime functions and rhythms with the surrounding space. Advantages of this approach can be seen in the integration of dynamic/responsive lighting applied for specific aggregation areas, where the liveliness of the EUR district is detected in order to constantly change the lighting levels and distribution by following and representing the presence of people, the rhythm and the flows of the night in a flexible and sustainable way through the use of appropriate lighting technologies.

Aimed at city enjoyment, aggregation and engagement of people, this lighting language reveals the nighttime EUR vibe by representing the different shades of the night and the different identities of the city: a working – dynamic city at dusk, a happy expressive city from happy hours to night-time clubbing and events; a sustainable – sleepy city when no one is in the space (Figure 5).

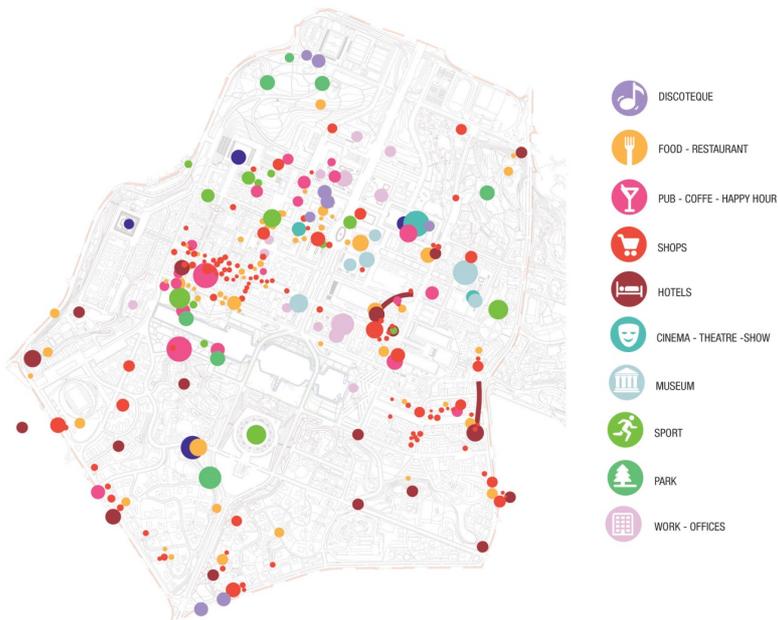


Figure 4 | Diagram mapping the many entertaining activities and functions related to the EUR “nightlife”. Image courtesy by the authors.

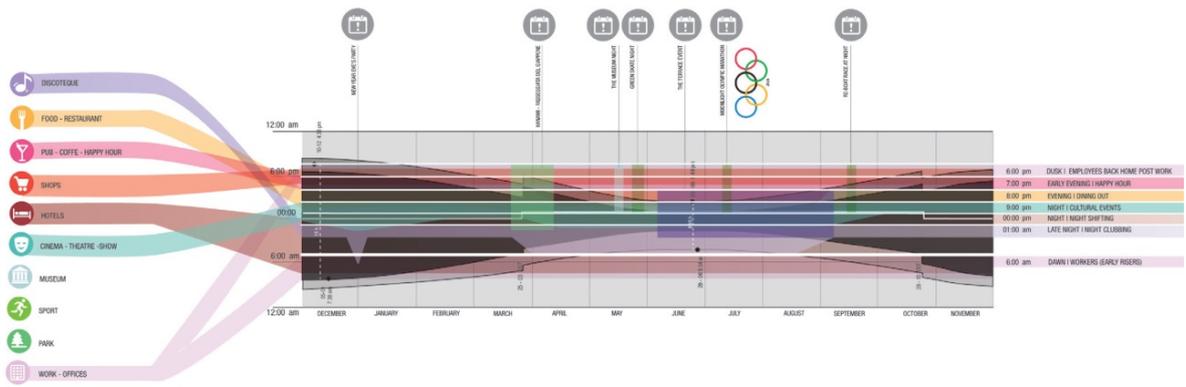


Figure 5 | Diagram mapping the Rhythm of nighttime and the rhythm of people flux in the EUR district in one year timeframe. Image courtesy by the authors.

Therefore, the Genius Luci lighting masterplan is conceived as an experimental– research project, testing new technologies with a strategical - tactical approach. The aim is to explore and access the opportunities

of emerging lighting technologies and to develop human oriented lighting design approaches in order to achieve the real sustainability through energy efficiency solutions and high quality luminous performances.

Discussion and Conclusion

This analysis was intended to provide significant insights and to imagine lighting for contemporary and future city, pointing to a number of useful tools to involve people in the definition of lighting in the micro and macro urban scale and, more simply, to rethink the luminous image of their town or their district in an inclusive manner with an interdisciplinary planning process. For these reasons, digital platforms seem to be interesting tools, innovative and effective for:

- Describing and designing urban night maps to represent the perceptual and evaluative image of the nocturnal urban landscape;
- Actively participating in the design and transformation of urban lighting;
- Increasing the awareness of citizens on the urban lighting of the city.

Although urban tactical tools constitute an important opportunity, it is important to highlight certain limits, which are the limited involvement by users, derived mainly from the technology gap, and the limited awareness about the artificial lighting theme from urban planning professionals and the public in general. For this reason, educational and storytelling tools are essential to expand the information and critical reflection on this subject.

The tactical instruments are much more effective when dealing with the micro-urban communities: citizens are motivated to consider the lighting theme and to externalize their perceptions about the environment in a more conscious and constructive way. Another important topic is the correct use of data derived from digital content. If social participation is a way to get a more reliable image of the city to translate it as a project, one of the main challenge is to make the entire process of participation clearly transparent and understandable and to process the data in an impartial manner in order to not influence decision makers whether they are institutions, companies, designers.

On the other hand, lighting masterplans and the overall urban lighting infrastructure should be conceived in a more dynamic way, in order to be flexible for future needs, to be reprogrammable for events and technological developments, to realize lighting interventions not only with functional goals but also to achieve quality through balanced lighting atmospheres. Therefore, a more diffuse application of lighting masterplans is required for the development of feasible policies, legal guidelines and coordinated instruments for municipalities to apply lighting strategies with a more integrated methodology between urban and lighting practices. Because lighting is a central element for planning the nocturnal city, social element for regeneration and a determinant factor for re-imaging the urban space.

References

- AIDI, Associazione Italiana di illuminazione (1998) *Guida per il Piano regolatore Comunale dell'Illuminazione pubblica*, Retrieved from website on 21 04 2015, from: http://www.aidiluce.it/?page_id=4490.
- Amendola G. (2009) *Il progettista riflessivo, Scienze sociali e progettazione architettonica*, Laterza, Bari.
- Amin A., Thrift N. (2005) *Città: ripensare la dimensioni urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Antico S. (2008) *L'illuminazione pubblica*, in *L'Impianto Elettrico*, December, p.46.
- Brandi U. & Geissmar-Brandi, C. (2007) *Light for Cities, Lighting Design for Urban Spaces. A Handbook*, Birkhäuser Publishers for Architecture, Switzerland.
- Brandston, H. (1994). *Lighting in the urban environment - a dim view*, keynote address. Paper presented at the proceedings of the conference 'CityLights 94' in Toronto, United Press International.
- Bordonaro E. & Aghemo C. (2006) *An environmental psychology approach to urban lighting*. International Conference Proceedings, The Urban Nightscape International Conference, Athens, Greece.
- Bordonaro E. & Aghemo C., (2007) *Evoluzione del rapporto di luce e città*, from Convegno internazionale "Luce e Architettura", organizzato da AIDI.
- Canter D. (1977) *The Psychology of Place*, Architectural Press, London.
- Casciani D. & Rossi M (2012) *ELSE. Experience of Lighting Sustainability in the Environment*, in Cumulus Helsinki Conference, pp. 1–14.
- Casciani D. (2014) *Urban social lighting. Exploring the social dimension of urban lighting for more sustainable urban nightscapes*. Doctoral Thesis Unpublished.
- Deleuil, J.M. (2009) *Eclairer la ville autrement: Innovations et expérimentations en éclairage public*, Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Ferguson S.J. (2002) *Mapping the social landscape*, McGraw Hill.
- Fiori S., Houdemont K., Leroux M. (2004) *Parcours nocturnes Étude sociologique sur l'ambiance et les usages nocturnes mail d'Empalot et cité Bordelongue (Toulouse)*, Cresson – Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain.
- Gentili H. (2015) *The artifice of Light. Interpretations of the Contemporary Nocturnal Landscape*. Doctoral Thesis Unpublished.
- Gentili H., Casciani D. & D'Alesio C. (2016), *Genius Luci – EUR in Rome. A world-first urban lighting museum*, in PLD Magazine n. 101, April-May.
- Henckel D., Thomaier S., Könecke B., Zedda R. & Stabilini S. (2013), *Space-Time Design of the Public City*, Springer Dordrecht Heidelberg, New York, London.
- Hong Ong Swee (2007) *Design Basis to quality lighting urban masterplan*, National University of Singapore, Singapore.
- Jacobs A.B. (1993), *Great Streets*, Cambridge, MIT Press, Boston.
- Köhler, D. & Sieber R. (2011). *The time factor in relation to the electric lighting in urban spaces*, in PLD magazine n.79, October.
- Köhler, D. & Sieber R. (2012) *The role of lighting masterplans*, in PLD magazine n.82, February /March.
- Kozinets, Robert V. (2010), “Netnography: The Marketer’s Secret Weapon”, White Paper, p. 64.
- Lambertucci F. (2001), *Luce: materiale del progetto contemporaneo*, Diagonale, Roma.
- LUCI (2007), *Charter on Urban Lighting, Promoting a culture of sustainability in lighting*, Retrieved from website on 16.03.2012, from <http://www.luciassociation.org/luci-charter-on-urban-lighting.html>.
- Pollard N. (2008), *Masterplanning Urban Lighting news*, in Commission Internationale De L’éclairage – CIE, number 86.
- Tillet L. (2006), *A social approach to urban lighting*, International Conference Proceedings, The Urban Nightscape 2006 International Conference, Athens, Greece.

Website

- Urban Lightscape - Landscapes of the contemporary city, Retrieved from website on 19 10 2016:
<http://www.urban-lightscape.com/?lang=en> and <http://www.urban-lightscape.com/i-vincitori-del-concorso-urban-lightscape/>.
- Guerrilla Lighting: <http://www.guerrillalighting.net/>.
- Living Lab: http://ec.europa.eu/information_society/activities/livinglabs/index_en.htm] and <http://www.openlivinglabs.eu/>
- NightSeeing: from www.nightseeing.net.
- SEETY Milano: <http://seety.altervista.org/>.

Questioning urban tactics

Camilla Guadalupi

Email: camilla.guadalupi@polito.it

Abstract

This work aims to contribute to the contemporary debate on the potential role of grassroots interventions, referred as ‘urban tactics’, in the innovation of the tools of urban governance. Crucially, while the concept of tactical urbanism is gaining an increasing popularity, the current scientific literature on the topic denounces a significant inaccuracy on its meaning. The purpose of this paper is to problematize the label *urban tactics* and to highlight the theoretical stances it implies, in order to better understand what is on stake regarding this way of impacting urban spaces. The meaning of the concept ‘tactic’ is deeply investigated and there is an attempt to locate such practices into a tradition. It is argued that urban tactics represent not a continuation, but a disruption to the participatory discourse and practice, while they have much more in common with the Situationists and the radical movements of the ‘60s. Finally, the controversial political power of such practices is investigated in light of their modest scale and of the ambiguous relationship between the individual and collective dimensions, mobilizing issues of self-entitlement and legitimacy. All these unresolved issues make the integration of such practices into the official planning policies a very slippery field.

Parole chiave: urban practices, governance, public space

Introduction

Many authors (between others: Hou, 2010; Boonstra and Boelens, 2011; Iveson, 2013; Oswalt, Overmeyer and Misselwitz, 2013; Douglas, 2014) highlighted a global trend: a do-it-yourself attitude within spatial transformation and urban welfare. To refer to this kind of urban initiatives, the term ‘urban tactics’ is gaining more and more popularity, even if its meaning is not always fully investigated. In light of its vagueness and its intrinsic ambiguity, this trend has been alternatively framed as an opportunity for a more liveable and dynamic city (Oswalt *et al.*, 2013; Hou, 2010) or as an expression of the neoliberal character of contemporary urban policies (Mould, 2014; Tonkiss, 2013). In this context, there remains a need for a reflection on the possibility of integrating a tactical approach into the official planning policies.

The purpose of this paper is to problematize the label ‘urban tactics’ and to highlight the theoretical stances behind it, in order to better understand what is on stake regarding this kind of way of impacting urban spaces.

The paper is organised as follows: the first paragraph focuses on the epithet ‘tactical’, searching his roots in the work of Michel De Certau and trying to infer some defining features. The second paragraph aims to integrate the phenomenon within a tradition, identifying a rupture with the communicative model, while putting it in contact with the Situationists. Finally, after defining and contextualizing the phenomenon, the third section highlight the ambiguity of urban tactics, investigating their double-faced essence.

In light of the unresolved issues unveiled by the paper, the conclusion stays open. The promotion of such initiatives by official planning policies is not excluded, but put into question and problematized, in the awareness of the mismatch between processes of endorsement and the oppositional stance of the practices referred as ‘urban tactics’.

Label ‘urban tactics’ into question

It is possible to attribute a global dimension to the spreading of small-scale and short-term initiatives shaping urban spaces. As reported by Iveson (2013), different efforts have been made in the scientific literature to find out a label to cluster such practices: from ‘insurgent’ or ‘guerrilla’ urbanism, which are term that suggest the antagonistic character of some of these practices, to ‘do-it-yourself’ or ‘grassroots’ urbanism, which reminds directly to their anti-professional nature. However, none of these terms is able to fully describe this emerging trend. The nomenclature that, above all, sounds most comprehensive is ‘urban tactics’. The vagueness and the flexibility of this banner are the reasons of the popularity, which the term is gaining in recent years, but also of the harsh critics it is receiving. The aim of this paragraph is to investigate the meaning of the label ‘urban tactics’ and to register the main unresolved questions interesting this phenomenon. Indeed, while the concept of tactical urbanism is gaining an increasing popularity, the current scientific literature on the topic denounces a significant inaccuracy on its meaning.

To give the idea of the variety of practices collected in the public discourse under this banner, it is worth to have a look at the work of Mark Lydon (2012). Mark Lydon is the editor of a series of online handbooks about tactical urbanism and is considered one of the founder of the so-called and self-identified Tactical Urbanism Movement. Under the same classification, he counts pop-up town halls, as the one proposed by the Guggenheim Lab Foundation, as well as the temporary camps placed by the Occupy Movement. Oli Mould (2014) already questioned “the unproblematic collectivisation of rather disparate activities” (2014: 531), with even opposite ideological and political stances, carried on by Mark Lydon. In Lydon’s work, the term seems just to refer to “a suite of rather disparate and, in some cases, ideologically opposed practices that are seen to improve the ‘liveability’ (however ill-defined) of the city” (Mould, O., 2014: 533). The thesis of Mark Lydon (2012) is that the short-term and low-cost interventions collected in the handbook are all “demonstrably leading to long-term change” (Lydon, 2012: v), even if it is not later stated how that could be demonstrated. This is a blatant example of the unclearness of the concept.

The generally recognised common features are a relatively short time horizon, a relatively circumscribed spatial scale, the mobilization of local resources to face a specific problem and a kind of open-endedness (Brenner, 2015). On the contrary, the nature of the tacticians and the legal condition of the interventions are not relevant. On one side, this vagueness gives the possibility to go beyond traditional dichotomies such as top-down/bottom-up or formal/informal, which result sometimes too rigid. On the other side, this terminology, being too generic, risks to lose any relevance.

In order to unveil, if any, the defining feature of tactical interventions, it is fruitful to start simply focusing on the epithet tactical. The term makes an explicit reference to Michel De Certeau’s (1984) definition of tactics as isolated and improvised actions, *micro-dispositifs*, by which hegemonic discourses are resisted in the everyday life. Tactics have “an innate power to react, to resist and to reclaim” (Mould, 2014: 532) and their strength consist in “the absence of own space” (Petrescu and Petcou, 2013: 60). De Certeau (1984) explored the differences between tactics and strategies, stating that “strategies pin their hopes on the resistance that the establishment of a place offers to the erosion of time; tactics on a clever utilization of time, of the opportunities it presents and also of the play that it introduces into the foundations of power” (De Certeau, 1984, p. 38-39). Therefore, tactics are based on time and they represent a response to the contingent circumstances in a pragmatic and opportunistic way. The subversive nature should therefore be included into the defining features of the interventions labelled as ‘urban tactics’. They are “anti-utopian projects” (Tonkiss, 2013: 321) not visioning a coherent radical change, rather promoting adaptation through parasitic dependence.

Tracing a *fil rouge*

Urban tactics remind to the everyday life and imply some kind of involvement of the inhabitants. Nevertheless, this paragraph aims to demonstrate that these practices represent not a continuation, but a disruption to the participatory discourse and practice, while they have much more in common with the situationists and the radical movements of the ’60s.

Indeed, urban tactics could be framed as a response to the disillusionment on the participatory approaches, which deceived their original ambition to represent a form of “progressive, power-challenging planning” (Healey, 1992: 239). The subversive practices referred as urban tactics and the participatory processes start from similar premises, but arrive at very different conclusions. The differences regard the conception of ‘conflict’ and ‘power’, two conceptual categories which have been used to harshly criticize the communicative turn in planning theory (Richardson and Connelly, 2005; Fainstein, 2015).

The common premise is represented by the crisis of the entire modernist epistemology, challenged by the reflexive turn, promoted by feminist, postmodernist and post positivist scholars (Yiftachel and Huxley, 2000; Fainstein, 2015). The existence of an identifiable objective reality was questioned, the post positivist thesis affirmed the possibility of no more than interpretations of the reality.

It is in this context that the communicative model established itself “as the normative standard” (Fainstein, 2015: 24) in the ’90s. It became clear that decisional procedures are not technical and neutral, rather they involve “a mix of value statements, empirical evidence, and subjective perceptions” (Fainstein, 2015: 25), in which communication and argumentation play a key role. Very briefly, the core of the communicative or collaborative turn is the conception of planning as the way to address common concerns “collectively and intersubjectively” (Healey, 1992: 248). This conceptualization, informed by the Habermasian communicative rationality, implies a process of learning, listening and respectful argumentation among different voices, most of which had long remained excluded from the policy-making process. So the basic elements of the collaborative planning theory, beyond the differences among

the theorists, are the practice of deliberation, the continuous transformation of interests and “consensus as a possible and, in principle, desirable outcome” (Richardson, Connelly, 2005: 93). The idea is that participatory procedures could ensure unforced reasoning, which will naturally result into the achievement of consensus. Following Habermas and the communicative model, conflict has a negative connotation and should be avoided in the name of social cohesion. The result of a functioning open participation is expected to be consensus. This does not mean to refuse a pluralistic vision of society: Patsy Haeley (1992) recognizes that it would be just a temporary consensus, resulting from the “merely temporary accommodations of different, and differently adapting, perceptions” (1992: 239). Suppressing the conflict, even if temporary, seems to be the way to progress, according to the view of Habermas, by whom conflict is “dangerous, corrosive and potentially destructive of social order” (Habermas in Richardson, Connelly, 2005: 95).

This is not in line with the philosophy of urban tactics, which promote do-it-yourself appropriation, without avoiding to expose themselves to unresolved issues of self-entitlement and legitimacy. When these interventions interest public spaces, this opens up spaces for contestation, which can give rise to conflict, but “in a sense it is exactly that contestation which creates a public sphere” (Crawford in Oswalt *et al.*, 2013: 158). The relevance of conflict and contestation is directly connected to the conceptualization of power. In the communicative approach, power is seen as negative and oppressive and it has to be kept outside of the deliberative arenas. Urban tacticians, instead, do not think to act *beyond* power, rather *within*, in the interstices, convinced that power is omnipresent and ineradicable, following Foucault’s conception instead Habermas.

Especially looking at the provocative and playful character of most of the practices referred as urban tactics, some authors (Pinder, 2005; Schrijver, 2011; Stickells, 2011; Finn, 2014;) noted a revival of the work of the Situationist International (SI), a political and artistic collective based in Paris and alive from the 1957 to the 1972. I am going to recall some of the key elements of the Situationist thought in order to highlight the similarities with the tactical turn I tried to outline in the previous section. The SI took place in the context of the crises of the functional city and of the widespread of critiques towards the modernist movement. The modernist city was based on rationality, mechanical functionality and on an abstract idea of the user’s needs. The human, the subjective, the individuality (with its own differentiated desires, feelings, emotions) were totally missing. The claims for different representations of the city and the society, more specifically of the individuals, have been at the basis of the situationist ideas. Therefore, SI was born against, any acts were of protest and resistance, the stance they took have always been oppositional. They wanted to oppose the functionalist/modernist urbanism because the modernist city was conceived as repressive, being a rigid representation of dominant power structures. In this sense their action was explicitly political, against the pre-determined and oppressive use of space, they praised the unexpected, claiming for individual freedom and emancipation. Consequently, producing different representations of the city by remapping it and appropriating the space walking through it are political acts because they are a way of contesting powerful interests. These actions cannot be other than individual because it is the subjectivity to be central. The creative and active individual following his/her desires and needs for pleasure is the main and unique character of these actions. Pleasures and adventures are the other defining features of the situationist thought, that opposed them to the modernist values of rationality and efficiency. Enthusiasm and playfulness were essential to make urban space more liberating, open and liveable. The enjoyment of inefficiency and the focus on the free time were very provocative and resulted in small-scale and ephemeral and often individual interventions, nevertheless part of a larger socio-political project, deliberately left undefined. More than on theory, the importance was on *praxis*. This way of acting incorporates “the very presupposition of the failure of grand narratives” (Schrijver, 2011: 247), which is the very premise of post-modernism.

There are clear similarities with the ideas behind urban tactics, which result often into soft interventions aimed at transforming the space primarily symbolically. The playfulness and the provocative stance are other common features, which are at the basis of the occasional overlapping between urban tactics and public art. Urban tacticians want to challenge normativity and to lose control, creating the conditions for experimentation without the ambition to direct or foresee it.

An ambiguous phenomenon

The architectural establishment has always been ambiguous towards local self-managed practices, swinging from encouragement to annihilation and vice versa (Marrero-Guillamón, 2014). Nowadays, it could be recognized an attempt of endorsement of this kind of practices by the mainstream architectural establishment. Recent and especially well-known examples are the U.S. Pavilion at the 13th International

Venice Architecture Biennale in 2012 titled “Spontaneous Interventions: Design Actions for the Common Good”, awarded with a “Special Mention” from the jury, and the exhibition “Uneven Growth. Tactical Urbanism for Expanding Megacities” promoted in 2015 by the Museum of Modern Art (MoMA) of New York. It is not a coincidence that just in a period of economic restructuring and deregulatory policy, urban tactics and especially DIY urban design, as defined by Douglas (2014), are spreading around. These interventions “can be seen as both a reaction to and a product of the structures and processes that define the contemporary city - trends such as state disinvestment, commodification, gentrification, and a general intensification of uneven development” (Douglas, 2014: 10). That is the fear expressed by Oli Mould (2014), who is worried that tactical urbanism could become “the ‘quick fix’ that contemporary urban policy so craves” (Mould, 2014: 530), repeating the trajectory of the creative cities theory, entirely absorbed into the neoliberal agenda or the path of the participatory approaches through endorsement and de-politicization. On one side, it is true that getting inspiration and energies from self-organised associations operating on urban issues could give new impulse to the concepts and the practices of urban governance. At the same time, the inclusion of these practices into the planning system could undermine the subversive power of the interventions, reducing them to inoffensive practices within the institutional power. In this context, they can even become low-cost tools of urban regeneration and active tools of gentrification, perfectly fitting within the neoliberal urban policies. It is still an open question if such experiments are – or could strive to be – the expression of a “shared politics” (Iveson, 2013: 942) able to transform the city and to represent therefore an alternative to the neoliberal city (Brenner, 2015), or if their purer tactical nature forces them to be a-spatial, a-strategical and not systemic. The impression is that in the moment in which these practices reach a certain degree of stability, being unavoidably engaged in a broader movement, “they cease to be tactical and become part of the city’s strategy” (Mould, 2014: 533). That is the reason why Oli Mould (2014) sustains that the nomenclature ‘tactical urbanism’ is a paradox and it is preferable to use ‘urban tactics’, underling their fragmented essence. The concept had been already effectively synthesized by De Certeau, who predicted that “what it wins it cannot keep” (1984: 37). On the other side, maintaining a pure tactical approach means to resist and to reject any movement toward institutionalisation and it could remind a kind of situationist approach to the city. This guarantees a non-complicit relationship with urban neoliberalism, but it implies also to renounce to the upscaling of the impacts, aware of the unavoidable gap between the “modest scale of some [tactical] interventions” and the “dimensions of the worldwide urban and economic crisis that so urgently needs to be addressed” (Brenner, 2015). This dilemma could be framed as *the tragedy of urban tactics*.

Conclusion

The paper questioned the label ‘urban tactics’, a banner which is used – not always accurately – to cluster a great range of practices. The first section demonstrated that the oppositional and subversive stance is an unavoidable character of such practices. Later on, it is argued that urban tactics share some principle, as the involvement of unconventional actors in the processes, with the participatory planning, but pose themselves as a response to its failure, more than in continuity with it. It is sustained that urban tactics, in light of their mobility and a-spatiality, have much more in common with the Situationists and the radical architecture of the ‘60s. While the ambiguous relationship between individuality and collective – including issues of legitimacy and efficacy - is a fruitful analytical mean to further research and criticize these practices (Schrijver, 2011), I am convinced, following David Pinder (2005) that this sort of urban experimentations had a key role in the construction of critical approaches of urban spaces and they still suggest and inspire the possibility to challenge normativity in order to produce new *spaces of representation*, borrowing the Lefebvrian category.

It is relevant to note that, while participatory approaches have been easily absorbed into the official policies, situationists and the urban experimentations of the ‘60s resisted in the margins, refusing the endorsement. This does not mean that the integration between public policies and tactics is impossible, but that it is a very slippery field. The relationship between tactical interventions and the neoliberal city could assume a range of forms going from subversion to reinforcement, passing through entrenchment, neutrality or contingency (Brenner, 2015).

It is proposed here to conceive the integration of such practices into the official system as a range, with the endorsement at one extreme and the opposition at the other. The objective should be to discover what is in between. The ambition of control and defined social order is not compatible with such practices, with their incremental and experimental nature. In this sense, new mechanisms of promotion, beyond the instrument of the “best practices” (for a critique see Vettoretto, 2009), have to be discovered, keeping in mind that it is the experimentation and not the repetition to be promoted.

References

- Boonstra B., & Boelens L. (2011), "Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning", *Urban Research & Practice*, vol. 4, no.2, 99-122.
- Brenner N. (2015, Marzo 24), *Is "Tactical Urbanism" an Alternative to Neoliberal Urbanism?*, Retrieved Agosto 27, 2016, available at: http://post.at.moma.org/content_items/587-is-tactical-urbanism-an-alternative-to-neoliberal-urbanism.
- De Certau M. (1984), *The practice of everyday life*, University of California Press, Berkeley.
- Douglas G. (2014), "Do-It-Yourself Urban Design: The Social Practice of Informal 'Improvement' Through Unauthorized Alteration, in *City & Community*, vol. 13, no. 1, pp. 5-25.
- Fainstein S. S. (2015), *The Just City*, Cornell University Press, New York.
- Finn D. (2014), "DIY urbanism: implications for cities", *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, vol. 7, no. 4, pp. 381-398.
- Healey P. (1993), "Planning through debate: the communicative turn in planning theory", in F. Fisher & J. Forester, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, pp. 233-253.
- Hou, J. (2010), *Insurgent public space: guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities*, Routledge, London.
- Iveson K. (2013), "Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no.3, 941-956.
- Lydon M. (2012), *Tactical Urbanism. Short-term Action for Long-term Change*, Retrieved from Island Press, available at: <http://islandpress.org/book/tactical-urbanism>
- Marrero-Guillamón I. (2014), "The makeshift city", *Wick Zine*, vol. 5, no. 3, available at: http://wickcuriosityshop.net/2014/09/22/140919_Wick-Zine5_-_digital_copy_lr.pdf
- Mould O. (2014), "Tactical Urbanism: The New Vernacular of the Creative City", *Geography Compass*, vol.8, no.8, pp. 529-539.
- Oswalt, P., Overmeyer, K., & Misselwitz, P. (2013), *Urban catalyst. The power of temporary use*, DOM publisher, Berlin.
- Petrescu, D., & Petcou, C. (2013), "Tactics for a transgressive practice", *Architectural Design*, vol. 83, no. 6, pp. 58-65.
- Pinder D. (2005), "Arts of urban exploration", *Cultural Geographies*, vol. 12, no. 4, pp. 383-411.
- Richardson T., & Connelly S. (2005), "Reinventing public participation: planning in the age of consensus", in P. B. Jones, D. Petrescu, & J. Till, *Architecture and Participation*, Spon Press, London and New York, pp. 87-110.
- Schrijver L. (2011), "Utopia and/or Spectacle? Rethinking Urban Interventions Through the Legacy of Modernism and the Situationist City", *Architectural Theory Review*, vol. 16, no.3, pp. 245-258.
- Stickells L. (2012), "The right to the city: Rethinking architecture's social significance", *Architectural Theory Review*, vol. 16, no.3, pp. 213-227.
- Swyngedouw E. (2005), "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, no. 11, pp. 1991-2006.
- Tonkiss F. (2013), "Austerity urbanism and the makeshift city", *City*, vol. 17, no. 3, pp. 312-324.
- Vettoretto L. (2009), "A preliminary critique of the best and good practices approach in European spatial planning and policy-making", *European Planning Studies*, vol. 17, no. 7, pp. 1067-1083.
- Yiftachel O. & Huxley M. (2000), "Debating dominance and relevance: notes on the 'communicative turn' in planning theory", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 4, pp. 907-913.

From tactics to strategies and back: *regional design practices of contamination*

Valeria Lingua

Università degli Studi di Firenze
DiDA - Dipartimento di Architettura
Email: valeria.lingua@unifi.it

Abstract

Nella trasposizione in ambito urbanistico della dicotomia strategie/tattiche, l'originaria suggestione metaforica lascia il passo a una serie di riflessioni sulla valenza e sul rapporto tra tattiche e strategie nell'ambito dell'attuale contingenza e in rapporto alla pianificazione di sistema. Da un lato, infatti, le tattiche sono assurte a *deus ex machina* per risolvere la crisi della città e della pianificazione attraverso interventi estemporanei, low cost e di immediata fattibilità. Dall'altro lato, il carattere episodico, sporadico e localizzato dell'urbanismo tattico sembra incapace di riverberare i propri effetti sul contesto urbano complessivo e di incidere in modo costruttivo sulla pianificazione di sistema e, in generale, sulla prefigurazione di visioni strategiche. A partire da una esplorazione di questa contrapposizione a cavallo tra polemologia e sociologia, con riferimento a una concezione sociologica dei due termini che associa le strategie alle istituzioni e le tattiche agli individui, il paper propone di affrontare il tema del rapporto tra strategia e tattica in termini di complementarità, attraverso l'attivazione dell'immaginario complessivo come sintesi dell'immaginario individuale. A questo scopo, attraverso l'analisi di alcune pratiche in Italia e in Europa, l'autore propone il *regional design* come momento proattivo di superamento della dicotomia, per creare sinergia e contaminazione tra disegno strategico e operazioni tattiche anche estemporanee.

Parole chiave: Strategie, urbanismo tattico, Regional Design.

Potenzialità e limiti dell'urbanismo tattico

Alla fine del secolo scorso, le città del Nord del mondo hanno vissuto processi di progressivo abbandono di alcune loro parti (in Italia, i centri storici in primis) da parte di ampi strati della popolazione, la graduale riappropriazione di alcuni degli spazi precedentemente abbandonati e l'afflusso di numerose popolazioni immigrate, con un progressivo cambiamento della concezione della città stessa in quanto *civitas*, dei suoi luoghi a uso collettivo, dei beni comuni in generale.

In questo quadro, l'utilizzo del concetto di tattica matura dall'esigenza, comune a molte città, di individuare nuove modalità del vivere insieme, e di conseguenza di ripensare e rinnovare la pratica urbanistica affinché sia in grado di confrontarsi e affrontare questi fenomeni di trasformazione imprevisti.

Questo processo di rinnovamento della pratica urbanistica ha oggi abbandonato i grandi progetti urbani della fine del XX secolo, a favore di pratiche che appartengono per lo più a un livello micro e spesso temporaneo: la maggior parte della letteratura riferita al cosiddetto *tactical urbanism*, di matrice per lo più americana, si riferisce a micro-progetti auto-organizzati che riguardano principalmente spazi pubblici e che presentano un carattere estemporaneo e a basso costo (Lydon et al., 2012; Lydon & Garcia, 2015, Pfeifer, 2013).

Il principale protagonista di questi interventi e azioni è il cittadino, sia in quanto target di un intervento estemporaneo (proposto spesso da artisti, gruppi organizzati, associazioni, ma anche dai privati o dalle stesse amministrazioni comunali), sia in quanto promotore dell'azione (Paba, 2007).

In questo senso, il termine tattica è attinto da campi diversi dall'urbanistica per spiegare i comportamenti individuali e le loro interazioni con quelli collettivi. Derivato dall'ambito polemologico, è assunto a metafora di atteggiamenti temporanei e localizzati utili a destabilizzare la strategia del nemico (Sun Tzu, 2011; Von Clausewitz, 1197). Nell'ambito delle scienze sociali, le tattiche costituiscono i comportamenti individuali attraverso i quali i soggetti si misurano con le strategie definite dalle istituzioni. Gli spostamenti nella città, ad esempio, avvengono con modi tattici, mai pienamente determinati dalla pianificazione definita dalle istituzioni, operando scorciatoie o vagando senza meta in opposizione all'impostazione utilitaria delle griglie stradali (De Certeau, 2001).

In entrambi i casi, la contrapposizione tra strategie e tattiche esalta la dissimulazione e l'astuzia, quando non la frode, in quanto strumenti che permettono ai soggetti più deboli di prevalere su quelli più forti non con l'uso della forza o della superiorità numerica, ma attraverso l'intelligenza e la pro-attività.

Nella trasposizione in ambito urbanistico di questa dicotomia (Arieff, 2012) l'originaria suggestione metaforica lascia il passo a una serie di riflessioni sulla valenza e sul rapporto tra tattiche e strategie. Da un lato, infatti, le tattiche sono assurde a *deus ex machina* per risolvere la crisi della città e della pianificazione: un approccio tattico, finalizzato a intervenire in modo mirato e nell'immediato – senza aspettare i tempi lunghi della pianificazione urbana tradizionale – è ritenuto capace di innescare un processo di semplificazione dell'iter di approvazione delle trasformazioni urbane (Arras et al., 2015), in grado di dare voce alle crescenti istanze dal basso agendo alla piccola e piccolissima scala (Lydon, Garcia, 2015). Dall'altro lato, il carattere episodico, temporaneo, sporadico e localizzato dell'urbanismo tattico sembra incapace di riverberare i propri effetti sul contesto urbano complessivo e di incidere in modo costruttivo sulla pianificazione di sistema (Vazquez Pizzi, 2016).

L'Urbanismo tattico è considerato capace di semplificare le complessità attuali nella gestione delle trasformazioni urbane, in un contesto caratterizzato da scarse risorse economiche che rendono oggi difficoltosa l'attuazione di grandi progetti di trasformazione che avevano caratterizzato l'urbanistica per progetti degli anni Ottanta (Talia, 2016) e, rispetto agli ingenti investimenti di tempo e di capitale politico, sociale e finanziario richiesti dai grandi interventi, danno nuovo impulso all'attuazione di politiche pubbliche con impegni a breve termine e con aspettative realistiche di successo (Lydon et al., 2012).

Questo approccio assume come presupposto l'inefficienza delle procedure amministrative e del sistema di norme proprio della pianificazione urbana, ormai talmente complesso da costituire di per sé un ostacolo alla stessa attività pianificatoria (Moroni, 2015). Una inefficienza, se da un lato spiega l'impegno diretto dei cittadini nella riqualificazione del loro ambiente di vita, attraverso l'azione e la ricerca di possibilità nuove nell'ambito delle norme esistenti¹ (Pfeifer, 2013), dall'altro sembra legittimare azioni che vanno "oltre" il sistema di norme che regolano le trasformazioni della città, attraverso "scappatoie" o azioni tali da "aggirarle"².

Occorre tuttavia rilevare che la maggior parte degli esempi portati in letteratura agiscono alla scala micro urbana e in relazione a spazi pubblici ((Lydon et al., 2012; Lydon & Garcia, 2015, Pfeifer, 2013; Arras et al., 2016), per cui il loro ruolo di pratiche destabilizzanti rispetto alla regola urbanistica viene meno nel momento in cui se ne "riconosce" il valore in termini di riqualificazione auto-organizzata, ri-funzionalizzazione e ricostruzione di senso dello spazio pubblico. Questo momento rappresenta un punto di non ritorno, in cui le tattiche perdono il loro ruolo sovversivo per ottenere il consenso della società e delle istituzioni³.

Dalla dicotomia alla sinergia: teorie e pratiche di Regional design

Affinché la tattica non si risolva in un fuoco di paglia, ma abbia effetti e riverberi nel lungo periodo sull'intero assetto urbano in cui si svolge, occorrono due fattori determinanti: da un lato, l'appropriazione di queste pratiche da parte delle pubbliche amministrazioni; dall'altro, il passaggio dalla micro alla macro scala, per ricomporre le tattiche nel quadro della regione urbana di riferimento, attraverso la definizione di strategie, o la ri-calibrazione/riscrittura/ridefinizione di strategie esistenti.

In questo processo di reciproca contaminazione tra tattiche e strategie, assume una importanza fondamentale l'attivazione della capacità di prefigurazione o di *visioning*, sia da parte degli abitanti che da parte delle istituzioni.

¹ «Find opportunity in existing regulations: Examine whether current permits and bylaws can cover new uses and activities» (Pfeifer, 2013:55).

² «Agire in modo tattico significa precisamente trovare il modo di intervenire 'qui e ora', nonostante gli evidenti limiti imposti dalla macchina burocratica. [...] Per arrivare a quest'obiettivo bisogna andare oltre il sistema di norme che regolano le trasformazioni della città. Gli approcci possibili sono due: il primo consiste nel trovare delle scappatoie nel sistema da usare a proprio favore per raggiungere l'obiettivo preposto; quando questo non è possibile si può scegliere di agire ugualmente aggirando le norme, con la volontà esplicita di intervenire su contenuti e forma delle norme stesse, soprattutto nel caso di interventi particolarmente rilevanti e supportati da un ampio consenso, entrambe condizioni utili per aprire un canale di dialogo con i decisori» Arras et al., 2016:2).

³ È il momento in cui diventa chiaro che queste pratiche «invece di essere un problema di ordine pubblico hanno contribuito a fare delle città un luogo più desiderabile e ricco, quando è diventato chiaro che [...] lo spazio pubblico contemporaneo, finita la fase Indoor, si ripopolava pur se ancora in forme fragili, anche per il contributo determinante di tali pratiche, esse hanno cominciato a trovare un consenso generalizzato, tra gli abitanti e, in parte, nelle istituzioni» (Vasquez Pizzi, 2016:2)

I cittadini sono chiamati a esercitare le loro capacità di *visioning* rispetto all'esperienza di vita e allo spazio vissuto; le istituzioni a ricomporre questa capacità di prefigurazione alla scala micro in un disegno alla meso e macro scala. Un utile riferimento per questo processo di ricomposizione viene dall'utilizzo di metodi e tecniche di *visioning* riconducibili al concetto di *regional design*.

Se le tattiche, in alcuni casi, sono intese come processi estemporanei e sovversivi del piano, che ne mettono in discussione – e in alcuni casi bypassano – meccanismi e regole, mentre la pianificazione di sistema ha il fine di prefigurare un futuro possibile cui tendere, spesso percepito come lontano e irrealizzabile, il *regional design* rappresenta un momento intermedio che, nel passaggio tra agire proattivo e strategico, stimola e raccoglie le diverse progettualità locali e aggiunge forme di discrezionalità alla pianificazione (Balz et al., 2014).

Se la pianificazione ha a che fare con norme e regole verbo-disegnate, il *regional design* interviene in un momento immediatamente precedente il processo di pianificazione, ovvero modifica un sistema di regole già definito. Questa modifica avviene attraverso un approccio argomentativo, capace di attivare processi di interazione allargata, cui prendono parte gli attori sociali e istituzionali in gioco, volto a delineare la regione urbana e gli interventi estemporanei che la caratterizzano in una immagine unitaria.

Attraverso questo approccio 'argomentativo' (*discursive*), le rappresentazioni spaziali assistono il processo analitico di co-produzione della conoscenza e, allo stesso tempo, attribuiscono significato alla definizione delle politiche a lungo termine via azioni a breve termine, attraverso la loro trasposizione spaziale (Balz, Zonneveld, 2014). In questo senso, le strategie stanno al significante come le tattiche stanno al significato.

Il *Regional Design* non si sostituisce alla pianificazione di sistema, né ad ogni altro modello di pianificazione di tipo strategico, ma rappresenta il momento di costruzione, esplicitazione e condivisione della *vision*.

In questo senso, è inteso apportare discrezionalità nel processo di pianificazione (Balz et al., 2014) perché legato alla definizione di framework indicativi, immagini e visioni del territorio funzionali alla interazione tra le diverse istituzioni coinvolte in un progetto di territorio e tra queste e gli stakeholders.

Nell'ambito di questo processo, la creazione di rappresentazioni spaziali è ritenuta indispensabile non solo per costruire la strategia, verificarla e calibrarla, ma soprattutto per costruire le basi istituzionali utili a sostenerla e implementarla: «representations are used to indicate physical change, as well as to influence the organization of planning processes, the position and decisions of key actors in these process, and the deliberation of political norms and values» (Balz, Zonneveld, 2014:3); in questo senso, le immagini assumono un ruolo di «institution builders» (Neuman, 1996:293).

In questo senso, la attivazione di pratiche di *Regional Design* rappresenta una delle possibili condizioni atte a favorire la contaminazione /collaborazione tra indirizzi strategici e tattiche urbanistiche (e tra politiche a breve e a lungo periodo), come emerge da due esperienze paradigmatiche attivate in Europa e da un primo (timido) tentativo in corso sul territorio nazionale.

Il primo caso il metodo utilizzato dallo studio Secchi e Viganò per il Piano Strutturale di Anversa (Belgio), e che parte proprio dall'agire individuale come elemento fondante le strategie del piano «Le nostre esperienze nel campo della partecipazione ci hanno convinti che è fondamentale lavorare con le persone, coi cittadini e gli abitanti, ma che questo approccio è stato molto spesso banalizzato in modo inaccettabile. Molto più interessante è lavorare sul "non detto", su quello che abbiamo chiamato l'immaginario individuale e collettivo. Si tratta di un doppio sistema di immagini: le immagini che ci consentono di capire la città presente, come le persone rappresentano sé stesse nella città che esiste e i caratteri problematici di questa, ma anche come vorrebbero fosse la città futura» (Fini, Pezzoni, 2010:3). Alcune di queste immagini prefigurano un futuro possibile (Anversa città ecologica o accessibile via trasporto pubblico), mentre altre attivano elementi che sono parte della storia e della esperienza quotidiana, in modo più o meno consapevole (Anversa città d'acqua)⁴. In questo caso, l'attivazione dell'immaginario collettivo è dunque considerata come elemento imprescindibile della trasposizione dell'agire individuale in strategie collettive di lungo termine (Secchi, Viganò, 2010).

Il secondo caso richiede un notevole salto di scala, in quanto riguarda la progettazione del riassetto infrastrutturale nella *Zuidvleugel* (ala sud), la parte più urbanizzata della provincia *Zuid-Holland*, un'area

⁴ «Ad Anversa abbiamo cercato di isolare alcune immagini. Alcune di queste appartengono allo stato delle cose. "Anversa come città d'acqua" rivela quanta acqua c'era ed è stata nascosta ad Anversa - mettendola sottoterra, incanalandola, intubandola - e come questo nascondimento abbia provocato una serie di problemi. È quindi un modo di rivelare uno stato delle cose che non è del tutto presente alla coscienza del cittadino e soprattutto degli amministratori. Altre invece sono immagini proiettate nel futuro che vogliono essere guida per l'immaginario collettivo nei confronti del progetto della città. Per esempio si può sottolineare come Anversa potrebbe essere una città ecologica, o come si collochi dentro una regione che ha la più alta densità di trasporto pubblico in tutto il mondo» (Fini, Pezzoni, 2010:3).

densamente popolata (3.5 milioni di abitanti) costituita da un sistema policentrico di città dominato dai poli de L'Aia e di Rotterdam, attorno ai quali gravitano diverse città minori (Delft, Leida ecc.). Il progetto di potenziamento della rete ferroviaria attraverso la creazione di una linea urbana (*Stedenbaan*), elaborato nel 2003 da un Atelier inter-istituzionale comprendente membri della provincia e dei comuni principali, prevedeva inizialmente di incrementare la frequenza dei treni sulle tre linee esistenti (Leida - Dordrecht, L'Aia - Gouda e Rotterdam - Gouda). Sia il ministero delle infrastrutture, sia l'ente gestore delle ferrovie misero in discussione la fattibilità del progetto, affermando che il potenziamento della linea avrebbe richiesto un aumento del bacino d'utenza. Lo studio di fattibilità realizzato dall'Atelier dimostrava che le previsioni urbanistiche esistenti avrebbero coperto tale fabbisogno, ma venne messo in dubbio da alcuni dei comuni non coinvolti nel tavolo, alla ricerca di un ruolo. Il conflitto venne ricomposto attraverso la definizione delle diverse progettualità locali. A ciascuno dei 22 comuni coinvolti venne inviata una cartolina contenente le previsioni urbanistiche delle aree contigue alle stazioni, chiedendo alle amministrazioni di verificarne e correggerne i contenuti. Dopo un primo momento di destabilizzazione, le amministrazioni coinvolte hanno fatto proprio il progetto, con l'esito di arrivare alla definizione del progetto, alla firma dell'accordo tra i 22 comuni, lo stato e l'ente gestore nazionale, e anche con un esito, non secondario, di appropriazione del progetto da parte dei politici locali, che hanno utilizzato le rappresentazioni finali come strumenti per promuovere il progetto tra le loro politiche locali (Balz et al., 2014).

Infine, il processo di definizione del Piano strategico dell'area metropolitana di Firenze (PSM) si è mosso in una dimensione intermedia tra questi due esempi, mettendo a sistema le indicazioni provenienti non solo dal quadro conoscitivo, ma anche dal processo partecipativo attivato per il PSM in una serie di visioni di sintesi. Il processo di definizione dello scenario attuale e tendenziale, a partire dai macro-progetti strategici⁵ definiti dal Comitato Scientifico nel Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento relativo al Piano Strategico Metropolitan, ha portato a considerare in modo sinergico e integrato due scale progettuali molto differenziate con i relativi progetti e pratiche: da un lato, le *macro-storie*, ovvero le progettualità istituzionali, semi-pubbliche e private inerenti funzioni sovralocali che insistono sull'area metropolitana (dal trasporto pubblico al progetto di un parco agricolo metropolitano, alle realtà di incubazione a accelerazione di impresa); dall'altro lato, le *micro-storie* emerse nell'ambito del processo partecipativo, riguardano progetti e pratiche già definite o in divenire che hanno interessato parti molto piccole e anche molto differenziate del territorio metropolitano (dalle reti della solidarietà attive in alcuni quartieri del comune di Firenze al condominio solidale di Montespertoli, dalle strade del latte del Mugello alla valorizzazione delle filiere di grano antico in alcune realtà dell'empolese e dell'area pratese).

Le *storie* sono state rappresentate in una serie di scenari di sintesi, contenenti al contempo le due dimensioni micro e macro, che rappresentano la base figurativa delle visioni che impronteranno lo scenario futuro⁶. Se le *macro-storie* derivano da un tipo di pianificazione tradizionale, le *micro-storie* sono invece afferenti al campo delle tattiche, assurte a elemento fondante la visione strategica del piano.

I casi citati evidenziano il ruolo di processi di tipo argomentativo improntati a metodi e tecniche di *Regional Design* per affrontare il cambio di scala dal livello micro a quello meso e macro, attraverso operazioni di ricomposizione di operazioni tattiche in strategie di lungo termine, capaci di ri-dare senso al governo della città, creare sinergia tra le progettualità, nonché connettere i diversi livelli di intervento.

Dalla tattica alla strategia e ritorno

Il piano di tradizione ha fallito nella prefigurazione di ambiziosi disegni strategici e nella progettazione di grandi progetti, che nella mutata congiuntura economica e a seguito del forte calo degli investimenti pubblici, sono rimasti sulla carta. In questo quadro a tinte fosche, il *tactical urbanism* sollecita, da un lato, un maggiore protagonismo dei cittadini e degli attivisti urbani e, dall'altro, la capacità di ascolto di queste iniziative da parte delle istituzioni. La condizione di base è sicuramente la scala ridotta degli interventi e il raggiungimento del consenso su queste pratiche, spesso sovversive. Consenso favorito dalle nuove tecnologie di comunicazione, che garantiscono la diffusione di buone pratiche e rendono conto degli effetti da esse determinate, oltre a raccogliere e ispirare cittadini e i leader civici nella ri-configurazione degli spazi urbani in vista della realizzazione di progetti anche di lungo periodo (Talia, 2016).

⁵ Nel Documento di Indirizzo i macroprogetti strategici sono articolati in quattro categorie: innovazione e sviluppo; inclusione, benessere e coesione sociale; ambiente, assetti urbani e mobilità; conoscenza, educazione e cultura.

⁶ Essendo il processo in corso, allo stato attuale sono state definite tre visioni, che rappresentano tre ampie macrotematiche all'interno delle quali verranno delineati gli obiettivi, le strategie e le azioni corrispondenti.

Tuttavia, se non avviene il suddetto processo di “riconoscimento” e condivisione del valore di queste pratiche da parte della comunità e delle istituzioni, si rischia che siano così circoscritte da non riuscire a riverberare i loro effetti a lungo termine.

Quando avviene questo riconoscimento, le tattiche perdono il loro carattere estemporaneo per diventare parte di una strategia di intervento più ampia e, spesso, confluire in atti formali di governo (accordi, protocolli, quando non assumono il carattere di vere e proprie prescrizioni per il governo del territorio, atte a replicare gli interventi). Rispetto alla dicotomia polemologica e alla concezione di tattica come pratica sovversiva di un insieme di norme date, in condizioni bellicose e ostili in cui i dominati tentano di reagire ai dominatori, in questo momento emerge la necessità di un rapporto di collaborazione tra cittadini e istituzioni per rapportare le tattiche in un quadro più ampio, per poterle diffondere e poterne amplificare gli esiti fino a farli diventare effetti di lungo termine.

Questa capacità di prefigurazione implica il passaggio dalla tattica alla strategia, ovvero il superamento della contrapposizione tra individui e istituzioni per agire sulle capacità di prefigurazione di entrambi. Un passaggio che non è da intendersi come superamento dell'uno a favore dell'altro, quanto piuttosto di contaminazione reciproca tra scale (dalla micro alla macro e viceversa) e tra politiche (dal breve al lungo termine e viceversa).

Se la tattica riguarda operazioni di ridisegno e gestione dello spazio pubblico dal carattere estemporaneo, non inteso nel senso classico del progetto urbano secondo i paradigmi dell'*urban design*, ma di una progettualità dinamica e di breve termine, il recepimento di queste operazioni da parte delle istituzioni è fondamentale per realizzare il passaggio da una visione temporanea, legata a un preciso spazio (pubblico) nella città, a un insieme di azioni che si inseriscono in una visione di più ampio respiro.

Proprio la definizione della visione⁷, attraverso strumenti e metodi del *Regional Design*, può rappresentare la condizione atta a favorire la contaminazione tra indirizzi strategici e tattiche urbanistiche, tra interventi a breve termine e politiche a lungo termine.

Riferimenti bibliografici

- Arras F., Bazzu P., Ghisu E., Idini P., Talu V., Cecchini A. (2016), *Urbanismo Tattico*, in AA. VV., *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 (in corso di pubblicazione).
- Balz V.E., Zonneveld W.A.M. (2014) “Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio”, *European Planning Studies*, vol. 23, n.5, pp. 871-891
- Balz V.E., Zonneveld W.A.M., Nadin V. (2014), “Regional design: Discretionary approaches to regional planning in the Netherlands”, *Proceedings AESOP 2014 Annual Conference From control to co-evolution*, Utrecht/Delft, The Netherlands, 9-12 July
- De Luca G., Lingua V. (2015), “Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva”, in AA. VV., *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano, Vol 1, *Territori dell'Economia*, pp. 233-239.
- Lydon M., Bartman D., Woudstra R., Khawarзад A. (2012.) *Tactical Urbanism Beta. Short Term Action | Long Term Change*, Disponibile su:
<http://bettercities.net/sites/default/files/Tactical%20Urbanism%20Final.pdf>
- Lydon M., Garcia M., (2015), *Tactical Urbanism 2. Short-term Action for Long-term Change*, Island Press, Washington DC, Disponibile su:
https://issuu.com/streetsplanscollaborative/docs/tactical_urbanism_vol_2_final?backgroundColor=#222222&e=4528751/2585800
- Moroni S., (2015), *Libertà e innovazione nella città sostenibile. Ridurre lo spreco di energie umane*, Carocci Editore.
- G. Paba (2007) “Interazioni e pratiche sociali auto-organizzate nella trasformazione della città”, in A. Balducci, V. Fedeli, (a cura di), *I territori della città in trasformazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 104-122.

⁷ Nella accezione di Secchi (2003), per cui «A vision is not a plan: it is, at the same time, a great deal less detailed and more complex; it does not define rights and specific duties, or construct executive procedures, but rather delineates a vanishing point, a horizon of meaning for an entire collectivity while specifying the appropriate strategies to reach it. A vision is open and flexible, but endowed with discriminating power: not every action is appropriate within a single vision. It can receive, change or refute not on a juridical basis, but on a logical basis of substantial and formal coherence. The stronger the power expressed - because absolute or shared - the more it lies within the realm of the unsaid». (Secchi, 2003).

- Pfeifer, L. (2013), *The Planner's Guide to Tactical Urbanism*, Montreal, Disponibile su: <https://reginaurbanecology.files.wordpress.com/2013/10/tuguide1.pdf>.
- Sun Tzu, (2011). *L'arte della guerra*, Einaudi, Torino.
- Talia M. (2016), Tattica. Il contributo dell'urbanistica tattica alla nascita di un nuovo linguaggio tecnico, in AA. VV., *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 (in corso di pubblicazione).
- Vazquez Pizzi D. (2016), Il lemma "tattica" e le sue criticità, in AA. VV., *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 (in corso di pubblicazione).
- Von Clausewitz C., (1197). *Della guerra*, Einaudi, Torino.

Dalla condivisione all'adesione: per una pianificazione diversamente strategica

Valeria Monno

Politecnico di Bari

DICATECH - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica

via Orabona, 4 – Bari, Italia

Email: valeria.monno@poliba.it

Abstract

La pianificazione strategica, nelle sue varie accezioni, si è via via affermata in ambienti scientifici, professionali, imprenditoriali e politico-amministrativi per una peculiarità: ovvero la sua capacità di cortocircuitare un rapporto usurato tra piano e progetto, normatività e operatività, politica e tecnica attraverso visioni condivise, contestuali e appropriate alle dinamiche incerte del cambiamento urbano e territoriale. Eppure, dopo anni di esperienze in Italia e Europa, questo cortocircuito, basato sulla condivisione tra attori, sull'integrazione dei progetti nella visione, non sembra avere prodotto gli esiti attesi. Al contrario, la pianificazione strategica oltre a non risolvere il rapporto piano/progetto ha indebolito la disciplina trasformandola in un qualcosa di non ben definito. Questo contributo riflette su altri modi di intendere la pianificazione strategica in relazione al Contratto di Sviluppo Istituzionale (CIS) per l'area di Taranto e sulle sue potenzialità di irrobustire le pratiche di pianificazione innovandole.

Parole chiave: pianificazione strategica; rapporto piano progetto; condivisione vs adesione.

1 | Strategia e dilemmi

La pianificazione strategica è diventata parte del dibattito e della pratica dell'urbanistica italiana e europea grazie al suo fuoco sull'azione politica e tecnica volontaria finalizzata alla costruzione di una coalizione intorno a linee strategiche ancorate a una visione di insieme durevole e selettiva, ma soprattutto condivisa (Pasqui, et al., 2013). In un mondo in rapido cambiamento dal punto di vista sociale, politico e economico, il metodo della pianificazione strategica (Balducci & Albrechts, 2013) ha rappresentato una possibile via d'uscita dalla staticità e conflittualità tipiche della pianificazione regolativa (Pasqui et. al, 2010). Il suo carattere pragmaticamente visionario che rifiuta ideologie e utopie e, dunque, orientato e motivato dall'implementazione del possibile condiviso; la sua natura volontaristica, il suo porsi, cioè, intenzionalmente al di fuori delle incrostazioni politico-burocratiche e amministrative rispettando, ma, allo stesso tempo, destabilizzando pratiche e routine non più corrispondenti alla dinamicità e pluralità di interessi e valori in campo nel processo di costruzione dell'urbano, hanno offerto un nuovo orizzonte di senso per una pianificazione percepita come, ormai, fuori dal tempo. Un orizzonte di senso quello offerto dalla pianificazione strategica che si fonda sullo smantellamento della paralizzante dicotomia tra piano e progetto (Palermo, 2016), tra volontà politica e dinamiche sociali e economiche offrendo finalmente un'alternativa operativa capace di rispondere ai bisogni esistenti e domande emergenti.

Entro questo macro orizzonte di senso, la pianificazione strategica ha declinato il dualismo piano progetto in differenti modi. Tra questi, quello basato sulle performance e quello collaborativo orientato all'innovazione o di carattere trasformativo (Bafarasat, 2015). Però, la pianificazione strategica, quando messa alla prova nella pratica, rivela criticità strutturali e ciò indipendentemente dall'approccio adottato. Non sempre questa riesce a tenere assieme visione e progetto perché non attrezzata per gestire “il rapporto tra sviluppo e territorio, tra *governance* e governo, tra interazione strutturata e partecipazione allargata, tra costruzione della visione e avvio dei progetti, tra dimensione fisica e dimensione socio economica, tra programmazione strategica e programmazione tradizionale, tra leadership del piano e leadership istituzionale” (Pasqui et. Al, 2013: 15).

Per molti studiosi queste criticità (si veda per esempio, Olesen, 2014) non sono frutto né di localismi di vario tipo, né di una particolare accezione di pianificazione strategica. Piuttosto, con gradi più o meno accentuati, la pianificazione strategica in tutte le sue versioni ha sostituito la sua ideologia, inizialmente incastonata nel keynesianismo, con un relativismo decisionale che ha contribuito a diffondere e supportare il neoliberalismo. Il passaggio dalla visione all'azione da essa operato in assenza di un approccio critico e

territoriale ha favorito la depoliticizzazione della pratica urbanistica e ne ha sostenuto la deregolamentazione favorendo, così, pratiche di rapida sostituzione delle attività ordinarie della pianificazione con l'etica di mercato.

Dal punto di vista disciplinare, la pianificazione strategica ha contribuito a indebolire l'identità disciplinare e del *planner* (Alexander, 2001). Invece di valorizzare la capacità "visionaria" (Mazza, 2016) o del progetto (Palermo, 2016) come "strumento formativo dello spazio"¹, o la tensione tra visione e azione, la pianificazione strategica si è sempre più associata a pratiche di generazione di accordi focalizzate prevalentemente su aspetti relazionali lontani dal corpus disciplinare ritenuto ormai desueto.

Questa stagione della pianificazione strategica sembra ormai essere giunta al suo tramonto, non solo per la non disponibilità di ingenti risorse finanziarie, la tendenza verso un nuovo centralismo politico, ma soprattutto per gli evidenti effetti polarizzanti, distruttivi e non diffusivi del benessere sociale e ambientale. Recependo queste critiche, la versione trasformativa della pianificazione strategica propone approcci più "radicali" riportando in campo le modalità di interazione tra visione e azione, tra piani e progetti. Si reintroduce la dimensione strutturale dei problemi nella costruzione di visioni; si ripropone il problema delle necessarie complementarità tra il piano normativo e procedurale; si ripropongono valori e regole di equità quali ancoraggi irrinunciabili per l'azione, infine, si smussano le tendenze post-politiche introducendo la co-produzione come metodo e etica democratica a guida delle interazioni tra attori (Albrechts, 2015).

All'ombra di questi dibattiti, tante sperimentazioni 'minori' nel campo della pianificazione strategica hanno cercato una prospettiva nuova nel tentativo di superare non solo le debolezze della pianificazione strategica legate alla ricerca di consenso attraverso la condivisione, ma anche quelle legate al rapporto piano-progetto. È questo il caso di del CIS² per l'area di Taranto, di cui si discute nel seguito di questo lavoro.

2 | Il Contratto di Sviluppo Istituzionale (CIS) per l'area di Taranto

Un primo passo necessario per comprendere la rilevanza del CIS-Taranto nel dibattito disciplinare sulla pianificazione strategica e sul rapporto piano-progetto, visione-azione è, dal mio punto di vista, ricostruire la storia urbanistica recente della città.

Taranto è una città ben nota nel panorama italiano per via delle controverse vicende legate alla incredibile resilienza di uno sviluppo industriale ritenuto "fallito". È invece meno nota per le sue vicende urbanistiche, la cui stasi o inefficacia è spesso attribuita all'apparente incapacità della politica di dare risposte adeguate a ciò che viene usualmente descritto come un fenomeno di deindustrializzazione incompiuto e conseguente *shrinkage*. Se osservata da questo punto di vista la città non si presta a celebrazioni di possibili innovazioni dell'urbanistica. Né, tanto meno, a riflessioni utili sulla pianificazione strategica e sulla crisi delle relazioni tra visione e azione, piano e progetto. E però, dietro le quinte dell'apparente stasi urbanistica e sotto i fumi dell'ILVA, la città non è ferma affatto, anzi è in fermento. In essa si scontrano per anni non solo visioni contrapposte sul futuro della città, ma anche visioni contrapposte di pianificazione urbana e di revisione del rapporto tra piano e progetto.

Piuttosto che in una vicenda di deindustrializzazione e *shrinkage*, questo fermento e conflittualità ha radici in un processo di ristrutturazione industriale tipico dell'epoca della globalizzazione, almeno per come descritto dal rapporto OECD (2002: pp. 9): "firm and industry restructuring takes a variety of forms. [...] The restructuring process is an ongoing one, with successful firms constantly adjusting to shifts in competitive conditions in their markets". Nel 1995, Taranto è attraversata pesantemente dai processi di privatizzazione dell'industria, alla fine del '900 e inclusa nelle reti di flusso con la costruzione del molo polisettoriale e a partire dal 2011 nuove ristrutturazioni la mettono al centro del mercato globale. Nel frattempo, il colosso industriale continua ad assicurare all'area tarantina un mercato del lavoro apparentemente stabile e all'Italia un secondo posto indiscusso in termini di produzione dell'acciaio a livello europeo. Analogamente lo *shrinkage*, come per altro evidenziato in letteratura (Bernt, 2015), appare inappropriato a descrivere spinte di decentramento politico-amministrativo e tendenze insediative che spesso derivano non solo dalle polveri dell'ILVA ma anche da un'urbanistica bloccata negli schemi

¹ Conversazione personale con Silvia Serreli.

² Il CIS (Contratto di Sviluppo Istituzionale) è uno strumento di pianificazione territoriale negoziale e concertativa istituito dall'art.6 del D.Lgs. 88/2011. Disciplina le risorse aggiuntive e gli interventi speciali destinati alla rimozione di squilibri economici finanziati da FSC; FESR; PAC e fonti e risorse finanziarie della programmazione L'obiettivo è accelerare la realizzazione degli interventi volti a promuovere lo sviluppo economico, coesione delle aree sottoutilizzate del Paese, la solidarietà sociale assicurando la qualità della spesa pubblica.

dell'espansione industriale. La città non si spopola in modo eclatante (meno di Bari, capoluogo di Regione). Piuttosto un quartiere si rende autonomo dalla città trasformandosi in comune (Statte) o, parte della popolazione, si insedia, spesso abusivamente, in zone ritenute più salubri, lontane dall'inquinamento e in luoghi dotati di qualità ambientale più rispondenti ai nuovi standard abitativi.

La storia urbanistica recente di Taranto riflette invece questo processo di ristrutturazione industriale continuo e inevitabilmente privo di esiti chiari e prevedibili in quanto soggetto alle regole del mercato globale. Non è dunque un caso che, in una situazione di simile incertezza, la pianificazione strategica abbia giocato un ruolo di primo piano nella città e nel sistema territoriale che la alimenta. Data l'incertezza sul futuro dell'industrializzazione, il piano strategico è ritenuto uno strumento capace di tracciare un sistema flessibile e integrato di azioni di sviluppo urbano coerenti con linee di indirizzo politico più appropriate a una città industriale nell'epoca della globalizzazione.

2.1 | Taranto tra pianificazione strategica e paralisi dell'urbanistica

A partire dal 2000 a Taranto si redigono ben tre piani strategici (l'ultimo in corso di redazione) che intercettano progetti imprenditoriali, sociali, culturali per la città e il territorio.

Il primo, avviato nel 2000 dall'Amministrazione Comunale, vuole rilanciare la competitività di Taranto. La visione promossa dal piano è quella di una città capace di adattarsi alla ristrutturazione industriale mediante l'attivazione di un processo di diversificazione/differenziazione del tessuto socio-economico in relazione ai capisaldi esistenti dell'economia urbana (siderurgia, arsenale e porto). In particolare, nel piano, la competitività urbana è ancorata alla promozione o al rilancio di una serie di progetti che sostengono il potenziamento del Porto quale simbolo di una nuova identità locale più adatta alla globalizzazione (Barbanente, Monno, 2004). Pur non essendo mai stata implementata, la visione del piano avrà un successo inaspettato. Anche supportata dai fondi Europei (ci si riferisce, in particolare, al programma Urban II e alla programmazione FESR 2000-2006), essa offre alle progettualità latente presente in città, ma fino a quel momento compressa dalla monocultura dell'acciaio, un orizzonte di senso entro il quale operare.

Questo piano strategico segnerà l'inizio di una nuova stagione dell'urbanistica Tarantina che cercherà di riscrivere lo sviluppo urbano a partire dalla logica della trasformazione urbana per progetti. Infatti, sebbene la strategia della diversificazione abbia impatti notevoli sui valori fondiari e immobiliari e generi aspettative di variazione dello strumento urbanistico generale, il piano urbanistico non sarà modificato. L'esito è la paralisi in tutti i campi dell'azione urbanistica. Sebbene spesso giustificata con riferimento all'incapacità istituzionale e amministrativa e all'illegalità diffusa nelle pratiche di governo, in effetti, la paralisi nasconde, sia resistenze e contrasti sui possibile futuri assetti e valori urbani sia conflitti tra differenti concezioni di pianificazione.

La redazione del Piano Strategico di Area Vasta avviata nel 2007 continua e rafforza questo trend. Nel piano, questa volta supportato da ingenti finanziamenti, si riafferma la visione della diversificazione economica e identitaria ancorata alle attività portuali, sebbene ampliata a quasi tutto il territorio provinciale e allargata ai settori economici emergenti come agricoltura e turismo. Analogamente al piano precedente esso mira a ridisegnare velocemente la città attraverso la selezione di progetti coerenti alla auspicata diversificazione e che puntano ad aprire aree strategiche della città al mercato turistico. Sebbene la selezione raccolga la vitalità progettuale del territorio emersa a partire dal 2000, il piano ne circoscrive il significato e l'efficacia piegandola a un'idea di riorganizzazione dello spazio urbano guidata da regole di attrattività e competizione che ignorano la questione ambientale e il declino fisico e sociale. Il piano strategico non riesce a risignificare i tanti progetti, interventi di bonifica o rigenerazione urbana necessari e/o finanziati nel corso degli anni. E non riesce nemmeno a coordinarli e attutarli. Così, mentre i piani strategici trasformano il volto di tante città in Europa e in Italia, Taranto continua a declinare.

Nel frattempo la paralisi dell'urbanistica continua, rimanendo la città paradossalmente indifferente al momento di cambiamento culturale e procedurale che a partire dal 2005 ha reso la Puglia un terreno di sperimentazione a azione di una pianificazione intesa come progetto di trasformazione del territorio (Barbanente, Calace, 2008).

2.2 | Il CIS per l'area di Taranto come alternativa alla paralisi

A partire dal 2011 le vicende legate al disastro ambientale prodotto dall'ILVA rimettono al centro del dibattito sul futuro della città il tema della ristrutturazione industriale. Ciò rende evidente la debolezza della visione legata alla diversificazione economica che per anni ha ignorato la complessità della ristrutturazione industriale, la realtà della crisi socio-ecologica e, dunque, le ragioni alla base del declino

urbano. In questo nuovo scenario, il salvataggio dell'ILVA (ovvero la sua modernizzazione ecologica e vendita sul mercato globale) deciso dal governo nazionale come nuovo orizzonte per il futuro di Taranto fa piovere sulla città nuovi finanziamenti anche finalizzati alla rigenerazione ambientale e urbana. Questi si sommano a quelli assegnati e mai spesi dal comune per una serie di ragioni che vanno dalle difficoltà operative acute dal dissesto finanziario alla mancanza di sufficiente aggregazione di interessi in attesa di "chiarire" il quadro dei valori immobiliari, aprendo concrete possibilità di rigenerazione urbana. Tuttavia nel clima di paralisi urbanistica vi è il rischio che questi non vengano utilizzati o adeguatamente impiegati per risolvere i problemi della città.

Nel un clima conflittuale, sospeso tra progettualità emergente e necessaria innovazione delle pratiche di pianificazione, nell'ambito della costituzione di un possibile "Patto per Taranto" nel 2014 la Regione Puglia avanza la proposta del Contratto di Sviluppo Istituzionale sulla base di un documento di pianificazione strategica per l'area di Taranto. La proposta siglata nel 2015, segna una svolta rispetto alle pratiche di pianificazione affermatesi nella città.

La proposta CIS riflette una diversa idea di pianificazione strategica. Invece di ricorrere agli approcci di *mainstream* e proporre una visione forte per la città centrata sullo sviluppo economico, a guidare il documento è una "visione politica". Questa, promuovendo la rigenerazione urbana in un contesto di ristrutturazione industriale che include la possibilità della deindustrializzazione, cerca di costruire un orizzonte futuro di trasformazione per Taranto a partire dalla pluralità dei progetti accumulatisi sul territorio. Innescando un processo di co-produzione basato su un movimento di adesione piuttosto che condivisione, la visione politica del governo regionale assembla la progettualità dispersa orientandola e ricucendola alle sue matrici territoriali. Così, la rigenerazione riannoda i tanti e diversi progetti che si sono sviluppati nel territorio dando loro senso e efficacia. L'obiettivo è rafforzare la capacità operativa locale e sottrarla a negoziazioni senza regole facendo perno sull'adesione tra visione politica e progettualità piuttosto che sulla condivisione di obiettivi. Inoltre, la proposta cerca di sbloccare la paralisi urbanistica rimettendo al centro della trasformazione urbana il piano urbanistico che diventa strumento per un'azione incisiva fortemente agganciata al territorio e volta a attivarne tutte le risorse. Infatti, la proposta assegna al nuovo piano urbanistico generale, nel frattempo avviato dal Comune, il compito di definire gli ambiti territoriali verso i quali la progettualità deve orientarsi e di organizzarla e verificarla in itinere.

Attraverso questo approccio che appare finalmente rivolto a invertire il trend di declino di Taranto la proposta catalizza la pluralità di punti di vista che si confrontano sul futuro della città, ricomponendo il conflitto tra le differenti posizioni disciplinari sull'urbanistica e convince tutti i decisori coinvolti nella proposta CIS, che come già detto la sigleranno nel 2015.

3 | Oltre i dilemmi: verso un'innovazione dalla pianificazione strategica lontana dal *mainstream*

L'esperienza di Taranto aiuta a evidenziare i tanti limiti della pianificazione strategica come connettore tra visione azione, piano-progetto. La pianificazione strategica quando orientata esclusivamente alla efficacia e efficienza delle *performances* di accordi o condivisioni non è in grado di rispondere all'incertezza e alla diversità delle visioni che riguardano il futuro della città. Essa riesce solo a costruire parziali e temporanee certezze rese collettive e credibili attraverso azioni/progetti selettivamente ritenuti urgenti ma spesso disancorati dai reali bisogni e risorse del territorio. Ciò rischia di spazzare via la pianificazione come azione di trasformazione del territorio aperta alla cittadinanza e al futuro e, parallelamente, di consolidarne, invece, un'idea come strumento di cristallizzazione di particolari interessi.

Comunque, dal punto di vista teorico, la storia urbanistica di Taranto suggerisce anche una nuova possibilità di declinare la pianificazione strategica come processo che permette di affrontare in modo innovativo l'annosa questione del rapporto visione-azione, piano-progetto valorizzando il patrimonio disciplinare. Infatti, la proposta CIS traccia un percorso inverso rispetto a quello ipotizzato dalla pianificazione strategica *mainstream*.

Alla costruzione della visione intesa come *frame* risultante dalla condivisione di obiettivi tra attori rilevanti e necessaria per una rigida selezione dei progetti, essa contrappone un percorso in cui la visione è esito di un processo di co-produzione basato sull'adesione tra visione politica e progettualità esistente. Un'adesione che si esplica sul piano politico e operativo. L'adesione è sul significato, il senso. Essa contempla l'imperfezione, gli scollamenti tra piano e progetto, visione e azione, ma in un contesto di apprendimento e cambiamento che è rappresentato dal piano. L'adesione dunque non è ancillare alle negoziazioni pubblico-privato ma si trasforma in pratica costitutiva di assetti urbani collettivi che guidano la negoziazione e la progettualità sperimentale.

Questo mutamento di prospettiva sulla costruzione della visione che privilegia l'adesione incide profondamente sui tre pilastri del rapporto piano/progetto 'cortocircuitato' dalla pianificazione strategica. In particolare, l'adesione, come declinata nella proposta CIS, ridefinisce il rapporto piano-progetto sostituendo all'interazione tra stakeholder l'interazione tra progettualità; declinando l'integrazione tra progetti in possibilità e opportunità di assemblaggio degli stessi calibrato sulle risorse del territorio; trasformando la sequenza visione-azione, piano-attuazione in realizzazione di progettualità sperimentali che ha nel piano comunale il suo strumento nevralgico.

Forse, per queste sue peculiarità, il processo sperimentato a Taranto attraverso la proposta CIS può fornire un utile punto di partenza per un dibattito disciplinare che voglia affrontare le inadeguatezze degli approcci e degli strumenti urbanistici generate dalle dinamiche di cambiamento urbano in una prospettiva di innovazione delle pratiche urbanistiche che puntino a valorizzare il patrimonio disciplinare, le progettualità e le risorse del territorio.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. & Balducci A. (2013), "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans", in *disP*, no. 3, vol. 2, pp. 16-27.
- Albrechts L. (2015), "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", in *Environment and Planning B*, no.3, vol. 42, pp. 511-525.
- Alexander E. R. (2001), "The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practice", in *Planning Theory & Practice*, no. 3, vol. 2, pp. 311-324.
- Barbanente A., Calace F. (2008), "Il governo del territorio in Puglia", *Contesti*.
- Barbanente A., Monno V. (2004), "Changing Images and Practices in A Declining Growth Pole, in Southern Italy: the 'Steel Town' of Taranto", in *Stadte Im Umbruch*, vol. 2, pp. 36-44.
- Bafarasat A. Z. (2015), "Reflections on the Three Schools of Thought on Strategic Spatial Planning", in *Journal of Planning Literature*, 2015, no. 2, vol. 30, pp. 132-148.
- Olesen K (2014), "The neoliberalisation of strategic spatial planning", in *Planning Theory*, no.3, vol. 13, pp. 288-303.
- OECD (2002), *Global Industrial Restructuring: Recent Trends and Policy Issues*, OECD, Paris.
- Bernt M. (2015), "The Limits of Shrinkage: Conceptual Pitfalls and Alternatives in the Discussion of Urban Population Loss", in *International Journal Of Urban And Regional Research*, DOI: 10.1111/1468-2427.12289
- Pasqui G, Armondi S., Fedeli V. (2010), "I piani strategici alla prova", in Florio F. (a cura di), *10 anni di pianificazione strategica in Italia*, Quaderno 3, ReCS, Firenze.
- Palermo, PC (2016), Per un'urbanistica che non sia un simulacro, disponibile online: <http://www.casadellacultura.it/viaborgogna3artic.php?id=271>
- Mazza, L. (2016), *Spazio e cittadinanza. Politiche e governo del territorio*, Donzelli, Roma.
- Regione Puglia (2014), Documento di trasmissione proposta CIS.

Ringraziamenti

Un particolare ringraziamento va alla professoressa Angela Barbanente per avere discusso a lungo con me i temi trattati in questo lavoro. Ringrazio inoltre i revisori i cui commenti hanno mi hanno permesso una più chiara focalizzazione del paper.

Politiche e pratiche urbane locali: nuovi approcci per nuove istanze

Valentina Palermo

Università degli Studi di Catania
DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
Email: valentina.palermo@dar.unict.it
Tel: 09.57382500

Viviana Pappalardo

Università degli Studi di Catania
DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
Email: viviana.pappalardo@dar.unict.it
Tel: 09.57382500

Abstract

La disciplina urbanistica è oggi soggetta a confrontarsi con istanze che l'obbligano ad un ampliamento di prospettive che attiene sia ai contenuti sia agli strumenti. Questi hanno contraddistinto sistemi di governo del territorio e culture della pianificazione che, nel panorama italiano, sono stati caratterizzati da notevole rigidità. Sorge, di conseguenza, la necessità di ridefinire tanto le modalità di controllo e gestione del territorio quanto gli strumenti, per renderli adeguati alle esigenze che si vanno configurando. In questo studio, dopo una breve disamina degli approcci che rappresentano gli sforzi profusi nella definizione e adozione delle politiche urbane ambientali, vengono riportate alcune esperienze italiane, in cui le pratiche, propedeutiche alla fase di attuazione delle trasformazioni territoriali, si trovano a cavallo tra scelte conformative e indirizzi performativi. I casi di Trieste, Reggio Emilia e Catania sono raccontati mettendo in luce le modalità in cui gli specifici strumenti rispondano alle istanze ambientali emergenti (energetica e di gestione delle acque in particolare), e, nel farlo, come essi assumano nuovi caratteri di flessibilità.

Parole chiave: Spatial planning, Urban policies, Urban practices.

Nuovi temi nelle culture della pianificazione

La prospettiva di una società *low carbon e water sensitive*, delineatasi preminentemente nel trentennio che ha seguito la definizione e divulgazione del concetto di sviluppo sostenibile, ha imposto una fase di continua riflessione portando all'ampliamento di temi tradizionalmente legati alla pratica urbanistica. In tal senso, la limitatezza delle risorse, la produzione di emissioni di anidride carbonica in ambito urbano, le forti spinte espansive ed il consumo di suolo, la ri-funzionalizzazione del patrimonio esistente, costituiscono temi che, non soltanto non possono essere ignorati dalla disciplina urbanistica contemporanea, ma che permeano e guidano il processo di pianificazione stesso. In tal senso, gli effetti dello sviluppo urbano sull'ambiente sono ben documentati, ma negli ultimi anni stanno emergendo, con sempre maggiore forza, quali siano gli impatti del consumo di suolo sui servizi eco-sistemici, determinando, ad esempio, l'inderogabile esigenza di approcciare, in modo più sostenibile, la questione del drenaggio delle acque meteoriche. Ancor più, in occasione di eventi di pioggia di notevole intensità, volumi e portate di scorrimento superficiale aumentano il rischio di allagamenti pluviali nelle città (Palermo & Pappalardo, 2016), chiamando la disciplina a confrontarsi con i temi dell'invarianza idraulica ed idrologica anche in termini di progetto urbano. Questo si allinea con la svolta culturale che ha interessato gli approcci alle strategie di drenaggio urbano, evidente nel passaggio dal potenziamento delle capacità di trasporto idraulico dei sistemi di convogliamento al controllo ed abbattimento a monte delle portate di piena (Becciu & Paoletti, 2014) mediante il ricorso ad infrastrutture e tecnologie verdi per il controllo, la laminazione e l'infiltrazione, diffusi alla scala del bacino urbano. Parallelamente, il rinnovato interesse per le questioni energetiche è ben rappresentato dagli orientamenti politici europei (Pacchetto clima energia¹², Energy Roadmap 2050, le direttive 2009/28/CE e 2010/31/UE), che mirano all'abbattimento delle emissioni antropiche in atmosfera, ritenute responsabili del cambiamento del clima, i cui effetti impattano le aree urbane rendendole più vulnerabili. Le necessità di ridurre i consumi energetici, di migliorare le prestazioni

¹ European Parliament, 17 December 2008 and Council of the European Union, 6 April 2009, 8434/09

² http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm

energetiche degli edifici, di utilizzare fonti rinnovabili sono entrate prepotentemente nelle dinamiche quotidiane. Pertanto, sono state attuate disposizioni di tipo specialistico, contestualizzate cronologicamente e spazialmente, bypassando la potenziale costruzione di un ordinamento giuridico-normativo sistematizzato.

Mettendo in campo politiche urbane che riguardino il disegno, l'uso e la gestione delle aree urbane (Zanon & Veronesi, 2013), si declinano, quindi, una serie di istanze rispondendo ad una strategia complessiva, anche al fine di superare una pianificazione e programmazione di settore cui esse attecchivano.

Insieme a numerose altre, queste istanze contemporanee costituiscono quel complesso di fattori esogeni che può intervenire a determinare un cambiamento del modello socio-culturale. Tuttavia, nel momento in cui i valori alla base del modello sociale vengono interessati da mutamenti motivati e derivati dai più vari bisogni, obiettivi ed interessi, anche il sistema di governo è chiamato a rinnovare la propria struttura e la propria operatività (Gaeta et al., 2013). La varietà di pratiche che ne è la manifestazione, interessa soprattutto il livello locale, dove risponde concretamente allo stimolo del cambiamento (Gaeta et al., 2013). Alla frequente irreversibilità che caratterizza le trasformazioni (intrinseche o estrinseche al modello sociale), deve corrispondere una reversibilità delle azioni e dei processi di risposta. Tuttavia, la proprietà di reversibilità delle pratiche urbane non ha costituito una prerogativa del sistema di governo del territorio italiano, che ha mostrato caratteri di rigidità influenzati principalmente da una molteplicità di leggi e regolamenti in sistemi reali non definiti in maniera adeguata da poter dirigere la priorità politica ed il sostegno pubblico generale (CEC, 1997). Quanto detto se si assume il governo del territorio come quel processo decisionale complesso di “politiche tramite le quali i pubblici poteri disciplinano i molteplici usi del territorio, combinando tra loro i vari interessi rilevanti senza attribuire a taluni di essi un rilievo preminente” (Chiti, 2003) ed il cui esito è la trasformazione fisica (o non trasformazione) del territorio in ogni caso (Hall, 2002).

Le rigidità così presenti nel sistema di governo si palesano nel concetto della “cultura della pianificazione”, che rispetto ad esso, rappresenta meglio le diverse applicazioni ed i meccanismi concreti che possono esistere in pratica (Larsson, 2006). Tanto il sistema di governo, quanto la cultura della pianificazione rispecchiano il modello sociale ed i valori costituenti (sociali, economici, politici e culturali) da cui prendono forma e sono ad essi interrelati; ne consegue che le culture della pianificazione sono parte integrante e concorrono a plasmare il sistema di governo del territorio. A sua volta, il governo del territorio è regolato dal sistema legislativo. Quest'ultimo, nell'ordinamento costituzionale, ne definisce contenuti, procedure e relazioni che possono essere di tipo verticale nella gerarchia (tra livelli amministrativi diversi/diverse scale di piano) ed orizzontale tra sfere di influenza (tra settori di policy diversi e tra soggetti pubblici e privati) (Gaeta et al., 2013).

Dalle politiche urbane locali...

Assodata l'urgenza di (ri)definire il sistema di governo del territorio affinché l'attuazione delle trasformazioni urbane sia realmente efficace rispetto alla domanda sociale di sicurezza, occorre definire politiche urbane volte a ridurre il “consumo di ambiente” (Gabellini, 2015). Accade che, ogniqualvolta il livello auspicato di qualità ambientale non corrisponde al livello attuale, emerga un problema di politica pubblica urbana (Field e Field, 2009), rendendosi necessari opportuni cambiamenti nei comportamenti umani nel tentativo di assottigliare, o ancor meglio annullare, la discrepanza rilevata. Ne consegue che le comunità urbane si trovano a dover (ri)calibrare il loro modo di essere presenti ed agire sul territorio in funzione di decisioni strategiche di lungo periodo, coerenti con quei processi di trasformazione che la pianificazione territoriale avrà provveduto ad indirizzare. Esistono varie modalità di controllo e gestione che le autorità locali possono decidere di adottare e che possono abbinarsi efficacemente alla materia urbanistica influenzando, di fatto, l'iniziativa privata. Sino a questo momento, gli sforzi profusi nella definizione e adozione delle politiche urbane ambientali hanno seguito tre approcci diversi, pur integrabili. Il primo si basa sul principio del ‘divieto’, il secondo su quello dell’“incentivo”, il terzo sul quello della “educazione” (Pappalardo et al., 2016). Gli approcci di tipo regolativo, che rispondono al primo principio, hanno caratterizzato tradizionalmente i tentativi di raggiungere i più comuni obiettivi di pianificazione come, ad esempio, il ricorso allo strumento di zonizzazione per il controllo degli usi del suolo e dei processi di urbanizzazione (Clinch & O'Neill, 2010). Nonostante questo tipo di approccio sia ancora il più diffuso, politiche urbane rispondenti al secondo principio stanno catturando l'interesse dei ricercatori e dei *policy makers* nei più vari settori di interesse per il miglioramento della qualità urbana. Tali politiche urbane si basano su meccanismi di mercato, a loro volta dipendenti da variabili economiche e volti a fornire incentivi ai singoli privati e/o alle comunità, affinché esse riducano le esternalità negative prodotte dalle loro azioni sull'ambiente urbano. Sempre più frequentemente adottate, non soltanto a livello locale,

sembrano rappresentare un mezzo efficace per incoraggiare i soggetti ad intraprendere azioni di tipo volontario. Gli approcci che si basano sul terzo principio, pur non costituendo delle alternative autonome, assumono indispensabili funzioni di complementarità ai primi due, diventando condizione necessaria per riuscire nell'obiettivo di adozione e diffusione di pratiche virtuose. La ricerca e l'esperienza portano ad affermare che è spesso la combinazione di approcci di tipo regolativo ed approcci ad incentivi la strategia più efficace da mettere in campo. L'adattamento pianificato può raggiungersi anche attraverso la combinazione di politiche urbane che, per certi versi, possono dunque ritenersi complementari (Filatova, 2014). Questo significa che anche la pianificazione del territorio deve ricercare una sorta di equilibrio e la più opportuna combinazione tra forze coercitive e processi di adattamento, sì indotto ma sostanzialmente volontario (Pappalardo et al., 2016).

...alle pratiche

Considerando la pianificazione spaziale la cerniera tra il sistema di governo ed il sistema delle pratiche di trasformazioni fisiche del territorio (Mazza, 2003), il piano potrà intendersi come strumento omnicomprensivo di governo del territorio, forma di coordinamento di strumenti di diversa funzione e natura (meta-strumento) (Lascoumes & Le Gales, 2009). Infatti, le pratiche sono propedeutiche alla fase di attuazione delle trasformazioni territoriali che esso disciplina attraverso forme di controllo di tipo conformativo e performativo, dando forma alle relazioni di tipo orizzontale che si instaurano tra soggetti pubblici e privati. Ai fini dell'attuazione, quindi, il passaggio dal livello delle strategie di piano a quello delle forme di controllo può avvenire secondo due approcci diversi: da un lato quello derivante da un modello conformativo, dall'altro quello tipico di un modello performativo. Nel primo modello le strategie di piano "conformano" il territorio vincolando le modalità di trasformazione urbana attraverso l'assegnazione di regole e, proprio per i suoi caratteri di rigidità, ha potuto esprimere la sua validità nel periodo delle grandi trasformazioni urbane. Nel secondo modello le strategie di piano piuttosto che vincolare indirizzano i progetti di trasformazione del territorio che contengono le regole di attuazione (Gaeta et. al, 2013).

Con riferimento ai temi discussi il sistema di governo nel contesto nazionale italiano ha avviato un processo di adozione delle alternative di *policy* all'interno del piano, a cavallo tra scelte conformative e indirizzi performativi.

Emblematico è il caso del Piano Regolatore Generale Comunale di Trieste, approvato nel dicembre 2015 ed entrato in vigore nel maggio del 2016, che affronta, tra gli altri, in modo parallelo ed integrato, gli aspetti de "la risorsa acqua e le reti tecnologiche" e "le prestazioni energetiche della città esistente", nel quadro degli obiettivi più generali di sviluppo sostenibile (Comune di Trieste, 2015a). In particolare, le questioni complesse relative alla gestione della risorsa idrica vengono concretamente affrontate promuovendo il principio di "invarianza idraulica" e la richiesta di più elevati parametri di permeabilità dei suoli nelle aree edificate. La questione energetica è affrontata in modo trasversale in quanto elemento strutturale su cui modellare le strategie di piano sulle diverse configurazioni urbane definite (città compatta, città discontinua, città pubblica, città nuova). Gran parte delle azioni delineate dal nuovo PRGC mirano ad avviare una operazione complessiva di "manutenzione straordinaria" del territorio. La sicurezza e la conversione ecologica costituiscono in sostanza le due ipotesi di lavoro, attorno alle quali si struttura il progetto del nuovo piano della città di Trieste che si impegna ad avviare un processo di trasformazione, anche radicale, del suo funzionamento per rispondere alle istanze legate alla sostenibilità in chiave energetica ed ecologico/ambientale. Il miglioramento contestuale delle prestazioni energetiche e ambientali si concretizza in azioni relative alle reti tecnologiche (trattamento delle acque meteoriche), al limitare l'impermeabilizzazione del suolo; all'inserimento di tetti verdi; all'innalzamento della classe energetica degli edifici; all'incremento di spazi verdi con presenza di alberi e arbusti. Da questa breve presentazione emerge come la tematica energetica si riveli estremamente trasversale. Attraverso interventi afferenti la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento dell'efficienza energetica nel settore edilizio, infatti, vengono interessati altri ambiti e si concorre al raggiungimento sincrono di ulteriori obiettivi urbanistici. In particolare, le azioni con finalità energetiche sul patrimonio edilizio esistente, inserite all'interno della strategia dei crediti edilizi per la riqualificazione energetica, oltre a rispondere alle esigenze derivanti dalle istanze dei cambiamenti climatici, contribuiscono alla rivalorizzazione immobiliare; si confrontano con la tendenza dell'abbandono del centro storico; assicurano un miglioramento della qualità insediativa oltre che energetica.

Anche con riferimento agli aspetti ambientali del consumo di suolo e del drenaggio delle acque meteoriche, il piano di Trieste propone strumenti di *policy* ed azioni costruiti in parte su principi regolativi (ad esempio l'individuazione e prescrizione di parametri ambientali da rispettare come il rapporto di permeabilità, la densità arborea e quella arbustiva; il contenimento del consumo di suolo attraverso la

ridefinizione del perimetro delle aree edificabili; la definizione del principio dell' "invarianza idraulica" e della sua applicazione alle zone di trasformazione) in parte prevedendo incentivi ai privati, per la realizzazione dei "tetti giardino" con finalità di miglioramento della regimazione delle acque ed introduzione di elementi dell'infrastruttura verde declinata alla scala urbana (Comune di Trieste, 2015b).

Al contrario di Trieste-dove gli indirizzi conformativi si accompagnano ad iniziative a carattere di incentivo- a Reggio Emilia, sono prevalenti pratiche ispirate ad approcci di natura regolativa.

In tal senso un esempio è l'introduzione del principio d'invarianza idraulica che subordina le trasformazioni urbanistiche in previsione alla compensazione degli effetti idraulici dell'impermeabilizzazione. L'idea di "equilibrio ambientale" è associata al tema del "limite dello sviluppo", già obiettivo dichiarato della politica strategica "Reggio città della sostenibilità ambientale". Il PSC attribuisce la gestione integrata del ciclo idrico, il mantenimento della permeabilità dei suoli e il riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano alle dotazioni ecologiche ambientali da collocare all'interno di ogni ambito (Comune di Reggio Emilia, 2015a). Coerentemente, le NTA riprendono quanto previsto nel PSC entrando nel merito degli interventi da effettuare per compensare gli effetti idraulici dell'impermeabilizzazione del suolo e della conseguente riduzione del tempo di corrivazione e aumento delle portate dei corsi d'acqua, in linea con quanto disposto dall'Autorità di bacino del fiume Po (Comune di Reggio Emilia, 2015b). Le modalità di applicazione del criterio dell'invarianza e dell'attenuazione idraulica, prescrivono, per gli ambiti di nuovo insediamento e comunque per le aree non ancora urbanizzate e per le infrastrutture per la mobilità, oltre alla separazione delle reti di smaltimento, la realizzazione di sistemi di raccolta delle acque piovane, la cui localizzazione di massima viene definita in sede di pianificazione operativa. In particolare, poi, il Comune di Reggio Emilia si è dotato di linee guida per la gestione delle acque meteoriche in ambito urbano, come strumento tecnico, unico e condiviso, in grado di fornire un quadro normativo chiaro, di suggerire soluzioni progettuali da attuare coerentemente alle indicazioni degli strumenti attuativi e di favorire il lavoro interdisciplinare tra i servizi interni competenti (Comune di Reggio Emilia, 2015c). L'approccio di tipo regolativo è evidente anche nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità in una prospettiva energetica, i quali si concretizzano con il perseguimento dell'impatto zero, in termini di emissioni di CO₂, degli interventi di riqualificazione e nuovo insediamento previsti nella programmazione del POC. In particolare, con l'adozione della procedura *ValSat* (Comune di Reggio Emilia, 2015d) e del Progetto *CarbonZero* (Comune di Reggio Emilia, 2015e) si prevedono forme di mitigazione e compensazione delle emissioni per interventi di trasformazione urbana. È previsto un set di misure finalizzate alla riduzione dei consumi e, di conseguenza delle emissioni, legati alla vita e alla gestione degli edifici e orientate alla riduzione della domanda energetica e alla copertura del fabbisogno mediante fonti energetiche rinnovabili. Va evidenziato che tali misure non sono vincolanti nelle tecnologie o nelle metodologie, quanto piuttosto è il raggiungimento dell'obiettivo finale di impatto zero ad essere imprescindibile. Per ogni ambito inserito nel POC vengono previste azioni specifiche che spaziano dall'imposizione di alti standard di efficienza energetica nell'edificio, all'incremento della quota di fonti energetiche rinnovabili per la copertura del fabbisogno energetico e, infine, qualora le soluzioni tecniche introdotte non siano sufficienti, è prevista l'acquisizione di crediti volontari di Carbonio (VERs) in quantità prevista specificatamente in ogni scheda norma (Comune di Reggio Emilia, 2015f). Tali crediti, sono utilizzati dall'amministrazione comunale per la promozione di progetti mirati all'abbattimento di emissioni, richiamando lo strumento anglosassone del *Carbon Offset Fund* (Privitera et al. 2014; Comune di Reggio Emilia, 2015e). Nel caso in cui, attraverso le soluzioni tecniche adottate per l'intervento venga raggiunto il livello "impatto zero", i crediti volontari stimati in scheda norma sono assolti (Comune di Reggio Emilia, 2015b; Comune di Reggio Emilia, 2015f). La stima ed il calcolo delle emissioni derivanti dagli usi connessi alle nuove urbanizzazioni, sono contenute nella metodologia "CarbonZero" adottata dall'amministrazione comunale (Comune di Reggio Emilia, 2015e). A queste azioni, si aggiunge la possibilità di incremento dell'edificabilità del 15% nel caso di raggiungimento di un indice prestazionale inferiore ai limiti previsti da quanto disciplinato a livello regionale (Comune di Reggio Emilia, 2015g). Tali forme incentivanti hanno la parvenza di essere ancora in via di definizione, a contrario delle azioni di compensazione che dimostrano una procedura strutturata e più volte aggiornata nelle fasi urbanistiche della città.

Del tutto singolare il caso della città di Catania in cui si registra l'assenza di uno strumento di pianificazione da 50 anni. Questa condizione, pur nella sua peculiarità anche all'interno del contesto siciliano, deve ricercare le sue cause anche nell'inadeguatezza dell'assetto normativo della legislazione regionale e nel contesto politico che manca di una capacità di programmazione e pone aspettative elevate al piano regolatore (La Greca, 2015). Quasi a sopperire alla mancanza di uno strumento urbanistico, il cui processo di formazione svariate volte è stato intrapreso senza giungere a termine, l'amministrazione nel

2014 si è dotata di un regolamento edilizio dettagliato e inclusivo delle istanze contemporanee. La parte terza del RE, che affronta i temi della qualità urbana e ambientale, comprende un intero capitolo sul tema della gestione e del controllo delle acque in ambito urbano ed introduce norme specificamente indirizzate alla diminuzione del rischio di allagamenti pluviali. In particolare si prescrive per ogni intervento di nuova costruzione, ma anche per tutti gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, una percentuale di superficie del lotto da mantenere permeabile alle acque meteoriche, destinandola a verde privato o ad altra destinazione compatibile. Al contempo, è prescritto anche il rispetto del principio di invarianza idraulica per tutte le nuove trasformazioni del territorio che possano comportare l'aumento delle portate recapitate in fognatura. Il regolamento, tra l'altro, nelle more di pubblicazione di apposite linee guida, fornisce anche i riferimenti minimi sui criteri di progettazione e modalità di realizzazione delle opere di compensazione (Comune di Catania, 2014). Le linee guida "per l'efficienza energetica e la bioedilizia" mirano a rispondere, inoltre, ad esigenze di risparmio di risorse energetiche, a ridurre il consumo di energia non rinnovabile e al contenimento delle emissioni di CO₂ in atmosfera e a garantire alti livelli di efficienza energetica, tentando di offrire una più semplice regolamentazione e attuazione. Per rispondere a queste esigenze viene strutturato un sistema di incentivazione a punteggio per riconoscere i comportamenti virtuosi su edifici di nuova costruzione e/o ristrutturazione. L'incentivo consiste nella riduzione degli oneri concessori dovuti in funzione del punteggio ottenuto mediante interventi di sicurezza antisismica e di efficienza energetica dell'involucro edilizio, evidenziando come attraverso un unico meccanismo (a punti) si tengano in conto le tre principali istanze per la pratica urbanistica contemporanea (sismica, energetica e di gestione delle acque).

Conclusioni

Dalle esperienze portate ad esempio, emerge come lo strumento di piano si sia trasformato, in alcuni casi, in *meta-strumento*, cornice che contiene un insieme di strumenti di policy, organicamente correlati e definiti, tali da attribuirgli un carattere di nuova flessibilità. Infatti, il riferimento ad approcci che possono essere non più solo regolativi ma elastici ed adattabili alle esigenze specifiche e peculiari del contesto di applicazione, aiutano le strategie urbanistiche a raggiungere gli obiettivi ed attuare gli indirizzi progettuali in modo più semplice, anche e soprattutto con riferimento alla gestione e all'impiego delle risorse disponibili e nella disciplina dei rapporti tra pubblico e privato. Quando, invece, lo strumento rimane rigidamente ancorato ai cardini della "pianificazione tradizionale", il sistema di governo si trova a confrontarsi, come nel caso siciliano, con derive anomale che attribuiscono a strumenti come il regolamento edilizio il compito di intervenire dove e come dovrebbero le scelte di piano regolatore. A Catania, infatti, la complessa e travagliata storia della L.R. 71/78 altro non ha fatto che imbrigliare il governo del territorio tra attese, procedure e questioni urbanistiche mancando di cogliere gli aspetti più critici della realtà contemporanea legati, come abbiamo accennato, alle questioni ambientali ed energetiche, specchio di un rinnovato patto tra pianificazione e gestione dei rischi territoriali. Diversamente, a Trieste, attraverso la strategia di incentivazione mediante crediti edilizi per la riqualificazione energetica, e a Reggio Emilia, seppur con approcci prevalentemente regolativi e limitati alle nuove trasformazioni, si mettono in campo pratiche dalle forme flessibili nel tentativo di superare la rigidità prescrittiva degli strumenti di piano tradizionali.

Riferimenti bibliografici

- Becciu G., Paoletti A. (2010), *Fondamenti di Costruzioni Idrauliche*, UTET Scienze Tecniche, Torino.
- Gaeta L., Janin Rivolin, U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, CittàStudi DeAgostini, Novara.
- CEC, Commission of the European Communities (1997), "The EU Compendium of spatial planning systems and policies", in *Regional Development Studies*, EU, Luxembourg.
- Chiti M.P. (2003), "Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n.3, pp. 91-107.
- Clinch P.J., O'Neill E. (2010), "Assessing the relative merits of development charges and transferable development rights in an uncertain world", in *Urban Studies*, n.47, vol.4, pp. 891-911.
- Commissione Europea (2012), *Roadmap 2050. Publications Office of the European Union*, Luxembourg.
- Comune di Catania (2014), *Regolamento edilizio*, Catania.
- Comune di Reggio Emilia (2015a), *PSC-Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia, Relazione Illustrativa*, Reggio Emilia.

- Comune di Reggio Emilia (2015b), *PSC-Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia, Norme di Attuazione*, Reggio Emilia.
- Comune di Reggio Emilia (2015c), *Linee Guida per la gestione delle acque meteoriche*, Reggio Emilia.
- Comune di Reggio Emilia (2015d), *ValSAT - Valutazione della Sostenibilità Ambientale e Territoriale*, Reggio Emilia.
- Comune di Reggio Emilia (2015e), *CarbonZERO- Metodologia di calcolo delle emissioni di CO2 e, nel rispetto dei requisiti della norma UNI ISO 14064-1, applicabile alle nuove urbanizzazioni*, Reggio Emilia.
- Comune di Reggio Emilia (2015f), *POC-Piano Operativo Comunale, Relazione illustrativa; Norme tecniche di attuazione; Schede norma degli interventi*, Reggio Emilia.
- Comune di Reggio Emilia (2015g), *RUE-Regolamento urbanistico edilizio, Norme di attuazione*, Reggio Emilia.
- Comune di Trieste (2015a), *Area Città e Territorio Servizio Pianificazione Urbana, Relazione Generale al Piano Regolatore Generale Comunale*, Trieste.
- Comune di Trieste (2015b), *Area Città e Territorio Servizio Pianificazione Urbana, Norme tecniche di attuazione-Piano Regolatore Generale Comunale*, Trieste.
- Direttiva del parlamento europeo (2012/27/UE) sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (2012).
- Direttiva del parlamento europeo (2010/31/EU) sulla prestazione energetica in edilizia (2010).
- Field B.C., Field M.K. (2009), *Environmental Economics. An introduction*, Fifth edition, Singapore, McGraw Hill International Edition.
- Filatova T. (2014), "Market-based instruments for flood risk management: A review of theory, practice and perspectives for climate adaptation policy", in *Environmental Science and Policy*, no. 37, pp. 227-242.
- Gabellini P. (2015), "L'evoluzione della resilienza nei piani e nelle politiche urbane: introduzione" in *Città Metropolitane e resilienti. Messina progetta il futuro*, Conferenza, Messina 21-22 ottobre 2015.
- Hall (2002), *Urban and Regional Planning*, London NY Routledge, London.
- La Greca, P. (2015). "La proposta del nuovo Piano Urbanistico per Catania" in *La Pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, INU Edizioni, Roma, pp. 252-279.
- Larsson G. (2006), *Spatial Planning Systems in Western Europe: an overview*, Amsterdam IOS press, Amsterdam.
- Lascoumes P., Le Gales P. (2009), *Gli strumenti per governare*, Mondadori, Milano.
- Mazza L. (2003), "Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione", in *Critica della razionalità urbanistica*, n.14, pp. 51-66.
- L.R. Sicilia 27 dicembre 1978, n. 71, *Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica*.
- Palermo V., Pappalardo V. (2016), "Le città e i rischi territoriali. Nuovi temi e strumenti per la pianificazione delle aree urbane", in *Il Progetto sostenibile*, n. 38, pp. 24-31.
- Pappalardo V., La Rosa D., Martinico F., Campisano A. (2016), "Le Infrastrutture verdi nelle politiche urbane e nei loro strumenti: verso la gestione sostenibile delle acque meteoriche", in AA. VV., *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, prossima pubblicazione.
- Privitera, R., Palermo, V., Martinico, F., La Greca, P., (2014), "Il Carbon Offset Fund: un'opportunità per trasformazioni urbane Low Carbon", in *Urbanistica Informazioni*, n. 257, pp. 67-71.
- Zanon B., Verones S. (2013), "Climate change, urban energy and planning practices: Italian experiences of innovation in land management tools", in *Land Use Policy*, n. 32, pp. 343-355.

Nuove tipologie di bandi per favorire l'integrazione tra strategie e tattiche

Massimo Zupi

Università della Calabria

DIATIC – Dipartimento di Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio e Ingegneria Chimica

Email: massimo.zupi@unical.it

Tel: 0984.496761

Abstract

A partire dall'approfondimento di alcune questioni chiave proposte dalla call e contenute nella relazione introduttiva al XXIX Congresso Nazionale INU, il contributo proposto intende svolgere una riflessione sull'inadeguatezza degli attuali bandi nazionali in materia di trasformazione urbana. Essi infatti restano ancorati a logiche progettuali rigide (spesso declinate secondo la formula preliminare-definitivo-esecutivo come se si trattasse di un'opera edilizia), ad una fattibilità di natura esclusivamente economica, ad un coinvolgimento delle comunità ridotto a formali assemblee e poco spontanee manifestazioni d'interesse. In queste condizioni appare assai improbabile che possano scaturire proposte innovative, in grado di contrastare la naturale tendenza delle Amministrazioni procedenti a tirare fuori dai propri cassetti progetti già pronti, predisposti per altre occasioni, da adattare alle nuove esigenze scrollando via la polvere che il tempo ha intanto depositato su di essi. Partendo da tale considerazione e muovendo dal caso esemplare rappresentato dal Bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree degradate del 2015, si intende esplorare la possibilità di costruire nuovi meccanismi di valutazione e selezione finalizzati a premiare non tanto progetti auto-conclusivi, quanto percorsi e processi virtuosi che coinvolgano tutti i soggetti in campo.

Parole chiave: collaborative urban design, tools and techniques, urban practices.

Introduzione

Nel recente dibattito disciplinare rivolto alla ricerca di strumenti in grado di interpretare in maniera efficace gli effetti combinati della crisi economico-finanziaria, del disagio urbano e del *climate change* si alternano il ragionamento sulla costruzione di nuovi itinerari metodologici e la tendenza a scivolare verso alcuni tradizionali vizi dell'urbanistica (l'amore per le parole chiave e il ricorso ossessivo alle antinomie).

Il documento di analisi e proposte presentato nell'ambito del XXIX Congresso di Cagliari offre una sintesi pregevole della necessità di ripartire da alcune questioni chiave. Particolarmente significativa appare la dichiarazione dell'inutilità di "modelli" previsivi¹ da affinare per l'urbanistica contemporanea ed il contestuale riferimento alla necessità di strumenti che siano in grado di gestire (governare) i processi. In analogia direzione sembra andare l'indicazione relativa alla necessità di costruire documenti strategici in funzione degli interessi pubblici che fissino obiettivi e priorità, ma che soprattutto, sfuggendo alla tentazione di generare previsioni conformative, si configurino come efficaci "vettori d'azione" (INU, 2015).

Peraltro la prassi operativa si arricchisce continuamente di esperienze *bottom up* basate sull'iniziativa, anche estemporanea, di cittadini attivi che rivendicando il diritto alla qualità dello spazio pubblico, dei servizi, delle attrezzature. Si stanno utilizzando nomi diversi (che rimandano ad approcci filosoficamente diversi, ma con una cospicua base comune) per incasellare tale esperienze: urbanistica *open source*, *tactical urbanism*, urbanistica collaborativa.

Ed è a questo punto che si affaccia il rischio di ricadere nei vizi tradizionali sopra rammentati. Tattica, collaborazione, rigenerazione, resilienza si trovano già ad un passo dal diventare le nuove *buzzword* della disciplina. Ne deriva il rischio di trovarsi molto spesso davanti a progetti ed interventi caratterizzati da una banale e inconsapevole sostituzione di termini (collaborazione al posto di partecipazione; tattica al posto di strategia; rigenerazione al posto di riqualificazione; resiliente al posto di sostenibile) che annulli il senso ed il significato profondo del potenziale innovativo che ciascuno di questi termini porta con sé, riducendolo ad una formula autoreferenziale (da declinare naturalmente secondo un approccio "smart").

Il tutto ulteriormente aggravato dalla tendenza, in particolar modo italiana (siamo ancora il paese dei guelfi e ghibellini, di Bartali e Coppi), di ragionare per contrapposizioni. Conseguentemente l'interesse a

¹ Sul tema "prevedere non si può (...) ma prevedere serve" si veda: Bleic e Cecchini, 2016, pp. 17-23.

sperimentare tattiche *local based* sembra escludere la possibilità anche solo di immaginare strategie di riferimento; l'attenzione rivolta alla scala del quartiere sembra dover negare a priori l'importanza di qualsivoglia piano di carattere generale; il fascino dell'azione estemporanea deve portare alla rimozione di qualsiasi approccio più convenzionale e regolativo.

Per mettere in guardia dalle possibili conseguenze negative prodotte da tali derive, nei successivi paragrafi, prima di arrivare all'argomento più specifico del contributo, si propone una lettura critica dei due movimenti maggiormente strutturati nell'ambito dei nuovi approcci non convenzionali.

Tactical Urbanism

Il termine "tactical urbanism" è spesso utilizzato con riferimento ad interventi temporanei ed a basso costo che agiscono alla scala del quartiere. Il termine è entrato nell'uso comune nel 2010-2011, quando un gruppo di giovani urbanisti ha presentato una serie di progetti temporanei di miglioramento dello spazio pubblico sparsi per tutto il Nord America. Sulla scorta di tali casi studio, l'urbanistica tattica viene identificata come un intervento di piccola scala e rapida realizzazione (quasi istantanea) in grado di ispirare cambiamenti di lungo periodo (Lydon, Bartman, Woudstra and Khawarзад, 2011). Nel 2012 è stato proposto come argomento centrale del padiglione statunitense alla Biennale di Venezia². Partendo da queste premesse, il campo d'azione del *tactical urbanism* si è progressivamente ampliato comprendendo azioni di natura diversa: rivitalizzazione economica, miglioramento della sicurezza pedonale, incremento delle opportunità di socializzazione tra i cittadini (Pfeifer, 2013). L'idea di una progettualità guidata dalla cittadinanza attiva ha ispirato una discussione diffusa sul tema della pianificazione incrementale tanto che gli interventi temporanei sono stati gradualmente inseriti nei processi di pianificazione di alcune città statunitensi. Tuttavia risulta utile mettere l'accento su alcune "forzature" contenute nei testi di riferimento sopra citati e su alcune affermazioni che appaiono eccessivamente ottimistiche.

Dal principio dell'efficacia secondo cui è necessario agire, fare, mettendo da parte parole e progetti che spesso rimangono sulla carta, deriva un'eccessiva fiducia sulla possibilità di semplificazione di dinamiche urbane complesse, completamente riducibili alla sommatoria di piccoli interventi, spesso informali e temporanei.

L'attenzione e l'entusiasmo nei confronti dei processi *bottom up* si traduce quasi automaticamente in un completo rifiuto delle istituzioni considerate nel migliore dei casi troppo rigide e ingessate e nel peggiore centri di corruzione e malaffare (si potrebbe parlare di populismo in campo urbanistico). Inoltre la centralità assegnata alle forme di associazionismo e attivismo sociale sembra escludere o trascurare l'evenienza di potenziali conflitti tra interessi diversi.

Infine l'affermazione (spesso solo di facciata), anch'essa riconducibile ad una sorta di approccio populista, che si ha a che fare con un'urbanistica civica, fatta di persone, che non ha bisogno di esperti e urbanisti. Si tratta di una posizione perfettamente in linea con il clima generale che si respira nella società contemporanea, tuttavia i pericoli connessi ad un atteggiamento di questo tipo non necessitano di ulteriori chiarimenti.

Urbanistica collaborativa

L'Urbanistica collaborativa si fonda sul concetto di bene comune. La città è un bene, non è una merce. Un bene è qualcosa che ha valore di per sé, per l'uso che ne fanno, o ne possono fare, le persone che lo utilizzano. Un bene è qualcosa che aiuta a soddisfare i bisogni elementari (nutrirsi, dissetarsi, coprirsi, curarsi), quelli della conoscenza (apprendere, informarsi e informare, comunicare), quelli dell'affetto e del piacere (l'amicizia, la solidarietà, l'amore, il godimento estetico). Un bene ha un'identità: ciascun bene è diverso da ogni altro. Un bene è qualcosa che si adopera senza cancellarlo o alienarlo, senza logorarlo né distruggerlo. Una merce è qualcosa che ha valore solo in quanto può essere scambiata con la moneta. Una merce è qualcosa che non ha valore in sé, ma solo per ciò che può aggiungere alla ricchezza materiale ovvero al potere sugli altri. Una merce è qualcosa che si può distruggere per formarne un'altra che ha un valore economico maggiore. Ogni merce è uguale a ogni altra merce perché tutte le merci sono misurate dalla moneta con cui possono essere scambiate (Salzano, 2008).

Aggiungere alla definizione di "bene" l'attributo "comune", serve a chiarire che stiamo parlando di una totalità di elementi materiali e immateriali che solo temporaneamente ed occasionalmente possono essere ad appannaggio di uno solo dei membri della comunità, ma che appartengono invece all'insieme della comunità stessa. Questa affermazione mette in capo ai componenti della comunità una serie di diritti, ma,

² Spontaneous Interventions: Design actions for the common good.

al tempo stesso altrettanti doveri: appartenere a una comunità mi rende responsabile di ciò che in quella comunità avviene.

L'elemento che meglio chiarisce il concetto di bene comune all'interno della città è il cosiddetto "spazio pubblico". Gli spazi urbani (pubblici o di uso pubblico) soddisfano numerosi bisogni del vivere in città perché sono funzionali al benessere delle comunità, come all'esercizio individuale dei diritti di cittadinanza: qualità della vita e del lavoro, socialità, cultura, mobilità, svago, condivisione, senso di comunità, possibilità di coltivare capacità e passioni. Essi vivono oggi un momento di profonda crisi, che sta determinando un progressivo deterioramento dell'assetto/aspetto fisico e una preoccupante perdita di funzionalità. In buona parte, tale degrado è riconducibile alla graduale disaffezione e disattenzione dei cittadini verso questi spazi e servizi di interesse comune che sono percepiti come luoghi o servizi di nessuno (o al più dell'ente pubblico locale), anziché luoghi e servizi di tutti in quanto funzionali al soddisfacimento di bisogni "comuni". Pertanto è necessario ritornare al concetto di spazio pubblico come risultato di un'azione sociale (Crosta, 2000). In quest'ottica, gli spazi pubblici possono restituirci cittadini non solo come utenti clienti, ma come citizenry, persone attive in grado di tematizzare la materia pubblica (Vitiello, 2005).

A partire da queste premesse, l'urbanistica collaborativa intende incidere sull'attuale sistema in cui l'amministrazione pubblica decide di cosa i cittadini hanno bisogno in un rapporto di comando e di controllo della società esercitato soprattutto attraverso l'allocatione di risorse, implementando una forma di dialogo con il territorio che produce processi di cambiamento sociale con l'obiettivo di attivare la responsabilità diffusa dei cittadini e moltiplicare le risorse latenti della comunità attraverso processi di auto generazione (Cocco et al, 2015). In quest'ottica i cittadini non sono solo portatori di bisogni, ma possono trasformarsi in portatori di soluzioni, se adeguatamente assistiti e incentivati, immettendo le proprie energie, il proprio tempo, le proprie idee e risorse nei processi di trasformazione (Arena, Iaione, 2015).

Rispetto all'approccio sopra descritto relativo al *tactical urbanism*, l'urbanistica collaborativa manifesta una maggiore capacità d'interazione con il livello istituzionale come testimoniano alcune esperienze di successo (il Regolamento sui beni comuni della città di Bologna; il processo di collaborazione per la redazione del PUC di Battipaglia). Permane però anche in questo caso un disinteresse, se non un rifiuto, nei confronti della possibilità di incardinare le azioni collaborative all'interno di un quadro di riferimento più ampio.

Inadeguatezza del contesto

L'obiettivo di incanalare queste nuove energie disponibili, queste nuove pratiche *local based*, questo rinnovato senso di appartenenza, può essere perseguito risolvendo la contrapposizione, del tutto irragionevole peraltro, tra strategia e tattica, tra programmazione di lungo periodo ed efficacia nel breve periodo, definendo nuovi strumenti e procedure adeguati allo scopo. Bisogna definire un nuovo spazio del progetto inteso come processo che «si svolge a molti livelli e coinvolge molti attori e non come il prodotto di una mente razionale che "disegna" in modo fermo e razionale la strada del futuro» attraverso il quale «si può operare concretamente per selezionare azioni e percorsi che "attraversano" i "futuri possibili" e li conducono verso "futuri desiderabili"» (Blecic, Cecchini, 2016). Questi progetti/processi dovranno essere, per quanto possibile, modulari, reversibili, modificabili e replicabili, muovendosi dentro i vincoli e in funzione di una grande visione condivisa non più espressa nelle forme di un *master plan* rigido e dirigitico che sostituisca grandi politiche alle politiche grandi e onnicomprensive.

Per favorire il raggiungimento di tali obiettivi è necessario innovare la strumentazione tecnica a tutti i livelli, compresi quelli più strettamente operativi. In particolare appare assai improbabile ottenere progettualità sperimentali da bandi compilati in maniera burocratica e standardizzata anche quando sono rivolti a finanziare interventi potenzialmente innovativi. Esempio in questo senso è il bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree degradate del 2015.³

Il bando viene concepito all'interno di un contesto culturale abbastanza avanzato che è quello del rammento delle periferie portato avanti dal gruppo g124 di Renzo Piano, cosicché l'oggetto del bando risulta assolutamente condivisibile nella sua intenzione di favorire interventi che rappresentino «un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità urbana e alla riqualificazione del tessuto sociale, alla riqualificazione ambientale, mediante attivazione di servizi e interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione e rigenerazione urbana con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive, senza ulteriore consumo di suolo».

³ "Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" - Decreto Pres. Cons. Min. 15/10/2015

Il focus sulla rigenerazione sociale viene ulteriormente confermato dalla richiesta di una relazione specifica che descriva gli effetti di «miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, mediante attivazione di servizi e/o interventi di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali e/o educativi, alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive, e alla tutela di adulti e minori vittime di violenza, tratta, sfruttamento e abusi sessuali».

Tali apprezzabili premesse vengono completamente inficiate dalle modalità di presentazione e valutazione delle proposte: il primo colpo, non letale, viene assestato dalla richiesta di presentare il “progetto” (la proposta è diventata un progetto) «a livello di studio fattibilità, masterplan e progetto preliminare. Quest’ultimo, per gli interventi di riqualificazione urbanistica e infrastrutturale, costituisce il livello minimo»; il colpo fatale si annida nei 15 punti assegnati alla tempestiva esecutività degli interventi che vengono interamente assegnati in caso di «interventi con progetto esecutivo, approvato dall’amministrazione, ovvero progetti di servizi il cui inizio dell’attivazione o dello sviluppo è garantita entro 90 giorni dal finanziamento del progetto».

Se si combina questa richiesta con il tempo messo a disposizione per la redazione delle proposte (45 giorni) si ottiene un duplice effetto devastante nei confronti delle premesse sopra descritte: da un lato, passa il messaggio nei confronti delle Amministrazioni che il Bando sia alla ricerca di progetti (possibilmente pronti) il che solletta immediatamente la sensibilità della classe politica verso la possibilità di realizzare opere edili ed infrastrutture; dall’altro fornisce un assist difficile da rifiutare alla tentazione di riproporre vecchi progetti da “adattare” alle rinnovate esigenze, con la giustificazione che in questo modo è possibile ottenere la massima premialità.

Si tratta di un esempio abbastanza significativo di come l’aspetto procedurale può annullare e completamente ribaltare le aspettative culturali promosse da un’iniziativa finalizzata al raggiungimento di un obiettivo specifico (in questo caso la riqualificazione sociale e culturale delle aree degradate). È evidente che è possibile comunque presentare proposte “diverse”, ma è fuori discussione che la struttura del bando non le favorisce.

D’altra parte, l’esperienza del Bando sulle periferie (peraltro replicata con il bando dedicato alle periferie dei capoluoghi di provincia) non fa altro che riproporre situazioni già viste e sperimentate. Il Piano Città del 2012, rispetto agli esiti del quale, il responsabile della cabina di regia citava come risultato pregevole l’aver premiato progetti destinati a valorizzare città che hanno subito forti disagi: “a Taranto, una vasta area verde urbana aiuterà ad assorbire l’inquinamento della vicina Ilva; a L’Aquila sorgerà un parco urbano con auditorium, impianti sportivi, parcheggi interrati”. E non sembrano discostarsi molto da questa falsariga le prossime attività in cantiere come il progetto di prevenzione e messa in sicurezza del territorio “Casa Italia”⁴.

Conclusioni

Per valorizzare la grande quantità di piccole/grandi esperienze che stanno in questi ultimi anni sperimentando nuove modalità di trasformazione e gestione dello spazio urbano ed impedire che vengano rapidamente risucchiate nel campo delle mode buone per una sola stagione, non è sufficiente, per quanto necessario, mettere ordine tra i numerosi frammenti presenti nel discorso urbanistico ed individuare nuove forme di collaborazione tra approcci convenzionali e sperimentali. Risulta infatti altrettanto indispensabile aggiornare le modalità di predisposizione di quei bandi che possono dare concreta operatività agli interventi innovativi in ambito urbano. In particolare bisogna avere il coraggio di rinunciare alla richiesta di progetti (dimenticando una volta per sempre la sequenza preliminare, definitivo, esecutivo e restituendola al corretto ambito di competenza dei lavori pubblici), sostituendoli con programmi, con l’illustrazione dettagliata di processi da avviare, in ultima analisi semplicemente con idee. Tali programmi (o qualsiasi cosa essi siano) dovranno evidentemente chiarire obiettivi, risultati attesi, attori coinvolti, tempi di sviluppo, modalità di gestione, fattibilità economica. Il progetto (o i progetti di scala e portata estremamente variabile), a questo punto, rappresenterà l’esito finale (assolutamente non scontato in partenza) di questo processo (tattico, collaborativo, bottom up, il nome che gli vogliamo attribuire ha davvero poca importanza). L’efficacia e la fattibilità del progetto saranno tanto più garantite quanto più sarà stato rigoroso e condiviso il processo che lo ha generato (e che è stato oggetto della selezione effettuata dal bando).

⁴ Progetto nel quale il Premier Renzi immagina di inserire “non solo i provvedimenti per l’adeguamento antisismico ma anche gli investimenti che stiamo facendo e che continueremo a fare sulle scuole, sulle periferie, sul dissesto idrogeologico, sulle bonifiche e sui depuratori, sulle strade e sulle ferrovie, sulle dighe, sulle case popolari, sugli impianti sportivi e la banda larga, sull’efficientamento energetico, sulle manutenzioni, sui beni culturali e sui simboli della nostra comunità”.

Attraverso questa nuova generazione di bandi potranno aumentare le possibilità di ottenere strumenti in grado di perseguire obiettivi complessi superando logiche e approcci di tipo settoriale. Strumenti che consentano alla pianificazione di diventare finalmente azione, complessa per la varietà degli aspetti in gioco (fisici, finanziari, sociali), flessibile per difendersi dalle troppe complicazioni inutili e non necessarie, finalmente efficace nei confronti della rigenerazione urbana.

Un utile riferimento può essere fornito da alcuni recenti bandi europei. UIA (*Urban Innovation Actions*) è un'iniziativa della Comunità Europea che indirizza risorse alle aree urbane per sperimentare soluzioni innovative in diversi campi d'azione (integrazione dei migranti e rifugiati; povertà urbana, transizione energetica, sviluppo dell'economia locale, mobilità urbana, housing, adattamento climatico, ecc.). Le call per la sottomissione delle proposte premiano l'innovazione, la misurabilità e la trasferibilità dei risultati, il coinvolgimento di *stakeholders* chiave e specificano espressamente la possibilità di finanziare attività (non solo realizzazioni), richiedendo un approccio integrato non basato esclusivamente sulla rigenerazione fisica. Il programma URBACT favorisce la strutturazione di network di città europee per favorire lo scambio di esperienze finalizzato a formulare soluzioni innovative di sviluppo urbano in grado di integrare aspetti sociali, economici ed ambientali.

Le iniziative europee possono rappresentare un interessante punto di partenza per svolgere una riflessione ed una ricerca disciplinare che consenta di favorire la diffusione di pratiche urbanistiche innovative e innescare processi in grado di coinvolgere la comunità ad ogni livello.

Riferimenti bibliografici

AA.VV (2016), Appunti congressuali, XIX Congresso Nazionale INU, disponibile al link:

<http://www.inu.it/congressocagliari/index.html#>.

Arena G, Iaione C. (a cura di, 2015), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma.

Blecic I, Cecchini A. (2016), *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, Franco Angeli, Milano.

Cocco F, Lecis Cocco-Ortu M, Fenu N. (a cura di, 2015), *Verso un'urbanistica della collaborazione*, LetteraVentidue, Siracusa.

Crosta P.L. (2000), "Società e territorio, al plurale. Lo spazio pubblico - quale bene pubblico - come esito eventuale dell'interazione sociale", *Foedus*, n. 1, pp. 42-43.

Lydon M, Bartman D, Khawarзад A, Woudstra R. (2011). *Tactical Urbanism Short-term Action Long-term Change Vol. 1 The Street Plans Collaborative*.

Pfeifer L. (2013), *The Planner's Guide to Tactical Urbanism*, Montreal.

Salzano E. (2008), *Ma come vivi. La città raccontata*, Corte del Fontego, Venezia.

Vitellio I. (2005), "Spazi pubblici come beni comuni", in *Critica della razionalità urbanistica*, n. 17, pp. 9-20, part. 12.

urbanpromo

Convegno Internazionale / International Conference

Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia
A New Cycle Of Urban Planning Between Tactics And Strategy

XIII EDIZIONE PROGETTO PAESE / Triennale di Milano, 8-11 Novembre 2016

urbanpromo