

Ao8
353

Valeria Di Palma

**Demolizione e ricostruzione
nei programmi di
riqualificazione urbana**



Copyright © MMXI
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4279-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2011

A Massimo e Livia

Indice

<i>Presentazione di Michele Talia</i>	p.	11
<i>Introduzione</i>	p.	19

PARTE PRIMA

Le condizioni di partenza

1. Trasformazioni insediative e nuova domanda abitativa	p.	27
1.1 La dinamiche recenti del processo di urbanizzazione	»	27
1.2 La geografia delle trasformazioni urbane	»	28
1.3 Riconversione funzionale e frammentazione urbana	»	33
1.4 L'evoluzione del settore abitativo	»	40
1.5 Il ciclo di vita del patrimonio edilizio	»	43
2. La lunga attesa di una riforma urbanistica	p.	47
2.1 La rigidità degli strumenti di pianificazione	»	47
2.2 Le contraddizioni del quadro normativo	»	50
2.3 Il contributo dell'unione europea allo sviluppo delle politiche urbane	»	52

PARTE SECONDA

Prove tecniche di innovazione

3.	Il laboratorio della riqualificazione urbana	p.	65
4.	Un decennio di sperimentazioni in Italia	p.	77
4.1	Il recupero delle aree centrali	»	77
4.1.1	<i>Siena: località Fontebranda</i>	»	79
4.1.2	<i>Genova: La darsena</i>	»	80
4.2	La riqualificazione della periferie	»	81
4.2.1	<i>Roma: Pigneto</i>	»	84
4.2.2	<i>Bari: San Paolo, Lama Balice</i>	»	85
4.3	Le aree dimesse	»	86
4.3.1	<i>Torino: Spina 1</i>	»	90
4.3.2	<i>Milano: Via Ribattino, area Maserati</i>	»	91
5.	Oltre la stagione dei programmi complessi	p.	93
5.1	La crisi delle risorse pubbliche	»	93
5.2	Il decentramento delle funzioni di regia	»	96
6.	Verso una nuova cultura del rinnovo urbano	p.	99
6.1	La riqualificazione ambientale del patrimonio ir-recuperabile	»	99
6.2	Nuove politiche e nuovi strumenti nella promozione degli interventi di rinnovo urbano	»	103
6.3	Il Piano Casa e l'urbanistica del fai da te	»	108

PARTE TERZA

I fattori di successo negli interventi di demolizione e sostituzione

7.	Una rassegna delle principali politiche europee	p.	113
7.1	La Francia: la politica di <i>renouvellement</i> e la legge Borloo	»	114

7.2	L'Inghilterra: le politiche di rigenerazione urbana	»	117
7.3	I Paesi Bassi: le politiche abitative e gli interventi di rigenerazione urbana	»	119
7.4	La Spagna: i programmi di riqualificazione dei quartieri	»	122
7.5	La Germania: le politiche di riqualificazione urbana (<i>Stadterneuerung</i>)	»	125
8.	Esperienze europee di demolizione a confronto	p.	133
8.1	La demolizione e sostituzione come metodo di studio	»	133
8.2	Programma Zuidwijk-Rotterdam	»	134
8.3	Programma Marzahn-Berlino	»	145
9.	Esperienze italiane di demolizione a confronto	p.	151
9.1	Programma Corea- Livorno	»	153
9.2	Programma Artom-Torino	»	158
9.3	Programma Giustiniano Imperatore-Roma	»	163
10.	Demolizione e sostituzione: risultati, problemi aperti e prospettive	p.	175
	<i>Bibliografia</i>	p.	181

Presentazione

di Michele Talia

Dopo una stasi che si è protratta fino agli ultimi anni del secolo scorso il dibattito urbanistico sembra essersi messo finalmente in movimento, indicando nuovi obiettivi e prospettive più attuali di ricerca a un'evoluzione disciplinare che aveva lungamente segnato il passo, soprattutto se confrontata a quella di Paesi che per troppo tempo abbiamo tentato inutilmente di emulare.

Tra le tante cause del nostro “ritardo” è possibile richiamare in primo luogo la rigidità imposta da una scuola giuridica che si richiama ancora al diritto romano, e che si affida alla certezza del quadro normativo e alla scarsa flessibilità del sistema di pianificazione, ma non possiamo fare a meno di ricordare che è stata la stessa matrice architettonica della cultura urbanistica italiana ad accentuare questa vocazione regolativa, facendo sì che il progetto della città si configurasse il più delle volte come un disegno particolareggiato dai tratti assai marcati, poco incline pertanto a registrare la domanda di cambiamento originata dalle dinamiche sociali ed economiche.

Per effetto di questo sviluppo ineguale la trasformazione delle città, che nel resto dell'Europa ha trovato nelle politiche di piano un fondamentale strumento di governo, è avvenuta in Italia in forme assai più disordinate e incoerenti, tanto che le esperienze acquisite nel campo delle grandi operazioni di rinnovo urbano – e che dunque prevedevano un ripensamento globale della dimensione, della struttura e della forma degli insediamenti – sono da noi piuttosto limitate, e denunciano un carattere che per molti aspetti può dirsi ancora sperimentale.

Nella riflessione che si sta finalmente sviluppando intorno a questi temi lo svolgimento di alcune attività di ricerca sta tuttavia contribuendo a ridurre il solco tra l'Italia e gli altri Paesi, con elaborazioni che puntano ad approfondire lo studio comparato degli interventi di riqualificazione urbana. In questo modo si tende a favorire una maggiore diffusione di procedure innovative e di buone pratiche, nella speranza che esse possano contribuire al successo di politiche pubbliche indirizzate al controllo e al miglioramento di un modello insedia-

tivo che è tuttora denotato da processi di urbanizzazione di notevole intensità.

Grazie ad una riflessione che ha ruotato intorno agli aspetti normativi, finanziari, gestionali e socio-economici di questa intensa attività di ristrutturazione urbana, si sta finalmente assistendo ad una crescente convergenza tra le principali scuole nazionali di pianificazione, tanto che nelle principali e più qualificate sedi di confronto disciplinare (riviste specializzate, congressi e convegni internazionali, AESOP, Biennale dell'urbanistica europea, ecc.) si assiste sempre più spesso alla presentazione di esperienze italiane di riqualificazione che sono finalmente in grado di superare le barriere culturali e linguistiche che ne hanno impedito finora la divulgazione.

Questa produzione scientifica e culturale di punta si deve soprattutto a una nuova schiera di studiosi che si è formata in molti casi proprio a partire da una rilettura dei risultati della programmazione complessa, ed è ad essi che ci si rivolge sempre più spesso per la messa a punto di tecniche rigorose e incisive di valutazione della efficacia e della sostenibilità delle politiche di piano anche in vista della sperimentazione di forme più equilibrate e trasparenti di collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

Per formazione e per motivi anagrafici Valeria Di Palma appartiene indubbiamente a questa generazione di ricercatori, e il volume che ho il piacere di presentare rappresenta una declinazione originale e convincente degli studi sulla riqualificazione urbana, che analizza in particolare il ruolo svolto in Europa dagli interventi di sostituzione edilizia come alternativa alla scelta di strade più convenzionali, e il più delle volte meno efficaci, quali quelle del risanamento del patrimonio edilizio o della razionalizzazione degli impianti urbanistici ereditati da un passato più o meno remoto.

Appare peraltro evidente che l'enfasi con cui è stato qui approfondito il tema della demolizione e della ricostruzione rappresenta un aspetto peculiare di una linea di ricerca che si propone di favorire il superamento di un carattere dominante e recessivo della nostra cultura urbanistica. E cioè di quel rapporto con la città esistente che ci ha impedito finora di affrancarci da una visione tradizionale e conservatrice delle trasformazioni urbane, che gli strumenti di pianificazione dovrebbero proporsi di governare in una linea di sostanziale "continuità".

Grazie a contributi di questo tipo la rigenerazione di quegli insediamenti che prima l'impulso alla polarizzazione indotta dal processo di industrializzazione, e poi la diffusione determinata dal decentramento hanno in molti casi violentato e stravolto può finalmente intraprendere percorsi innovativi, in grado cioè di prospettare la configurazione di un nuovo paradigma insediativo.

Nel libro di Di Palma il contributo più rilevante a questa transizione verso un differente scenario nel governo delle trasformazioni urbane è affidato a una rassegna sistematica delle innovazioni introdotte in materia di politiche urbane dapprima dall'Unione Europea, e poi dalla legislazione di alcuni Paesi quali la Francia, l'Inghilterra e i Paesi Bassi. Ma questo sguardo sulla dimensione internazionale della ricerca di una migliore capacità strategica e di gestione degli interventi pubblici è solo il primo passo di una riflessione che si spinge a indagare i fattori di successo (territoriali, sociali ed economici) degli interventi di rinnovo urbano che sono stati portati a termine nei diversi contesti territoriali, sociali ed economici.

Grazie all'osservatorio messo a punto dall'autrice l'esame dei casi di studio consente di evidenziare un ampio ventaglio di queste condizioni di favore, che prevedono tra l'altro la possibilità di elaborare una visione strategica di lungo periodo in cui collocare le specifiche operazioni di rinnovo; oppure la disponibilità, da parte dei diversi soggetti e attori delle trasformazioni programmate, di un livello omogeneo di conoscenze circa la valutazione dei costi e dei benefici prevedibili; o ancora l'esistenza di un'autorevole regia pubblica in grado non solo di gestire le procedure negoziali più complesse, ma anche di farsi carico del trasferimento dei residenti e delle attività economiche che saranno interessati dai processi di rigenerazione; o infine la volontà di affidarsi a strumenti condivisi e partecipati di formazione del consenso con riferimento alle forme del coinvolgimento degli abitanti che dovrà essere attivata durante l'attuazione degli interventi.

L'esame di questi casi esemplari di rinnovo urbano permette di entrare in contatto con autentici livelli di eccellenza della pubblica amministrazione e delle imprese più direttamente impegnate nei processi di trasformazione della città, e il racconto di queste sperimentazioni offre l'opportunità di mettere in luce le più importanti innovazioni nel campo della programmazione e della progettazione urbanistica. Si pensi in particolare alle procedure messe a punto per migliorare l'efficienza e la legittimazione delle *società miste*, ma anche alle for-

mule concepite per migliorare la redditività degli investimenti pubblici, oppure alle soluzioni mirate a garantire la *mixité* nei quartieri di edilizia pubblica, o ancora alle politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione, o infine alle forme spesso creative con cui si è perseguito il coinvolgimento dei residenti nei laboratori di quartiere, nei forum tematici e nelle assemblee cittadine.

Coerentemente con le argomentazioni che sono state sviluppate nella parte conclusiva del volume si può dunque avvalorare la tesi per cui la formula della demolizione e della ricostruzione di intere parti di città non costituisce più solamente una "ipotesi di scuola", ma rappresenta una strategia di intervento che può essere concretamente esaminata in una stagione delle politiche di riqualificazione urbana in cui l'attenzione degli amministratori e delle imprese tende a spostarsi sempre più spesso verso la città moderna e contemporanea. Qui tanto la qualità insufficiente del patrimonio edilizio e architettonico, quanto la frequente incoerenza dell'impianto urbanistico e delle reti infrastrutturali chiamano in causa visioni di piano più coraggiose e radicali, che non si arrestino di fronte alle rigidità imposte da un paradigma insediativo non più sostenibile.

Non si può fare a meno di segnalare a questo punto come tale argomentazione evidenzi contemporaneamente l'aspetto forse più problematico, ma anche quello più promettente della sostituzione edilizia: laddove infatti quest'ultima, per compensare i costi rilevanti della modificazione degli equilibri insediativi, e dunque degli interventi di demolizione e ricostruzione, deve affidarsi alla possibilità di innescare processi di densificazione che spesso appaiono improponibili nelle periferie fin troppo compatte che sono cresciute a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, è difficile pensare che la crisi dei quartieri "autosufficienti" della edilizia pubblica, o la dissennata espansione abusiva di molte città italiane (Roma inclusa) possano essere affrontate senza mettere in discussione le regole urbanistiche e gli equilibri più consolidati del mercato abitativo.

Anche andando oltre le suggestioni contenute nel bel libro di Valeria Di Palma, è forse utile chiedersi pertanto se la contraddizione apparente tra la necessità di ricorrere a forme più coraggiose di rinnovo urbano e l'assenza delle più elementari condizioni di fattibilità – che ha finora ostacolato l'affermazione nel nostro Paese di una cultura della riqualificazione urbana di stampo europeo – costituisca un dato permanente della nostra realtà insediativa, o se invece sia possibile

cogliere paradossalmente delle prospettive più incoraggianti proprio nei più recenti scenari che la crisi economica e urbana di questi ultimi anni sta disegnando.

Utilizzando questa particolare angolatura ci si potrebbe chiedere ad esempio se le ragioni del sostanziale insuccesso delle politiche di sostituzione edilizia siano imputabili, nel nostro Paese, al prevalere degli interventi di piccola dimensione, e se potremmo ottenere invece risultati assai più soddisfacenti se riuscissimo ad affrontare le trasformazioni urbane con politiche e strumenti caratterizzati da una scala adeguata e da un approccio integrato al governo del territorio.

Sviluppando questa argomentazione è possibile cogliere un'utile suggestione in una corrente di pensiero che si è sviluppata proprio in questi ultimi anni, e che tenta di associare il cambiamento del paradigma insediativo attualmente dominante alla ricerca di proposte innovative in grado di perseguire al tempo stesso il rilancio del sistema economico e il superamento della questione urbana che costituisce da tempo un ulteriore fattore depressivo della società italiana. Secondo questa lettura l'impulso alla polverizzazione che è stato sospinto negli ultimi decenni dallo *sprawl* urbano ha rappresentato per la struttura delle imprese e per l'organizzazione del territorio un importante agente di disgregazione dei settori produttivi e dei sistemi insediativi, comportando una più generale perdita di competitività delle attività economiche, e un accentuato degrado delle condizioni di vita della popolazione.

Oltre a tradursi in pratiche insediative che accentuano l'occupazione del suolo agricolo, la città diffusa comporta l'aumento progressivo del consumo delle fonti energetiche, con effetti particolarmente negativi per l'efficienza delle reti infrastrutturali, e per la qualità delle risorse naturali e del paesaggio. Ne consegue una graduale alterazione del rapporto tra l'uomo e l'ambiente in cui vive, e in definitiva anche la perdita progressiva di riconoscibilità del ruolo che è stato storicamente assegnato alla città.

Aderendo a questa peculiare interpretazione dei processi di urbanizzazione, e della capacità di questi ultimi di favorire o viceversa di contrastare una così marcata tendenza al declino, si può finalmente ipotizzare una svolta risoluta verso la "rottamazione" di parti considerevoli degli insediamenti peri-urbani sorti più di recente. Ciò a condizione, ovviamente, che l'adozione di un nuovo ordine urbano sia in grado di invertire la tendenza verso un'ulteriore tracimazione edilizia,

e possa contrastare la sfiducia con cui si è soliti accogliere le proposte che puntano ad un rinnovo urbano di intere parti di città.

Evidentemente l'eventualità che questo nuovo "sguardo" sulla città possa diventare pratica condivisa chiama in causa nuove riflessioni e più ambiziosi programmi di ricerca. Utilizzando fino in fondo le sollecitazioni contenute in lavori come quello presentato in queste pagine è infatti necessario spingersi oltre le pur ricche sperimentazioni compiute negli ultimi anni da amministrazioni, imprese e progettisti verso la valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili, la lotta al cambiamento climatico, la produzione di edifici passivi e la definizione di standard prestazionali più avanzati nel campo della mobilità e della tutela del paesaggio.

Anche in questo caso le prospettive di successo di queste innovazioni si affidano alla capacità di superare l'eccessivo localismo degli interventi, facendo in modo che i principi della sostenibilità riescano a sviluppare relazioni sinergiche con gli obiettivi del rilancio della produzione e della occupazione che la situazione di crisi che la nostra economia sta attraversando rende particolarmente urgenti.

Per cogliere fino in fondo l'importanza di questa sfida si tratta di affiancare ai bersagli più immediati individuati dagli interventi di demolizione e ricostruzione – ad esempio quello di sostituire il patrimonio edilizio più obsoleto e di minore qualità – finalità più complesse, e in grado di mobilitare interessi più vasti di quelli che sono riferibili esclusivamente al settore delle costruzioni o al mercato immobiliare. Il valore aggiunto di questi nuovi orientamenti di ricerca tende ad esempio a coniugare i benefici del miglioramento edilizio a quelli, ben più ardui, ma anche più promettenti, della trasformazione urbana, laddove i vantaggi resi possibili dalla ottimizzazione delle prestazioni energetiche di un nuovo edificio sapranno sommarsi a quelli, molto più rilevanti, che si è in grado di conseguire invece grazie alla adozione di un nuovo impianto urbanistico (un migliore soleggiamento e una più efficace ventilazione dei corpi di fabbrica, il recupero delle acque piovane, l'introduzione di isole ecologiche, la razionalizzazione della sosta veicolare, ecc.) e ad una drastica riduzione degli spostamenti, soprattutto di quelli che dipendono più direttamente dalla mobilità privata.

E' ragionevole supporre che la ricerca di settore potrà rivelarsi determinante ai fini di questo considerevole ampliamento del numero e della rilevanza delle questioni che saremo in grado di associare al superamento degli attuali processi di declino (dell'economia nazionale e,

più in particolare, di quella urbana); sempre che, naturalmente, tali contributi cognitivi sappiano favorire la costituzione di nuove alleanze tra i portatori di interesse (il sistema delle imprese, la pubblica amministrazione, le *elites* tecnico-professionali e, naturalmente, i cittadini) con cui perseguire più ambiziosi traguardi di crescita e un nuovo paradigma urbano.

Nella prospettiva indicata l'autrice di questo volume, e con lei quella nuova generazione di studiosi cui abbiamo fatto riferimento in precedenza, sapranno offrire un contributo che potrà rivelarsi decisivo per il superamento della spirale negativa che minaccia le nostre città e la nostra società. Le competenze e lo straordinario impegno che a tale proposito si rendono necessari dovranno dimostrare che questa dinamica recessiva potrà essere contrastata solo ricorrendo a un'azione comune, mettendo in atto una strategia che sappia affrontare contemporaneamente le criticità del sistema economico e quelle denunciate dal nostro modello insediativo.

Introduzione

La città contemporanea, dopo aver alterato in misura significativa le matrici insediative ereditate dalle precedenti stagioni attraversate dal processo di urbanizzazione, avverte oggi l'esigenza di definire politiche di riqualificazione urbana sulla città esistente che favoriscano un superamento della contrapposizione ideologica tra le politiche di conservazione e le operazioni più radicali di rinnovo urbano.

L'importanza di tale compito è testimoniata proprio dalla gravità del conflitto che tende a manifestarsi tra le esigenze della modernizzazione economica e sociale, che ha individuato nella città un terreno cruciale di sperimentazione, e l'impianto urbanistico incoerente e non razionalizzabile – se non con interventi particolarmente energici di demolizione e sostituzione – che caratterizza una parte considerevole degli insediamenti sorti a partire dal secondo dopoguerra, (e che di quell'impulso innovatore costituiscono probabilmente i principali avversari).

In tale contesto il riferimento alle esperienze europee avviate negli anni Sessanta e Settanta, e alla fase assai più recente dei Programmi Complessi sperimentata in Italia a partire dagli anni Novanta, si rivela fondamentale per il superamento della rigidità della strumentazione urbanistica tradizionale, che soprattutto nel nostro Paese costituisce un fattore di particolare criticità.

In un contesto sottoposto ad una rapida evoluzione, un particolare impegno ha riguardato l'innovazione delle politiche abitative, che dopo aver privilegiato i temi riguardanti la regolazione del mercato edilizio - e quindi sia la produzione di alloggi a basso costo in aree periferiche, sia la previsione di finanziamenti e agevolazioni per le

famiglie più disagiate - ha fornito utili risposte alla necessità di affrontare il problema della casa con approcci più integrati.

Il punto di partenza di un percorso di ricerca che voglia affrontare queste problematiche è rappresentato indubbiamente dalla consapevolezza, diffusa in modo pressoché omogeneo tra tutti i più importanti studiosi, che le trasformazioni urbane che hanno investito le città europee hanno prodotto un cambiamento radicale nel volgere di pochi decenni. Si è passati dalla città moderna, regolata da una disciplina urbanistica a prevalente natura prescrittiva, alla città contemporanea, frutto di una espansione della periferia dovuta a diversi fattori: la sostituzione delle attività produttive ad opera dei processi di terziarizzazione, l'innovazione tecnologica, lo sviluppo dell'edilizia pubblica, l'esplosione del fenomeno della motorizzazione privata, la frammentazione della regia pubblica, il cambiamento sociale sospinto dai flussi immigratori. Tutti questi aspetti hanno aumentato il processo di suburbanizzazione, portando inevitabilmente ad una perdita della riconoscibilità della città e ad una sempre maggiore difficoltà di individuarne i confini, oltre ad un disagio sociale sempre più in crescita a causa di una più spiccata polarizzazione centro-periferia.

All'interno della città, e in ogni sua parte (centro storico, città consolidata e periferia), si è venuta a creare una domanda di trasformazione che a partire dagli anni Novanta ha visto questi luoghi diventare aree-laboratorio per l'applicazione dei "Programmi Complessi". Questi nuovi strumenti, introdotti dall'Unione Europea, hanno avuto nei diversi Paesi una evoluzione diversa. Mentre alcuni contesti nazionali sono riusciti a sfruttare le opportunità offerte da tali politiche, anche per una cultura più avanzata nel settore della riqualificazione urbana (come la Francia, l'Inghilterra l'Olanda o la Germania), in altri Paesi come l'Italia essi sono stati accolti con una relativa lentezza fino a diventare con il tempo delle pratiche "collaudate", capaci di risolvere i disagi prodotti sia da una strumentazione rigida come il "vecchio" sistema di pianificazione nazionale, sia dalle recenti situazioni insediative, che erano bisognose di programmi capaci di promuovere nuovi modelli di intervento.

Questi strumenti, nati come programmi di breve-medio termine e indirizzati alla soluzione dei problemi di piccole parti di città, si sono rivelati risolutivi nel caso di specifiche criticità, ma naturalmente in-

capaci di provvedere ad una più ampia, necessaria e generale pianificazione territoriale.

La lentezza con cui le amministrazioni hanno assimilato i programmi complessi, non tanto per i difetti costitutivi insiti nella loro programmazione, quanto per l'assenza di una adeguata preparazione culturale da parte degli operatori, si è rivelata particolarmente negativa per gli ingenti costi finanziari causati dai ritardi che si sono registrati nella attuazione degli interventi.

Pur tenendo conto di questi limiti significativi non si può negare che il ricorso ai programmi complessi ha trovato un terreno fertile nelle ricorrenti situazioni di *empasse* in cui le politiche urbanistiche incorrevano lungo il cammino, per cui un numero crescente di amministrazioni locali ha utilizzato questi strumenti per procedere più speditamente alla modificazione del proprio sistema di pianificazione, e per stringere accordi più vantaggiosi con i soggetti e gli attori delle trasformazioni urbane. Per questo stesso motivo l'attrazione esercitata dai nuovi paradigmi di intervento non sembra destinata a durare molto a lungo, e questo non solo per la contrazione dei trasferimenti dallo Stato utilizzabili per il loro finanziamento, ma anche, e soprattutto, perché gli elementi di novità introdotti nell'ordinamento sono suscettibili di trasformarsi rapidamente in pratica ordinaria, perdendo in questo modo la capacità di amplificare l'attitudine delle scelte di piano di infrangere regole consolidate e di proporre nuove visioni strategiche.

Ma se la prima stagione dei Programmi Complessi può dirsi giunta probabilmente alla fine, l'accumulazione di proposte e di buone pratiche che essa si lascia alle spalle non sembra aver risposto efficacemente a tutti gli interrogativi posti da contesti insediativi molto diversi, ma che esprimono comunque una domanda pressante di riqualificazione. Ma c'è di più; questi programmi, pur essendo innovativi rispetto ai protocolli definiti in precedenza dalle esperienze di recupero compiute sul patrimonio edilizio esistente (in prevalenza storico), non contengono al loro interno le premesse di una riqualificazione radicale e, almeno nel nostro Paese, sono stati usati più per risanare e riorganizzare impianti urbanistici con atteggiamento conservativo, che non per aderire ad una politica di rinnovo urbano che almeno in alcuni casi sembra costituire la sola risposta efficace ai problemi della città.

Che un nuovo approccio alla riqualificazione sia possibile è tuttavia confermato dalle esperienze condotte ormai da tempo in numerose situazioni europee, che potrebbero fungere da riferimento per introdurre anche in Italia dei programmi di iniziativa pubblica che inseriscano al loro interno la demolizione e sostituzione come componente fondamentale delle politiche urbane. Si tratta di una riflessione e di un contributo di ricerca che possono giungere in un momento opportuno, almeno se si pensa che il nostro Paese sta attraversando un momento di stallo, nel quale si stanno moltiplicando gli studi che cercano di effettuare un bilancio su oltre un decennio di sperimentazione¹, e in cui non è ancora chiara la direzione che è opportuno intraprendere in vista del varo di nuove politiche urbane.

In linea con queste finalità più generali il contributo presentato in queste pagine è orientato a rispondere alle seguenti finalità:

- L'individuazione dei caratteri peculiari delle trasformazioni insediative che si sono affermate a partire dagli anni Ottanta;
- La valorizzazione della possibilità/necessità di fornire risposte radicali alla crisi della città contemporanea attraverso la sperimentazione di formule innovative di rinnovo urbano;
- Le analisi dei modelli di demolizione e ricostruzione sperimentati in Europa, anche al fine di verificare la presenza di procedure e soluzioni progettuali applicabili anche al contesto italiano.

La prima parte del testo è incentrata sul cambiamento della città maturato nell'ultimo ventennio, e sulle cause politiche, economiche e sociali che hanno alimentato il processo di urbanizzazione, con i conseguenti fenomeni di sub-urbanizzazione e di ulteriore estensione delle aree metropolitane. All'interno dei molti problemi che affliggono la città, l'invecchiamento del patrimonio residenziale tende ad assumere un rilievo crescente, specialmente per quanto riguarda il comparto pubblico, che non è stato quasi mai sottoposto a manutenzione nel corso degli anni, e che si trova oggi in bilico tra la prosecuzione dei

¹ Al riguardo vedi: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*, Arti grafiche friulane, 2006. Lingua V., *Riqualificazione urbana alla prova*, Alinea Firenze, 2007.

fenomeni di obsolescenza e la possibilità (opportunità) di impegnativi interventi di riqualificazione.

La seconda parte è invece dedicata alla descrizione delle risposte più significative fornite dalla disciplina urbanistica strumenti di pianificazione alle esigenze di trasformazione postulate dalla città. Oltre ad analizzare il modo in cui il “vecchio” piano si è scontrato con la difficoltà di intervenire in ambiti urbani densamente *presidiati* da funzioni e interessi sovente conflittuali, è stato descritto lo scenario politico-amministrativo ed operativo in forte mutamento nel quale sono nati i programmi complessi, “segnati” fin dall’inizio dall’esigenza di mettere a punto degli strumenti che fossero in grado di intervenire in ambiti territoriali che presentavano problematiche molto diverse, e al tempo stesso di essere integrativi rispetto a quelli più tradizionali.

Questi nuovi strumenti, calati in una pluralità di contesti urbani (centri storici, periferie e aree dismesse) hanno avuto, per tutti gli anni Novanta, un ruolo importante, che però ha lasciato un “vuoto” per le future politiche pubbliche in materia di riqualificazione.

Una lettura più approfondita di questi programmi e di alcuni casi esemplari è stata utilizzata per pervenire ad una “griglia concettuale”, che nella parte terza è stata impiegata per passare in rassegna i casi europei presi in esame, e per disporre di un metodo di sperimentazione da applicare ad alcuni casi italiani.

Questa analisi si è attestata su alcuni temi di specifico interesse relativi al confronto con le più importanti modalità di intervento sperimentate in Europa, ed è stata finalizzata a verificare e a mettere a confronto le modalità di intervento e i meccanismi procedurali, economici e di incentivazione al fine di definire alcuni elementi utili per la successiva costruzione di indirizzi di intervento di livello nazionale e locale. Le categorie concettuali prese in considerazione hanno riguardato principalmente la definizione dei livelli prestazionali e le modalità di intervento con cui si è tentato di innescare forme di competitività tra soggetti privati, nonché i modelli di aggregazione della proprietà immobiliare che sono stati ritenuti elementi caratteristici in vista del trasferimento delle pratiche innovative in una situazione a regime.

Coerentemente con questi indirizzi di ricerca sono state selezionate e approfondite due esperienze di riabilitazione urbana che hanno fatto ricorso a politiche di demolizione e ricostruzione. Più in particolare si

è prestata una particolare attenzione: alla coerenza/compatibilità con la pianificazione generale vigente; alle forme di coordinamento adottate sia in termini di regolazione dei rapporti tra i soggetti coinvolti, e sia in relazione all'attivazione di elementi di convenienza, alla capacità di autofinanziamento dei programmi di sostituzione edilizia in ragione della scarsità di risorse pubbliche; alla definizione dei livelli di sostenibilità economica, sociale ed ambientale; agli elementi di ripetibilità del modello.

PARTE PRIMA
LE CONDIZIONI DI PARTENZA

1. Trasformazioni insediative e nuova domanda abitativa

1.1 Le dinamiche recenti del processo di urbanizzazione

Le città europee fino al 1800 hanno guidato più di altre il processo di concentrazione urbana. In quegli anni in Europa esistevano 29 delle prime 100 città al mondo e nel 1950 erano diventate 36 mentre ora tra le prime trenta agglomerazioni mondiali solo due si trovano nel vecchio continente, Londra e Parigi.

Analizzando questo scenario si può capire come proprio in Europa esistevano le condizioni ottimali affinché la diffusione urbana si potesse affermare.

Se si pensa che la distanza media tra agglomerati di almeno 10mila abitanti è di 16km, escludendo la Russia, contro i 29 dell'Asia e i 48 degli stati Uniti¹ e che una rilevante quota della popolazione, oltre il 60%, vive in insediamenti di dimensioni inferiori ai 500mila abitanti, diversamente da altri paesi come l'Asia e il Nord America dove gli agglomerati urbani superano i dieci milioni di persone, si può capire come proprio in Europa l'esistenza di questa densa e consolidata armatura urbana, che consiste in centri di piccole dimensioni e con funzioni diversificate, ha agevolato lo sviluppo della dispersione degli insediamenti. Anche nel nostro paese città piccole e medie, ampiamente dotate di servizi alle persone e alla imprese, hanno rappresentato un tessuto ottimale per la proliferazione di insediamenti sparsi che hanno potuto fare riferimento a questi nodi in termini di commercio, servizi scolastici, sanitari, finanziari ed amministrativi. Lo sparpagliarsi delle città sul territorio in termini di residenza, funzioni economiche ed infrastrutture di comunicazione ha così completamente modificato la forma delle città. "Alla città compatta che abbiamo conosciuto per centinaia di anni, ricca di funzioni ampiamente diversificate e capace di intense relazioni, si è andato progressivamente sostituendo un nuovo paesaggio urbano". (Galanti 2009).

Accade così che se alla fine dell'Ottocento solo il 10% del mondo era urbanizzato, oggi la popolazione che risiede in ambito urbano ha superato l'80%. Di questa la maggior parte vive in periferia, in quelle borgate che fino a poco tempo fa erano considerate luoghi di architettura.

¹ BAGNASCO E LE GALES, 2001, pp. 74-75.

ture spaventose o di abusivismo edilizio la cui incoerenza architettonica oggi non stupisce più.

I processi che si possono rintracciare nel cambiamento della città sono essenzialmente tre e si sono sviluppati parallelamente: il primo è un fenomeno tradizionale di espansione e di *sprawl* della città centrale verso l'esterno; il secondo è un fenomeno di conurbazione di centri intermedi, che si sono saldati fra di loro dando vita a strutture urbane interrelate; il terzo infine è un fenomeno di discesa a valle degli insediamenti dei territori pedemontani. Questi fenomeni hanno dato forma ad una nuova "città" che non è la degradazione della città moderna, ma bensì un'altra cosa la quale deve essere indagata come un fenomeno che è insieme esito del passato e anticipazione del futuro. (Balducci 2000)

In questa città la società come organizzazione/organismo tende a rispecchiare le modalità attraverso cui le diverse culture interagiscono tra loro. Il fatto che il caos urbanistico non sia più considerato un elemento anomalo deriva dalla circostanza che la città tende a rispecchiare non solo gli stili di vita attuali ma anche il complesso delle interazioni tra gli individui. Le moderne società si caratterizzano, oltre che per un livello elevato di complessità anche per il grado di permeabilità nei confronti dell'ambiente esterno. Questo implica che la città, gli individui, e le organizzazioni che ad essi si riferiscono si strutturano in modo tale da dar luogo a città non più inquadrabili all'interno degli schemi tradizionali, ma configurabili secondo criteri di flessibilità intesa come gamma delle possibilità o delle scelte potenziali che la struttura urbana può offrire.

1.2 La geografia delle trasformazioni urbane

La divisione tra città e campagna che fino a pochi anni fa si poteva rintracciare nelle maglie e nella tradizione delle città europee ha perso la sua netta distinzione per un effetto di urbanizzazione che ha modificato radicalmente il suo disegno.

L'espansione della periferia, sia pubblica che privata, sia di previsione che spontanea, sta ulteriormente accentuando i fattori diffusivi presenti nella sua geografia urbana.

Alla base del processo di urbanizzazione Europea, si possono identificare alcuni elementi simili, ma non uguali, per ogni paese.

Il primo elemento si riferisce a quei fattori fisici, geografici e naturali che sono insiti nella natura dei luoghi². Come è noto, la geografia del territorio influenza da sempre i processi di urbanizzazione: ad esempio la scelta di urbanizzare un territorio può dipendere dal grado di esposizione rispetto al sole o dai condizionamenti morfologici, così come dalla presenza di vie di comunicazione naturali e non. Ma costituisce esempio di urbanizzazione anche la presenza di agglomerati filiformi ai margini delle grandi arterie cittadine.

Un altro elemento estremamente importante va rintracciato nelle dinamiche demografiche e nel cambiamento sociale che, a partire dagli ultimi anni, sta modificando in modo sostanziale sia la domanda di trasformazione urbana, sia le modalità attraverso le quali si manifesta la formazione di nuove quote di fabbisogno. L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno in continua crescita nei paesi cosiddetti sviluppati con ripercussioni sia sulla sfera economico-sociale che politico-culturale, su cui poi si innestano una serie di implicazioni a carattere intergenerazionale (si pensi al dibattito sulle problematiche del sistema pensionistico).

E' solo il caso di ricordare che, secondo le più recenti previsioni, l'Italia conterà nel 2011 circa 11,8 milioni di persone con età superiore ai 65, con una popolazione anziana che costituirà il 20,8% della popolazione totale. Ma non vanno sottovalutate neanche le dinamiche legate alla presenza di nuove forme sociali come le famiglie mononucleari (molto spesso anziani con redditi minimi vivono in case non di proprietà), gli studenti fuori sede che non sono oggetto di interventi specifici volti a soddisfare la domanda abitativa, gli immigrati e quanti sono costretti per lavoro a spostamenti rilevanti³. Il riscontro

² Sull'argomento (Vidal de la Blanche, 1992; Febbre, 1980; Blanchard, 1992; Poëte, 1958): gli studi sulla geografia urbana hanno messo in luce, in particolare, il ruolo del sito naturale (il luogo originario di sviluppo urbano che consente un insediamento protetto: un guado o un'ansa del fiume, un insenatura lungo una costa, e quello della posizione naturale (uno spazio che facilita le relazioni con il contesto, con l'intorno, le comunicazioni, l'accessibilità: una costa raggiungibile via mare e via terra, una pianura tra mare e montagna, una confluenza tra più valli).

³ Le persone che vivono sole sono circa 5,3 milioni (Istat 2001), tra queste il 53% (2,8 milioni) è costituito da persone anziane. Il 32% è costituito da persone con più di 75 anni (1,7 milioni). Il 18% degli *over 65* vivono in affitto spesso con

quantitativo di queste dinamiche “v. Tab. 1.2.a” evidenzia, almeno in parte, la maggiore incidenza del fenomeno della occupazione del patrimonio edilizio da parte di cittadini non residenti (immigrati, studenti fuori sede, ecc...) nei grandi comuni italiani: i dati mostrano come il 10,7% delle abitazioni siano occupate da non residenti, con punte anche più alte in particolare nelle grandi città del Sud. Un altro fenomeno che merita di essere sottolineato è quello del movimento migratorio interregionale che in Italia, dopo un calo registrato nella prima metà degli anni Novanta, ha ripreso a crescere a partire dal 1995 subendo anche modificazioni dal punto di vista geografico.

Ed infatti, nelle regioni Nord occidentali, nel Nord-Est e nel centro tale fenomeno può dirsi sostanzialmente stabile, con il mezzogiorno che ha invece accentuato il proprio contributo ai flussi interregionali, tanto che il saldo migratorio tra le regioni meridionali e il resto dell'Italia risulta marcatamente negativo⁴.

una pensione sociale. Oltre agli anziani ogni anno ci sono almeno circa 40mila separati di cui il 35% vive da *singol* ed è in cerca di una abitazione, spesso in affitto. Negli ultimi anni hanno creato una domanda abitativa sempre più crescente gli studenti fuori sede senza di rimando avere un'offerta adeguata dalle politiche per la casa. Ogni 100 studenti il 19,4% sono iscritti ad un corso di laurea la cui sede è fuori dalla regione di residenza, pari ad oltre 320mila studenti. I flussi migratori all'interno delle regioni italiane da parte degli studenti fuori sede sommati ai lavoratori stranieri in trasferta occupano all'incirca 450mila abitazioni pari al 10% dello *stock* abitativo occupato dai non residenti censito dall'Istat nei grandi comuni.

⁴ Sull'argomento (ANCI- CRESME), il numero complessivo dei trasferimenti di residenza tra regioni diverse è passato da 292 mila nel 1991 a meno di 279 mila nel 1994; negli anni successivi la mobilità interregionale ha ripreso a salire, arrivando nel 2000 a un massimo di 359 mila trasferimenti, ridiscendendo a 320 mila trasferimenti nel 2001. Anche la geografia del fenomeno risulta mutata. Nelle regioni nord-occidentali il numero degli iscritti provenienti da altre regioni è aumentato nel periodo 1997-2001 solo leggermente (+ 2 per cento), mentre nel Mezzogiorno si è assistito a un calo, particolarmente accentuato nelle Isole. Nel Centro dopo alcuni anni di crescita costante del fenomeno, nell'ultimo anno si è osservata una lieve flessione del saldo, mentre nel nord-ovest si è avuto un aumento assai modesto (da 10,3 a 10,9).