



atelier 9

**RIGENERAZIONE DEI QUARTIERI:
ESPERIENZE EUROPEE
A CONFRONTO**

Coordinatore: *Giovanni Laino*

Discussant: *Cristina Bianchetti e Gabriele Pasqui*

La pubblicazione degli Atti della XVII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella presente pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli “Atti della XVII Conferenza nazionale SIU, L’urbanistica italiana nel mondo”, Milano 15-16 maggio 2014, Planum Publisher, Roma-Milano 2014.

© Copyright 2014



Roma-Milano

ISBN 9788899237004

Volume pubblicato digitalmente nel mese di Dicembre 2014

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

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

Giovanni Laino

Per l'Atelier animato nell'incontro annuale della SIU a Milano nel maggio 2014, già dalla selezione dei paper e nella discussione fatta insieme sono stati molto preziosi i contributi offerti da Cristina Bianchetti e Gabriele Pasqui che hanno svolto il ruolo di discussant. Con loro, oltre ai relatori nella sessione sono intervenuti anche diversi esperti e funzionari pubblici fra cui Paola Casavola la cui cortese presenza ha forse segnato una qualche rilevanza di questi argomenti per l'agenda delle politiche urbane in Italia oggi. Volendo dare un contributo per provare una diversa organizzazione dei lavori in modo che gli incontri fossero effettivamente occasioni di scambio e discussioni più che esposizione di sintesi troppo spesso compresse, dopo la selezione fatta fra oltre venti proposte, nelle giornate SIU sono stati discussi otto paper, di ricercatori provenienti da una decina di sedi, cercando di trattare direttamente le questioni senza illustrare i casi. A parte un paio di contributi le proposte si sono concentrate su esperienze italiane.

Con l'atelier ci si è proposti di raccogliere e confrontare testimonianze e valutazioni dopo alcuni decenni in cui, nelle città italiane, vi è stato un tentativo di europeizzazione delle politiche di rigenerazione dei quartieri, che partivano da una serie di assunti, più o meno espliciti, adottati dai decisori e dagli attuatori delle politiche. Il confronto fra approcci, categorie, esiti è sempre molto utile ma sembra evidente la necessità di superare visioni manualistiche che non di rado la stessa Unione Europea suggerisce (Mittner). Le promesse dell'approccio *place based*, quelle della pur contenuta apertura dei processi decisionali con forme di partecipazione degli abitanti, gli auspici per l'implicazione di soggetti del terzo settore, di esperti dell'università, fondati soprattutto sulla fiducia nell'interazione fra diversi saperi e punti di vista (oltre quindi l'opportunità di coinvolgere attori per prevenire loro possibili opposizioni), l'evocazione di

un approccio tendenzialmente integrato con rilevante attenzione alle dimensioni economico sociali, sono stati criteri assunti da centinaia di programmi e progetti. Certo si è trattato anche di una moda, una pratica che si è diffusa con tratti di opportunismo per ottenere la concessione dei finanziamenti europei, nazionali o regionali, messi a concorso con bandi che avevano criteri almeno parzialmente competitivi. Oggi sono mature le condizioni per condividere una riflessione, critica e seria di queste esperienze e considerare le prospettive. Un ripensamento che eviti valutazioni sommarie e ricostruzioni non generalizzabili. Da anni ci sono diverse evidenze empiriche per constatare una marginalizzazione dell'approccio integrato. Tranne significative esperienze realizzate più visibilmente a Torino e (in modo molto contenuto) in diverse altre città, questa impostazione sembra essere stata relegata prima ancora di poter dare prova di efficacia. Pur avendo avuto una breve stagione favorevole, più o meno seriamente assunta dalle amministrazioni pubbliche relativamente alle diverse condizioni dei tanti contesti, ormai da alcuni anni i pochi programmi ideati secondo un qualche riferimento più o meno esplicito a tale approccio hanno un ruolo sostanzialmente marginale nell'insieme delle iniziative messe in campo dalle amministrazioni. Come ha fatto ben notare Bianchetti nella discussione le condizioni sono molto cambiate e bisogna comprendere sino in fondo il nuovo contesto. Occorre fare uno sforzo di lungimiranza per cogliere le direzioni verso cui la crisi sta orientando il senso delle domande sociali e delle priorità. Bisogna essere vigilanti verso scelte che cercano risposte alle gravi difficoltà che viviamo proponendo semplificazioni che hanno già dato esiti del tutto insoddisfacenti. Come segnala la riflessione di Casu, vanno chiarite e superate le contraddizioni fra intenzioni dichiarate e sollecitazioni obiettivamente agite con i bandi come con la riproposizione di una logica di



intervento tutta interna alla cultura delle opere pubbliche fisiche che domina praticamente tutti gli uffici degli enti locali in Italia. Senza disconoscere il portato delle innovazioni suggerite dalle iniziative comunitarie va evitato una sorta di provincialismo che disconosca alcune peculiarità dei contesti urbani italiani (Badiani, Savoldi) sino a riconsiderare profondamente alcune scelte che risultano superate.

Questa problematica è una di quelle ove sono stati più frequenti i casi di esercizio della terza missione dei ricercatori universitari che hanno declinato in modi diversi un profilo italiano di agente di sviluppo impegnato nei programmi locali: una figura risultata complessivamente del tutto minoritaria e non bene accolta nelle amministrazioni locali (Ciaffi, Saporito, Fubini; Cottino). Questo perchè si tratta di problematiche rilevanti per le città che riconoscono ancora nei quartieri la presenza di quote rilevanti di patrimonio da custodire e rivalorizzare (Orioli), luoghi di concentrazione di persone che sopportano particolari condizioni di povertà ed esclusione ma anche territori di opportunità ove va necessariamente affrontata la crisi trovando il modo di trattare domande sociali provando in ogni modo a sollecitare il protagonismo dei gruppi e l'attivazione delle persone (Cottino). Questo in un paese ove, a parte una variegata serie di strumenti occasionali, non sono state disegnate e quindi neanche attuate politiche urbane. Città ove, tranne pochi casi, negli ultimi venti anni, buona parte delle attività di trasformazione urbana si sono realizzate al di fuori se non in contraddizione degli strumenti di piano, spesso anche per limiti di questi stessi strumenti (Pontrandolfi).

Le condizioni in cui si trova il patrimonio edilizio e urbanistico dei quartieri popolari, spesso (ma non sempre) costituito soprattutto da edilizia pubblica non venduta ai residenti, in diversi casi sono state trattate ipotizzando - come in Francia

(Bertagnini) soluzioni tipo l'abbattimento di fabbricati. In Italia questo tipo di intervento è stato realizzato e considerato proficuo solo poche volte. In diverse città sono state ipotizzate proposte di demolizione di singole torri, vele e grandi edifici abbandonati senza disporre di studi di fattibilità e di scenario seri e verificati. Questo mostra che per diverse amministrazioni risulta importante affermare simbolicamente una qualche discontinuità rispetto alle amministrazioni precedenti anche con gesti plateali: le esigenze di una comunicazione pubblica forte e semplificata superano quelle di una considerazione attenta e accurata dei diversi aspetti dei problemi. L'iniziativa di Renzo Piano sul rammento delle periferie cerca di rimettere in luce la questione di molti quartieri in crisi. Si tratta evidentemente di situazioni molto diverse. Se un qualche grado di relativa concentrazione di popolazioni con diversi problemi di povertà e integrazione sociale è diffuso in molte città, più rara o comunque circoscritta a limitate insule socio geografiche è la presenza di gruppi con problematicità pluridimensionale, famiglie che già vivono in condizioni di cronicizzazione dell'esclusione o a forte rischio di scivolamento in situazioni di abbandono.

Si può dire che molte esperienze hanno fatto maturare considerazioni, non prive di elementi di autocritica, che sollecitano l'impegno verso un orientamento che Pasqui definisce di sperimentalismo realista, competente, laicamente capace di proporre e utilizzare strumenti e dispositivi diversi, contingentemente individuati, per realizzare, magari in team misti, con amministratori, funzionari e gruppi di abitanti effettivamente rappresentativi, interventi di attivazione e rigenerazione dei quartieri disagiati. I paper selezionati, ovviamente molto parziali e poco rappresentativi dell'insieme, non intendono concentrare l'attenzione sull'anatomia di una sconfitta per una vicenda che andrebbe ancora

meglio valutata. Anche da queste testimonianze c'è molto su cui riflettere potendo rielaborare i caratteri più convincenti di approcci, metodi e dispositivi utili. Tutto questo però va fatto ripensando all'innovazione in modo critico e non ingenuo o peggio seguendo un orientamento opportunistico. È forte la consapevolezza che sono cambiate le condizioni, le logiche spaziali, i valori e le gerarchie; emerge con forza una nuova questione urbana entro cui vediamo la progressiva articolazione della divisione sociale dello spazio che presenta caratteri nuovi mescolati a tratti antichi. Fra quei ricercatori più prossimi ai cantieri del policy design è maturo un orientamento critico, responsabile, possibilista che porta ben oltre le ingenuità della progettazione ideativa, che è comunque ancora ben presente in molti gruppi di lavoro. Ci si trova dentro una condizione che presenta istituzioni di governo in gravi difficoltà con una crisi che sembra anche cognitiva, di fiducia. Una condizione che fa pensare che siano agenti fattori di decapitazione istituzionale di queste organizzazioni che sembrano schiacciate su livelli di efficacia molto bassi.

Nella fase attuale, quando non si vedono significativi segnali di svolta e superamento della crisi, le città sono strumento e teatro privilegiato della trasformazione che è pluridimensionale: economico sociale ma anche cognitiva, di fiducia, di capacità di visione aggregante e motivante. La disponibilità dei fondi europei del ciclo appena avviato e la necessità di ripensare il governo delle città metropolitane potrà mettere in luce le domande che emergono non solo dai quartieri più noti presenti nelle periferie urbane consolidate ma anche quelle enclave delle periferie dei centri minori ove molte famiglie vivono ai margini. In questo contesto ci sono buoni argomenti per chiedere di porre attenzione all'agenda urbana che non va intesa ancora una volta come elenco di opere pubbliche, retoricamente riferite a

green economy, smart city, ma va immaginata e costruita come un quadro di rilancio di politiche di riqualificazione di territori, spesso a partire più dal trattamento delle domande e dei contenuti invece che dalla opportunità di riuso dei contenitori.

Gli urbanisti dovrebbero fare uno sforzo: senza sminuire la rilevanza di una professionalità che si spende nel disegno e nell'attuazione di strumenti per il governo del territorio, potrebbero aprire, più di come hanno in parte già provato con alcuni corsi di laurea, alla formazione di profili meglio preparati e disposti per occuparsi in modo competente di strategie, organizzazione di processi pluriattoriali, promozione e controllo di percorsi amministrativi, accompagnamento e attivazione di soggetti locali, sostegno e promozione del lavoro di rete. La stessa SIU quindi dovrebbe sollecitare di più, gli accademici, i decisori e gli altri interlocutori a riformulare secondo questo orientamento i contenuti dei percorsi formativi.



As regard to the workshop related to the SIU annual meeting held in Milan during the month of May 2014, starting from the selection of the papers and from the collective discussion, the contributions from Cristina Bianchetti and Gabriele Pasqui, which both acted as discussant, were very valuable. Apart from them, and in addition to the speakers of the session, they were joined by experts and public officials, including Paola Casavola, whose presence probably indicated the relevance of these topics as regard to the agenda of the urban policies in Italy today. With the aim to give a contribution to try a different organisation of the work so that the meetings were actually opportunities for interactions and exchanges rather than synthetic presentations, too often compressed, after the selection made between more than twenty proposals, during the SIU days eight papers were discussed, by researchers from almost ten locations, trying to debate directly the questions without illustrating the cases. Apart from a couple of contributions, the proposals were focused on Italian experiences.

The aim of the workshop was to collect and compare evidences and evaluations after some decades in which, in the Italian cities, there was an attempt for Europeanisation of the policies of regeneration of the neighbourhoods, starting from a set of assumptions, more or less explicit, adopted by decision makers and by the actuators of the policies. The comparison between different approaches, categories, outcomes is always very useful but it is evident the need to overcome "manual" visions which often European Union itself suggests (Mittner).

The place based approach promises, related to the partial openness of the decision making process to inhabitants, the auspices related to the engagement of third sector organizations, of university experts, in particular based on the confidence in the interaction between different forms of knowledge and points of view (in addition to the opportunism to involve actors to prevent their potential opposition), the evocation of an integrated approach with a considerable attention to economic and social dimensions, were all criteria adopted in relation to hundreds of programmes and projects. It was certainly also a trend, a common practice having in part an opportunism nature, with the aim to obtain the grant of European, national or regional financing, through competition within a frame of tenders in part based on competitive criteria. Today the conditions are ripe to share a critical and serious reflection about the mentioned experiences, as well as to consider the potential prospects. A reflection in order to prevent rough assessments and reconstructions which cannot always be generalized.

For years there have been empirical evidences which allowed to ascertain the marginalisation of the integrated approach. Apart from significant experiences which took place in particular in Turin, and in part in other cities, it appears that this approach was put apart without having the possibility to demonstrate its effectiveness. Although it experienced a short favourable season, more or less adopted by public administrations as regard to the different conditions of the numerous contexts, for some years now the few programmes created in some way according to the mentioned approach play a marginal role as regard to the set of initiatives undertaken by the administrations. As noted by Bianchetti during the discussion, the conditions have changed and it is necessary to fully understand the new context. It is necessary a forward-looking effort to understand the directions towards which the crisis orient the priorities and the social demands. Care should be taken as regard to the choices in need of solutions to the current difficulties that we are encountering, proposing simplifications which already shown to be unsatisfactory. As noted by Casu, it is necessary to clarify and overcome the discrepancies between the intentions expressed and actual actions, with the invitations to tender being the repositioning of an intervention logic inherent in the culture of public works prevailing in all the offices of the local authorities in Italy. Without ignoring the contribution of the innovations suggested by Community initiatives, it is necessary to overcome the provincialism, which leads to ignore the specific nature of the Italian urban contexts (Badiani, Savoldi), to deeply reconsider some outdated choices.

This problem has involved frequent cases of exercising of the "third mission" by university researchers which interpreted in different ways an Italian profile of development agent engaged in local programmes: a figure which was, overall, in the minority and not welcomed in the local administrations (Ciaffi, Saporito, Fubini, Cottino). This is because the mentioned problems were relevant for the cities which see the presence, in the neighbourhoods, of significant shares of treasures to be preserved and re-enhanced (Orioli), places which see the concentration of people experiencing extreme poverty and exclusion, but also territories characterised by opportunities, where it is necessary to tackle the crisis by finding a way to manage the social demands by trying to promote the action of the groups and the activation of the people (Cottino).

All this, in a country in which, apart from a variegated set of occasional instruments, the urban policies were not designed and implemented. Cities in which, apart from

a few cases, in the last twenty years most of the urban transformation activities were implemented outside the scope, if not even in contrast, of the plan instruments, often due to the limitations related to the instruments (Pontrandolfi).

The problems related to the conditions of the existing housing stock and of the urban heritage of the workingclass districts, which are often (but not always) made of public housings and buildings not sold to the residents, were sometimes tackled by considering (e.g. in France) solutions as the demolition of the buildings. In Italy this kind of intervention was implemented and was considered fruitful just in some cases. In some cities it has been proposed the demolition of individual towers, the “Vele” buildings and big abandoned buildings, without serious and verified feasibility and scenario studies. This demonstrates that it is of importance for some administrations to symbolically show their discontinuity as regard to the previous administrations, also by means of blatant actions: the need of a strong and simplified public communication overcome the need of a careful and accurate consideration of the different aspects of the problems.

The initiative by Renzo Piano related to the mending of the peripheries has the aim to highlight the problems related to the many districts in crisis. These situations are obviously very different from each other. While some degree of relative concentration of populations with different poverty and integration problems is prevalent in many cities, it is rare, or anyway limited to some socio-geographic insule, the presence of groups with multidimensional problems, families living in a condition of chronic exclusion or at risk of falling in a state of abandonment.

It may be said that many experiences have developed considerations, not free of forms of self-criticism, which solicit the engagement towards an approach defined “realistic experimentalism” by Pasqui, competent, in a non confessional way able to introduce and use different instruments, identified in a contingent way, with the aim to implement, probably in mixed teams, with administrators, officials and truly representative groups of local inhabitants, interventions of activations and regeneration of deprived areas.

The selected papers, obviously only partial and not representative of the whole, have not the aim to focus the attention on the anatomy of a defeat as regard to a sequence of events which should be better evaluated. These testimonies indicate that it is necessary to reflect very carefully, with the aim and the possibility to rethink the more convincing characteristics of the different approaches, methods and instruments. All this should be made by re-thinking the

innovation in a critical way, and not ingenuous, or worse still, following an opportunistic approach. There is awareness that the conditions, the spatial logics, the values and the hierarchies, have changed; a new urban question is emerging strongly, in which we can see the progressive articulation of the social division of the space having new characteristics combined with historical traits. Between the researchers which are closer to the policy design workshops, it is now mature a critical orientation, a responsible and open-ended attitude, which leads long after the naiveties related to the ideational design, anyway still present in many workgroups. We are acting in a situation which sees government institutions in serious difficulties, with a crisis which seems to be also a cognitive and confidence crisis.

A condition which makes one think that institutional de-conceiving factors are acting, as regard to the organisations in question, which have very low performance levels.

At the current stage, since there are not significant turning point and crisis exit signs, the cities have seen a multidimensional transformation: economic – social but also cognitive, as well as related to confidence, capacity to create an aggregating and motivating vision.

The availability of the European funding related to the cycle just launched and the need to re-design the governance of the metropolitan cities can highlight the demands emerging not only in the more well-known districts of the urban peripheries but also in the enclaves of the peripheries of the smaller centres, where many families live at the margins.

In this context there are good reasons to ask to pay attention to the urban agenda, which is not intended to be a list of public works, rhetorically referring to green economy, smart city, but must be considered and developed as the framework of revitalised policies for the requalification of territories, often starting with the managing of the demands and of the related contents rather than the possibilities for reusing the holders.

A particular effort should be made by town planners: without reducing the importance of a professional skill engaged in the design and implementation of instruments aimed at the territorial governance, they should open the way, more than in the past (with some degree programmes), to the preparation of better prepared profiles, as well as profiles willing to deal with strategies, organisation of multi-actorial processes, promotion and monitoring of administrative processes, accompaniment and activation of local actors, support and promotion of networking. The SIU itself should mainly prompt the academics, the decision makers and the interlocutors to rethink, according to this orientation, the content of the training programmes.





RIGENERAZIONE DEI QUARTIERI: ESPERIENZE EUROPEE A CONFRONTO

Coordinatore: *Giovanni Laino*

Discussant: *Cristina Bianchetti e Gabriele Pasqui*

Barbara Badiani, Paola Savoldi

Il cavallo o la torre? Amministrare la rigenerazione di un quartiere d'abitazione

Elisa Bertagnini

L'esperienza francese della demolizione-ricostruzione nei quartieri di habitat sociale

Alessandra Casu

Uscire da Santa Lamenera

Daniela Ciaffi, Emanuela Saporito, Alex Fubini

Capitalizzare le esperienze e rilanciare: il laboratorio di "Carmagnola partecipata"

Paolo Cottino

Nuove competenze per "fare la città": per un uso strategico degli approcci integrati

Dunia Mittner

Eco quartieri europei. L'avvio della costruzione tematica del confronto

Valentina Orioli

La riqualificazione dei quartieri di edilizia sociale come campo di sperimentazione per il progetto urbano

Piergiuseppe Pontrandolfi

Crescita della città vs rigenerazione urbana. L'esperienza della città di Potenza





Il cavallo o la torre? Amministrare oggi la rigenerazione di un quartiere d'abitazione

Barbara Badiani

Università degli Studi di Brescia

DICATAM

Email: badiani@ing.unibs.it

Paola Savoldi

Politecnico di Milano

DASU

Email: paola.savoldi@polimi.it



Abstract

Sfondo e riferimento concreto del nostro contributo è l'esperienza del contratto di quartiere che ha riguardato l'insediamento di San Polo a Brescia, un progetto novecentesco disegnato da Leonardo Benevolo entro un quadro di politiche fondiarie e abitative lungimiranti. L'intenzione è fare luce attorno ai nessi tra forme tradizionali di amministrazione delle trasformazioni urbane da un lato e logiche importate dai programmi di matrice comunitaria dall'altro. Due diverse forme di razionalità, più lineare la prima, più articolata la seconda. La tesi è che tra queste due dimensioni insista una distanza difficile da colmare non solo nel caso di contesti istituzionali fragili, ma anche a fronte di una razionalità amministrativa efficace e consolidata attorno a procedure ordinarie. Il caso in esame offre buoni spunti per osservare in azione le implicazioni di tale distanza, sul piano politico e amministrativo. La mossa della torre, che equivale qui a una soluzione apparentemente lineare e profittevole (la demolizione della torre stessa) si dimostra inadeguata e denuncia la necessità di ripensare alle condizioni in cui si danno oggi processi di rigenerazione urbana, secondo una logica forse più simile alla mossa del cavallo: azioni residuali, ben temperate, caute, attente agli effetti secondari.

Parole chiave: housing, urban regeneration, public policies, governance.

1 | La rigenerazione urbana tra tassonomie e monografie locali

Seppur a costo di restituire un'immagine un po' caricaturale degli studi e delle ricerche relative al tema della rigenerazione urbana dei quartieri, si può affermare che si tratta di un campo polarizzato.

Da un lato nella letteratura internazionale il tema della rigenerazione chiama in causa esperienze di ridisegno o riuso di aree urbane spesso ampie, un tempo destinate alla produzione industriale e strategicamente collocate nella prospettiva di un progressivo riscatto dei centri urbani colpiti da severi fenomeni di deindustrializzazione (Power, Burdett, 2010; Robson, 1988; Couch, 1990).

Dall'altro prevale l'enfasi su quelle azioni di iniziativa pubblica che assumono come bersaglio un'area dal confine ben delineato in cui sono manifesti caratteri di fragilità e disagio sociale, degrado del patrimonio fisico e criticità legate alle attività economiche, locali e strutturali (Donzelot, Mevel, Wyvekens, 2003; Cremaschi, 2003; Vicari Haddock, Moulaert, 2009).

E' questo il terreno entro il quale si colloca l'esperienza che il nostro contributo discute: un programma di iniziativa dapprima nazionale e poi regionale, un quartiere a vocazione prevalentemente residenziale in cui convivono popolazioni dai profili sociali non omogenei (edilizia residenziale pubblica, edilizia convenzionata, edilizia in libero mercato, si veda la *figura 1*) e la volontà del governo municipale di intervenire per rigenerare parte del quartiere che da tempo soffre di problemi legati a fenomeni di sovrappollamento, occupazioni abusive, forte concentrazione di situazioni in carico ai servizi sociali, degrado dei singoli alloggi e dei complessi abitativi di cui fanno parte.

Rispetto a questa angolazione, le esperienze maturate in Europa nel corso degli ultimi vent'anni sono state oggetto di analisi più o meno critiche. In particolare alcuni programmi avviati per iniziativa nazionale o comunitaria sono stati al centro della ricostruzione di quadri quasi tassonomici, una 'letteratura di genere' che rende possibile oggi ripercorrere resoconti minuti, a ridosso di temi e problemi tecnici. In alcuni casi (ad esempio: Palermo, 2002) a un processo di valutazione qualitativa è stata accostata una riflessione sui nessi tra nuovi programmi di rigenerazione e politiche urbane. Un genere ancora diverso include invece vere e proprie monografie dedicate a singole esperienze. Queste ultime sono complementari ai quadri sinottici cui abbiamo fatto cenno, oppure sono rappresentative di un diverso modo di intendere e di usare lo studio di caso per contribuire al dibattito sul tema della rigenerazione? Si tratta dell'eterno dilemma riguardo alla possibilità di apprendere da esperienze specifiche per trasferirne altrove gli spunti di insegnamento (Passeron, Revel, 2005), oppure alla necessità di studiare effetti complessivi e ricorrenti, in un quadro strutturale, quello delle città europee, che presenta qualche tratto comune, tanto più a contrasto con le trasformazioni che coinvolgono altre città globali.

Il nostro contributo parte dalla convinzione che abbia tutt'ora senso approfondire un caso specifico. Al tempo stesso però intende collocarsi in un solco diverso da quello dello studio delle esperienze di rigenerazione urbana più comunemente ricondotte alle iniziative delle città europee. Abbiamo infatti deciso di osservare un programma di rigenerazione urbana noto e praticato, il contratto di quartiere, alle prese con un contesto che si è accostato tardivamente alla pratica dei programmi complessi e che tuttavia, in altre forme, ha sperimentato azioni locali integrate (Briata, Bricocoli, Tedesco, 2009; Pasqui, 2010; Laino, 2012). Da un lato l'obiettivo è rendere conto di una esperienza (inaspettatamente) problematica di rigenerazione urbana i cui esiti sono ancora da discutere; dall'altro l'intenzione è di abbozzare una riflessione sul mutamento delle condizioni attuali di rigenerazione urbana rispetto al momento in cui sono stati predisposti la gran parte dei dispositivi ad essa dedicati. Ciò è tanto più evidente laddove, come nel caso di Brescia, sembravano darsi i presupposti per un solido processo di rigenerazione.

2 | Il contratto di quartiere San Polo – Tintoretto a Brescia

L'esperienza del contratto di quartiere di Brescia, denominato San Polo – Tintoretto e finanziato da Regione Lombardia grazie al secondo programma promosso a partire dal 2004¹, ha le sue radici nelle politiche abitative dei primi anni 2000, perseguite dall'amministrazione retta da Paolo Corsini fino al 2008, ed è stata concretizzata durante il quadriennio dell'amministrazione che si è succeduta, retta da Adriano Paroli.

¹ DGR 10 dicembre 2004 n.7/19799 - "Programma Regionale Contratti di quartiere: avviso per la presentazione di proposte".

Gli obiettivi delineati nel bando della Regione Lombardia² erano in linea con ciò che l'amministrazione bresciana cercava di perseguire con ingenti investimenti nell'edilizia residenziale pubblica³. Il contratto di quartiere era l'occasione per sperimentare nuove soluzioni e nuovi equilibri nel sistema dell'edilizia sociale bresciana.

L'area bersaglio è il quartiere di San Polo, il più ampio insediamento residenziale di nuova edificazione previsto dall'amministrazione comunale tra gli anni 1960 e gli anni 1970⁴, un progetto contrastato e dibattuto sin dalla sua origine. Dopo oltre trent'anni, il medesimo quartiere era di nuovo al centro di polemiche e preoccupazioni in ragione del degrado fisico dei manufatti e delle tensioni che connotano la convivenza tra coloro che vi abitano. In due momenti diversi, dunque, San Polo è stato terreno di sperimentazione di nuove politiche: prima nel solco dell'urbanistica riformista, poi nell'ambito delle politiche di riqualificazione urbana.

Il quartiere San Polo è stato ideato da Leonardo Benevolo nel 1972. Prevedeva la realizzazione di circa 5.000 alloggi, per 12.000 persone, su un'area di 350 ettari. Benevolo aveva fondato il progetto su un sistema urbano di grandi dimensioni⁵ e su principi di progettazione urbanistica che hanno garantito standard urbanistici qualitativi nettamente più elevati rispetto ad altri quartieri di Brescia⁶: voleva proporre un modello urbano alternativo con un valore aggiunto legato al mix di tipologie abitative, alla elevata dotazione di servizi ed all'intreccio tra città e campagna⁷.

Il progetto per il nuovo quartiere di San Polo era fondato sull'intenzione di dimostrare la possibilità di realizzare trasformazioni territoriali a gestione pubblica efficienti, dal punto di vista economico e del controllo della qualità dell'attuazione, creando un'alternativa valida all'edilizia sul libero mercato⁸. Fu anche l'occasione di formare tecnici capaci e ridisegnare ruoli e pesi nel settore dell'edilizia sociale.

L'impronta sperimentale su cui è stata costruita l'esperienza di San Polo si ritrova nello spirito con cui di volta in volta l'amministrazione ci si è misurata⁹, di cui l'atto più recente che ne sancisce nuovamente l'importanza è la formulazione e poi la sottoscrizione del contratto di quartiere.

La convenzione per il contratto di quartiere è stata firmata nel 2009 dal Comune di Brescia, in qualità di capofila, con Regione Lombardia, Aler ed una serie di associazioni e cooperative del terzo settore, per un totale di 40 milioni di euro. La nuova amministrazione, insediatasi nel 2008, aveva accolto con entusiasmo

² Le parole chiave sono: innovazione, sperimentazione, sostenibilità, *empowerment* di comunità. Si veda l'Allegato A al D.D. della Regione Lombardia n.6987 del 26 giugno 2007 – “2° Programma Regionale Contratti di Quartiere - Fase esplorativa. Invito a presentare manifestazioni di interesse a partecipare al “2° Programma regionale Contratti di quartiere”.

³ «20 milioni di euro in 6 anni» spesi per migliorare la qualità dell'abitare, ovvero la ‘sostenibilità sociale ed ambientale’ e la diversificazione del patrimonio edilizio. Così spiega l'ass. Bragaglio in diverse occasioni pubbliche e sui quotidiani locali. Cfr. P.Gregorio, “Bisogno di casa? La risposta è variegata”, *Giornale di Brescia*, 18 febbraio 2007, p.8, e in G.Franzi, “Investimenti edilizia popolare. La Loggia fa scuola”, *Il Brescia*, 18 febbraio 2007, p.25. Si veda anche il sito <http://www.claudiobragaglio.it/>.

⁴ Nel 1963 è stato approvato a Brescia il Piano per l'edilizia economico popolare (PEEP), ai sensi della L.n.167/62, con il quale sono stati previsti 8 Piani di zona per un totale di 35.000 abitanti, su 239 ha. Al 1973 risultavano insediati poco più di 10.000 abitanti. L'amministrazione deliberò la necessità di una variante generale al Prg del 1961, una variante al PEEP del 1963 e stabili di concentrare in un unico comparto, il Piano di zona n.9 a San Polo, le previsioni di due Piani di zona, il n. 5 ed il n. 8, che si riteneva di ‘difficile attuazione’. Delibera Consiglio comunale, n.494 del 5 giugno 1973.

⁵ In tutto 9 comparti urbanistici autonomi, costituiti ciascuno da un edificio alto affiancato a innovative case a spina, integrati al verde ed al blocco delle case a schiera che si inserisce a pettine sulla maglia viaria di distribuzione locale, e disposti a formare un impianto a “V” in cui si incunea un grande parco agricolo.

⁶ L'integrazione del verde e dei servizi nel progetto urbanistico ha permesso di raggiungere i 35,82 mq/abitante di aree a standard. Si vedano i dati riportati in “Progetto integrato di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione economica-sociale del Quartiere San Polo - Torre Tintoretto”, presentazione del 18 maggio 2010 del Contratto di quartiere in occasione del convegno promosso da Federcasa “Vivere il futuro: casa, città sostenibili e politiche Europee di Coesione dopo il 2013”, tenuta dall'arch.Massimo Azzini, Dirigente del servizio Centro storico e servizi tecnici del Comune di Brescia e responsabile del procedimento fino ai primi mesi del 2014.

⁷ Un valore che Benevolo apprende dal maestro Ludovico Quaroni, la città non sarà più chiaramente identificabile in un ‘costruito’ contrapposto ad un ‘non costruito’, in un «continuo murato contrapposto al verde della campagna...il paesaggio agricolo farà parte anch'esso del paesaggio urbano e non si potrà più pensare ad una forma per l'insieme della città». L.Quaroni, *La città fisica*, Laterza, Bari, 1981.

⁸ Il progetto per San Polo aveva una forte valenza simbolica per Brescia. Fu fortemente voluto dall'allora assessore ai Lavori Pubblici, Luigi Bazoli. Era stato proprio lui a chiamare Leonardo Benevolo a Brescia come consulente. Fra i due si era stabilito un fortissimo sodalizio fondato, oltre che su una visione politica comune, sulla condivisione di molte idee in campo urbanistico. Benevolo L. (1997), Bazoli L. (2006).

⁹ Si fa riferimento alla progettazione del parco agricolo, allo sviluppo edilizio e culturale legato al potenziamento dell'accessibilità grazie al metobus negli anni 1980, ed all'intervento di Secchi e Viganò regolato dai Progetti norma del Prg del 1998 che ha dato origine al progetto per il nuovo quartiere di San Polino.

il compito di proseguire il progetto su San Polo avviato dalla Giunta Corsini e, ancor più l'idea¹⁰ di puntare essenzialmente, non sulla riqualificazione della Torre Tintoretto (uno degli edifici alti con i più pressanti problemi di degrado, di proprietà dell'Aler, si vedano le *figure 2 e 3*), come era stato previsto, ma sulla sua demolizione, alla quale sarebbe seguita la demolizione della vicina torre Cimabue (di proprietà del Comune). Senza toccare gli altri assi di intervento e con l'obiettivo di una *mixité* funzionale e sociale, si sarebbe poi prevista la ricostruzione di una parte della volumetria in sito e la delocalizzazione dell'altra, acquisendo o ristrutturando alloggi esistenti, o realizzando nuove costruzioni in aree già destinate ad edilizia sociale.

Sono passati cinque anni. Il contratto di quartiere, secondo il bando, sarebbe scaduto. Ad oggi la torre non è stata abbattuta¹¹, ma tutti gli occupanti sono stati spostati ed è vuota dal gennaio 2013.

L'Aler, per il reintegro degli alloggi che sarebbero venuti meno con l'abbattimento della torre, avrebbe dovuto acquisire o realizzare 220 alloggi, come previsto nell'accordo operativo¹² del 2010. Al 2013 Aler ha acquistato 74 alloggi e realizzato 72 nuovi alloggi in un'area del Piano di zona di San Polino cedutagli dal Comune.

Il Comune di Brescia e Regione Lombardia hanno contribuito con più di 11 milioni di euro¹³ all'incremento del patrimonio acquisito da Aler¹⁴ e l'amministrazione bresciana deve ancora «reperire e conferire nella disponibilità di Aler i 74 alloggi» mancanti¹⁵.

Il destino della torre vuota è ora nelle mani del Comune che si trova a dover decidere cosa farne: puntare sulla riqualificazione com'era nelle intenzioni iniziali, o sull'alienazione, come sta tentando la giunta attuale¹⁶, succeduta nel 2013 alla precedente Giunta Paroli. Al momento, non ci sono operatori, pubblici o privati, che abbiano manifestato alcun interesse in merito.

3 | Gli aspetti critici dell'esperienza bresciana

Nel corso degli ultimi decenni l'amministrazione di Brescia, che come altre città si è trovata ad affrontare questioni legate alla riqualificazione urbana, pur senza aderire a iniziative e bandi comunitari o nazionali ha avviato programmi locali che hanno agito secondo principi analoghi: l'integrazione di azioni sul piano materiale e immateriale, la prefigurazione di incentivi e presidi capaci di agire sulla dimensione economica e su quella sociale (Bricocoli, 2008; Briata, 2013). Insomma un'amministrazione intraprendente, capace di disegnare azioni innovative, indipendentemente dal *mainstream* che ha toccato molte realtà italiane¹⁷.

¹⁰ Il suggerimento fu di Francesco Bargiggia, Dirigente dell'unità organizzativa politiche ed interventi per la casa referente per la Regione Lombardia che si è occupato del secondo programma dei Contratti di quartiere.

¹¹ Atto del 5 marzo 2013: «si è condiviso con Regione Lombardia ed Aler l'indirizzo di rivalutare la scelta della demolizione della Torre Tintoretto, potendo anche prevedere l'opzione di una sua riconversione funzionale e che in considerazione del notevole incremento dei costi di demolizione che non potevano trovare copertura finanziaria, si riteneva di valutare positivamente l'opzione di procedere con un intervento di riqualificazione della Torre che ne potesse prevedere un suo utilizzo». Delibera di Giunta, 25 settembre 2013.

¹² Allegato alla Delibera di Giunta, n.81/70066, del 18 ottobre 2010.

¹³ Come previsto nell'atto integrativo alla convenzione tra Comune di Brescia ed Aler stipulato il 30 luglio 2012. In Comune di Brescia, Delibera di Giunta, 25 settembre 2013. Secondo le stime incluse nella relazione finale del contratto di quartiere del 2009, il Comune di Brescia avrebbe dovuto contribuire, per l'attuazione dell'asse relativo all'edilizia residenziale, con oltre 4.900.000 euro per la «riqualificazione ed incremento del patrimonio ERP», mentre Regione Lombardia con oltre 24 milioni di euro. In Comune di Brescia, «Progetto integrato di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione economica-sociale del Quartiere San Polo Torri "Tintoretto" e "Cimabue"». Piano operativo di realizzazione della proposta. Relazione finale. Aprile 2009.

¹⁴ Nel 2013 il patrimonio edilizio di Aler è di 3.175 alloggi (nel 2007 era di 2.862 alloggi), di cui 1.161 nell'area di San Polo e limitrofi, mentre il patrimonio del Comune è passato da 2.204 alloggi nel 2007 a 2.248 alloggi nel 2013, di cui 539 nell'area di San Polo e limitrofi. Fonte: Comune di Brescia, Assessorato alla Casa.

¹⁵ Delibera di Giunta, n.443 del 8 ottobre 2013, P.G.100153.

¹⁶ Nella Delibera di Giunta del 25 settembre 2013 si specifica l'intenzione di predisporre, nel rispetto delle previsioni del nuovo PGT, un bando specifico per l'alienazione della Torre Tintoretto, nel quale fornire indicazioni relative alle possibilità di utilizzo: mix funzionali e standard di qualità da raggiungere, abbinati ad eventuali incentivazioni volumetriche in altre aree.

¹⁷ La questione meriterebbe di essere meglio approfondita. Si prendano, ad esempio, le iniziative che hanno riguardato il quartiere del Carmine. Fanno ricorso a una rosa di strumenti urbanistici tradizionali (quali i piani di recupero) commisti al coinvolgimento di attori chiave (l'Università di Brescia) e all'organizzazione di una vera e propria unità operativa che entro la struttura amministrativa faccia capo all'intera operazione di rigenerazione del quartiere. Si prediligono vie note (i piani di recupero), ma si agisce plasticamente sulla struttura organizzativa (l'Ufficio Carmine). Oppure, il caso del Residence Prealpino, oggetto di un progetto di riqualificazione urbana - avviato con un accordo di programma nel 2009 con Aler e Regione Lombardia - nel quale si sono misurati con successo nel delicato rapporto con la proprietà privata e con le comunità straniere. Come interpretare questa traiettoria? Da un lato può darsi che si sia preferita una via 'autarchica', nella consapevolezza che un programma

Perché tutto ciò non è valso a imprimere al contratto di quartiere di San Polo un moto capace di produrre un'operazione compiuta ed efficace?

Sono certamente mutate alcune condizioni al contorno. È cambiato lo scenario politico: per la prima volta dal secondo dopoguerra, il governo della città passa in capo allo schieramento di centro-destra. Il medesimo dispositivo, il contratto di quartiere, diventa uno dei campi entro il quale il nuovo governo intende spendere un nuovo profilo d'azione. A questa circostanza se ne aggiunge una ulteriore: nel 2008 l'azienda a partecipazione pubblica che ha sempre nutrito cospicuamente il bilancio comunale muta statuto¹⁸: l'amministrazione non può più contare su una voce in entrata certa e consistente e rimodella alcune delle politiche locali. Il Comune di Brescia si trova così in condizioni di ridotta autonomia e capacità negoziale a fronte delle revisioni che hanno riguardato (e potrebbero in futuro riguardare) il contratto di quartiere.

In questo frangente prende forma la formulazione definitiva del contratto di quartiere¹⁹ che prevede la demolizione delle torri Tintoretto e Cimabue: uno scivolamento nella direzione dell'ipotesi della demolizione che, in prima battuta non era stata contemplata. Lo scenario della demolizione accoglie a nostro avviso altri importanti fattori che contribuiscono a spiegare le sorti più recenti del contratto di quartiere. Anzitutto il nuovo governo vuole affermare simbolicamente un tratto di discontinuità rispetto al governo precedente: la demolizione è un gesto plateale con il quale si afferma una fine e un nuovo inizio: la fine di un modello tipologico (la torre), ma soprattutto, nel caso bresciano, di un modello urbano e sociale (il quartiere socialdemocratico, disegnato in modo unitario, capace di rispondere ai bisogni della collettività). L'amministrazione regionale sembra suggerire, o quantomeno sostenere questa opzione: un'occasione da cogliere per dare evidenza non solo alla municipalità, ma pure al governo regionale, essendo pochi i casi in Italia di operazioni di rigenerazione urbana che abbiano sperimentato la demolizione di uno o più edifici residenziali²⁰. Ciò è tanto più verosimile alla luce del fatto che, contestualmente, nel 2009, si mette mano alle disposizioni relative all'edilizia residenziale pubblica²¹: è rafforzato il ruolo-guida della Regione rispetto all'Aler ed è sancito il principio di sostenibilità del sistema dell'edilizia residenziale pubblica.

Siamo al punto nodale: l'ipotesi della demolizione guadagna terreno in un momento in cui è quanto mai urgente prevedere operazioni che producano reddito utile alla gestione (e al gestore) dell'edilizia residenziale pubblica. La demolizione della torre e il trasferimento dei diritti edificatori ad essa agganciati attraverso un meccanismo di perequazione avrebbero reso sostenibile e proficua l'operazione. Ma il rischio non viene adeguatamente ripartito tra i soggetti e viene letteralmente trasferito da Aler al Comune di Brescia, attraverso il trasferimento del diritto di superficie associato alla torre. Una partita di giro che

concepito e monitorato da un soggetto sovraordinato avrebbe comportato una maggiore libertà e facilità di azione da parte dell'amministrazione comunale. Dall'altra è come se l'amministrazione fosse connotata da un'inerzia rispetto ad occasioni esogene di finanziamento in ragione di una solidità finanziaria e amministrativa che non ha reso, né necessario, né urgente affacciarsi su iniziative diverse, come avesse potuto permettersi il lusso di un'inerzia ampiamente compensata da un dinamismo amministrativo di lungo corso.

¹⁸ Si fa riferimento alla fusione nel 2008 tra l'azienda che gestisce i servizi pubblici (ASM Brescia) con AEM Milano in A2A, che ha cambiato i pesi al tavolo della dirigenza ed inciso sul cospicuo contributo economico sul quale l'amministrazione bresciana ha sempre contato. Questa, secondo l'arch. Massimo Azzini, responsabile del procedimento per il contratto di quartiere, è stata una delle principali ragioni per cui l'attuazione del progetto è stata resa più difficile.

¹⁹ Il bando del cosiddetto 'Secondo programma regionale Contratti di quartiere' è articolato in quattro diverse fasi. A differenza delle esperienze precedenti, infatti, si decide di procedere con: una prima fase durante la quale le singole amministrazioni comunali formulano delle manifestazioni di interesse in vista della pubblicazione finale del bando; una seconda fase (concorsuale) che coincide con la elaborazione e la formalizzazione del bando istruito anche grazie alle manifestazioni di interesse; una terza fase (negoziale) in cui Regione Lombardia stila una graduatoria delle candidature ricevute e stabilisce il monte risorse che intende allocare per ognuna delle proposte ricevute (talvolta diversamente dalle richieste formulate dalle singole amministrazioni comunali con una riformulazione parziale delle ipotesi progettuali); una quarta fase (attuativa) in cui, stabiliti definitivamente i caratteri del programma, se ne avvia l'implementazione. Nel contratto di quartiere di Brescia l'ipotesi della demolizione della torre non compare da principio (né nella fase delle manifestazioni di interesse, né in quella concorsuale), ma emerge solo nel 2008, nella fase negoziale.

²⁰ Tra quelli noti e ben reputati si annovera l'esperienza del Programma di Recupero Urbano di via Artom a Torino. Si veda Scavuzzo (2010).

²¹ Il riferimento è alla legge regionale n.27 del 2009, il Testo unico sull'edilizia residenziale pubblica, che afferma la 'sostenibilità del sistema di edilizia residenziale pubblica' ossia la necessità che produzione e manutenzione dell'edilizia residenziale pubblica non sia (più) una politica di *welfare* che prevede e richiede investimenti pubblici a perdere, ma sia invece in grado di autofinanziarsi attraverso la riscossione di canoni d'affitto, la vendita del patrimonio e la diversificazione dell'offerta abitativa verso segmenti del mercato diversi da quelli dell'edilizia pubblica (canone moderato, convenzionato, patto di futura vendita, locazione studenti). Su questo tema è stato per noi assai utile il confronto con Andrea Ghirlanda, Direzione Generale Casa, Housing sociale e Pari opportunità, Regione Lombardia.

solleva Aler dalla necessità di occuparsi del difficile ‘trattamento’ della torre e le corrisponde risorse pari al valore degli alloggi della torre stessa.

Ma la torre era ed è, invece, un incombente capitolo di spesa: la demolizione è giudicata troppo costosa, rispetto al bilancio complessivo del contratto; l’alienazione non trova riscontri nella domanda di mercato; il riuso pare un’opzione al momento troppo ardua da perseguire. Così, la scelta di intraprendere un processo di valorizzazione immobiliare - rispetto ad altre possibili iniziative, a sostegno del sistema sociale o economico - ha reso il progetto più vulnerabile ai fattori del mercato immobiliare, creando gravi squilibri tra i partner coinvolti.

4 | Questioni aperte

Siamo di fronte a un processo di rigenerazione caduto entro una fase delle politiche urbane e del mercato immobiliare che presenta caratteri diversi da quelli che avevano connotato molte delle operazioni più ampiamente discusse, un caso che permette di interrogarsi sulla rigenerazione urbana nelle città italiane, ora che ‘il Novecento è davvero finito’ (Bianchetti, 2011). La ‘mossa della torre’, in questo caso l’ipotesi della demolizione, non ha sortito gli effetti sperati. L’amministrazione comunale, seppur esperta, sembra non essere stata in grado di intravedere i rischi di un progetto che avrebbe implicato l’onere di occuparsi di un manufatto -ingombrante, nello spazio e nella memoria collettiva - da ripensare radicalmente.

C’è da rilevare, inoltre, che il contratto di quartiere non si può ritenere immune dalla ‘debolezza’, comune a tutti gli strumenti urbanistici, del non poter assicurare una perfetta aderenza tra previsione ed attuazione. Da questo punto vista il ruolo di regia e di accompagnamento che Regione Lombardia ha esercitato nelle articolate fasi iniziali avrebbe potuto influire e guidare più opportunamente il processo²².

A questo si aggiunga che in tempi più recenti rispetto a quelli in cui è stato formulato il contratto di quartiere è diventato evidente come: sia sempre più debole la possibilità di far leva, entro processi di rigenerazione urbana (o anche solo di *urban renewal*), sulla messa in valore di immobili per produrre risorse da investire su azioni e programmi più articolati²³; sia in rapidissima riduzione la mole di finanziamenti pubblici riservati a quartieri di edilizia pubblica o ad ambiti urbani fragili (da questo punto di vista i contratti di quartiere hanno rappresentato un’ultima occasione spesso non opportunamente colta). Gli interventi hanno dunque sempre più carattere residuale o mirano a comporre soggetti e risorse miste: operatori immobiliari, terzo settore, singoli cittadini che nel complesso procedono con decisioni meno immediatamente riconducibili alla razionalità di un’amministrazione pubblica. Dalle esperienze talvolta ambigue di *social housing* ai processi più o meno spontanei di produzione e condivisione della dimensione abitativa (Bianchetti, 2012), siamo di fronte a campi diversi da quelli di cui l’esperienza di Brescia segna per molti versi la crisi.

²² Non si può certo trascurare però che grosso modo nel medesimo periodo parte del governo regionale è implicato in inchieste e accertamenti che porteranno, nel 2012, all’arresto dell’assessore regionale alle politiche della casa, Domenico Zambetti.

²³ Sul tema della valorizzazione dei beni immobili pubblici si veda Gaeta L., Savoldi P., a cura di, (2013), *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, Società Italiana degli Urbanisti.



Figura 1 | Una visione d'insieme del quartiere di San Polo a Brescia in cui è possibile distinguere la torre Tintoretto, il sistema delle case a schiera, uno dei blocchi delle case a spina e alcuni degli spazi aperti.



Figura 2 | Uno scorcio degli spazi aperti adiacenti il prospetto sud della Torre Tintoretto in corrispondenza di una piastra sopraelevata rispetto al piano stradale.



Figura 3 | Sullo sfondo la torre Tintoretto e in primo piano una vista della piastra che doveva accogliere un sistema di piccoli esercizi commerciali o artigianali, sul lato sinistro dell'immagine si scorge una delle case a spina (visibile anche nella Figura 1)

Riferimenti bibliografici

- Bazoli L. (1984), "Parlano i padri fondatori del nuovo quartiere: intervista a Luigi Bazoli e Leonardo Benevolo", in *AB: la rivista per un'altra idea di Brescia*, n.1 inverno, p.22-26.
- Bazoli L. (2006), *La città, la politica*, Morcelliana, Brescia.
- Benevolo L. (1977), "San Polo non sarà un ghetto ma una vera e propria città", in *Giornale di Brescia*, 12 gennaio, p.5.
- Benevolo L. (1977), "Leonardo Benevolo illustra il suo progetto per San Polo in risposta ai molti quesiti posti nel dibattito ospitato sul giornale", in *Giornale di Brescia*, 9 gennaio, p.5.
- Benevolo L. (1979), "Un quartiere, una città: Brescia S. Polo", in *Parametro*, n.10 gen.-febr.
- Benevolo L. (1986), *Brescia S.Polo: un quartiere di iniziativa pubblica. Una verifica 10 anni dopo*, Morcelliana, Brescia.
- Benevolo L. (1988), "Riflessioni sulla gestione urbanistica di Brescia", in *Città & Dintorni*, n.10, La Quadra, Brescia, p.5-17.
- Benevolo L. (1989), "La mia Brescia", in *Città & Dintorni*, n.61-62, La Quadra, Brescia.
- Benevolo L. (1997), "Il contributo di Luigi Bazoli alla sua città", in *Città & Dintorni*, n.61-62, A Quadra, Brescia, p.15-26.
- Benevolo L. (1997), "Lo scenario urbano dieci anni dopo", in *Città & Dintorni*, n.57-58, A Quadra, Brescia, p.21-22.
- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli, Roma.
- Bianchetti C. (2012), "Individualizzazione e condivisione nella città", in *CRIOS*, n.4, pp. 19-29.
- Boselli L. (1977), "Proposte alternative per San Polo", in *Giornale di Brescia*, 4 gennaio.
- Boselli L. (1985), "Un obsoleto complesso modulare", in *AB: la rivista per un'altra idea di Brescia*, n.3, p.44-45.
- Briata P., Bricocoli M., Tedesco C. (2009), *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Carocci, Roma.
- Briata P. (2013), "Il recupero del quartiere del Carmine a Brescia: narrazioni a confronto ri-pensando alle politiche", in *Mondi migranti*, n.2, pp. 55-72.
- Bricocoli M. (2008), "Insicurezza e politiche locali", in Grandi F., *Metamorfofi di un quartiere storico. Immigrazione e azioni integrate di riqualificazione. Osservazioni sui recenti mutamenti del Carmine di Brescia*, Franco Angeli, pp. 110-117.

- Comune di Brescia, Assessorato alla Casa (a cura di, 2008), *Città e politiche abitative a Brescia. Analisi, innovazione, prospettive*, Centro Stampa del Comune di Brescia, gennaio, p.39.
- Comune di Brescia (2009), “Progetto integrato di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione economica-sociale del Quartiere San Polo Torri “Tintoretto” e “Cimabue”. Piano operativo di realizzazione della proposta”, Brescia.
- Couch C. (1990), *Urban Renewal. Theory and Practice*, Macmillan Education, London.
- Crevaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Bogliioni G. (1977), “San Polo: inutili le critiche tardive si badi invece alla fase di attuazione”, in *Giornale di Brescia*, 7 gennaio.
- De Carlo G. (1985), “L'altalena tra urbanistica e architettura”, in *AB: la rivista per un'altra idea di Brescia*, n.3, p.38.
- Donzelot J., Mevel C., Wyvekens A. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Paris.
- Franzi G. (2007), “Investimenti edilizia popolare. La Loggia fa scuola”, in *Il Brescia*, 18 febbraio 2007, p.25.
- Gaeta L., Savoldi P. (a cura di, 2013), *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, Società Italiana degli Urbanisti.
- Gambirasio G. (1985), “Un progetto lucido e fragile”, in *AB: la rivista per un'altra idea di Brescia*, n.3, p.39-41.
- Gorlani I. (1976), “La scelta urbanistica di San Polo è moderna organica e razionale”, in *Giornale di Brescia*, 29 dicembre.
- Gregorio P. (2007), “Bisogno di casa? La risposta è variegata”, in *Giornale di Brescia*, 18 febbraio 2007, p.8.
- Laino G. (1999), “Il Programma URBAN in Italia”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 66, p.69-97.
- Laino G. (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione locale*, Angeli, Milano.
- Lucchini S. (1976), “La città nuova di San Polo: un dibattito sul progetto-pilota del quartiere a crescita controllata”, in *Bresciaoggi nuovo*, 25 febbraio.
- Palermo P.C. (a cura di, 2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Angeli, Milano.
- Pasqui G., (2010), *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito*, XXIV Convegno SISIP, Venezia
- Passeron J., Revel J. (a cura di, 2005), *Penser par cas*, Éditions de l'ÉHESS, Paris.
- Power A. and Burdett R. (2010), *Towards an Urban renaissance. Urban task force*, Department of environment, transport and the regions, London.
- Robecchi F. (1994), “S. Polo sì, però...: a cinque anni dal decollo del più audace esperimento italiano di urbanistica pubblica si impone una verifica”, in *AB: la rivista per un'altra idea di Brescia*, n.1, p.9-21.
- Robson B. (1988), *Those Inner Cities. Reconciling the Economic and Social Aims of Urban Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Quaroni L. (1981), *La città fisica*, Laterza, Bari.
- r.r. (2006), “Case popolari, la concorrenza non è più un tabù”, in *Giornale di Brescia*, 7 giugno 2006, p.7.
- Scavuzzo L. (2010), “Via Artom. Abitare la periferia della città”, in M. Bricocoli, P. Savoldi, *Lieux, outils d'aménagement, sûreté. La production des nouveaux espaces urbains*, Plan Urbanisme Construction Architecture, Paris.
- Secchi B., Viganò P. (a cura di, 1998), *Brescia: il Nuovo Piano Regolatore*, Grafo, Brescia.
- Tedeschi M., Rocchi N. (2008), *Sanpolino e Violino, un'idea di città. L'edilizia residenziale pubblica a Brescia*, Grafo, Brescia.
- Vicari Haddok S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.
- Zaniboni F. (1997), “La città dei giusti: parlare di San Polo vent'anni dopo”, *AB: la rivista per un'altra idea di Brescia*, n.53, p.59-60.

Riconoscimenti

Si ringraziano per la disponibilità e per la documentazione che hanno messo a disposizione, l'arch. Massimo Azzini, l'ing. Silvia Foini, il dott. Alberto Berardelli e l'arch. Giorgio Moglia del Comune di Brescia.



L'esperienza francese della demolizione-ricostruzione nei quartieri di habitat sociale

Elisa Bertagnini

Università degli Studi di Firenze | Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio | Centre de Recherche sur l'Habitat

Email: elizber@hotmail.com

Abstract

Tra le esperienze europee di rigenerazione urbana, l'esempio francese del *Programme National de Rénovation Urbaine* costituisce nel panorama contemporaneo un riferimento importante: il programma punta, attraverso massicce operazioni di demolizione e ricostruzione, a fornire soluzioni incisive alle problematiche individuate nei quartieri di habitat sociale. Nella strategia della *rénovation urbaine*, le operazioni previste agiscono verso una profonda trasformazione urbana e sociale dei quartieri che permetta il riassorbimento di queste realtà considerate 'problematiche' nel contesto urbano.

Dietro gli annunci fatti a gran voce dai sostenitori, le ingenti somme devolute in queste operazioni e la rapida successione con cui il programma è stato esteso su tutto il territorio nazionale, bisognerebbe fermarsi ad analizzare quali i risultati e soprattutto quali le reali attese dietro questa politica urbana. Quale ruolo è riconosciuto all'abitante? Quali gli effetti reali verso lo sradicamento di sacche di povertà e di disagio sociale annunciati attraverso una forte propaganda mediatica? Ripristinato l'ordine, quale nuova configurazione spaziale e sociale apparirà come risultato di questa esperienza urbana? La banalizzazione urbana e la normalizzazione sociale sembrano essere i reali obiettivi prefissati; si ipotizza dietro l'enorme operazione in atto una nuova fase di controllo spaziale e sociale applicata al territorio di cui il dibattito europeo sulla rigenerazione non può esimersi dal confrontarsi.

Parole chiave: urban regeneration, social housing, social exclusion.

1 | La rigenerazione urbana nelle politiche urbane europee

In Europa la diffusione dei programmi di sostituzione urbana, basata su operazioni di demolizione e ricostruzione, è legata all'interesse dimostrato nell'ambito dell'Unione Europea alle strategie di 'rigenerazione' della città (Manzo, 2006); le azioni intraprese sono indirizzate alla risoluzione di criticità comuni riconosciute ai sistemi insediativi locali che riguardano, nell'ambito specifico delle periferie, non solo la qualità fisica dell'habitat ma anche le condizioni socio-economiche presenti, percepite e definite come forme di degrado sociale e di sotto-integrazione.

Nell'ambito delle politiche urbane europee, la rigenerazione urbana è intesa come fenomeno multidimensionale e integrato, in cui gli elementi della riqualificazione urbanistica e architettonica si intrecciano strettamente con quelli dell'economia, della cultura e dell'organizzazione sociale della città.

Il quadro delle trasformazioni in atto in Europa, porta a considerare che l'aspetto fondamentale delle azioni di rigenerazione urbana su cui misurare «il superamento della crisi ed il miglioramento della qualità urbana» resti indiscutibilmente «lo scenario fisico che rappresenta la linea di continuità tra passato presente e futuro» (Galdini, 2009: 101).

Più specificatamente, l'obiettivo perseguito attraverso la definizione di programmi di intervento per la riqualificazione dei quartieri residenziali costruiti a partire dalla metà del Novecento, è di raggiungere migliori standard di qualità abitativa mediante il rimodellamento fisico e la riprogettazione di questi settori

urbani. In questo modo, si azzerano gli assetti originali dei luoghi ritenuti cause concorrenti del degrado sociale per il carattere d'isolamento all'interno della struttura urbana, la carenza di diversificazione funzionale e attrattive economiche, l'offerta residenziale omogenea destinata a concentrare le fasce più povere della popolazione.

Si rileva come, nel quadro illustrato, le politiche urbane italiane riconoscano ancora un ruolo secondario ai programmi di sostituzione urbana; in particolare, la demolizione dell'edilizia pubblica ereditata dagli anni dell'housing sociale di massa costituisce un tipo d'intervento limitato.

I motivi individuati alla base di questo fattore caratterizzante la politica urbana italiana sono principalmente conseguenza della diffusa cultura della conservazione e del fatto che, allo stato attuale, nelle aree urbane periferiche italiane non sono riconosciuti fenomeni di degrado sociale caratterizzati dagli elevati livelli di intensità e gravità manifestatisi in altri contesti europei (Ricci, 2007: 7-11).

La demolizione è quindi utilizzata come strumento d'intervento secondario all'interno degli articolati approcci rivolti alla riqualificazione dei quartieri periferici; ma le implicazioni di carattere politico ed economico che accompagnano le operazioni di rinnovo urbano, caratterizzate da un notevole impatto simbolico e comunicativo e da grandi opportunità di investimento e speculazione, lasciano comunque intravedere la possibilità che le dinamiche attive a livello europeo siano in grado di instaurarsi a breve termine anche in Italia (La Cecla, 2006: 21-41), da cui nasce il profondo interesse verso tale tematica, di sempre più forte attualità nella panoramica urbana globale.

2 | Il caso francese: il PNRU

In questo ambito di riferimento, la Francia rappresenta uno dei contesti in cui la discussione e la riflessione sulle possibilità operative di intervento nei quartieri di habitat sociale ha raggiunto un avanzamento notevole, cui corrisponde una rilevanza del tema riconosciuta a livello nazionale e una centralità rispetto alle politiche urbane del Paese; ciò è dimostrato dall'imponenza assunta dal *Programme National de Rénovation Urbaine* (PNRU)¹.

Il PNRU si affida in prima istanza alla trasformazione fisica della forma dello spazio abitato, attraverso un grande piano di intervento indicato dall'*Agence National de Rénovation Urbaine* (ANRU) – creata per gestire il programma – come «un plan Marshall pour les banlieues»² che si vuole radicale e rapido, perseguendo una sorta di *tabula rasa* di una situazione ritenuta non più perpetuabile.

Il programma mira a ristrutturare, nell'obiettivo della «*mixité sociale*»³ et du *développement durable*», i quartieri classificati in «*zones urbaines sensibles*»⁴, migliorandone la qualità di vita attraverso grandi operazioni di ristrutturazione urbana; è stabilito un obiettivo unico a livello nazionale, che consiste nella riduzione delle disuguaglianze sociali e delle divergenze di sviluppo presenti nelle ZUS. Lo scarto tra i territori, valutato grazie all'introduzione dell'«*indice synthétique d'exclusion*», permette di perseguire l'obiettivo preposto attraverso una serie di indicatori fissati per legge e monitorati attraverso l'istituzione di un osservatorio nazionale⁵.

In questo quadro, lo strumento di più forte impatto mediatico e maggiore impegno economico è rappresentato dalla demolizione totale o parziale dei complessi abitativi, capace di annullare in tempi brevissimi la morfologia di interi settori delle periferie per aprire il campo a soluzioni abitative alternative.

L'obiettivo delle politiche urbane condotte dalle amministrazioni pubbliche francesi attraverso le operazioni di demolizione-ricostruzione nei quartieri detti 'sensibili' è «*de faire évoluer ces quartiers stigmatisés en quartiers 'ordinaires' intégrés à la ville. Plus fondamentalement, il importe de donner à tous les habitants de ces quartiers la possibilité de devenir des citoyens à part entière de la cité*»⁶.

Gli interventi, nonostante le finalità enunciate, prendono avvio esclusivamente da un approccio di tipo tecnico; gli strumenti selezionati per intervenire nella risoluzione dei problemi riconosciuti in queste realtà

¹ Il PNRU è definito dalla *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n° 2003-710*.

² Sito dell'ANRU: www.anru.fr

³ Diversificare l'offerta di questi quartieri è uno degli obiettivi del PNRU; diversificazione di funzioni (residenziali, economiche, pubbliche) ma soprattutto diversificazione sociale, ottenuta grazie all'offerta di differenti tipologie d'alloggio, nella forma e negli statuti: alloggi di tipo collettivo e case individuali, alloggi sociali con diversi sistemi di selezione all'entrata e programmi privati per alloggi in locazione libera o destinati all'acquisto.

⁴ Come definite al comma 3 dell'articolo 42 della legge n° 95-115 del 4 febbraio 1995, sono indicate «*zones urbaines sensibles*» quelle aree infra-urbane bersaglio prioritario delle politiche pubbliche della città, in funzione delle considerazioni locali legate alle difficoltà vissute dagli abitanti di tali territori stabilite in base a parametri definiti per legge.

⁵ L'«*Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles*» (ONZUS).

⁶ Sito dell'ANRU: www.anru.fr

urbane confidano nella strutturazione dello spazio fisico, essendo quasi completamente assente l'attenzione e il dovuto livello di approfondimento delle condizioni sociali e dei caratteri antropologici di tali contesti.

2.1 | Quale ruolo per l'abitante?

Nei programmi di demolizione-ricostruzione, il ruolo dell'abitante come attore consapevole nella costruzione di senso del futuro luogo di vita sembra voler essere affidato programmaticamente al principio della concertazione, indicata tra i «*principes permanents*» che guidano la *rénovation urbaine*; inoltre, nel testo di programmazione dell'ANRU si enuncia che «*impliquer le plus tôt possible les habitants dans le développement des projets est une clé de la réussite de ceux-ci à court comme à long terme*». Si prospetta così l'utilizzo di strumenti basati su tale principio per il raggiungimento degli obiettivi preposti e per ottenere una sostanziale continuità di ogni sito con la propria storia e la propria specifica identità.

Il termine concertazione è però utilizzato senza che il significato della parola sia precisato; come si può constatare dalle numerose esperienze francesi, il termine abbraccia procedure assai differenti, comprendendo anche pratiche dove l'implicazione degli abitanti è pressoché inesistente (de Villanova, 2012: 256) e la concertazione appare soltanto invocata piuttosto che realmente praticata (Deboulet, 2011). Nella prassi, gli interventi prendono avvio da un «*porteur de projets*» che si fa promotore dell'operazione e che pone a base della convenzione con l'ANRU un'analisi dello stato dei luoghi, una strategia di trasformazione e un progetto globale, costituito da un programma pluriennale di operazioni fisiche coerenti con la strategia indicata. L'agenzia statale si preoccupa di assicurare un controllo sulla qualità del progetto, anche apportando modifiche, in base al quale definisce il finanziamento da elargire, considerando che non tutte le operazioni sono considerate finanziabili allo stesso modo. Le azioni dirette ad attivare e sostenere un processo di concertazione con gli abitanti non sono fra queste.

Date queste premesse, la procedura della *rénovation urbaine* si traduce in realtà in una sostanziale esclusione degli abitanti dal processo di formazione del progetto. Gli interventi sono concepiti a prescindere dall'identificazione esatta del gruppo di abitanti insediati nel quartiere e il progetto come prefigurazione di un modello urbano desiderato, è costituito a monte di ogni processo di concertazione.

Inoltre il progetto, come rappresentazione della forma architettonica e urbana e come catalizzatore delle esigenze degli abitanti, tarda ad apparire all'interno della discussione con i residenti; ciò esclude il loro possibile intervento dalle operazioni di definizione dello spazio urbano e lo limita solamente ad alcuni aspetti organizzativi successivi a questa fase. In questo modo è di fatto annullata la capacità espressiva dei residenti rispetto alle possibilità di conformazione del proprio habitat.

L'approccio di tipo funzionalista e l'importanza riconosciuta al formalismo, che focalizza l'attenzione sulla fisicità e sulle forme degli spazi, risultano inadeguati a cogliere la complessità delle dimensioni socio-culturali della città. La dimensione simbolica degli spazi, analizzabile attraverso le connessioni metaforiche e i rituali a essi associati, così come la dimensione sociale e culturale, rimangono eluse, procurando una delle principali cause della scarsa corrispondenza tra il modo in cui la città è progettata e le pratiche che la caratterizzano.

2.2 | La demolizione come strumento, la *mixité sociale* come finalità

La demolizione-ricostruzione dell'habitat sociale è l'operazione maggiormente messa in rilievo dai sostenitori del programma quale mezzo operativo guida della *rénovation urbaine*, promuovendo la formula di 'un alloggio costruito per ogni alloggio demolito', sebbene la ricostruzione sia sostenuta in parte fuori dalle stesse aree (a livello comunale o dipartimentale).

La demolizione risulta essere così lo strumento privilegiato in quanto, grazie alla capacità di liberare aree fondiarie all'interno del perimetro dei quartieri, è funzionale alla scelta operata dall'ANRU nella direzione della «*diversification de l'offre de l'habitat*» su cui è messo l'accento come mezzo per facilitare il raggiungimento della *mixité sociale*, in quanto «*donne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de population différentes*»⁷.

La diversificazione ricercata si manifesta non solo nella diversa tipologia proposta per gli edifici costruiti, ma in particolare per quanto riguarda lo statuto degli alloggi, differenziando le categorie di alloggi sociali presenti e, soprattutto, introducendo la categoria di alloggi in locazione privata o in accesso alla proprietà.

Così, mentre il riferimento al *développement durable* – seppure enunciato dal legislatore – rimane in secondo piano nelle strategie dell'ANRU (Epstein; Kirszbaum, 2010: 114), l'obiettivo della *mixité sociale* è ampiamente sostenuto attraverso i vari strumenti operativi su cui si appoggia la *rénovation urbaine*.

⁷ Arrêté du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, Titre III, 1, 1.6.

La strategia messa in campo – dove le operazioni di demolizione si accompagnano a quelle di ricucitura viaria, ricomposizione fondiaria, inserimento di nuove tipologie e forme architettoniche, *résidentialisation*⁸ – è tesa non solo al cambiamento d'immagine del quartiere, ma sembra rivolta a dissolvere le forme del *grand ensemble*⁹ all'interno delle forme urbane della città.

Allo stesso tempo, la trasformazione d'uso delle *cités*¹⁰ – correlata a queste operazioni – punta nella direzione della *mixité sociale*, sia diluendo la concentrazione della popolazione originaria delle ZUS attraverso operazioni di rialloggio, sia favorendo l'arrivo di una nuova categoria di abitanti – 'selezionata' attraverso diversi dispositivi principalmente di tipo economico – destinata ad occupare le diverse tipologie di alloggi inserite nei programmi di ricostruzione.

Non si tratta, allora, di un mero rinnovamento fisico: gli interventi spingono nella direzione di una metamorfosi sociale del quartiere che ne permetta il suo riassorbimento nell'ambiente urbano. Nella 'diluizione' delle forme urbane e delle componenti sociali che marciano questi quartieri come *sensibles, difficiles prioritaires, etc.*, l'obiettivo finale è di fare di questi quartieri «*des quartiers comme les autres*» (Piron, 1990).

2.3 | Banalizzazione urbana vs normalizzazione sociale

La trasformazione dei *grands ensembles*, attuata attraverso un processo di diversificazione morfologica, funzionale e sociale, sembra essere riconosciuta come unica possibilità per l'integrazione di questi quartieri alla città 'normale': nella strategia di trasformazione sistematica dell'habitat s'individua la nuova dottrina urbanistica del PNRU riassunta nella formula «*l'intégration par la banalisation urbaine*» (Epstein, 2012: 58).

Il concetto di banalizzazione dell'habitat non è formulato in nessun atto programmatico, ma si trova riassunto nelle diverse espressioni che accompagnano le esternazioni pubbliche dei promotori e sostenitori del PNRU: «*un quartier comme les autres*», «*un quartier normal dénué de toute stigmatisation*», «*le retour à la moyenne*» (CES, 2013: 52).

Le azioni della *renovation urbaine* sono dirette innanzitutto a una nuova fase di normalizzazione delle forme urbane e architettoniche dei *grands ensembles* attraverso la negazione delle loro caratteristiche iniziali: gli interventi di riqualificazione e di *résidentialisation*, le numerose demolizioni e sostituzioni dei vecchi edifici con nuovi immobili, sono tutte operazioni rivolte alla costruzione di una nuova immagine dei quartieri che allontanano le rappresentazioni associate alle precedenti forme urbane e architettoniche.

Inoltre gli interventi programmati vogliono favorire un'attrattività esterna su questi quartieri: l'integrazione passa così attraverso la valorizzazione immobiliare delle aree e attraverso il loro reinserimento nelle dinamiche di mercato, da cui la vocazione sociale degli alloggi e l'immagine negativa a essi associata le avevano allontanate.

La dottrina di banalizzazione urbana promossa dall'ANRU non può esprimersi indipendentemente dai suoi effetti sociali. Gli strumenti adoperati per attirare una nuova popolazione dall'esterno del quartiere e quelli utilizzati per spostare gli abitanti già presenti e disperdere, in termini geografici, la concentrazione di persone in difficoltà inducono verso una normalizzazione sociale dei quartieri; l'effetto ricercato attraverso la banalizzazione urbana è quello di 'selezionare' nuove categorie di persone.

L'obiettivo di «*retour à la moyenne*», pensato per questi quartieri, è legato al principio guida della *mixité sociale*, divenuto l'imperativo categorico di tutti i progetti di *renovation urbaine*, «*dogme de l'ANRU*» (Epstein, 2007): lo scopo è consentire alle «*zones urbaines sensibles*» di raggiungere le caratteristiche 'medie' rappresentate dal resto della città o dell'agglomerazione di riferimento; il conseguimento di una normalizzazione statistica può facilmente avvenire attraverso un cambio della popolazione presente: molti degli indici utilizzati per descrivere le difficoltà vissute in questi quartieri prendono a riferimento i dati socio-economici della popolazione. Incitare un reale cambiamento, puntando al miglioramento delle condizioni degli abitanti, avrebbe richiesto tempi più lunghi e sforzi maggiori in termini di investimenti, soprattutto umani, non compatibili con gli obiettivi a breve termine dell'ANRU.

⁸ La *résidentialisation* è termine con cui si designa uno dei principali strumenti operativi del rinnovo urbano, consistente nella ridefinizione dello statuto pubblico o privato dei suoli; tale operazione si formalizza attraverso la definizione di un limite che disegna chiaramente l'area di competenza dei singoli edifici in sostituzione dello spazio pubblico permeabile, caratteristica dei *grands ensembles*; l'operazione è inoltre accompagnata dall'introduzione di un sistema di 'funzionamento residenziale privato' con la disposizione di interfono a codice, badge per l'accesso, parcheggi controllati.

⁹ Tale espressione indica i quartieri di alloggi sociali costruiti in Francia, in particolare tra gli anni '50 e '70, per rispondere al problema abitativo del Paese. Tali insediamenti si contraddistinguono per la forma degli isolati, in rottura con il tessuto circostante, per le tipologie edilizie, soprattutto barre e torri, e per la loro taglia, che prevede un numero di alloggi tra 500 e 1000. Nel 1973 una direttiva ministeriale mette fine alla loro costruzione.

¹⁰ Espressione usata per indicare i quartieri di habitat sociale.

La *rénovation urbaine* s'impone allora come forma di controllo sociale attraverso l'urbano: il dogma della *mixité sociale* è elevato a strumento per «diminuer les écarts entre les bonnes et les mauvaises situations socio-spatiales afin d'agir non pas sur les causes, mais sur la visibilité spatiale d'un 'déséquilibre social'» (Lévy, 2006: 173); il ritorno a una situazione ritenuta accettabile è da determinare in base a indicatori che l'azione pubblica ha messo a punto e che partecipano a loro volta «d'un contrôle statistique de tous les aspects de la vie sociale des citoyens vivant dans des espaces considérés comme non conformes par la puissance publique» (Ibid.).

Così la ricostituzione di un «cadre urbain normalisé», conseguenza delle operazioni di rinnovo urbano, partecipa come «un opérateur qui permet à la puissance publique de concrétiser de manière dirigiste son projet de façonnement et de perfectionnement du corps social» (Genestier, Bacqué, 2004: 129).

In conclusione, si evince che l'integrazione di questi quartieri alla città è ricercata attraverso una sorta di cancellazione delle caratteristiche urbane, sociali, comportamentali in essi presenti; la *tabula rasa* che apre la strada a una nuova standardizzazione dei modelli abitativi e dei modi di abitare.

La nuova struttura urbana e l'architettura imposta dai progetti della *rénovation urbaine* definiscono, a loro volta, 'altri' elementi comuni che sembrano rinviare all'applicazione di un nuovo modello, senza una vera presa in considerazione dell'ambiente locale. La 'dottrina' urbanistica propugnata dall'ANRU sembra così prevalere sulle analisi approfondite dei contesti locali e delle loro reali necessità: il ricorso a caratteristiche comuni porta a individuare una certa conformità tra le nuove costruzioni, le riqualificazioni e le sistemazioni urbane presenti nelle diverse «zones urbaines sensibles», determinando la facile identificazione di questi quartieri come «quartiers ANRU» (CES, 2013: 56).

La volontà di banalizzazione dell'habitat sostenuta dalla nuova «politique de la ville»¹¹ per avvicinare i quartieri sensibili ai nuovi standard conduce a trascurare «l'expertise d'usage des habitants, le fonctionnement social et urbain et l'environnement des quartiers» (Ibid.); i progetti di rinnovo urbano favoriscono così la produzione di modelli che non ottimizzano le potenzialità dei luoghi, ma prediligendo un ampio ricorso alla politica della *tabula rasa* senza una reale interrogazione sugli usi degli abitanti e sulle loro attese, riproducono dinamiche già sperimentate nel passato e che si cerca di cancellare con gli interventi promossi.

3 | Il PNRU: quale insegnamento per le politiche urbane?

Il lancio del PNRU è stato accompagnato da un piano comunicativo molto forte; da un lato una comunicazione istituzionale e politica diretta al coinvolgimento delle collettività locali, in particolare dei Comuni che sono i principali interlocutori per la realizzazione dei programmi di rinnovo urbano; dall'altro lato una comunicazione rivolta al grande pubblico che si è appoggiata, in relazione all'avanzare delle operazioni, sulle immagini mediatiche delle demolizioni dei grandi edifici a torre e barre, accompagnate da immagini comparative tra il prima e il dopo dell'intervento.

Da questo punto di vista, si può parlare di un vero successo politico e mediatico dell'ANRU, che nel giro di una decina di anni è riuscita a coinvolgere più di trecento comunità locali, e del PNRU che «a transformé en quelques années la France des grands ensembles en un vaste chantier» (Epstein, 2012: 72).

A lato della forte adesione delle amministrazioni locali al programma statale e al di là della visibilità legata all'ampiezza delle trasformazioni fisiche imposte dal tipo di intervento promosso, resta da constatare la reale capacità di queste azioni di intervenire nella risoluzione delle reali problematiche presenti; molti osservatori, sia istituzionali sia del mondo accademico, si dimostrano infatti critici verso la consistenza dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi fissati in termini di risoluzione delle problematiche sociali ed economiche, così come diverse critiche sono state indirizzate verso gli effetti 'secondari' legati alle azioni promosse e nascosti dalla facciata mediatica di queste grandi operazioni. In particolare, le valutazioni derivate da questa esperienza, sono confluite in Francia verso l'approvazione di una 'nuova' politica urbana promossa nei confronti dei quartieri 'prioritari' che indica come fondamentale il principio di co-costruzione della «politique de la ville» con gli abitanti¹², fortemente eluso dal precedente programma.

¹¹ Con l'espressione «politique de la ville» si indica l'insieme delle misure e delle procedure per la gestione delle «zones urbaines sensibles».

¹² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Riferimenti bibliografici

- CES (2013), *Changeons de regard sur les quartiers vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine. Rapport janvier 2013*, La Documentation française, Paris.
- Deboulet A. (2011), “Engagements citoyens et ancrages participatifs dans les quartiers populaires en renovation”, *Communication à la Journée d'études sur les effets de la participation*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, 21 octobre 2011.
- Epstein R. (2012), “ANRU: mission accomplie?”, in Donzelot J. (dir.) *À quoi sert la rénovation urbaine?* Presses Universitaires de France, Paris, pp. 51-110.
- Epstein R. (2007). *Les opérations de rénovation urbaine: système d'action et logiques d'acteurs*. Rapport PUCA, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.
- Epstein R., Kirszbaum T. (2010), “Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville”, in Goulard F., Pupponi F., *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*. Assemblée Nationale, n° 2853. Tome II - Etudes, pp. 5-198.
- Galdini R. (2009), “Politiche di rigenerazione urbana ed i loro effetti laterali ma non secondari” in Nuvolati G., Piselli F. (a cura di). *La città: bisogni, desideri, diritti*, Franco Angeli, Milano, pp. 101-112.
- Genestier P., Bacqué M.-H. (2004), “Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM? ”, in *Mouvements*, 2004/2, n° 32, pp. 126-134.
- La Cecla F. (2006), “La periferia minaccia il centro”, in Unidea - UniCredit Foundation, *Rapporto annuale 2005*, Press Point, Abbiategrasso, pp. 21-39.
- Lévy J.-P. (2006), “ ‘Mixité à la française’. Une vision politique de la ville lissée”, in *Mouvements*, 2006/5, n° 47-48, pp. 167-173.
- Manzo R. (2006), “Un’agenda per la riabilitazione urbana e territoriale”, in Ministero Infrastrutture e Trasporti - Comune di Roma, *Demolire e ricostruire in Europa. Programmi a confronto*, Officina Edizioni, Roma.
- Piron O. (1990), *Les Grands Ensembles: bientôt des quartiers comme les autres*, Rapport pour le Ministre délégué au logement, Direction de la Construction.
- Ricci M. (2007), “Demolire e ricostruire per riqualificare parti di città”, in *Urbanistica*, n° 132, pp. 7-11.
- de Villanova R. (2012), “Regard partagé sur le projet urbain: une relation productive”, in de Villanova R., Duarte C. R. (dirs.), *Nouveaux regards sur l'habiter. Outils et méthodes de l'architecture aux sciences sociales*, Éditions Le Manuscrit, Paris, pp. 245-270.

Sitografia

Sito dell'Agence National de Rénovation Urbaine (ANRU):
www.anru.fr



Uscire da Santa Lamenera

Alessandra Casu

Università degli Studi di Sassari

Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica

Email: casual@uniss.it

Tel: 079.9720407

Abstract

L'esperienza condotta da chi scrive nei Contratti di Quartiere a Cagliari (sia il primo bando, a finanziamento ministeriale, sia il secondo, cofinanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna) mostra, nonostante gli sforzi per una progettazione inclusiva verso le fasce di popolazione coinvolte – particolarmente disagiate – la ricorrenza di difficoltà operative che, se possono essere superate nelle fasi relative alla progettazione ai livelli preliminare e definitivo, emergono con drammatica evidenza nelle successive fasi di progettazione esecutiva e di attuazione.

La disamina degli approcci utilizzati e dei limiti evidenziati dovrebbe condurre a modifiche nell'organizzazione di bandi e formule competitive che permettano di superare l'apparente dicotomia tra efficienza e partecipazione, tra opera pubblica e intervento immateriale, fra trasformazione fisica e promozione sociale.

Parole chiave: Contratti di Quartiere, partecipazione, attuazione dei programmi.

1 | Una premessa: il punto di vista

Nel documentario *Buena Vista Social Club* girato da Wim Wenders, il musicista Ry Cooder intende suonare con suo figlio e un gruppo di musicisti cubani, di cui ha apprezzato il *son*, ma non sa bene come orientarsi per riconoscerli, ritrovarli e dare vita alla *jam session* che vorrebbe registrare su disco. Si rivolge perciò ad un altro musicista cubano, il *salsero* Juan de Marcos, affinché lo aiuti. Juan opera una selezione tra i più anziani *soneros*, li incontra, parla con loro, riesce a coinvolgerli nel progetto di Ry Cooder... che cresce, diventa un celebre film che ne riporta le vite e le voci e proietta alla ribalta il gruppo di anziani musicisti cubani, ormai dimenticati, sui palcoscenici più importanti del mondo, dove avrebbero sempre voluto suonare (Casu 2005).

Le note che seguono costituiscono una riflessione a margine di alcune esperienze concrete vissute da chi scrive, da un punto di vista privilegiato *à la* Juan de Marcos: interno al gruppo di progettazione e, al contempo, immerso problematicamente nel contesto. Il ruolo rivestito, infatti, è pressoché lo stesso: arruolare, volta per volta, i Compay Segundo, gli Ibrahim Ferrer, le Omara Portuondo del caso; cercarli e stanarli, argomentando la bontà del processo da attivare; portarli a suonare con Ry Cooder e suonare con loro e per loro, in posizione gregaria nei consessi plenari e in primo piano nelle relazioni *face-to-face* (Casu 2005).

Un rapporto così diretto permette di leggere diversamente le debolezze costitutive del processo, eccessivamente legato – secondo alcuni – alle persone piuttosto che a statuti disciplinari forti. In tale accezione le persone sono, principalmente, figure istituzionali e della struttura amministrativa; nell'accezione più ampia, qui utilizzata, le persone sono anche – e soprattutto – gli e le utenti finali del progetto.

1.1 | Una seconda premessa: i contesti d'azione

«... tutta la palazzina 47C di via Gorbaglius quartiere di Santa Lemenera periferia di Kasteddu...»¹ (Atzeni, 1996).

A Cagliari il Contratto di Quartiere I riguarda Sant'Elia: un nome che in città, da circa cinquant'anni, evoca immagini forti, sgradevoli, contrastate senza mezze tinte. Un quartiere dove il disagio socio-abitativo si misura, parallelamente, nella qualità urbana e nei paesaggi sociali; dove «la desolazione ambientale è diventata una componente importante del complesso di cause che portano i gruppi sociali ad essere congestionati, irresponsabili e violenti» (De Carlo, 1988); dove, nonostante il paesaggio naturale sia uno dei più pregevoli dell'intera città, alle falde del promontorio al centro del golfo degli Angeli, l'immagine del paesaggio costruito restituisce la storia di un ambito da sempre marginale.

Il Contratto di Quartiere II riguarda il nucleo originario del Borgo Sant'Elia e il quartiere di Mulinu Becciu, che rappresenta per molti versi un caso paradigmatico di quartiere di edilizia residenziale pubblica italiano dell'ultimo quarto del secolo scorso. Realizzato in un'area alla periferia nord della città di Cagliari, ai confini con il comune di Selargius, in una parte di territorio leggermente ondulata, il quartiere di Mulinu Becciu nasce come risposta dell'amministrazione comunale ai perduranti problemi di tensione abitativa nell'area urbana di Cagliari.

Mulinu Becciu si configura come quartiere satellite, separato dal centro città dalle grandi attrezzature urbane del cimitero di S. Michele e dell'Ospedale Civile Brotzu, nonché dal colle di S. Michele. Nel corso del tempo, questa condizione di marginalità è parzialmente mutata, poiché il quartiere ha assunto un diverso ruolo a scala territoriale, grazie alla sua collocazione all'interno del territorio "metropolitano" che è andato progressivamente urbanizzandosi nel corso degli ultimi decenni. Lo sviluppo della rete stradale urbana e di collegamento e l'espansione urbanistica nel territorio comunale di Selargius, che ha portato alla completa saldatura del quartiere con l'insediamento nel comune limitrofo, hanno determinato una conseguente parziale perdita di identità del quartiere, che ha assunto un più generico carattere di banale periferia residenziale, ormai completato nelle strutture edilizie e nelle infrastrutture primarie indispensabili. In questo contesto, una condizione che emerge per gravità del degrado e del disagio sociale è quella rappresentata dal complesso di edilizia residenziale pubblica, di iniziativa comunale comunemente denominato "Case Parcheggio" in via Piero Della Francesca. Il complesso, costituito da due edifici per complessivi 72 alloggi *minimi*, venne realizzato nel 1980 per dotare l'amministrazione comunale di alloggi da utilizzare provvisoriamente a rotazione per gli interventi di risanamento del patrimonio abitativo. In realtà i primi nuclei familiari, ospitati negli alloggi per rispondere a emergenze abitative, sono stati "dimenticati" in quella situazione e in alcuni casi continuano, a più di vent'anni di distanza, ad occupare gli stessi alloggi, essendo nel frattempo mutate radicalmente le composizioni dei nuclei familiari con fenomeni di altissima densità abitativa.

In entrambi i casi lo spazio collettivo delle strade, degli slarghi, del verde pubblico, pur essendo quantitativamente rilevante, non riesce affatto a svolgere il ruolo di luogo di socializzazione per gli abitanti del quartiere. I pedoni sembrano "ospiti sgraditi" in luoghi unicamente destinate a mobilità e sosta dei veicoli, senza alcuna cura per le esigenze di sicurezza delle fasce più deboli di abitanti – anziani, bambini – e alle barriere architettoniche per quanto concerne gli abitanti con diversa abilità.

A Sant'Elia, nel cosiddetto "borgo nuovo" sorto a partire dagli anni Ottanta, il progetto di edilizia sperimentale partecipata ha investito l'attacco a terra degli edifici, dove si registra l'inefficacia dell'ipotesi originaria degli spazi di socializzazione fra gli abitanti. L'osservazione delle pratiche abitative mostrava, infatti, al piano terra – progettato come una ripetizione ritmica di setti strutturali – lo spazio ricompartimentato da chiusure spontanee e abusive a formare *garages*, magazzini, piccoli punti vendita, sedi di club e partiti. Al piano rialzato, la grande piastra che collega i corpi di fabbrica si legge come un'enorme *agorà* mancata, interrotta dagli accessi alle corti condominiali e popolata quasi esclusivamente da tossicodipendenti. Diversamente sono trattate, invece, alcune parti del verde esterno, costituite da orti privati recintati spontaneamente. L'analisi dello stato di fatto mostra dunque l'assenza di un «progetto di suolo» (Secchi, 198x) a monte: la mancanza di funzioni aggreganti e di una gerarchia dei percorsi ha generato la frammistione fra movimenti pedonali e veicolari incontrollati, mentre l'isomorfismo di uno spazio senza chiusura alcuna ha lasciato libero corso all'abusivismo e al degrado. La riappropriazione spontanea individualizzata degli spazi pubblici denunciava inoltre la totale assenza di ambienti a servizio

¹. *Kasteddu* è il nome di Cagliari in sardo; *gorbagliu* è l'ombrina, pesce considerato insipido e che, per trasposizione figurata, rappresenta un buono a nulla; Santa Lemenera è un nome immaginario, fantasiosa crasi che evoca al contempo Sant'Elia (il *Bronx* dei cagliaritari), San Michele (l'equivalente più datato) e *Sant'Arennera* (nome in sardo del quartiere di Sant'Avendrace, anticamente periferia abitata da pescatori dello stagno): il meglio che il capoluogo regionale sardo possa offrire per vivere...

della residenza e di relazione tra la sfera pubblica e quella privata – quali *garages*, cantine, verande ecc., ma anche locali condominiali e attività commerciali o ricreative – accentuando il disagio legato all'isolamento.

2 | Una lezione appresa: partecipazione e prassi competitive

Nel caso del Contratto di Quartiere I, nella fase concorsuale la partecipazione pubblica è stata solo progettata e prevista: ciò ha costituito un elemento di valutazione positivo, che ha consentito il finanziamento del programma.

Il progetto preliminare prevedeva, a valle di un'osservazione delle pratiche messe in atto dagli abitanti, il tamponamento in facciata degli spazi sottesi dai setti murari al livello terreno – per ridisegnare i *garages* e ricavare spazi per circoli, associazioni, magazzini per piccole attività economiche – e al piano rialzato per dotare di vani accessori (lavanderie, cantinole, spazi per ulteriori attività aggreganti) gli alloggi cui non fosse assegnato un orto urbano. Il percorso partecipativo doveva coinvolgere progressivamente (ma in ordine inverso a quello qui presentato) la sfera (Webber, 1964; Sloterdijk, 2009) dell'intimità familiare, quella della comunità condominiale, della comunità insediata allo stesso tempo e la sfera del quartiere in generale e dei suoi rapporti con la città (Casu, 2003).

In occasione del Contratto di Quartiere II la Regione Autonoma della Sardegna, che co-finanziava il bando, introduceva la partecipazione già in sede di progettazione preliminare, insieme con la generazione di nuovi posti di lavoro, tra i parametri di valutazione *ex ante* delle proposte.

In questo caso, la prassi competitiva ha costretto, nei tempi decisamente ristretti della fase preliminare, a percorsi partecipativi monchi, incompleti, che non investono i diversi piani e livelli di interesse e, di conseguenza, i loro portatori. In primo luogo, se ancora non esiste un'ipotesi di trasformazione potrebbe non essere stato ancora scelto l'ambito di intervento: il che rende più difficile l'articolazione di qualunque percorso partecipativo.

Nel caso del Contratto di Quartiere II di Sant'Elia, essendo stati stabiliti con il Contratto I rapporti con attori rilevanti del quartiere, è stato possibile costruire rapidamente un percorso di comunicazione e acquisizione del consenso, con strumenti agili – seppure rischiosi – come l'assemblea di abitanti.

Nel caso di Mulinu Becciu, l'area era stata individuata dopo aver avviato l'attività in un altro rione e dopo aver scartato ulteriori alternative, obbligando a ricostruire un'altra rete informale di appoggio e di contatti cui fare riferimento per la costruzione del consenso tra i nuclei direttamente beneficiari dell'intervento, ma escludendo dal processo una parte di abitanti delle aree limitrofe. Questa carenza iniziale si è rivelata particolarmente grave, con la formazione di comitati contrari al progetto a progetto definitivo già redatto e in corso di approvazione, che ne ha messo in forse la prosecuzione: allo stato attuale, nonostante una vittoria al TAR in opposizione ricorso del comitato, nessuno si assume la responsabilità di riavviare il processo e le fonti finanziarie rischiano di non poter essere utilizzate.

La lezione appresa è dunque che la partecipazione difficilmente può essere praticata anteriormente alla progettazione preliminare e che i bandi per l'accesso ai finanziamenti possono prevedere la valutazione del percorso partecipativo e del suo progetto, senza forzare una partecipazione inevitabilmente monca, incompleta, che potrebbe essere utilizzata solo per conseguire valutazioni positive, ma senza un'effettiva inclusione nei processi decisionali.

Allo stesso tempo, però, il progetto preliminare deve mantenere caratteri di apertura, flessibilità, che consentano modifiche anche notevoli in funzione degli esiti dei processi partecipativi e di inclusione sociale, e sottendere operazioni urbanistiche di attuazione che possano accogliere questi ultimi.

2.1 | Una seconda lezione appresa: partecipazione, bandi di gara e prassi attuative

Quando l'allora IACP bandiva la gara d'appalto per i lavori relativi al Contratto di Quartiere I, a oltre tre anni dalla presentazione del progetto definitivo, questi subivano rallentamenti dovuti principalmente alle interruzioni richieste dall'impresa appaltatrice, che aveva apposto riserve contabili sin dalla data formale di apertura del cantiere; ottenuta una consistente variante suppletiva al progetto finanziato, che nei fatti sottraeva le somme a disposizione del Comune per la realizzazione degli spazi pubblici all'aperto, l'impresa portava avanti a rilento due lotti su cinque, giunti più o meno al completamento, sino a che lo IACP rescindeva il contratto per inadempienza dell'appaltatore. A distanza di oltre dieci anni dall'appalto, è pressoché impossibile indire una nuova gara con i prezzi elementari del 2000 e, dunque, il Contratto di Quartiere I è da considerarsi lettera morta per le opere non realizzate (Casu, 2010: 133-134).

L'esperienza a Cagliari con differenti stazioni appaltanti (nella fattispecie, l'ex IACP e l'amministrazione comunale) ha dunque mostrato le inevitabili difficoltà di coordinamento nella gestione dei lavori e spinto il

Comune, in occasione dei Contratti di Quartiere II, alla scelta di avocare tutte le competenze in capo a una sola amministrazione, limitando al patrimonio edilizio di proprietà comunale il campo di applicabilità dell'opportunità offerta dal bando.

Una seconda considerazione a margine dell'esperienza nei Contratti di Quartiere a Cagliari riguarda il rispetto degli esiti progettuali della partecipazione in sede di esecuzione delle opere: gli intervalli di tempo eccessivamente lunghi che intercorrono fra le fasi progettuali – maggiormente partecipate – e le gare d'appalto e la loro esecuzione vedono, a volte, modificarsi il corpo sociale insediato, richiedendo la ricostituzione dei reticoli cooperativi informali; le modalità di assegnazione delle opere difficilmente consentono di conciliare le esigenze di contenimento dei costi per l'appaltatore con le abitudini e le pratiche sociali di uso dello spazio invase.

Inoltre, le modalità di aggiudicazione degli appalti non sempre consentono di rispettare il programma di partecipazione previsto, né consentono di orientare in misura efficace l'esecuzione dei lavori in maniera tale da consentire, seppure temporaneamente, di occupare nei cantieri abitanti e residenti in genere: spesso, l'offerta occupazionale si limita ad incarichi di guardiana (spesso attribuiti in maniera informale), sub-appalti di modesta entità o collaborazioni nelle poche attività partecipative consentite dall'impresa appaltatrice e dalla conduzione del cantiere, vanificando alcuni degli scopi per i quali era stato promosso il programma.

Anche il coinvolgimento dell'apparato tecnico-amministrativo della stazione appaltante non sempre trova dirigenti e figure effettivamente coinvolte, motivate rispetto alle finalità sociali del progetto, a maggior ragione se intercorrono tempi lunghi tra le fasi di progettazione preliminare e definitiva e di progettazione esecutiva, appalto e realizzazione delle opere: a Cagliari si è registrata una forte rotazione o la ripetuta sostituzione dei dirigenti responsabili, dei RUP e dei tecnici incaricati della direzione e della gestione dei lavori, che a ogni rotazione o sostituzione richiedeva un'azione rivolta all'apparato tecnico finalizzata all'informazione, alla motivazione verso il processo, all'introduzione al corpo sociale coinvolto.

Infine, particolare attenzione va rivolta al tessuto imprenditoriale locale: l'importo complessivo dei lavori previsti nel Contratto di Quartiere I escludeva a priori la maggior parte delle imprese costruttrici sarde, ragion per cui l'appalto veniva aggiudicato ad un consorzio cooperativo che affidava l'esecuzione materiale a una piccola impresa locale, rivelatasi assolutamente inadeguata a concludere le opere, oltre tutto in spregio al capitolato speciale d'appalto (che prevedeva la fornitura di fabbricati da cantiere, per il deposito temporaneo delle merci conservate al piano terra dalle famiglie assegnatarie e che, successivamente, avrebbero dovuto essere installati a servizio degli orti urbani), con la citata conclusione della rescissione contrattuale per inadempimento dell'appaltatore.

In occasione del Contratto di Quartiere II l'appalto è stato articolato in lotti funzionali: uno per gli interventi di miglioramento dell'efficienza termica degli involucri edilizi, uno per la nuova impiantistica termo-idraulica all'interno degli stessi e uno per la realizzazione del nuovo lungomare Sant'Elia e delle opere accessorie e di urbanizzazione.

Ciò ha consentito alcuni vantaggi:

- separare le opere per settori, specializzandole maggiormente e permettendo una migliore selezione delle imprese esecutrici;
- separare i crono-programmi delle attività, consentendo la contemporanea realizzazione di parti di lotti funzionali;
- consentire, con un minore importo a base d'asta, la partecipazione di imprese locali, che avrebbero potuto coinvolgere mano d'opera specializzata del quartiere.

Tuttavia, l'obiettivo di coinvolgere nella realizzazione mano d'opera locale si rivela comunque di difficile realizzazione: le modalità di aggiudicazione ed i limiti per l'affidamento diretto non consentono interventi in questo senso. L'unica opportunità di agire sulla leva dell'occupazione locale si rivela l'animazione economica al fine di formare imprese commerciali o artigianali che possano aggiudicarsi l'assegnazione di locali progettati a questi scopi: il che significa che il programma deve prevedere, piuttosto che la partecipazione diretta all'esecuzione delle opere (che raccoglie la maggior quota della domanda sociale sistematicamente espressa durante tutte le fasi di progettazione e di esecuzione delle opere), la dotazione di servizi e attività commerciali che possano accogliere micro-imprese locali, nonché il supporto alla loro formazione.

Riferimenti bibliografici

- Atzeni S. (1996), *Bellas mariposas*, Sellerio, Palermo.
- Casu A., (2003), “Un’esperienza di progettazione partecipata”, in Abis E., (a cura di), *Piani e politiche per la città. Metodi e pratiche*, Angeli, Milano, pp. 246-260.
- Casu A., (2005), “Lavorare con le persone. Note a margine dell’esperienza: Forlì, Prato Cagliari”, in de Eccher A., Marchigiani E., Marin A. (a cura di), *Riqualificare la città con gli abitanti*, EdiCom, Monfalcone.
- Casu A., (2010), “La sottile linea mossa”, in Savino M. (a cura di), *Waterfront d’Italia. Piani politiche progetti*, Angeli, Milano, pp. 128-144.
- De Carlo G. (1988), “Paesaggio con figure”. Intervista di Francesco Karrer, *Spazio e società*, n. 41.
- Secchi B. (198x), “Progetto di suolo”, *Casabella* n. XX.
- Selis G. M. (1975), *Produzione e consumo del sottoproletariato. Un ghetto urbano in Sardegna: il borgo Sant’Elia a Cagliari*, ed. della Torre, Cagliari.
- Sloterdijk P. (2009), *Sfere I. Bolle*, Meltemi, Roma (ed. or. *Sphären I. Blasen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1998).
- Webber M.M. (1964), “The Urban Place and the Non-Place Urban Realm”, in Webber M.M., Dickson J.W., Foley D.L. et al., *Explorations into Urban Structure*, Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia.



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU
Società italiana degli urbanisti
L'urbanistica italiana nel mondo
Milano, 15-16 maggio 2014

 Planum Publisher
ISBN 9788899237004

Capitalizzare le esperienze e rilanciare: il laboratorio di “Carmagnola partecipata”

Daniela Ciaffi

Università degli Studi di Palermo
DEMS - Dipartimento di Studi Europei e dell'Integrazione Internazionale
Email: daniela.ciaffi@unipa.it

Emanuela Saporito

Politecnico di Torino
DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: emanuela.saporito@polito.it

Alex Fubini

Politecnico di Torino
DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: alex@polito.it

Abstract

Il paper propone una riflessione sugli approcci integrati alla rigenerazione urbana e sulla qualità ed efficacia degli stessi, sia in termini di processo che in termini di progetto. In particolare, l'esperienza del laboratorio di “Carmagnola partecipata” è stata un tentativo pratico di capitalizzare lezioni di ricerca-azione apprese in questi venti anni di sperimentazioni sia sul campo, sia dalla letteratura scientifica di riferimento, e rilanciare. Il laboratorio in particolare ha costituito un'occasione per elaborare e sperimentare una metodologia processuale e progettuale interattiva, che rispondesse all'esigenza di rilanciare in modo nuovo il ruolo del mediatore accademico su diversi fronti, tra cui l'organizzazione del dibattito pubblico per gruppi omogenei di interesse e l'uso di scenari tridimensionali dinamici. Gli autori argomenteranno come nuova sfida per la rigenerazione urbana un cambio di paradigma nelle relazioni con gli attori locali, in particolare non istituzionali, che ripensi l'integrazione anche fuori dai municipi.

Parole chiave: urban policies; participation; urban regeneration.

1 | Cambiano le sfide

Cosa abbiamo imparato dalle esperienze di rigenerazione urbana che abbiamo studiato e vissuto in prima persona, come ricercatori in azione? A metà degli anni Duemila pubblicammo i risultati di una rete europea di accademici e *practitioners* impegnati nel recupero urbanistico e sociale di periferie urbane (Ciaffi, 2005): a distanza di una decina di anni la prospettiva storica è già tale da permettere di riconoscere quel modo di trattare il tema della rigenerazione urbana come datato. Databile cioè a una fase embrionale, di formazione, sviluppo o maturità – a seconda che il contesto fosse l'Europa centrale, mediterranea, continentale o nordica – di una *Urban Regeneration* meno o più consolidata, ma comunque “sicura di sé”, sicura di essere un tema in qualche modo innovativo, sperimentale, degno di attrarre investimenti straordinari, capace di mettere al lavoro competenze diverse, e nel farlo capace di cambiare gli stili di governare e di governarsi, forte di aver intuito che la vera sfida stava nel trovare l'incrocio giusto tra

bottom-up e *top-down*, divertito dal montare reti tra attori pubblici/privati/né pubblici né privati, e come far girare quote di denaro dal mercato immobiliare quantitativo ad azioni qualitative, anzitutto all'accompagnamento sociale dei lavori di riqualificazione fisica. Fu una fase di grande fiducia generale, sullo slancio della quale si scrissero manifesti di rinnovamento (Magnaghi, 2003), ci venne persino voglia di arrischiarci in modellizzazioni di processi partecipativi tipo (Ciaffi e Mela, 2006). Allora le avventure urbane, almeno a Torino, iniziavano tra mille ostacoli ma finivano sempre bene (Sclavi, 2002). Dice bene il documento di posizione elaborato per strutturare questa discussione alla XVII Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti: la “pur contenuta apertura dei processi decisionali con forme di partecipazione degli abitanti conteneva promesse *area based*” e aveva un approccio “tendenzialmente integrato”. Tre assunti fondamentali, su cui vorremmo tornare a riflettere, a qualche anno da nostre rielaborazioni critiche (Ciaffi e Mela, 2011): il primo è l'assunto dell'argomentazione pubblica circoscritta, il secondo è quello del territorio pilota, il terzo è quello della non settorialità (dei settori comunali in senso stretto, ma in senso lato anche dei diversi attori della rigenerazione urbana).

Circoscrivere l'argomentazione pubblica ha avuto i suoi vantaggi: siamo diventati tutti più consapevoli della necessità di arene pubbliche ben congegnate, locali ma non localistiche, in cui la posta in gioco sia trasparente, le tecniche di facilitazione siano appropriate eccetera. Ma questa sacra attitudine alla definizione ha comportato forti limitazioni in termini spaziali e sociali, nel senso che la rigenerazione urbana, con quel piglio sicuro che tratteggiavamo prima, si è appunto limitata (a certi luoghi, certe popolazioni, certi temi, certi progetti eccetera). A Torino questo è stato evidente: il glorioso Progetto Speciale Periferie è stato un terreno partecipativo di argomentazione pubblica, ma circoscritto alle periferie stesse, mentre un Piano Regolatore epocale si realizzava in tradizionale stile di governo locale autoritativo.

La scelta di territori pilota è altrettanto problematica: il degrado da qualche parte bisogna iniziare ad aggredirlo, e la possibilità di ispirarsi a qualcosa che altrove ha funzionato davvero è uno dei motori di rigenerazione urbana più potenti. Ma sui fattori di scelta (ambientali, sociali, economici, istituzionali) pesano dinamiche di potere che come comunità scientifica non abbiamo studiato a sufficienza: dinamiche di potere, calcoli elettorali, conflittualità troppo rischiose per essere affrontate, problemi troppo grandi per essere aggrediti eccetera. Sta di fatto che alcuni quartieri evolvono grazie alle *chances* che hanno avuto come territori pilota, mentre altri diventano sempre meno appetibili e involgono. La somma di scelte localizzative orientate in base a questo criterio può addirittura portare a interi ambiti urbani squilibrati. A Torino il quadrante nord della città è in netta crisi urbanistica e sociale rispetto a quello meridionale, su cui si è investito di più in termini di rigenerazione urbana negli ultimi decenni.

Sull'approccio integrato, infine, si è ragionato molto. Ricordiamo che, sempre a Torino e ancora negli anni del Progetto Periferie, alcuni dipendenti comunali con mansioni partecipative ripetevano con orgoglio che loro lavoravano con tutti i settori municipali, escluso quello cimiteriale, che si occupava dei morti. Di quella retorica non resta una grande eredità, a livello cittadino. In altri municipi ci è parso di ritrovarne persistenze ben più profonde, come a Cinisello Balsamo (Ciaffi, 2011) e in tutte quelle città che si sono orientate a una gestione ordinaria dell'urbanistica facendo proprie logiche “tendenzialmente integrate” sperimentate con fondi comunitari straordinari. Come arriveremo a concludere, la vera sfida in termini di integrazione è cambiata e non è più solo interna al municipio.

2 | Capitalizzare e rilanciare: Carmagnola Partecipata

Il laboratorio di Carmagnola Partecipata ha rappresentato per noi un'occasione concreta di sperimentazione e di riflessione sulla cultura e le implicazioni pratiche di un approccio *area based*, integrato e partecipato alla rigenerazione urbana. Nel 2011, l'amministrazione di Carmagnola chiede un confronto con il gruppo di ricercatori del Politecnico di Torino per affrontare tre questioni complesse del territorio: la dismissione e rigenerazione della piazza del foro boario, area strategica in città; la riqualificazione del principale asse di accesso alla città arrivando da Torino, e spina dorsale di una periferia degradata e abbandonata; e un tema trasversale di mobilità urbana, da ripensare in un'ottica sostenibile. Fa da sfondo ad un oggettivo bisogno di riprogettare la qualità urbana di queste aree in trasformazione, un clima di diffusa sfiducia della cittadinanza carmagnolese nel governo pubblico del territorio. In questo quadro, l'obiettivo esplicito dell'amministrazione è proprio quello di sperimentare un modo nuovo di “fare urbanistica”, facendo leva sulla trasparenza, sul coinvolgimento diretto dei soggetti locali e sulla costruzione di un rinnovato clima di consenso.

Si avvia così un lavoro di ricerca-azione, in cui l'interazione con le comunità di interesse locali viene strutturata con un duplice obiettivo: ricostruire un quadro il più possibile polifonico del territorio di

Carmagnola, evidenziandone minacce e potenzialità, e produrre degli scenari possibili di trasformazione delle aree pilota, che di fatto offrono indicazioni chiare per aggiornare l'agenda politica locale in tema di urbanistica. L' output di questo processo, che è culminato in tre giornate intense di *focus-group* progettuali in cui sono state coinvolte 92 persone, è un *report* completo dell'intero processo, oggi disponibile dal sito del comune a tutti i cittadini e soprattutto nelle mani dell'amministrazione. La stessa amministrazione che ha iniziato il percorso nel 2011 e che oggi pare non capitalizzare le risorse messe in campo durante questa esperienza.

Il laboratorio di Carmagnola Partecipata nasce come esperienza di capitalizzazione di precedenti lavori di ricerca-azione. L'impostazione metodologica è dunque molto importante nella vicenda Carmagnolese, soprattutto alla luce degli obiettivi stabiliti al principio del processo.

L'esperienza è stata così organizzata in tre principali *steps* di lavoro interattivo con i seguenti soggetti: gli Amministratori di Carmagnola, come committenti del processo; l'accademia¹, non solo come luogo di ricerca, ma soprattutto come terreno di studio di nuove forme urbane e sperimentazione della pratica progettuale; il terzo settore e i cittadini di Carmagnola.

La prima fase del processo si è svolta principalmente in ambito accademico: nel a.a 2012-2013 gli studenti si sono confrontati con l'Amministrazione di Carmagnola, come committenza reale. Esito di questa interazione è stato da un lato un lavoro di lettura interpretativa del territorio oggetto di studio, anche supportato da strumenti tecnologici di rappresentazione virtuale²; dall'altro i primi scenari di progetto per ciascuno dei tre temi progettuali proposti. Questo materiale, esposto alla cittadinanza di Carmagnola, ha di fatto messo in discussione il *problem-framing* delle emergenze urbane già individuate dall'amministrazione carmagnolese ed ha costituito l'avvio all'iniziativa Carmagnola Partecipata. Nell' ottobre 2013 sono quindi state organizzate sette sessioni di confronto con 92 partecipanti, organizzati in sette gruppi omogenei di lavoro. I tavoli di discussione sono stati coordinati e mediati da un gruppo composito di esperti: accanto ai facilitatori, che mediavano la discussione, c'erano progettisti, urbanisti ed esperti di infrastrutture, in grado di stimolare e supportare i partecipanti, e un esperto di rappresentazione virtuale, chiamato a visualizzare in tempo reale gli scenari che via via emergevano dalla discussione in ciascun gruppo di lavoro (Fig. 1-2).



Figura 1-2 | Il Focus Group progettuale dei professionisti locali sulla trasformazione del foro boario.

La terza fase del processo si è svolta ancora una volta in ambito accademico nell'atelier di *Urban Design* del a.a. 2013-2014. Gli studenti sono stati chiamati a lavorare utilizzando come *survey* quanto emerso dalla progettazione partecipata, confrontandosi con i problemi reali della città e con le esigenze dei vari attori, nell'ambito di un laboratorio chiamato *The real city*.

Il processo partecipativo così sperimentato a Carmagnola ha messo al centro l'attività progettuale come pratica necessariamente collettiva e “tentativa” (De Carlo, 2002): un processo di interazione creativa

¹ La partecipazione degli studenti al processo di Carmagnola partecipata è avvenuta nell'ambito del Master in *Urban design and Regeneration* e in *Digital Architectural Design* presso la *School of built environment*, Università di Salford, Manchester [UK], a.a. 2012-2013 e degli Atelier di *Urban Design* del terzo anno dell'Interfacoltà di Architettura presso il Politecnico di Torino, a.a. 2012-2013 e 2013-2014.

² Presso il Corso Virtual city 22 studenti internazionali, utilizzando software *opensource*, hanno lavorato per produrre un modello tridimensionale georeferenziato della città, integrato su un supporto informatico e arricchito con i principali dati sociali e spaziali a supporto del progetto.

(Giusti, 1995), in cui si sono succeduti e intersecati contributi esperti e conoscenza locale, in un contesto di apprendimento riflessivo e reciproco sul progetto del territorio. La metodologia progettata per Carmagnola Partecipata ha di fatto spostato il baricentro del contesto partecipativo, da approcci puramente deliberativi a obiettivi più operativi. Da un lato infatti, si è messa in gioco la responsabilità dei non-esperti attraverso la simulazione nello spazio virtuale dei loro desideri, interessi ed aspirazioni; dall'altro è stato possibile attivare un percorso ricorsivo per verificare e valutare il livello di identificazione dei gruppi sociali coinvolti nelle proposte progettuali elaborate dagli esperti, prima negli atelier di progettazione e poi in tempo reale, nelle sessioni interattive.

3 | Dalla ricerca-azione alla ricerca - azione visuale

Quando ci siamo trovati a chiederci: ma cosa è successo? Com'è andata? Ci siamo resi conto che avremmo potuto raccontare almeno tre storie diverse: la storia di un fallimento, sul piano degli esiti istituzionali ed attuativi di un processo che sentiamo essere stato interrotto troppo presto; una storia di ricerca e capitalizzazione di esperienze passate, sul piano dell'elaborazione del metodo; e una storia di *empowerment*, nel senso di costruzione collettiva di nuovo significato (Lewin, 1946; Forester, 1989) sul piano degli esiti dei processi interattivi. Per rispondere compiutamente a queste domande, forse, è necessario inforcare almeno tre lenti interpretative diverse, con l'intento di rappresentare la complessità di pratiche in cui si intrecciano necessariamente il livello politico-istituzionale, quello metodologico-procedurale e il livello inter-soggettivo. Di certo l'esercizio analitico sul caso di studio in esame è limitato ad un'esperienza molto circoscritta, ma secondo noi evidenzia un punto metodologico centrale nel tema della valutazione delle politiche di rigenerazione urbana: che ha a che fare con lo svelamento del modello analitico con cui si leggono le politiche pubbliche e in particolare se ne evidenziano limiti e successi. Un approccio che, rimandando all'Allison di *The essence of Decision*, 1971, ci dice che "Each model should be understood as a snapshot that captures only part of a total complex picture".

Nelle vicende che hanno caratterizzato l'esperienza del Laboratorio di Carmagnola Partecipata il sistema degli attori istituzionali è stato chiave. A fronte di un certo numero di progetti complessi territoriali già adottati negli anni dalle amministrazioni di Carmagnola – primo fra tutti il P.R.U.S.S.T. e poi il P.T.I.³ –, ci sono state poche azioni concrete sul territorio, tanto che i temi progettuali sul tavolo di questa amministrazione, risultano in parte gli stessi affrontati dagli strumenti sopracitati – primo fra tutti la trasformazione del foro boario –. Nonostante una prima fase di apertura degli amministratori locali a lavorare nuovamente sull'agenda politica in tema di urbanistica, supportata anche da un buon livello di consenso all'iniziativa –tra associazioni locali, commercianti, mercatali, tecnici comunali, cittadini, professionisti locali e studenti – l'*engagement* del livello politico è rimasto debole. Così è apparso assente un coordinamento tra i tre settori dell'amministrazione pubblica direttamente coinvolti nelle aree oggetto di studio – urbanistica, commercio e politiche sociali –.

Tuttavia, le scelte metodologiche attuate nell'esperienza di Carmagnola Partecipata, hanno di fatto attivato i soggetti locali coinvolti, in particolare il terzo settore, sulle azioni progettuali costruite insieme. In particolare, grazie ad un metodo di ricerca-azione innovativo, che mette al centro il linguaggio visuale come principale strumento di mediazione ed *empowerment*, è stato possibile avviare un percorso ricorsivo in cui il progetto dello spazio urbano è diventato piattaforma collettiva di studio, indagine e definizione di nuovi bisogni e nuovi scenari urbane.

I Focus Group progettuali hanno permesso di facilitare le interazioni tra i soggetti, esperti e non, mettendo al centro l'azione, più che il discorso. Visualizzando in tempo reale le implicazioni nello spazio di ciascuna proposta, suggerimento, aspirazione, critica espressa da ciascun singolo nel gruppo, si è ragionato sull'azione e sul coordinamento, più che sulla mediazione degli interessi. Questo tipo di approccio metodologico, riconfigura anche lo scopo delle arene partecipative: si tratta infatti di contesti di

³ Circa 10 anni fa il Comune di Carmagnola adotta un P.R.U.S.S.T., cui principi, linee guida e azioni confluiscono nel 2008 nel Programma Territoriale Integrato "La marca delle due province", realizzato insieme ai comuni compresi tra Provincia di Torino e quella di Cuneo. Obiettivo principale di questo strumento di pianificazione è favorire un processo di sviluppo economico integrato di questi territori puntando sul consolidamento del comparto tradizionale agricolo, secondo un approccio sostenibile dal punto di vista dell'ambiente e del paesaggio, e competitivo dal punto di vista dell'innovazione produttiva e dell'efficientamento logistico. Il Comune di Carmagnola in particolare, riproponendo alcune azioni già previste nel P.R.U.S.S.T., richiede ed ottiene finanziamenti per la realizzazione di un nuovo Centro servizi per l'agricoltura, progetto che di fatto impone possibili alternative di trasformazione dell'area attuale del foro boario e di ricollocazione delle funzioni esistenti.

indagine collettiva pratica, in cui l'esito dell'interazione non è la decisione, quanto la produzione di significati nuovi, basati su una conoscenza nuova, locale, contestualmente condivisa. Molto utile è il concetto di *empowerment visuale territoriale* (Membretti, 2009), in questo contesto. Nella ricerca-azione, di fatto, l'uso performativo dell'immagine non solo ha lo scopo di redistribuire tra tutti i partecipanti le stesse capacità “definitorie” (Membretti, 2009), dunque democratizza il linguaggio di rappresentazione della realtà, ma anche di facilitare un'attività inter-soggettiva e negoziale di *re-framing* del problema socio-territoriale preso in esame, rispetto a come posto all'inizio dell'interazione.

Dalle discussioni sono emersi diversi scenari strategici di città, numerose proposte di alternative al sistema attuale della mobilità ciclo-pedonale e della viabilità, sei alternative per l'area del foro boario (Fig. 3-4), due progetti per una specifica area di interesse lungo l'asse principale di ingresso alla città. Le immagini di città così prodotte hanno riscritto l'agenda politica in tema di urbanistica, ridefinendo i problemi di città così come posti all'inizio del percorso. Ma non solo.



Figura 3-4 | Due degli scenari di trasformazione emersi durante i Focus Group progettuali riguardo la piazza del foro boario. Dal “bosco urbano” accompagnato da strutture mercatali a destra, al progetto di un nuovo polo scolastico con spazi pubblici attrezzati per lo sport.

4 | Un possibile cambio di paradigma, oltre la sola committenza pubblica

Nell'esperienza che abbiamo sopra descritto è stata coinvolta una numerosità di partecipanti che hanno preso posizione e hanno fra di loro dibattuto su una serie di temi di interesse generale per la città. I partecipanti più consapevoli hanno manifestato la loro disponibilità ad attivarsi in modo responsabile, soprattutto laddove la stessa Amministrazione appaia ancora insicura e titubante, incerta nell'affrontare questioni che richiedono attenzione e risposte finora eluse.

Quando affrontiamo iniziative di urbanistica partecipata, le realtà che si aprono davanti al pianificatore si collocano in genere fra due estremi, due possibili tipi di approccio da parte dei decisori:

- a un estremo c'è un approccio già sperimentato, maturo, quello di un'Amministrazione che ha consapevolezza di ciò che può e vuole chiedere e soprattutto di ciò che può aspettarsi dallo sviluppo dell'interazione e dell'accompagnamento sociale
- il secondo tipo è quello apparentemente più semplice, a volte anche chiaramente esplicitato, di un'Amministrazione che ha necessità di essere aiutata ad affrontare i temi dell'urbanistica, fino a quel momento considerati oscuri e scottanti.

Il caso descritto in queste note possiamo collocarlo nel secondo tipo sopra richiamato.

L'esperienza sviluppata ha messo in evidenza soprattutto una significativa disponibilità a cooperare offerta dalle organizzazioni del terzo settore. A fronte di un' amministrazione incerta se aprire cassetti dove sono custoditi piani e progetti, sono i soggetti sociali a dimostrare interesse e volontà di azione: uno spaccato di opinione pubblica disponibile a mettersi in gioco e a prendere parte attivamente alla soluzione di problemi di interesse generale che riguardano la Città e la sua urbanistica. In alcuni casi e paradossalmente, proprio su alcuni di quei temi focalizzati in passato e dunque già al centro dei progetti chiusi nei cassetti municipali.

Possiamo chiederci fino a che punto le pratiche di interazione abbiano davvero contribuito:

- a spostare l'urbanistica cittadina, e i suoi problemi di non facile, e quasi mai immediata soluzione, da quella zona un po' oscura in cui esigenze, diritti, doveri, vantaggi e svantaggi tendono a essere oggetto di cura da parte dei soli addetti ai lavori
- a ridefinire una committenza urbanistica (sia quella formale, sia quella reale) a fronte della domanda manifestata dai settori più sensibili alle esigenze di sviluppo e di impiego delle risorse disponibili
- a fare emergere l'esistenza di una progettualità potenziale in grado di valorizzare e produrre risorse territoriali già presenti di iniziativa pubblica e di iniziativa privata e soprattutto nell'affrontare temi di Città, laddove manca una visione comprensiva dei fenomeni territoriale alla scala locale
- a fare un primo passo nella direzione di un nuovo PRG da formulare e costruire in modo partecipato, sulla base di un programma strategico di sviluppo e di trasformazione del territorio
- ad animare una possibile redistribuzione dei compiti fra pubblica Amministrazione e la cittadinanza più attiva, anche attraverso il coinvolgimento dei soggetti nelle fasi di attuazione di scelte a suo tempo già assunte
- a creare e sostenere la consapevolezza dei cittadini di poter essere partecipi nell'assunzione di decisioni anche importanti per la collettività.

Dopo un periodo di stasi e di incertezze, se non di vera e propria diffidenza, l'agenda politica dell'urbanistica locale si è bloccata. Potrebbe rimettersi in moto, soltanto grazie alla disponibilità di impegno diretto offerto dalle organizzazioni sociali, ma con tutta probabilità questo non avverrà. Come *community planners* possiamo chiederci se sbloccare questa situazione rivolgendoci ad una diversa committenza, a partire dallo slancio manifestato da alcuni dei partecipanti pubblici, privati e del terzo settore, e nella fattispecie alcuni tecnici municipali - non solo del settore urbanistica - e alcuni operatori del mercato bovino e agricoltori, ma soprattutto alcuni rappresentanti di associazioni e organizzazioni locali.

Riferimenti bibliografici

- Allison G.T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown.
- Ciaffi D. (a cura di) (2005), *Neighbourhood Housing Debate*, Franco Angeli, Milano
- Ciaffi D., Mela A. (2006), *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci, Roma
- Ciaffi D. (2011), "Il primo Contratto di quartiere a costo zero", *Il Giornale dell'Architettura* n.90, Febbraio
- De Carlo G. (2002), postfazione in Sclavi M. (a cura di) (2002), *Avventure urbane*, Elèuthera, Milano
- Giusti M. (1995), *Urbanista e terzo attore. Ruolo del pianificatore nelle grandi iniziative di autoproduzione degli abitanti*, L'Harmattan Italia, Torino
- Forester J. (1989), *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley
- Lewin K. (1946), "Action research and Minority Problems", *Journal of Social Issues*, Vol 2, Is. 4, pp. 34-46
- Magnaghi A. "La carta del nuovo municipio: attori e forme dello spazio pubblico", in Luciano De Bonis (a cura di) (2003) *La nuova cultura delle città. Trasformazioni territoriali e impatti sulle società*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma.
- Membretti A. (2009), "Per un uso performativo delle immagini nella ricerca-azione sociale", *Lo Squaderno* 12, pp. 51-57
- Sclavi M. (a cura di) (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano



Nuove competenze per “fare la città”: per un uso strategico degli approcci integrati

Paolo Cottino

KCity rigenerazione urbana srl

Politecnico di Milano - DASTU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: paolo.cottino@kcity.it; paolo.cottino@polimi.it

Abstract

Lo spostamento di attenzione dalla prospettiva della riqualificazione a quella della “rigenerazione urbana” che oggi in Italia connota fortemente il dibattito sulla città, più che un cambiamento di oggetto, sembra segnare soprattutto un cambiamento di scenario rispetto al passato. Il nuovo e diverso sistema di vincoli e opportunità con cui oggi sono chiamati a misurarsi tutti i soggetti implicati nelle operazioni di sviluppo del territorio, sembrerebbe giustificare la messa al lavoro delle innovazioni d’approccio che nei decenni trascorsi erano state promosse attraverso i finanziamenti europei, anche al di fuori dei confini di politiche pubbliche stra-ordinarie, quali sono i programmi complessi. In particolare adottare una logica del progetto urbano particolarmente attenta al disegno e alla gestione dei processi, alla qualità sociale e all’innovazione funzionale, alla costruzione di sinergie pubblico-privato e all’integrazione delle politiche settoriali, può rappresentare una opzione strategica per fronteggiare la crisi attraversata in questa fase da alcuni settori (a cominciare da quello sociale e da quello immobiliare). E’ questa la specifica *mission* affidata alla società KCity dai suoi fondatori, un gruppo di ricercatori formati proprio sulla scorta del dibattito sull’innovazione delle politiche urbane e cresciuti professionalmente all’interno delle prime esperienze di gestione dei programmi complessi (Urban, Contratti di Quartiere, etc...). Si tratta di una vicenda che, per quanto ancora tutt’altro che matura, nella sua genesi ed evoluzione offre alcuni spunti per interrogarsi sul cambiamento delle competenze necessarie al “fare città” e sulle condizioni di loro utilizzo.

Parole chiave: urban regeneration, urban policies, participation.

1 | Stimoli a partire dall’esperienza dei programmi complessi

Terminavo il mio percorso di formazione accademica, proprio mentre nelle principali città italiane andava concludendosi il primo ciclo di iniziative rivolte a mettere alla prova del contesto italiano i nuovi orientamenti di matrice “europea” per l’intervento nei cosiddetti “quartieri difficili” delle realtà urbane. Mi riferisco, in particolare, all’attuazione del primo programma PIC Urban e alla prima edizione dei Contratti di Quartiere, entrambi conclusi alle soglie del nuovo millennio. Sulla scorta delle prime riflessioni e valutazioni rispetto ai risultati e agli esiti generati da queste sperimentazioni e del dibattito da esse suscitato dentro e fuori dall’Accademia negli anni immediatamente successivi, ho avviato il mio personale percorso di ricerca scientifica nel campo dell’innovazione delle politiche urbane, che si è volutamente e ostinatamente cercato di mantenere ancorato alla (e alimentato dalla) concreta esperienza professionale in questo stesso campo.

In particolare, insieme ad alcuni colleghi con i quali dividevo interesse e curiosità nei confronti di questi temi, nel primo decennio del 2000 ci siamo trovati a misurarci direttamente con alcuni incarichi professionali nell’ambito delle esperienze riconducibili al secondo ciclo della sperimentazione dei cosiddetti “programmi complessi”. In particolare, ci sono stati richiesti contributi di assistenza tecnica e

consulenza¹ per la predisposizione delle candidature (e successivamente anche dell'attuazione) al secondo bando Contratti di Quartiere per conto del Comune di Milano (quattro quartieri), del Comune di Cinisello Balsamo e del Comune di Bollate. Queste esperienze ci hanno garantito una prima importante occasione di verifica e riscontro per alcune ipotesi che nel frattempo, nei nostri percorsi di ricerca scientifica, andavamo formulando sul piano teorico, soprattutto per quanto concerne le diverse possibili e opportune declinazioni dell'approccio integrato e le varianti del ruolo professionale riservato ai *planner*.

Personalmente, negli anni immediatamente successivi, ho avuto poi l'opportunità di riprendere e di dedicarmi ad approfondire quanto appreso attraverso quelle esperienze sul campo, nell'ambito di un progetto di ricerca dedicato alla "valutazione delle politiche integrate di quartiere" di cui sono stato incaricato all'interno del Politecnico. In particolare, le mie ipotesi circa la possibilità di dar spazio, attraverso un certo modo di gestire i programmi di rigenerazione, a processi di formazione e maturazione di nuove competenze per lo sviluppo urbano, sono state messe alla prova di un confronto con quanto stava contemporaneamente avvenendo nel contesto anglosassone². Ne è emerso un quadro di sostanziale impreparazione del contesto italiano ad accogliere e "ospitare" le innovazioni della cultura amministrativa che la logica dell'approccio integrato presupponeva per poter segnare una discontinuità rispetto al passato. Nella maggior parte dei casi, nonostante le aspettative, le risorse messe a disposizione dai programmi complessi hanno finito per essere gestite dalle Pubbliche Amministrazioni in modi e secondo logiche non molto dissimili dall'approccio tradizionale (Palermo, 2002)

Negli anni successivi, con alcuni dei colleghi con cui avevo condiviso le prime esperienze professionali, abbiamo ritenuto di affrontare la sostanziale insoddisfazione per quanto eravamo riusciti a sperimentare fino a quel momento attraverso i programmi complessi, provando a modificare il punto d'attacco con cui veicolare le innovazioni della cultura del progetto di rigenerazione sostenuta dagli orientamenti europei. Ci interessava, in buona sostanza, provare a spostare l'attenzione dal campo della domanda (i programmi istituzionali) a quello dell'offerta (il mercato dello sviluppo urbano), dedicandoci ad esplorare le condizioni alle quali l'approccio integrato avrebbe potuto configurarsi come una alternativa strategica da proporre ai vari attori del settore per aiutarli a migliorare l'efficacia del loro intervento (anziché come modello d'azione ideale da piegare in relazione alla effettiva disponibilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni a farsene carico). Negli anni seguenti, pertanto, abbiamo orientato prevalentemente in questa direzione i nostri rispettivi investimenti professionali e anche di ricerca.

Evidentemente, a partire dagli stimoli e dalle sollecitazioni raccolte lungo un percorso che ritengo ben lungi dall'essere completato, si è modificato anche il contenuto specifico delle nostre ipotesi sull'approccio integrato, il nostro punto di vista rispetto al modo in cui l'integrazione potrebbe e dovrebbe contribuire a rinnovare la logica del progetto urbano. Questo scritto si offre come una prima occasione, a distanza di qualche anno, per fare il punto sui riscontri raccolti attraverso una attività di *policy activism* (Fareri 2009; Cottino 2009a) condotta prevalentemente sul campo, ma prestando attenzione a valorizzare criticamente il portato dell'esperienza secondo le migliori tradizioni del "professionismo riflessivo".

2 | Altri campi di sperimentazione per l'approccio integrato

La spinta verso l'uropeizzazione ha voluto segnare, almeno in Italia, una importante discontinuità con le modalità tradizionali di formulazione delle politiche di rigenerazione urbana, su un duplice versante: da una parte l'adozione della logica "areale" quale modalità di delimitazione del campo degli interventi (in sostituzione di quella "settoriale", più confacente alla routine amministrativa), dall'altra il ricorso al principio dell'integrazione con tutte le implicazioni conseguenti rispetto all'innovazione dei metodi di progettazione del contenuto specifico degli interventi (essenzialmente: integrazione di diversi tipi di conoscenze – e quindi il tema della *partecipazione*; integrazione di diverse dimensioni del problema - e quindi il tema della *multidimensionalità* dell'intervento di rigenerazione; integrazione dei diversi expertise necessari nelle diverse fasi di costruzione della soluzione – e quindi il tema della *processualità* dell'azione progettuale).

Riportando in sintesi gli esiti dell'attività di ricerca condotta a proposito della "valutazione delle politiche integrate di quartiere" (Cottino, 2008) mi sono trovato a riflettere, in particolare, sul legame tra questi due

¹ Siamo stati coinvolti alternativamente sia in qualità di ricercatori afferenti al Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, sia come consulenti dell'area *politiche urbane* dell'Istituto per la Ricerca Sociale.

² Mi sono in particolare occupato di studiare e osservare l'attuazione dei programmi *New Deal for Communities*, ossia le iniziative area-based concepite dal Governo Britannico di stampo laburista in linea con le linee di innovazione di matrice europea e che a cavallo del millennio hanno orientato l'investimento di significative risorse pubbliche all'interno di diversi quartieri degradati.

versanti di innovazione. E' infatti senz'altro vero che, nella prospettiva sostenuta dai programmi *area-based*, le forme e i contenuti dell'azione integrata vengono definiti in relazione tipo di lettura che si dà del dell'area (o contesto) di intervento. Ma è anche vero che il metodo (o lo stile) progettuale è sempre, a sua volta, un principio guida nell'interpretazione del contesto, che può essere alternativamente assunto come un "dato" (ossia come l'insieme delle informazioni disponibili circa il "degrado" attorno a cui specificare meglio il contenuto degli interventi tradizionali), o come un "costrutto" (ossia l'insieme delle risorse – materiali o immateriali – che attualmente sottoutilizzate, mal utilizzate o inutilizzate, potrebbero entrare a far parte di un nuovo intervento).

Nel valutare gli orientamenti assunti dalle politiche di rigenerazione urbana che avevo studiato, sperimentato in prima persona e confrontato tra loro – uno italiano, il *Contratto di Quartiere* di Ponte Lambro a Milano, l'altro inglese, il Programma *New Deal for Communities* di Marsh Farm a Luton – invitavo ad utilizzare la distinzione fornita da Jaques Ion e ripresa da De Maillard (2001) tra *politiche territorializzate* e *politiche territoriali*, laddove "le prime considerano il territorio come un quadro, ovvero come spazio di applicazione della politica pubblica, mentre le seconde individuano nel secondo non solo l'oggetto, ma soprattutto il soggetto della mobilitazione sociale e politica necessarie all'elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche". Nel richiamare l'attenzione circa il fatto che il primo approccio si colloca maggiormente in continuità con la tradizione amministrativa di interventi organizzati per categorie di bisogni già rilevati o comunque rilevabili, proponevo di individuare come un limite che aveva caratterizzato le prime esperienze legate alla programmazione complessa in Italia, il non esser riuscite a funzionare effettivamente come *politiche territoriali*, e cioè come azioni intese a promuovere una mobilitazione e organizzazione sperimentale delle dotazioni (materiali e immateriali) del territorio, mirando anche solo in minima parte a produrre effetti in termini di riarticolazione delle relazioni tra società insediate, luoghi e processi di costruzione e trattamento dei problemi pubblici (Pasqui, 2001).

Proprio mentre sviluppavo queste considerazioni cominciava a consolidarsi e ad apparire agli occhi miei e di alcuni colleghi, l'esistenza di uno spazio d'azione apparentemente più abbordabile e praticabile di quello associato ai programmi complessi per coltivare le ambizioni legate alla prospettiva "territoriale": quello offerto dai bandi tematici associati alla attività di *grant making* promossa dalle Fondazioni di origine bancaria. A partire dal 2003, infatti, era stata completata la legislazione in materia di Fondazioni, e in particolare in Lombardia – regione baricentro della nostra attività professionale - dal 2006 era entrato ufficialmente in vigore lo statuto della Fondazione Cariplo, che prevede il perseguimento di "scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico assicurando, singolarmente e nel loro insieme, l'equilibrata destinazione delle risorse e dando preferenza ai settori a maggiore rilevanza sociale".

Ciò avveniva in una congiuntura economica e sociale particolare, segnata – tra le altre cose – dal momento di culmine della crisi del mercato delle commesse pubbliche, a cui si erano tradizionalmente affidate le organizzazioni del terzo settore nei rispettivi ambiti di competenza. Per poter sopravvivere, associazioni, cooperative e imprese sociali, erano dunque chiamate a impostare su basi nuove il loro rapporto con l'utenza, con i rispettivi territori di appartenenza e con l'Amministrazione pubblica stessa. Almeno nelle intenzioni dichiarate, i vari bandi di finanziamento promossi da Fondazioni come la Cariplo, potevano/volevano servire proprio da volano per la sperimentazione di nuovi contenuti e nuovi modelli organizzativi per la *governance* locale dell'intervento sociale nelle principali aree di bisogno, secondo principi e assunti molto vicini alla logica dell'azione integrata, partenariale, partecipativa.

Una sfida complicata che soggetti, certamente dotati di competenze specifiche nei rispettivi campi d'intervento, ma senza particolari esperienze in materia di cambiamento organizzativo e di *policy design*, erano chiamati ad affrontare in mancanza di modelli di riferimento e con la sola esigenza di innovazione e riposizionamento rispetto ai ruoli e alle appartenenze del passato. E' in questa situazione che per l'approccio delle politiche territoriali si apriva un interessante spazio di applicazione, nella misura in cui esso agisce in modo trasversale alle ripartizioni settoriali sostenendo invece l'interazione e la combinazione tra loro di attori e risorse di diversa origine e tipologia in funzione di una comune prospettiva di sviluppo. Si offriva, per dirla con altri termini, la possibilità di legare l'introduzione dell'approccio integrato ad una posta in gioco importante e ad un set di attori direttamente interessati al successo della progettazione e per questo motivo più disponibili, almeno nelle intenzioni, a cimentarsi con un significativo cambiamento delle routines di quanto non fossero state, nella nostra esperienza, le Amministrazioni Pubbliche coinvolte nell'attuazione programmi complessi.

Come professionisti siamo stati ripetutamente ingaggiati da diverse realtà del terzo settore interessate a partecipare a bandi di finanziamento che chiedevano uno sforzo progettuale non scontato, indirizzato a rilevare all'interno di contesti difficili e aree degradate, non solo i problemi ma anche le risorse utili a

generare un indotto sul piano della promozione di legami comunitari, della coesione sociale, dell'abitabilità, del mix sociale e abitativo,.... Nella maggior parte dei casi ci è stato chiesto di affiancare le persone incaricate dalle rispettive organizzazioni della progettazione delle proposte da candidare ai bandi, fornendo loro assistenza tecnica e consulenza per l'impostazione strategica e la definizione dei contenuti e poi, in caso di successo, per la gestione del processo di attuazione. Il nostro intervento, in particolare, integrava la competenza di organizzazioni tipicamente attente alla dimensione immateriale dello sviluppo (la gestione dei bisogni attraverso la costruzione di reti e relazioni settoriali) e orientate a costruire interventi di prevenzione (o di tipo "riparativo") rispetto ai disagi rilevati all'interno delle comunità locali, a rapportarsi più compiutamente e convintamente alla realtà territoriale anche in chiave "promozionale", a partire cioè da una interpretazione della logica "area-based" più vicina alle politiche territoriali, che operativamente presuppone

- l'analisi delle potenzialità del contesto per strutturare in modo articolato il campo del progetto;
- la gestione degli spazi e delle relazioni territoriali per la prefigurazione progettuale delle soluzioni;
- l'individuazione dei campi per possibili convergenze di interessi degli attori locali.

Sul piano dell'approccio metodologico adottato - come risulta da alcuni sforzi di codificazione realizzati ex post³ - l'interpretazione della logica dell'azione integrata che derivavamo dall'esperienza dei programmi complessi è stata adattata e rivisitata da parte nostra secondo alcune linee che di seguito mi limito a richiamare:

- in primo luogo il tema della *partecipazione*, la cui originaria funzione di *policy tool* da utilizzarsi per migliorare la definizione del problema attraverso la maggiore apertura dei processi decisionali, è stata reinterpretata come strategia di coinvolgimento e costruzione di sinergie tra i soggetti portatori di competenze e risorse diverse in relazione allo sviluppo del tema progettuale nel contesto locale (*network building*);
- in secondo luogo il tema della *multidimensionalità* dell'intervento di rigenerazione, che nelle esperienze dei programmi complessi era finito per essere un semplice affiancamento alle risorse (prevalenti) imputate agli interventi fisici, di quote spesso marginali di risorse per altre tipologie di intervento da sviluppare in parallelo (interventi sociali, di supporto allo sviluppo economico,...) o in modo subordinato (comunicazione); nelle esperienze in questione, invece, trattandosi di iniziative volutamente rivolte a "diversificare" l'attività di organizzazioni che storicamente si erano mosse all'interno del settore "sociale", sono stati sperimentati interessanti tentativi di sviluppare sinergie e forme di coordinamento tra settori e campi di attività tradizionalmente separati (*intersectorialità*).
- infine l'attenzione per la *processualità* dell'azione progettuale, che nelle esperienze dei programmi complessi che avevamo seguito era stata risolta dai responsabili delle Amministrazioni con l'individuazione di una funzione, cosiddetta di "accompagnamento sociale", attribuita a strutture dedicate (i Laboratori di Quartiere) a cui veniva delegata la gestione (e anticipazione) di tutti i problemi di tipo "non tecnico" potenzialmente impattanti sul cantiere (rapporto con gli abitanti, mediazione tra enti, comunicazione...). Nelle esperienze in questione invece - per via del minor peso specifico ricoperto dagli interventi fisici di riqualificazione - ha contribuito ad orientare in modo sostanzialmente diverso l'organizzazione della progettazione. Secondo l'approccio e la cultura del *project management*, dalla preoccupazione per garantire e presidiare diversi aspetti di fattibilità (tecnica, politica, economica, sociale,...), è conseguita la gestione parallela e integrata degli approfondimenti delle molteplici dimensioni coinvolte, soprattutto nell'ottica della costruzione delle condizioni di sostenibilità futura degli interventi.

3 | Competenze integrate per la rigenerazione urbana

Sulla scorta soprattutto dell'auto-soddisfazione generata da queste micro esperienze progettuali (più che in relazione a riscontri veri e propri in termini di aumento della domanda di nostro intervento), alle soglie del decennio abbiamo deciso di alzare la posta. Abbiamo voluto intensificare il nostro investimento nella sfida rivolta a promuovere l'impiego dell'approccio integrato a supporto di pratiche più ordinarie di progettazione nella città, tenendo conto degli ulteriori cambiamenti di scenario che andavano

³ Si veda in proposito Cottino (2009b): una sorta di *handbook* esito di un singolare incarico che ci era stato affidato da due fondazioni di impresa, la Fondazione Vodafone Italia e della Fondazione Umana Mente, interessate a sviluppare un percorso in linea con quanto andavano facendo le fondazioni di origine bancaria sul versante del sostegno all'innovazione dell'intervento nelle periferie urbane.

caratterizzando quest'ultima. Infatti, accanto alla crisi del mercato delle commesse pubbliche che aveva storicamente costituito il riferimento per il terzo settore, si stava ormai cronicizzando – come manifestazione evidente della crisi economica generale – la fase di stagnazione del settore trainante dell'economia urbana, quello dell'edilizia e dello sviluppo immobiliare. Mentre per il primo avevamo individuato una possibile via d'uscita nella ricerca di un rapporto più stringente con il territorio, con la gestione degli spazi fisici e con un diverso uso delle risorse materiali urbane come opportunità per la ricerca di condizioni di nuova sostenibilità dell'intervento sociale, per il secondo ritenevamo potenzialmente strategica una soluzione quasi "speculare". Di fronte, infatti, alla saturazione di un certo tipo di offerta immobiliare urbana (anonima, ripetitiva, monotona), una chiave per costruire nuove condizioni di successo delle operazioni di sviluppo poteva a nostro avviso consistere nel proporre la cura proprio di quegli aspetti che nell'ambito delle forme del progetto a cui si erano tradizionalmente affidato il settore erano considerati marginali. Si tratta degli aspetti qualitativi, più immateriali e non direttamente abbinati al mutamento della configurazione fisica degli spazi (gli aspetti gestionali, le funzioni integrative alla residenza, la qualità dell'ambiente, la cultura, i servizi alla persona, le strutture per la socialità, etc.) che all'interno dei progetti immobiliari solitamente rappresentano soltanto una voce di costo, un vincolo o un onere dovuto e per i quali, pertanto, non erano mai stati richiesti particolari investimenti né particolari competenze.

In questa doppia e inversa traiettoria di possibile uscita dalla crisi per settori legati allo sviluppo sociale e a quello immobiliare, individuavamo uno spazio di intersezione potenziale che ci sembrava valesse la pena di esplorare, quale occasione propizia per rilanciare un profilo di competenze diverso e più articolato rispetto a quello a cui si è tradizionalmente affidato il settore. Una prospettiva che ci appariva particolarmente assennata specialmente nella congiuntura attuale, segnata da alcune condizioni di contesto con le quali sembra sarà sempre più irrinunciabile cimentarsi:

- gli obiettivi di contenimento del *consumo di suolo* che rendono necessario dare massima priorità, più che al ragionamento sulla forma di nuovi "contenitori", soprattutto alla definizione del "contenuto" funzionale per il *riutilizzo del patrimonio* dismesso;
- le sempre più *scarse le risorse pubbliche* destinate allo sviluppo territoriale per cui diviene necessario promuovere modalità di *coinvolgimento e di collaborazione tra i diversi portatori di interesse*;
- le nuove *domande sociali e nuovi stili di vita* che chiedono spazi nella città e stimolano *l'innovazione delle politiche e dei servizi* da cui dipende la qualità urbana e la sua capacità competitiva.

Per supportare i diversi attori (pubblici, privati e del terzo settore) nel fronteggiare queste nuove regole del gioco, alle quali il dibattito sulla città tende sempre più esplicitamente ad assegnare l'etichetta della "rigenerazione urbana", abbiamo scelto di cimentarci con la creazione di una realtà professionale dedicata. Abbiamo concepito uno studio specializzato nell'offrire agli operatori strumenti e modelli d'azione per rileggere come opportunità ciò che tradizionalmente aveva rappresentato un vincolo, nel garantire le competenze necessarie ad affrontare congiuntamente i diversi temi e i vari aspetti dai quali sempre più spesso sembra dipendere la fattibilità dei progetti urbani. KCity è nata, dunque, come organizzazione che riunisce competenze multidisciplinari necessarie per affrontare in modo integrato lo sviluppo del territorio, per comporre in modo inedito gli ingredienti della trasformazione della città occupandosi di ricreare, reinventandole, le molteplici qualità proprie dell'ambiente "urbano", catalizzando risorse e provando a rendere questa sfida "interessante" (in senso stretto) per attori diversi. Un'attività che, oltretutto, si colloca in linea con le più recenti reinterpretazioni del mestiere dell'urbanistica sollecitate dalla teoria del *planning*, ove si ritiene sempre più necessario abbinare alla competenze rispetto alla elaborazione di visioni la capacità di attribuire a queste concretezza e operatività (Pizzorno, Crosta, Secchi, 2013), lavorando alla loro fattibilità nella combinazione strategica di risorse, problemi e opportunità contingenti che si presentano nella città. Un mestiere che, prendendo a prestito la definizione di Landry (2009), può essere utile definire "city making" - per segnare la distanza da "city building" (che enfatizza la prevalenza quasi esclusiva degli aspetti di costruzione fisica della città) – e che consiste nella cura di tutti quegli aspetti che attengono il raccordo e la combinazione tra diversi elementi costitutivi della realtà urbana, ed in particolare tra quelli che costituiscono l'*hardware* (i fattori fisici, materiali, ambientali, infrastrutturali...) e il *software* (i fattori sociali, le reti immateriali, le dinamiche economiche, culturali, ...). Tra le questioni che KCity si è trovata più frequentemente ad affrontare in questi primi anni di attività, vale la pena di ricordare:

La progettazione del mix funzionale e gestionale specialmente nei progetti di riuso.

L'importanza che oggi, nel ragionamento sulla città contemporanea, ha assunto il trattamento progettuale del patrimonio dismesso, va di pari passo con il riconoscimento delle criticità determinatesi nelle situazioni in cui “i servizi previsti non sono mai stati realizzati”. Proporsi l'obiettivo di promuovere iniziative realmente capaci di introdurre *mixité* sociale e funzionale per rivitalizzare i quartieri e produrre certe forme di “urbanità”, ha una serie di implicazioni rispetto all'organizzazione delle competenze per il “progetto di riuso”, tra cui vanno annoverate le competenze legate all'inquadramento funzionale dei territori, all'analisi delle politiche e alla pianificazione dei servizi e della città pubblica, oltre alle valutazioni tecniche ed economico-finanziarie per la gestione, in accordo tra pubblico e privato, anticipando in fase progettuale nodi che solitamente vengono demandati a trattazioni successive.

Il trattamento degli aspetti di qualità e innovazione nelle operazioni di sviluppo urbano.

Oggi, molto più che in passato, la qualità (nelle sue diverse accezioni, non riducibili agli aspetti formali) è diventata un requisito indispensabile oltre che un fattore di successo per competere nel settore. Qualità soprattutto come “innovazione funzionale” dei comparti, sia di quelli che corrispondono ad interventi di sviluppo immobiliare *ex novo* (anche in contesti scarsamente attrattivi), sia di quelli che mirano a rimettere in funzione vecchi contenitori all'interno dei tessuti preesistenti. In entrambi i casi si pone un tema al quale in passato (in condizioni diverse per il mercato immobiliare), era meno necessario prestare attenzione: gli interventi immobiliari devono anche mirare ad intercettare domande, proporre nuovi stili di vita, anticipare tendenze, creare occasioni di sinergia tra “economie” diverse.

La ricerca dell'equilibrio tra sostenibilità economica e utilità sociale nei progetti urbani.

Nella fase attuale, in cui i soggetti deputati a perseguire finalità collettive mancano delle risorse per procedere autonomamente su versanti nuovi e diversi dall'ordinario e i soggetti del mondo privato hanno necessità di diversificare il loro campo d'azione e i loro prodotti per competere, è particolarmente strategico cercare di costruire meccanismi capaci di tener in equilibrio queste dimensioni. Di fronte ai limiti incontrati dalle iniziative pilota sperimentate in questi anni, oggi che la sfida si fa ancora più urgente, il confronto fra pubblico e privato chiede che vengano profusi ulteriori sforzi nell'individuazione di dispositivi capaci di ridurre ulteriormente le distanze, anche a partire da interpretazioni non burocratiche del concetto di “interesse pubblico”.

Si tratta di preoccupazioni fondamentali per i progetti di “rigenerazione urbana”, che non sono risolvibili meramente sul piano della forma e del disegno urbano: come ci ricorda Balducci (nella postfazione a Pizzorno, Crosta, Secchi, 2013) la loro gestione configura un nuovo spazio d'azione per gli urbanisti che “richiede competenze specifiche, ma anche capacità di mettere assieme piuttosto che distinguere i diversi campi d'azione, proprio per aiutare i processi di scelta pubblica poco sostenuti dalle nuove forme della politica”. Gli attori arrivano a chiedere il coinvolgimento di KCity all'interno di processi o iniziative che sollevano questo genere di questioni, proprio perché rilevano in prima persona che “le soluzioni di ieri rappresentano una guida limitata per risolvere i problemi di oggi” (Sabel, 2012) e si rende necessario un “approccio sperimentale” che sia capace di mettere in relazione punti di vista e interessi diversi nella costruzione di nuove sinergie. L'approccio utilizzato da KCity, declinato ogni volta con riferimento alla specifica situazione in cui interviene, esprime comunque un filo conduttore che propongo di rileggere, come provvisoria conclusione di questo scritto, come una ulteriore rivisitazione degli assunti di partenza riferiti alla logica *area-based* e all'azione integrata in relazione al diverso spazio di applicazione.

Da una parte l'esplorazione progettuale del contesto locale – sia nel senso stretto di realtà fisica, che nel senso più ampio di realtà socio-economico-politica circostante - è rivolta a verificare la sussistenza delle condizioni che favoriscono lo sviluppo di relazioni mutuali e di scambio tra attori diversi per sostenere la fattibilità di una data iniziativa. Il territorio viene quindi sondato, in modo intenzionale e strategico (e quindi selettivo), più che come campo di problemi, piuttosto come “campo di integrazioni possibili”: un orientamento che richiama la visione del *planning* come *trading zone* proposta da Balducci e Mantysalo (2013), e in base al quale sembra essere “area-based”, in definitiva, più il processo di ricerca della soluzione a determinati problemi evidenziati dagli attori, che non il processo di definizione del problema stesso.

D'altra parte, nell'esperienza di KCity, l'attività progettuale si concretizza nella costruzione di scenari di integrazione (tra attori, funzioni e azioni che possono essere mobilitate). Da questo punto di vista, dunque, le tre declinazioni dell'integrazione richiamate in precedenza possono essere reinterpretate come

le principali variabili a disposizione per arrivare a comporre il contenuto specifico del progetto, più che il metodo (o addirittura il modello di riferimento vincolante) con cui prendere o implementare decisioni. In particolare, sembra possibile argomentare che:

- La variabile della *partecipazione* allude alla possibilità di contemplare diversi gradi/forme di implicazione/coinvolgimento di altri attori nell'intervento (dal partenariato stretto, fino alla semplice sponsorizzazione, passando per l'intervento limitato ad alcuni aspetti)
- La variabile della *multidimensionalità* allude alla possibilità di articolare in modo diverso il mix funzionale (stabilendo alternativamente relazioni di compresenza, complementarità, sinergia, tra settori e campi di attività diversi)
- La variabile della *processualità*, infine, allude alla possibilità di gestire in modo strategico la frammentazione in fasi del processo, individuando – a seconda delle circostanze – ruoli diversi (di innesco, di costruzione del consenso, di produzione di impatti,...) per le diverse azioni previste

L'elevato grado di sperimentalismo che connota tanto questo genere di attività quanto queste stesse ipotesi interpretative, impone di attendersi che esse potranno essere soggette a prossime modifiche in relazione agli sviluppi dell'esperienza professionale in questione e alle soluzioni che auspicabilmente troveremo per gestire alcune criticità che oggi condizionano in modo più o meno sistematico il suo svolgimento (in primis la difficoltà a comunicare e valorizzare al di fuori della cerchia ristretta di soggetti coinvolti il contenuto dei progetti).

Se dal punto di vista della scommessa imprenditoriale siamo spronati a perseverare nel percorso intrapreso in ragione del riscontro positivo da parte dei committenti, dal punto di vista della sfida culturale - per tornare al tema da cui questo scritto ha preso le mosse - sembra comunque rilevante notare la sintonia delle considerazioni sin qui sviluppate con gli indirizzi della nuova stagione della programmazione europea 2014-20. Non mi riferisco solo alla decisione che è stata assunta di destinare il 5% delle risorse complessive del FESR ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile da definirsi sulla base di una significativa responsabilizzazione e co-finanziamento da parte del privato, ma anche e soprattutto alle innovazioni di metodo che sono state introdotte e con cui si prevede di arrivare a definire il contenuto dei diversi interventi, tra cui quelli rivolti a migliorare le condizioni di aree e quartieri disagiati nei contesti urbani.

In particolare, va rilevato che il generale passaggio verso una logica "orientata ai risultati" (anziché agli strumenti) sollecitato dalla nuova programmazione, si combinerà con il meccanismo delle cosiddette "condizionalità *ex ante*" volto a verificare preventivamente se sui singoli territori esistono le condizioni necessarie a garantire l'uso efficace delle risorse assegnate/assegnabili. La sollecitazione contenuta nel documento prodotto dall'ex Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca per l'apertura del confronto pubblico a riguardo, laddove si sostiene che "sarà indispensabile rifuggire da ogni formalismo e sfruttare al massimo la leva offerta da questa nuova regola per spingere all'azione tutti i soggetti da cui dipende il conseguimento dei risultati attesi" (Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2012), offre lo spunto per considerare il possibile nesso con l'attività professionale precedentemente descritta e il ruolo strategico che quest'ultima può ricoprire. Tra due approcci diversi e opposti, quello delle *politiche territoriali* e quello delle *politiche territorializzate*, potrebbe in definitiva stabilirsi un rapporto di complementarità (anziché di contrapposizione), nella misura in cui il primo potrebbe e dovrebbe essere utilizzato per lo sviluppo di progetti che, attivando attori e risorse, contribuiscano a "fertilizzare i territori" (Laino, 2012), e così facendo li predispongano ad ospitare le seconde (creando le condizioni di fattibilità per esse).

Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Mäntysalo R. (2013), *Urban Planning as a Trading Zone*, Springer, Dordrecht.
- Cottino P. (2009a), *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Jacka book, Milano.
- Cottino P., (2008) "Capability approach e politiche integrate di quartiere", *Territorio*, n. 44, pp. 65-75, Franco Angeli, Milano.
- Cottino P. (a cura di) (2009b), *Attivare risorse nelle periferie. Guida alla promozione di interventi nei quartieri difficili di alcune città italiane*, Franco Angeli, Milano.
- De Maillard J. (2001), "La territorializzazione delle politiche sociali in Francia: tra riscoperta e incertezze", *Territorio*, n.19, pp.56-60, Franco Angeli, Milano.
- Fareri P. (2009), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, a cura di M. Giraudi, Franco Angeli, Milano.

- Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri (27 dicembre 2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma.
- Laino G. (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Laino G. (1999), “Il programma Urban in Italia”, in *ASUR*, n.66, pp. 69-97.
- Landry C. (2009), *City making. L'arte di fare la città*, Codice Edizioni, Torino.
- Palermo P.C. (a cura di) (2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano.
- Pizzorno A., Crosta P.L., Secchi B. (2013), *Competenza e rappresentanza*, a cura di A. Balducci e C. Bianchetti, Donzelli, Roma.
- Sabel C. (2012), “Dewey, Democracy and Democratic Experimentalism”, *Contemporary Pragmatism*, no. 2, vol. 9.



Eco quartieri europei. L'avvio della costruzione tematica del confronto

Dunia Mittner

Università di Padova

ICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, edile, Ambientale

Email: dunia.mittner@unipd.it

Tel: 049/8275487

Abstract

Gli interventi urbani attenti a ecologia, ambiente, sostenibilità, smart growth hanno assunto negli ultimi decenni un ruolo crescente all'interno delle istanze di rinnovamento disciplinare. Non sembra esistere tuttavia un'opinione univoca dei caratteri che definiscono un progetto sensibile all'ambiente, un ricorso a termini univoci che consentano una valutazione esplicita e, per così dire, meccanica delle operazioni di rigenerazione urbana. La tesi che il paper si propone di sondare riguarda la possibilità di radunare le variabili significative di descrizione degli interventi in alcuni gruppi omogenei: a tal fine si intende procedere in primis definendo parametri urbanistico/localizzativi, progettuali/architettonici, energetico/prestazionali. Un obiettivo della comparazione riguarda le finalità e le retoriche della realizzazione degli eco-quartieri, in bilico tra parti di città informate alle nuove virtù ambientali, a immagini al futuro capaci di promuovere grandi interventi immobiliari, a prototipi per far evolvere l'immaginario collettivo e i comportamenti dei consumatori, a laboratori per mettere a punto interventi di manutenzione e trasformazione della città replicabili in serie.

Parole chiave: urban re-generation, neighborhood, ecology.

1 | Gli eco quartieri europei

Gli interventi urbani attenti a ecologia, ambiente, sostenibilità, smart growth hanno assunto negli ultimi decenni un ruolo crescente all'interno delle istanze di rinnovamento disciplinare. Non sembra esistere tuttavia un'opinione univoca dei caratteri che definiscono un progetto sensibile all'ambiente, dei termini di misura che consentano una valutazione esplicita e, per così dire, meccanica delle operazioni di rigenerazione urbana. Tra le realizzazioni che vengono citate con maggiore frequenza troviamo Ørestadt (Copenaghen, 1989-2010), Hammarby Siöstadt (Stoccolma, 1990-2012), Vauban (Friburgo, 1992-2008), Solar City (Linz, 1992-2005), Eco-Viikki (Helsinki, 1995-2015), Beddington Zero Energy development-BedZed (Londra, 2000-2002), Bo01 (Malmö, 2001-2010), Eco Ciudad Valdespartera (Zaragoza, 2001-2004), Le Albere (Trento, 2008-2013). In esse si possono riconoscere elementi ricorrenti: allo spazio aperto, vegetale e artificiale, viene affidato un preminente ruolo pubblico; vengono privilegiati sistemi di trasporto collettivi a basse emissioni di gas nocivi in atmosfera, viene curata la selezione e il riuso delle materie di scarto, l'approvvigionamento da fonti di energia rinnovabili. Non sfugge però che non tutti questi elementi positive si pongono sullo stesso piano logico, pragmatico, economico. La tesi che il paper si propone di sondare riguarda la possibilità di radunare le variabili significative di descrizione degli interventi in alcuni gruppi omogenei: a tal fine si intende procedere in primis definendo alcuni principali parametri, fatti afferire a tre gruppi: urbanistico/localizzativi, progettuali/architettonici, energetico/prestazionali. Un obiettivo della comparazione riguarda in modo esplicito le finalità della realizzazione degli eco-quartieri, da parti di città informate alle nuove virtù ambientali, a immagine al

futuro capaci di promuovere grandi interventi immobiliari, a prototipi per far evolvere l'immaginario collettivo e i comportamenti dei consumatori, a laboratori per mettere a punto interventi di manutenzione e trasformazione della città replicabili in serie.

2 | Le variabili urbanistico/localizzative

Si intendono considerare in prima istanza le dimensioni degli interventi, il numero di abitanti, le densità, le procedure autorizzative (e l'eventuale ricorso a iter speciali), il rapporto con gli strumenti ordinari di pianificazione (alla scala municipal e d'area vasta), la collocazione rispetto alle infrastrutture e alle opere di urbanizzazione. Dall'indagine sui casi esemplari di eco-quartieri europei emergono alcuni temi principali, che più di altri sembrano connotare in maniera trasversale le realizzazioni, tra cui l'insistenza dei progetti a ridosso di terreni già urbanizzati (brown-fields), la ricerca di una mixité (funzionale, sociale), la relazione con la scala urbana e a quella dell'intervento, l'importanza attribuita alla partecipazione.

Il primo aspetto comune alla maggior parte delle strategie urbane è costituito dalla volontà di opporsi al consumo di suolo, tramite la riconversione di aree dismesse e la localizzazione degli interventi a ridosso di terreni già urbanizzati, spesso nominate come brown-fields. Nel caso di Stoccolma, il distretto Hammarby Sjöstadt si configura come un'applicazione esemplare delle idee dell'Översiktsplan 1999 (ÖP 1999), volte a riconfigurare la città estesa con operazioni direttamente collegate alla città centrale, localizzate esclusivamente su suoli urbanizzati, abbandonati o sottoutilizzati, i cosiddetti brown-fields, sedi in genere di attività produttive non più attive. L'ÖP '99 colloca i principali interventi di ridisegno urbano in dodici grandi aree disposte a corona intorno al centro. Tale strategia è confermata anche dal successivo strumento urbanistico, l'Översiktsplan 2010 (ÖP 2010, Piano Struttura 2010), che propone l'espansione della città consolidata oltre i suoi confini storici, nel tentativo di introdurre una maggiore continuità tra la città consolidata e la corona esterna, attraverso la rigenerazione di dieci aree di vaste dimensioni, sottoutilizzate o dismesse da funzioni industriali, portuali e ferroviarie, e promuovendo usi misti, residenziali, terziari e attività per il tempo libero. L'intervento Bo01 a Malmö riguarda la riqualificazione di un'area portuale (i cantieri navali Kockums) con l'obiettivo di formare una nuova parte di città caratterizzata dalla molteplicità delle funzioni, in cui l'attenzione all'ambiente riveste un'importanza prioritaria. Anche a Friburgo, in Germania, e a Trento gli interventi riguardano il recupero di aree dismesse o in via di dismissione, un ex impianto militare nel caso di Vauban, l'area industriale Michelin a Trento.

Un secondo tema comune alla maggior parte degli interventi è costituito dalla ricerca di una mixité, non solo come superamento del principio dello zoning, ma in particolare come dispositivo di interno adeguamento del progetto nel tempo, in relazione alla mutevolezza dei quadri economici. La ricerca di una commistione di carattere sociale connota in particolare gli esempi scandinavi e tedeschi. Nel caso di Bo01 sono previste funzioni residenziali, terziarie, commerciali, servizi e un polo di formazione e ricerca, in relazione alla prossimità con l'area universitaria di Universitetsholmen); a Eco-Viikki l'insediamento è concepito in stretta correlazione con la facoltà di Agraria e di Scienze Forestali e con il Vikki Teacher Training, un istituto di ricerca per la formazione dei docenti. Particolare attenzione viene data alla promozione dell'orticoltura e del giardinaggio con edifici dedicati, quali il Korona Infocentre, il Gardenia e il Garden Cultivation centre. A Vauban l'accento è posto verso la ricerca di una composizione sociale, articolata tramite la decisione di destinare circa il 60% delle abitazioni alla proprietà, 40% in locazione e alcuni edifici all'affitto studentesco. La mescolanza di attività, popolazioni, stili di vita e livelli di reddito viene perseguita come una buona ricetta per incrementare la coesione sociale, e prevenire la potenziale dimensione del conflitto, in presenza di crescenti disuguaglianze.

Il terzo tema è costituito dal rapporto tra gli strumenti urbanistici alla scala urbana e quelli alla scala dell'intervento. In Scandinavia l'individuazione delle aree di intervento e la progettazione avvengono all'interno di una visione strategica relativa al futuro della città e del territorio, nell'ottica che la nuova parte di città risulti integrata all'interno dell'organismo urbano, contribuendo al miglioramento del suo funzionamento complessivo. Malmö e Copenaghen, separate dal ponte sull'Oresund, hanno intrapreso una pianificazione congiunta alla scala della macro regione trans-nazionale volta a fronteggiare la crisi industriale che dagli anni novanta coinvolge le due città. All'interno di questo contesto si collocano sia la riconversione dell'area portuale di Malmö, che del porto Sud e Nord di Copenaghen, dando un nuovo impulso all'economia locale e conseguentemente ad un aumento della popolazione, in risposta al quale la Municipalità ha avviato negli anni successivi una politica di costruzione di alloggi tramite il progetto per il nuovo quartiere di Ørestad.

Un ulteriore tratto comune agli eco-quartieri europei più citati nella letteratura, non solo urbanistica, è costituito dall'importanza attribuita alla partecipazione, presente all'interno di tutti gli interventi, e di cui uno dei casi esemplari è costituito da Friburgo. Per contrapporre l'ipotesi di una nuova destinazione militare dell'area da parte delle forze militari francesi, in seguito alla dismissione della caserma Vauban viene creata l'associazione SUSI (Selbstorganisierte Unabhängige Siedlunginitiative), volta a proporre all'amministrazione cittadina un'a riconversione dell'area a fini residenziali. Nel 1994 viene fondato il Forum Vauban con l'obiettivo di costituire dei gruppi di progettazione finalizzati alla trasformazione ecologica del quartiere. Nel 1995 il Forum Vauban viene ufficialmente riconosciuto come partner dell'amministrazione comunale ed è oggi ancora attivo, collaborando alla gestione degli spazi di quartiere e alla diffusione degli stili di vita definiti eco-compatibili.

A Hammarby Siostadt inoltre viene istituito un centro di comunicazione sui temi ambientali, a disposizione degli abitanti e dei visitatori, con lo scopo di fornire informazioni sul corretto utilizzo delle tecnologie e sulla conservazione delle risorse.

L'accento posto sui tradizionali temi della partecipazione sembra riguardare in modo crescente non tanto la condivisione democratica delle decisioni, quanto piuttosto la diffusione della conoscenza applicata che consente di riorientare il campo dei comportamenti civici.

3 | Le variabili progettuali/architettoniche

Il secondo gruppo di parametri riguarda i dati relativi all'ideazione e alla realizzazione del progetto e comprende il numero delle unità abitative realizzate, le tipologie edilizie, l'altezza degli edifici, i modelli urbanistici di riferimento, il linguaggio architettonico e comunicativo, il tipo di iniziativa (pubblico/privato), le politiche relative al controllo dei costi degli alloggi.

Per quanto riguarda i modelli urbanistici e il linguaggio architettonico, Hammarby Sjöstadt realizza un'estensione dei brani di città impiantati sul modello della griglia, dei blocchi e degli isolati, che caratterizza le espansioni ottocentesche più prossime al centro di Gamla Stan. L'impianto insediativo è concepito come un luogo unitario, e connotato da uniformità sia nella distribuzione delle funzioni che nel disegno urbano. Il tratto fondamentale è costituito dal riferimento a una estetica urbana tradizionalista, non senza influenza delle riletture operate dal new urbanism. Gli elementi costitutivi del progetto rimangono l'isolato, la costruzione sul perimetro e le sue variazioni, e la connotazione dell'immagine urbana tramite l'architettura che si affaccia sulla strada, la quale spesso assume l'impronta del boulevard. Per quanto riguarda il linguaggio architettonico l'estetica dei singoli edifici si mostra tollerante e inclusiva rispetto ai valori urbani ed estetici ricercati dai progettisti, a volte sperimentali, a volte ortodossi nel riferirsi allo spazio della città europea del secolo XIX. In maniera analoga anche nel caso di Bo01 l'intervento si pone in continuità con la città esistente e in particolare con gli elementi dello spazio aperto, strade, piazze e parchi, e adotta il modello urbano della città ottocentesca, mentre per quanto riguarda il linguaggio architettonico viene predisposto un piano particolareggiato di iniziativa pubblica molto dettagliato alla scala urbana, volto a definire il rapporto tra spazio costruito e spazio aperto, le sedi dei percorsi, le dimensioni minime ed ottimali, gli elementi di illuminazione e di arredo. Al contempo il progetto urbano risulta molto aperto in relazione alla varietà architettonica degli edifici in fase esecutiva, grazie al coinvolgimento di circa trenta società immobiliari, ognuna con i propri progettisti.

Molto diversi appaiono i modelli di riferimento cui sembrano guardare Valdespartera e Solar City, piuttosto riferiti alla tradizione razionalista degli anni trenta, caratterizzata dai ritmi della ripetizione del corpo di fabbrica in linea. A Linz il master plan è configurato a partire da un'idea di città policentrica, articolata attraverso cinque parti autonome, tra loro collegate e connotate da funzioni miste, la cui progettazione è demandata a gruppi di progettisti (Herzog e De Meuron, Rogers, Foster).

Nel caso di Valdespartera il progetto propone una relazione diretta tra impronta ecologica e forma dell'architettura, con una rinnovata attenzione ai tipi edilizi (la casa collettiva piuttosto che l'edilizia unifamiliare o a schiera), ai componenti degli edifici (il dato più evidente sono le grandi serre vetrate profonde da 90 a 120 cm, poste a Sud), all'esposizione elioterica. Tutto questo riporta in modo diretto ai temi instauratori dell'urbanistica moderna, al grande ponte tra architettura e urbanistica gettato negli anni venti in Germania.

Un altro tema di grande rilievo è costituito dal tipo di iniziativa e dal rapporto tra settore pubblico e privato. Nella maggior parte dei casi, in Scandinavia, Germania e Austria il settore pubblico mantiene un ruolo di regia complessiva di tutto l'intervento, dalla proprietà dei suoli alla progettazione di massima dell'intervento, alla gestione dei trasporti e dei contratti con le aziende fornitrici degli impianti a rete (gas,

energia, etc). In Svezia e Finlandia Comune e Stato sono proprietari dei terreni, fino al 90% nel caso svedese, all'80 % nel caso finlandese (65 % dello Stato e 15% del Comune), che cedono il diritto di superficie ai privati (per un periodo di 50-60 anni nel caso della Finlandia, di 90 anni in Svezia). Il ricavato viene reinvestito in nuove opere di infrastrutturazione. Nel caso di Hammarby Sjöstadt, l'intervento aspira ad avere un ruolo esemplare e dimostrativo, promosso dall'operatore pubblico, e in qualche misura si contrappone alle realizzazioni ordinarie contemporanee. La promozione pubblica delle trasformazioni si traduce nella possibilità di integrare i progetti dal punto di vista dei trasporti collettivi, e più in generale nel coordinamento degli interventi sulle reti tecnologiche.

A Linz il Comune svolge un ruolo di regia complessiva di tutto l'iter dell'intervento: dall'acquisizione in anticipo dei terreni (trasferiti poi a prezzi molto bassi ai soggetti realizzatori no profit), al project management, al controllo sulla realizzazione, fino all'affiancamento tecnico e progettuale e sociale dell'insediamento degli abitanti.

A Ørestadt Comune e Stato creano una apposita società di sviluppo urbano (di diritto pubblico con capitale pubblico/privato), che tramite prestiti agevolati richiesti alle banche acquista e urbanizza i terreni, rivendendo successivamente a privati i singoli lotti edificabili. A Trento l'intervento pubblico riveste un ruolo importante al fine di controllare la qualità complessiva dell'intervento. Il Comune è coinvolto attraverso una convenzione con la società Iniziativa urbana (ora Castello Srg), istituita da banche, assicurazioni, associazioni artigiane ed industriali e incaricata di gestire l'intero processo, dall'acquisizione delle aree dell'ex fabbrica Michelin all'affidamento dell'incarico della progettazione a Renzo Piano Building Workshop.

Un ulteriore tema è costituito dalle le politiche per la casa (co-housing, social housing, rapporto alloggi proprietà/affitto, costi). A Eco-Vikki, come in tutta la città di Helsinki, almeno il 50% degli alloggi deve essere destinato all'affitto a canone concordato tra l'impresa costruttrice e il Comune al momento dell'assegnazione delle aree. A Valdespartera il sostegno economico pubblico consente di raggiungere un rapporto equilibrato tra costi di costruzione e prezzi di vendita e affitto, stimati sulla base dei principi di residenza economicamente accessibile. I prezzi di vendita controllati (1.000-1.200 euro/mq), da un lato coprono il fabbisogno di housing sociale, dall'altro costituiscono le condizioni per investimenti immobiliari di piccola portata.

4 | Le variabili energetico/prestazionali

Il terzo gruppo include le variabili relative ai consumi e ai comportamenti degli abitanti, i criteri di computo dei dati energetici, relativi all'efficienza e all'uso di materiali a basso consumo, l'assetto idrico, il ricorso a fonti di energia rinnovabili, le tecniche di ventilazione naturale, e altri dispositivi.

Tra i temi principali si possono riconoscere la riduzione e il controllo (monitoraggio a valle) dei consumi energetici e dell'impatto ambientale, l'utilizzo di fonti di energia alternative, l'uso di sistemi di smaltimento delle acque puliti ed efficienti, il riciclo dei rifiuti, l'uso di materiali da costruzione salutarissimi ed ecologicamente compatibili. Si può dire che in tutti i progetti esaminati è presente una specifica attenzione per questi aspetti: allo stesso tempo uno di essi riveste, di volta in volta, un ruolo trainante rispetto alle scelte tecnologiche. Hammarby Sjöstadt ad esempio si configura come una parte di città volta a costituire un progetto-pilota in riferimento alle emissioni in atmosfera, inferiori di almeno il 50% rispetto ai progetti urbani più recenti, a partire dalla riduzione del traffico e delle emissioni provenienti dagli edifici. In relazione al controllo delle emissioni viene predisposto un apposito modello ("Hammarby model") per la gestione del ciclo ecologico e in particolare dell'energia, dei rifiuti e delle acque. Vengono adottati sistemi non convenzionali, quali un sistema di tubazioni pneumatiche interrato che collegano le corti degli edifici con il centro di raccolta differenziata collocato all'interno del quartiere, e il teleriscaldamento, connesso con le centrali di trattamento delle acque e dei rifiuti.

A Valdespartera viene realizzato il primo sistema di raccolta pneumatica dei rifiuti in Spagna, e si dispone una intelligente strategia di monitoraggio a campione dei consumi e delle emissioni, che riguarda attualmente il 5% degli edifici. Sia il piano originario, che il clima (caratterizzato da temperature estreme e forti venti da Ovest, Nord-Ovest) hanno sin dall'origine condizionato l'orientamento degli edifici, in modo da facilitare lo sfruttamento dell'energia solare e indirizzato i progettisti verso la scelta di criteri indirizzati alla bio-architettura.

A Vauban l'accento è posto in modo particolare sulla creazione di edifici passivi o in grado di produrre energia; la Solarsiedlung Am Schlierberg costituisce un progetto sperimentale che comprende circa cinquanta abitazioni, tra cui la Sonnenschiff, destinata a uffici e commercio. Gli edifici sono

Plusenergiehauser, cioè edifici in grado di produrre più energia di quella consumata dagli abitanti e dagli utenti, grazie all'eccezionale isolamento delle pareti e dei serramenti, alla grande estensione dei pannelli fotovoltaici e all'utilizzo di un efficiente impianto di ventilazione meccanica che consente nelle stagioni fredde di preriscaldare l'aria fresca in entrata, recuperando il calore di quella esausta in uscita.

L'esperienza di Eco-Vikki pone piuttosto l'accento sull'elaborazione di normative a supporto della progettazione ambientalmente attenta. Viene istituito un gruppo di esperti al fine di predisporre dei criteri in grado di valutare i requisiti minimi, denominati eco-criteri PIMWAG. I cinque parametri riguardano: inquinamento (emissioni di CO₂, consumo di acqua potabile, rifiuti dei materiali da costruzione, rifiuti domestici), risorse naturali (consumi energetici, flessibilità nell'uso e adattabilità degli spazi abitativi, centralizzazione di alcuni servizi), salute (clima indoor, insonorizzazione, rischio umidità, ventilazione e soleggiamento), biodiversità, nutrizione. A lavori ultimati e dopo l'assegnazione degli alloggi, al fine di verificare l'effettivo conseguimento dei risultati, la città di Helsinki e il Ministero dell'Ambiente hanno iniziato il monitoraggio dei consumi.



La riqualificazione dei quartieri di edilizia sociale come campo di sperimentazione per il progetto urbano

Valentina Orioli

Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Dipartimento di Architettura

Email: valentina.orioli@unibo.it

Tel: 0547 338363

Abstract

La riqualificazione dei quartieri di edilizia sociale è oggi uno dei campi di sperimentazione privilegiati della rigenerazione urbana. Le numerose realizzazioni e i progetti in corso mostrano che non esiste un approccio univoco alla rigenerazione: fra le molteplici differenze è tuttavia possibile individuare atteggiamenti progettuali e strategie di modificazione ricorrenti. Nell'ambito di una ricerca PRIN appena conclusa è stata effettuata una ricognizione dei progetti di rigenerazione urbana e architettonica dell'housing sociale in corso in vari paesi europei. Questo lavoro ha permesso di individuare alcune strategie progettuali ricorrenti e dalla diversa intensità, descritte nei termini di 'aggiornare', 'ampliare', 'aggiungere' e 'modellare'. Tali strategie si caratterizzano per la loro diversa estensione, che attraversa molteplici scale del progetto – dall'alloggio, all'edificio, fino al gruppo di edifici, al quartiere e alla città – e disegnano nel complesso una traiettoria di trasformazione del progetto urbano: dal masterplan comprensivo, inteso come una convergenza di forma e di valori che si traduce nella determinazione di relazioni socio-spaziali, verso strumenti progettuali più flessibili e 'aperti', capaci di adattarsi a processi a lungo termine e non lineari, tenendo in considerazione obiettivi di carattere fisico, economico e sociale.

Parole chiave: social housing, neighborhood, urban regeneration.

Riqualificare, rigenerare

La riqualificazione dei quartieri di edilizia sociale costruiti nei primi decenni del secondo dopoguerra è oggi uno dei principali ambiti di sperimentazione della rigenerazione urbana, e in senso più ampio si può certamente affermare che è uno dei temi centrali nella riflessione sulla trasformazione in chiave sostenibile delle città. L'insistenza con cui l'espressione 'rigenerazione' ricorre nel dibattito contemporaneo dà la misura del bisogno di trovare ed utilizzare parole nuove, capaci di segnare una distanza rispetto agli strumenti e alle tecniche tradizionali dell'urbanistica. Con riferimento al tema urbano la parola 'rigenerazione' sembra proporsi come superamento della 'riqualificazione' anni Novanta, il cui ambito di elezione era costituito dalle aree dismesse, ed il cui strumento di attuazione – un piano particolareggiato o un programma complesso – si presentava generalmente nella forma di un *masterplan* o di un progetto urbano comprensivo, ed interpretava il confronto con l'esistente prevalentemente in termini di demolizione e sostituzione. Rigenerare presuppone qualcosa di diverso e di ancora più complesso, se possibile, della sostituzione *tout court*. Rigenerare è un processo di ricostituzione del valore, urbano e architettonico, ma anche economico e sociale, che punta a ricostituire e rafforzare la funzione urbana senza perdere l'uso originario.

Il terreno di elezione della rigenerazione sono i quartieri periferici delle città, nei quali è possibile sperimentare processi che ricostruiscono la città su se stessa, attraverso azioni di trasformazione del

patrimonio edilizio ed urbano, e allo stesso tempo mettere in campo esperienze di ricostruzione/riattivazione del tessuto sociale ed economico (LaboratorioCittàPubblica, 2009).

La rigenerazione dei quartieri può quindi essere interpretata come l'integrazione di un processo di riqualificazione fisica, basato sulla modificazione dell'esistente, con azioni volte alla riattivazione dell'insieme delle relazioni sociali, culturali e delle attività economiche già presenti in un'area.

In questa prospettiva i quartieri per abitazioni sociali, che generalmente sono visti come uno dei nodi più problematici rispetto al declino delle aree urbane, diventano una risorsa, una parte non secondaria della soluzione al problema, in quanto possibili luoghi di attuazione di politiche integrate di rigenerazione (Czischke, 2009).

Strategie di modificazione fisica: aggiornare, ampliare, aggiungere, modellare

Le realizzazioni e i progetti in corso in molti paesi d'Europa mostrano che non esiste un singolo modello di approccio alla rigenerazione dei quartieri: le differenze sono molteplici, e dipendono dai diversi contesti culturali e socio-economici, ma anche da diverse tradizioni di *governance*, tuttavia è possibile individuare strategie e atteggiamenti progettuali comuni.

Una ricognizione dei progetti attuati in vari paesi, particolarmente in Francia e in Olanda, condotta nell'ambito di un progetto PRIN recentemente concluso,¹ ha permesso di individuare alcune strategie di modificazione fisica ricorrenti e dalla diversa intensità, descritte nei termini di 'aggiornare', 'ampliare', 'aggiungere' e 'modellare'. Queste quattro diverse strategie progettuali sono state riconosciute e descritte separatamente l'una dall'altra con la finalità di facilitare il lavoro analitico, ma con la consapevolezza che la loro distinzione può risultare in alcuni casi artificiosa, perché la realtà delle realizzazioni può essere più complessa delle classificazioni, e le diverse strategie di intervento possono essere riconosciute, anche se con diversa intensità, in uno stesso caso di studio.

'Aggiornare' rappresenta in un certo senso il 'grado zero' dell'intervento di riqualificazione dell'esistente. L'aggiornamento corrisponde in primo luogo al miglioramento delle prestazioni energetiche e in generale dei livelli di *comfort* degli alloggi attraverso l'apposizione di una nuova pelle sugli edifici, con proprietà isolanti, che in alcuni casi assolve anche a compiti strutturali. L'aggiornamento può essere attuato nel rispetto degli originali caratteri compositivi e tipologici, in una prospettiva che è vicina a quella del restauro del moderno, e che talvolta si rende necessaria per le disposizioni di tutela cui gli edifici sono soggetti. In molti casi, tuttavia, l'aggiornamento è interpretato come occasione di trasformazione radicale dell'aspetto degli edifici, che spesso sono stigmatizzati nell'immaginario collettivo in quanto luoghi di degrado e di conflitto sociale.

A questo 'cambio di pelle' si accompagna generalmente anche un lavoro di aggiornamento del taglio degli alloggi, che rende possibile l'incremento e la variazione del mix sociale, o la risposta a domande abitative specifiche.

Un esempio come l'intervento realizzato da Lance Routh con Union North nelle Three towers a Manchester (2008) mostra efficacemente come questa azione di aggiornamento, al di là degli effetti sulle prestazioni degli edifici, abbia il suo risultato più significativo nel modo in cui questo insieme di torri, centrale e assai degradato, può essere percepito e riscoperto da parte dei suoi stessi abitanti, e in senso più ampio dai cittadini di Manchester. L'intervento di *refurbishment*, per ora limitato a tre torri ma destinato ad estendersi ad altri edifici per il suo successo, ha l'effetto di generare un luogo del tutto diverso rispetto alle condizioni di partenza, con un'offerta abitativa che si rivolge ad un bacino di utenti ampio ed eterogeneo.

Le potenzialità dell'azione di aggiornamento sono ancora più evidenti nell'intervento compiuto su un grande edificio in linea nel complesso di Park Hill a Sheffield (2008-11), un insieme di 995 alloggi costruito nel 1961 su progetto di Jack Lynn e Ivor Smith che manifesta evidenti riferimenti all'unità d'abitazione di Le Corbusier come anche alla ricerca progettuale degli Smithson. In questo caso l'intervento di *refurbishment*, progettato dagli studi Hawkins-Brown, Egret West e Grant Associates e limitato in prima fase a 78 alloggi, non consiste esclusivamente in un lavoro sull'edificio, protetto dall'English Heritage, ma si

¹ La ricerca PRIN 2009 dal titolo *Nuove pratiche progettuali per la riqualificazione sostenibile di complessi di habitat sociale in Italia*, è stata coordinata da Marina Montuori (Università degli Studi di Brescia) e ha visto la partecipazione di unità di ricerca della seconda Università di Napoli (coord. Pasquale Belfiore) e delle Università di Salerno (coord. Roberto Vanacore) e di Bologna. L'unità di ricerca di Bologna, che ha lavorato sul tema *Le forme dello spazio abitabile: esperienze di remodelage architettonico e urbano nei quartieri di abitazione sociale*, è stata coordinata da Valter Balducci con la partecipazione di Valentina Orioli e Federica Dalmonte e la collaborazione di Elisa Botton, Ruben Casadei e Francesca Spada. La ricognizione dei casi di riqualificazione dei quartieri in Europa oggetto di questo saggio è stata condotta congiuntamente dalle unità di ricerca di Brescia e Bologna.

estende a tutto il piano terra, con l'aggiunta di nuove funzioni e il disegno di un parco. L'inserimento di negozi, bar, pub e ristoranti produce la rivitalizzazione dello spazio pubblico alla base dell'edificio, attraendo visitatori dall'esterno del quartiere e rinsaldandone i legami con la città.



Figura 1 | L'edificio appartenente al complesso di Park Hill a Sheffield prima e dopo l'intervento di riqualificazione (Hawkins-Brown, Egret West e Grant Associates 2008-11).

La seconda strategia, 'ampliare', indica interventi consistenti nell'aggiunta di volumi come logge, serre, giardini d'inverno, in modo continuo o puntuale lungo le facciate. Oltre a migliorare le prestazioni energetiche e a modificare l'aspetto degli edifici, questo lavoro sulle facciate aggiunge superficie agli alloggi, variando sensibilmente l'assetto distributivo e la qualità dello spazio interno all'abitazione.

L'intervento su due edifici in linea costruiti nel 1954 nel quartiere Sloterveer di Amsterdam, di Van Schagen Architekten (2009), applica la strategia dell'ampliamento in modo esteso sulle facciate prospicienti la corte interna, alle quali vengono aggiunti sistemi di ballatoi che cambiano l'impianto distributivo originario. Complessivamente il progetto trasforma in modo radicale l'aspetto degli edifici, mostrandoli ai loro stessi abitanti in una luce inedita grazie all'apposizione di una pelle vetrata e colorata e all'integrazione di nuove tecnologie, e modificandone localmente la funzione e la fruizione, mediante l'introduzione di spazi commerciali e nuove aree pedonali al piano terra in modo da favorire la circolazione, la sosta e le attività sociali fra gli abitanti.

L'intervento di Lacaton & Vassal, Druot e Hutin per la trasformazione di 530 alloggi negli edifici G, H, I del Quartier du Grand Parc a Bordeaux (2011-) riprende i temi e le strategie progettuali messi a punto nella ricerca *Plus!* (Druot, Lacaton, Vassal, 2007), declinando l'ampliamento come smontaggio dei pannelli di facciata prefabbricati esistenti e aggiunta di logge e giardini d'inverno. L'intervento «ingrandisce lo spazio di uso e di evoluzione dell'alloggio e offre la possibilità, come in una abitazione singola, di vivere all'esterno pur restando nella propria casa».² Il progetto viene attuato conservando al massimo gli edifici esistenti, senza opere rilevanti sulle strutture, quindi realizzando economie che permettono di concentrare gli sforzi sull'ampliamento degli alloggi, in modo da valorizzare una situazione abitativa eccezionale per la vista su Bordeaux che si può godere dall'interno delle abitazioni.



Figura 2 | Gli edifici G, H, I nel Quartier du Grand Parc a Bordeaux prima e dopo l'intervento di riqualificazione (Lacaton & Vassal, Druot, Hutin 2011).

In un intervento sulla *barre* Robespierre a La Courneuve (1988, 1995-96), che appartiene alla fase pionieristica dei progetti per le *banlieue* francesi, Bernard Paurd ha mostrato le potenzialità dell'ampliamento interpretato come insieme coordinato di addizioni puntuali, che rispondono alla finalità di 'abitare' la lunga facciata dell'edificio in linea (Balducci, Orioli, 2007: 70-71). L'addizione di volumi addossati al prospetto della *barre* come ad una monotona parete conferisce uno spessore maggiore

² Dalla relazione al progetto pubblicata nel sito di Lacaton&Vassal.

all'edificio, offrendo al contempo un'estensione allo spazio degli alloggi. Questi interventi localizzati offrono la possibilità di spaziare con lo sguardo, dall'interno verso l'esterno, permettendo una nuova relazione visiva con il paesaggio circostante, e consentendo l'affaccio laterale che può divenire occasione di socializzazione con i vicini di piano. L'aggiunta volumetrica 'misura' la lunga facciata dell'edificio introducendo elementi di variazione che diventano altrettanti riferimenti per riconoscere dall'esterno la posizione del proprio alloggio, segnando così un punto nella direzione dell'appropriazione di un luogo di vita anonimo, identificato dal numero progressivo del corpo scala.

L'azione di 'aggiungere' corrisponde ad interventi ancora più complessi ed estesi dell'ampliare e comporta modificazioni su tutte le facciate e sul piano di copertura, in modo che l'oggetto edilizio diventi totalmente diverso da quello di origine. Un caso esemplare di questa strategia è certamente l'intervento Threehouses Babelallee eseguito da Blauroom Architekten ad Amburgo (2008-10): un complesso di case a schiera viene trasformato, attraverso la sovrapposizione di un corpo edilizio continuo a due piani, in un insieme di alloggi in *duplex*. L'intervento non ha soltanto l'effetto di modificare radicalmente l'insediamento dal punto di vista tipologico, dell'organizzazione e del taglio degli alloggi, ma è l'occasione per cambiarne l'aspetto, evocando nelle forme e nei materiali utilizzati l'immagine di case sospese sul suolo, quasi «costruite sugli alberi» (Selfert, 2011: 22-27).

Anche l'intervento di Van Schagen Architekten sul Complex 50 in 117 a Amsterdam Osdorp (2000-04) mostra le potenzialità dell'azione di aggiungere, in modo differenziato sulle due facciate degli edifici, con logge e balconi, e in modo continuo e uniforme sul piano delle coperture, dove un doppio livello sovrapposto all'edificio esistente permette la realizzazione di nuovi alloggi in *duplex*.



Figura 3 | Il Complex 50 in 117 a Amsterdam Osdorp prima e dopo l'intervento di riqualificazione (Van Schagen Architekten 2000-04).

La strategia denominata 'modellare' corrisponde al grado più complesso di intervento sugli edifici e sostanzialmente riflette le esperienze di Roland Castro in tema di *remodelage* architettonico (Castro, Denissof, 2000; Castro, Denissof, Le Dantec, 2005). Si tratta di una strategia di modificazione volumetrica radicale dell'esistente, la cui applicazione è strettamente legata alle caratteristiche costruttive dell'edificio originario. L'effettiva attuabilità di interventi come quelli sperimentati da Roland Castro a partire dalle prime esperienze a Lorient fino ai più recenti progetti come il *remodelage* della *barre* Balmont nel quartiere La Duchère a Lione, da poco ultimato, dipende dai sistemi di prefabbricazione utilizzati nella costruzione degli edifici. In molti casi è infatti possibile compiere vere e proprie azioni di 'smontaggio', talvolta persino lasciando gli abitanti nelle loro case, con l'eliminazione e l'aggiunta di volumi e di quantità anche consistenti di alloggi.

Il caso della *barre* Balmont è emblematico del modo di operare di Roland Castro e Sophie Denissof: un enorme edificio in linea, con 303 alloggi, collocato su un rilievo che domina la città di Lione, viene ispessito attraverso l'aggiunta di giardini d'inverno e terrazzi che costituiscono il prolungamento delle zone giorno degli alloggi. I primi due livelli vengono trasformati e assumono l'aspetto di un basamento alto, con l'inserimento di attività commerciali e di servizio. A partire dall'undicesimo piano l'edificio viene modificato in sezione, e vengono costruite delle «superstrutture abitate costituite da case sovrapposte, [...] creando un cielo nuovo su questa *barre* che era sinistramente uguale a se stessa dal basso fino in alto».³

Come mostrano le realizzazioni dello studio Castro Denissof, il *remodelage* degli edifici esistenti offre l'opportunità di incrementare, ma anche di diminuire, significativamente il numero degli alloggi presenti in un complesso residenziale. Da questo punto di vista 'modellare' è una possibile strategia per fronteggiare il

³ Dalla relazione al progetto pubblicata nel sito di Castro Denissof Associés.

downsizing dei quartieri di edilizia sociale che è fisiologico nelle città e nei territori nei quali il mutamento delle condizioni socio-economiche ha prodotto una sensibile contrazione della popolazione. In alcune località dell'ex Repubblica Democratica Tedesca, come la città operaia di Leinefelde, un insieme di interventi di *remodelage* è stato attuato proprio nell'intento di rinnovare e riconfigurare gli edifici, ma anche di intraprendere un'azione sistematica su un intero settore urbano in declino e in abbandono. Un intervento che bene rappresenta le azioni compiute in questo quartiere è certamente quello effettuato in Goethestrasse da Stefan Forster (2003), dove un edificio in linea è stato trasformato in una successione di distinte case urbane verticali, con una differente relazione con il suolo e con gli spazi aperti, che diventano in parte giardini collegati alle abitazioni.



Figura 4 | L'edificio in Goethestrasse a Leinefelde prima e dopo l'intervento di riqualificazione (Stefan Forster 2003).

Tutte le strategie di modificazione che sono state descritte agiscono sugli aspetti materiali ma con effetti che interessano anche il tessuto sociale, e che si manifestano attraverso molteplici scale del progetto: dall'alloggio, all'edificio, fino al gruppo di edifici, al quartiere e alle sue relazioni con la città.

Alla scala dell'alloggio tutti gli interventi considerati attuano trasformazioni più o meno complesse delle unità abitative esistenti, generalmente concepite entro la logica dello standard, con l'attribuzione di nuove qualità e prestazioni che rispondono ai diversi modi di abitare richiesti dalla società contemporanea.

Gli interventi sugli edifici, oltre ad aggiornarne le prestazioni tecniche, agiscono nella direzione fondamentale del mutamento di immagine, talvolta in modo estremamente radicale e spettacolare. In alcuni casi essi mettono in una nuova luce le qualità originarie delle architetture, ad esempio enfatizzando la relazione interno/esterno e il rapporto con il paesaggio.

I progetti che interessano gruppi di edifici generalmente si estendono anche agli spazi di relazione, ai quali aggiungono funzioni e qualità urbane. Il piano terra è luogo di attenzioni speciali, che vanno dall'aggiunta di funzioni collettive, commerciali e di servizio (talvolta previste nei progetti originari e non realizzate) alla ridefinizione dello statuto degli spazi aperti con l'attribuzione di qualità e di usi specifici ad aree che spesso erano concepite come spazi pubblici continui privi di connotazioni specifiche.

Alcuni progetti, per la loro estensione e complessità, mettono in campo vere e proprie strategie urbane: dal *désenclavement* che si attua attraverso l'estensione e il potenziamento delle connessioni viarie e delle reti del trasporto pubblico; all'inserimento di funzioni pregiate e attrattive, capaci di costruire flussi dalla città verso il quartiere; all'attuazione di veri e propri progetti di suolo, che riorganizzano tutto lo spazio aperto conferendo una forma e uno statuto precisi ad ogni sua parte.

Italia, Europa: alcune riflessioni

Un aspetto che accomuna tutte le esperienze analizzate, anche quando la scala e la complessità dell'intervento le rendono apparentemente incommensurabili, è l'approccio multi-dimensionale e integrato, capace di coniugare azioni sociali e interventi sullo spazio fisico, e nei casi migliori di considerare non soltanto il *qui ed ora* dell'attuazione, ma anche la prospettiva della gestione degli insediamenti costruiti ed abitati.

Il concetto di integrazione investe la relazione fra valori materiali (lo spazio fisico e la sua configurazione) e immateriali (gli abitanti e le loro relazioni), ma anche la natura delle azioni sinergiche intraprese da pubblico e privato. La partecipazione – in forme diverse nei vari paesi – del privato ad un settore tradizionalmente regolato dal pubblico è infatti sempre più determinante, e il pubblico in questo contesto

non può che assumere un ruolo essenziale di regia e di garanzia rispetto alla necessità di coniugare *place-making* e *neighborhood management* (Falk, 2009).

Dal punto di vista della riqualificazione fisica dei quartieri esistenti, le numerose realizzazioni europee disegnano nel complesso una traiettoria in allontanamento dal tradizionale approccio al progetto urbano: da una convergenza di forma e di valori che si traduce nella determinazione di relazioni socio-spaziali (Bullivant, 2012), il *masterplan* è avviato così a diventare uno strumento progettuale più ‘aperto’, capace di adattarsi a processi a lungo termine e non lineari, tenendo in considerazione obiettivi di carattere fisico, economico e sociale. Quasi tutti i progetti esaminati sono condotti per fasi successive, entro una cornice di coerenza offerta dal progetto urbano, che fissa alcuni aspetti e strategie essenziali della trasformazione pur garantendo la necessaria flessibilità.

Un confronto con la situazione italiana non può non evidenziare, in primo luogo, la scarsa attenzione che nel nostro paese viene riservata alle politiche urbane, che si riverbera su ogni fase dei processi faticosamente condotti da amministrazioni locali più attive e lungimiranti dello Stato. In questo contesto, dove sono quindi soprattutto i Comuni a svolgere faticosamente l’imprescindibile ruolo di regia che i progetti di rigenerazione dei quartieri richiedono, non si registra una diffusione capillare di interventi paragonabile a quella che da oltre un decennio caratterizza la Francia, l’Olanda, la Germania o la Gran Bretagna.

Pur nella loro sostanziale positività molte delle più interessanti esperienze condotte in Italia si sono concentrate prevalentemente sullo spazio aperto, riservando minore attenzione agli edifici che in genere sono stati assoggettati al massimo ad interventi di manutenzione straordinaria. Questa riduzione della dimensione di intervento – che in parte si può spiegare con la carenza di risorse o con la frammentazione dell’assetto proprietario, e in parte con la diversa dimensione e la migliore qualità fisica degli edifici da recuperare rispetto ad altri contesti europei – fa sì che una delle attività più praticate sia quella del lavoro sugli spazi collettivi, nei casi migliori con un sostanziale apporto della popolazione grazie all’attuazione di processi partecipati. Costituiscono una eccezione alcuni casi, come quello del Programma di Recupero Urbano di via Artom a Torino, nei quali è stata praticata una forte integrazione delle azioni sullo spazio fisico e di quelle volte al coinvolgimento e all’accompagnamento della popolazione nel processo di trasformazione del quartiere.

Se il lavoro sugli spazi aperti costituisce una risorsa anche per la versatilità e l’immediatezza dei progetti che vi si possono realizzare insieme alla popolazione, la dimensione integrata degli interventi di rigenerazione urbana non deve essere perduta. Gli interventi di rigenerazione dei quartieri rappresentano un fertile ambito di sperimentazione del progetto urbano, ed è auspicabile che le innovazioni che attraversano le più recenti esperienze internazionali si riflettano sugli strumenti tecnici e operativi dell’urbanistica italiana, che appaiono ancora in buona parte debitori di un approccio che considera l’espansione urbana e la nuova costruzione come orizzonti di riferimento dell’agire tecnico.

Riferimenti bibliografici

- Balducci V., Orioli V. (2007), *Banlieue Banlieue. Architettura e società nella periferia di Parigi*, Clueb, Bologna.
- Bullivant L. (2012), *Masterplanning futures*, Routledge, London and New York.
- Castro R., Denissof S. (2000), *Impressionisme urbain*, ESA Productions, Paris.
- Castro R., Denissof S., Le Dantec J.-P. (2005), *Modeler, remodeler, métamorphoser*, Ed. du Moniteur, Paris.
- Czischke D. (ed., 2009), *Urban regeneration in Europe: the place of social housing in integrated urban policies. Current perspectives*, Cecodhas, Brussels
- Druot F., Lacaton A., Vassal J.-P. (2007), *Plus! Les grands ensembles de logement territoires d’exception*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Falk N. (2009), “Achieving Balanced Communities: Challenges and Responses”, in Czischke D. (ed., 2009), *Urban regeneration in Europe: the place of social housing in integrated urban policies. Current perspectives*, Cecodhas, Brussels, pp. 13-24.
- Laboratorio CittàPubblica (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Selfert J. (2011), “Treehouses Bebelallee”, in *Bauwelt*, no. 4, pp. 22-27.

Sitografia

Riqualificazione delle Three towers a Manchester, disponibile su Urban Splash, Residential:
<http://www.urbansplash.co.uk/residential/3towers>

Riqualificazione di Park Hill a Sheffield, disponibile su Hawkins\Brown, Housing:
<http://www.hawkinsbrown.com/projects/filter/64/Housing>

Riqualificazione di Park Hill a Sheffield, disponibile su SEW Studio Egret West, Projects, Homes:
<http://egretwest.com/projects/homes/park-hill-2/#more-390>

Riqualificazione di edifici nel quartiere Sloterveer di Amsterdam, disponibile su Van Schagen Architecten, Projecten, Renovatie:
<http://www.vanschagenarchitekten.com/projecten.html?id=35>

Riqualificazione degli edifici G, H, I nel Quartier du Grand Parc a Bordeaux, disponibile su Lacaton&Vassal, Projets, Habitat coll, Transformation:
<http://www.lacatonvassal.com/index.php?idp=80>

Riqualificazione della *barre* Robespierre a La Courneuve, disponibile su Bernard Paurd Architecte:
<http://www.bernard-paurd.fr/224988210>

Riqualificazione delle Treehouses Bebelallee, disponibile su Blauraum, Architecture:
<http://www.blauraum.eu/en/architecture/project/5/>

Riqualificazione del Complex 50 en 117 a Amsterdam Osdorp, disponibile su Van Schagen Architecten, Projecten, Renovatie:
<http://www.vanschagenarchitekten.com/projecten.html?id=26>

Riqualificazione della barre Balmont nel quartiere La Duchère a Lione, disponibile su Castro Denissof Associés, Projets, Remodelage:
<http://www.castro-denissof.com/projet/lyon-la-duchere/>

Rigenerazione urbana della città di Leinefelde, disponibile su Stadtumbau in Leinefelde:
http://www.leinefelde-worbis.de/home_stadtumbau/index.php

Riqualificazione dell'edificio in Goethestrasse a Leinefelde, disponibile su Stefan Forster, Stadtumbau:
<http://www.stefan-forster-architekten.de/de/stadtumbau/themati>



Crescita della città vs rigenerazione urbana. L'esperienza della città di Potenza

Piergiuseppe Pontrandolfi

Università degli Studi della Basilicata

DICEM - Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo

Email: piergiuseppe.pontrandolfi@unibas.it

Tel: 0971.2015123

Abstract

La intensa stagione degli strumenti della cosiddetta programmazione urbana complessa e negoziata ha rappresentato, negli ultimi decenni in Italia, una importante sperimentazione nell'approccio ai temi della pianificazione fisica della città. Spesso, però, è prevalsa una visione parziale delle questioni, dei problemi e degli interessi pubblici e privati in gioco, condizionata in molti casi da una visione immobilista della riqualificazione urbana¹.

Rispetto ai nuovi temi di attenzione della pianificazione è sempre più necessario promuovere e sperimentare strumenti di programmazione degli interventi sulla città con riferimento da un lato a principi di forte coerenza ed integrazione degli stessi ed alla valutazione degli effetti dei singoli interventi sul sistema urbano e dall'altro alla capacità effettiva di rispondere alle nuove istanze ed alle domande poste dalla comunità dei cittadini e degli operatori pubblici e privati, riportando nella ordinarietà dell'agire approcci/metodi/strumenti che possano realmente favorire il perseguimento di principi di efficacia, efficienza, equità e sostenibilità da porre alla base di rinnovate politiche di rigenerazione urbana (Pontrandolfi, 2012).

Il contributo intende sviluppare una riflessione sulla esperienza della città di Potenza con riferimento a recenti iniziative per la definizione di strategie di intervento sulla città che guardano alla rigenerazione piuttosto che ad una crescita ulteriore della stessa, sollecitando un coinvolgimento più responsabile dei cittadini alla costruzione delle scelte di governo della città.

Parole chiave: urban policies, participation, urban regeneration.

L'esperienza della città di Potenza: processi partecipativi per promuovere strategie di rigenerazione urbana

Potenza è una realtà urbana fortemente squilibrata al suo interno in termini di dotazione infrastrutturale e di attrezzature e, per le caratteristiche orografiche del sito, con grossi problemi di accessibilità e di mobilità. La città, cresciuta in fretta e disordinatamente, si presenta oggi articolata in parti distinte e separate, frutto spesso della somma di scelte settoriali ed interventi puntuali piuttosto che di una organica strategia.

A partire dal 1996, sono stati promossi tutti i tipi di Programmi Complessi per la riqualificazione urbana, in parte ancora in corso di attuazione. La strategia originaria dell'Amministrazione Comunale puntava a concentrare risorse ed iniziative in alcuni limitati ambiti strategici di forte impatto per la riqualificazione della città, proprio puntando sulla promozione degli strumenti della programmazione complessa e negoziata. Dal 1996 al 2000 il Comune ha candidato a finanziamento tutte le tipologie di programmi, finalizzando le potenzialità insite in ciascuno dei diversi strumenti introdotti dalla legislazione nazionale alle urgenze ed emergenze dello specifico contesto urbano.

¹ Da ultimo anche l'esperienza di Programmi Integrati ai sensi del Piano Casa nelle differenti declinazioni regionali.

Il Programma Integrato del Vallone di Santa Lucia (ex-lege 179/92) ha interessato una vasta area di circa 70 ettari posta tra la città storica e le espansioni degli anni '70, con la previsione di realizzare un collegamento meccanizzato (Fig.1) tra le due parti della città ed avviare la realizzazione di un esteso parco urbano; il Programma di Recupero Urbano del Quartiere Bucaletto ha affrontato i temi del recupero di zone residenziali pubbliche degradate ed occupate da strutture edilizie temporanee (riqualificazione delle aree dei prefabbricati del terremoto del 1980); il Programma di Riqualificazione Urbana dell' ex-fornace Ierace (Fig. 2) ha previsto il recupero di un'area produttiva dismessa ubicata sul margine orientale della collina del centro storico, a cerniera tra il Campus universitario ed il centro storico stesso; Il Contratto di Quartiere della Zona Ovest ha affrontato i temi della riqualificazione dei quartieri di edilizia pubblica che caratterizzano la città moderna. Infine il PRUSST del sistema urbano di Potenza e dei comuni dell'immediato hinterland ha previsto interventi nel settore della mobilità e trasporti, la realizzazione ed il completamento di poli urbani destinati ad attrezzature pubbliche e di interesse generale, il completamento della struttura urbana esistente con la promozione di programmi costruttivi, pubblici e privati, destinati alla residenza e ad attività terziarie e direzionali.



Figura 1 | Il collegamento pedonale meccanizzato che collega il Centro Storico ai quartieri della città moderna.



Figura 2 | L'edificio principale su fronte strada del Programma di Riqualificazione della Fornace Ierace.

I Programmi Complessi, tutti finanziati dal Ministero, hanno attivato cospicue risorse finanziarie pubbliche e private per circa 100 milioni di euro.

L'esito delle iniziative, oggi valutabile, presenta diversi elementi di criticità. In generale le previsioni dei Programmi sono state fortemente ridimensionate e modificate in fase di attuazione degli interventi (in particolare nel caso del PRUSST e del Programma Integrato del Vallone di S. Lucia); alcuni programmi sono ancora in fase di attuazione e presentano significativi rallentamenti rispetto ai tempi previsti per il completamento (come nel caso del Programma di Recupero Urbano, del Contratto di Quartiere e del Programma di Riqualificazione delle Fornaci di Ierace). Bisogna rilevare ancora come significative varianti, apportate in corso d'opera, abbiano inciso fortemente sulla qualità progettuale degli interventi (è il caso ad esempio del Programma Integrato del Vallone di S. Lucia), che, in alcuni casi, è spesso mancato l'apporto finanziario garantito dai privati, che le forme di partecipazione e coinvolgimento della comunità cittadina, ove previste, sono state limitate alla sola fase di definizione preliminare della proposta di intervento. Si può affermare che i programmi promossi hanno avuto una scarsa incidenza nella riqualificazione e rigenerazione della struttura urbana più complessiva, rimanendo iniziative puntuali ed estemporanee. Diversamente dalle intenzioni iniziali dell'Amministrazione comunale, l'esperienza non è riuscita a stimolare l'interesse degli operatori privati rispetto alla necessità di contribuire ad iniziative in aree strategiche per la riqualificazione della città, in alternativa ad ulteriori frammentarie espansioni del sistema insediativo.

Con l'avvio nel 2005 della redazione del Regolamento Urbanistico della città non si è colta l'occasione di rivedere profondamente le previsioni del PRG previgente in un'ottica che, in relazione alla stessa natura del RU, privilegiasse strategie di riqualificazione e completamento della città esistente ed aumentasse le ricadute positive dei Programmi avviati sull'intero sistema urbano.

Il RU, approvato nel 2009 e pur caratterizzato da una impostazione più rigorosa e certamente innovativa rispetto al PRG, si è sostanzialmente caratterizzato per la riconferma di fatto delle previsioni precedenti, in qualche caso incrementando la già significativa offerta di aree di nuovo impianto (Fig. 3).

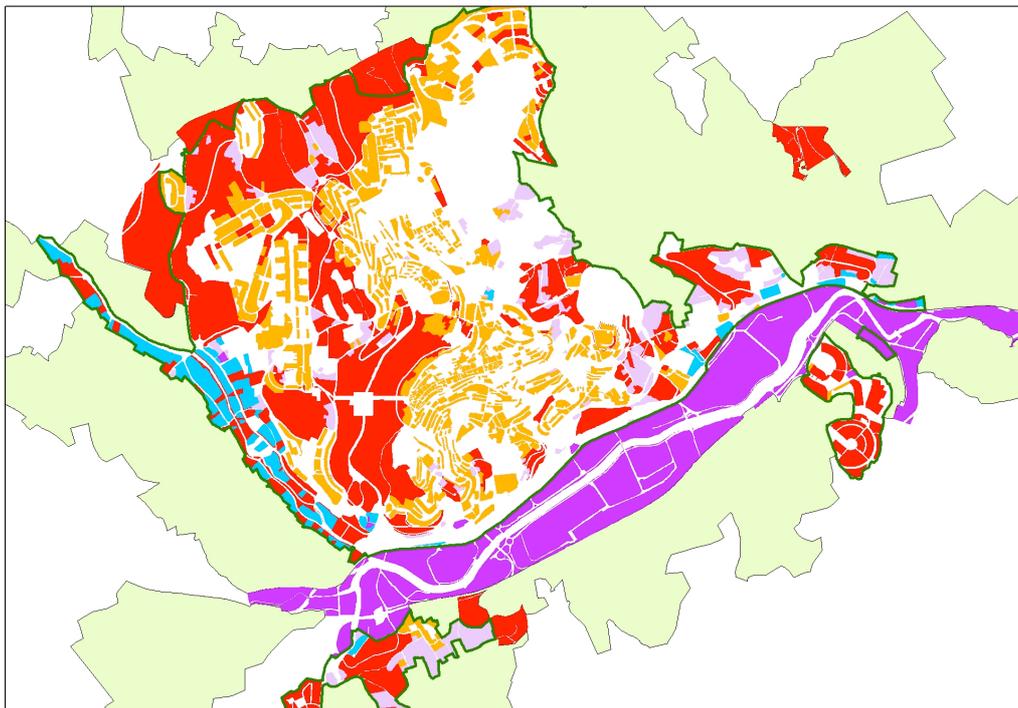


Figura 3 | Schema di assetto della città previsto dal Regolamento Urbanistico. In rosso le aree di nuova espansione della città.

La previsione di un modello generalizzato di perequazione urbanistica dovrebbe garantire la possibilità di acquisire da parte del Comune significative quantità di aree per la città pubblica, anche per promuovere politiche di rigenerazione urbana. La mancanza di una forte visione strategica per il futuro della città (fondata su credibili disponibilità di risorse pubbliche e private), il sovradimensionamento delle previsioni, la non approfondita valutazione delle problematiche relative alla città esistente, la previsione di opere di urbanizzazione di notevole impegno finanziario, la carenza di forme adeguate di informazione e

comunicazione delle scelte che favorisse la più ampia condivisione delle stesse e la definizione di coerenti strategie di intervento, rappresentano oggi elementi di grande debolezza nella attuazione delle previsioni del piano.

In una condizione oggettiva di crisi di ruolo della città nel contesto regionale, la stagnazione del mercato immobiliare e la significativa contrazione di risorse pubbliche per nuovi investimenti hanno di fatto venir meno l'interesse per l'attuazione del RU, evidenziando l'urgenza e la necessità di promuovere politiche di rigenerazione urbana fondate sulla riqualificazione ed il completamento della città esistente piuttosto che su improbabili prospettive di ulteriore crescita della stessa.

L'attenzione ai temi della rigenerazione urbana, emersa con forza anche a valle della crisi del mercato edilizio, «impone la necessità di partire dalle attuali condizioni insediative, economiche e ambientali della città, con una strategia di adattamento al contesto in una dimensione complessiva di sostenibilità, nella ricerca di un equilibrio duraturo tra la disponibilità delle risorse ambientali fondamentali e la domanda di utilizzazione delle stesse» (Oliva, 2013).

A partire da tali considerazioni, nel 2011 il gruppo di ricerca del LISUT (Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali) della Università della Basilicata ha promosso un'attività di sperimentazione sui temi della riqualificazione e rigenerazione della città di Potenza con l'avvio di otto Laboratori di Urbanistica Partecipata (LUP) in alcuni quartieri della città, avviando un processo propedeutico alla definizione di un Piano Operativo che rappresentasse, nel breve e medio periodo, lo strumento per portare a sintesi i principali programmi di intervento pubblici e privati sulla città in un'ottica che guardasse prioritariamente alla rigenerazione e manutenzione della struttura urbana esistente. Un PO che avrebbe dovuto costruirsi in forte coerenza con il Bilancio finanziario del Comune.

L'esperienza dei LUP, patrocinata dall'Amministrazione Comunale, ha interessato l'intero Ambito Urbano. In ognuno degli otto ambiti urbani interessati è stato istituito un Laboratorio coordinato da un rappresentante del gruppo di ricerca della Università ed animato da rappresentanti di ordini professionali, membri di associazioni culturali ed ambientaliste, membri dei Comitati di Quartiere e da singoli cittadini. Ai partecipanti è stato proposto un tavolo di discussione sui problemi dei contesti urbani interessati, a partire dall'analisi della situazione urbanistico-edilizia, dalla valutazione delle domande-istanze dei cittadini e dal confronto con il quadro programmatico e pianificatorio vigente, per giungere alla valutazione di strategie più aggiornate di intervento.

Il riferimento metodologico principale è stato quello di un rinnovato approccio logico-razionale alla definizione delle scelte di piano che guardasse soprattutto alla tutela di un più generale interesse pubblico (interessi più generali e diffusi) da perseguire con gli strumenti più appropriati (Las Casas, 2006).

Le attività dei LUP sono state programmate coniugando tale approccio con le tecniche dell'Action Planning. Il processo si è articolato in quattro fasi, con la possibilità di iterazione e feedback, in relazione alla sistematica verifica della coerenza degli obiettivi individuati e degli interventi e delle azioni da promuovere (Fig. 4).



Figura 4 | Le fasi e la metodologia dell'attività dei Laboratori.

Nella fase iniziale grande attenzione è stata rivolta alla conoscenza del territorio, come costruzione collettiva e condivisa in base all'interazione fra attori diversi: esperienza collettiva e ricorso ad analisi tecniche esperte hanno costituito l'oggetto di un continuo confronto tra i partecipanti al laboratorio. Dalla discussione di quanto emerso nella prima fase di conoscenza il processo di valutazione sviluppato è stato sintetizzato e sistematizzato attraverso la applicazione della tecnica della SWOT Analysis accompagnata dalla localizzazione su mappe delle diverse questioni evidenziate, così da parlare di GEOSWOT (Lanza et al, 2009).

La fase di sintesi è stata caratterizzata dalla costruzione degli alberi di problemi e degli obiettivi, con particolare cura nell'individuazione delle relazioni di causa ed effetto, per i problemi, e di mezzi e fini per gli obiettivi. All'indicazione degli obiettivi è seguita l'individuazione di possibili interventi, suddivisi in tre classi: grandi opere, interventi di programmazione ordinaria ed interventi immateriali. I partecipanti ai laboratori hanno sviluppato una attività di valutazione, semplificata quanto a tecniche adottate, delle differenti strategie d'intervento, che tenesse conto della coerenza con gli obiettivi individuati e condivisi e della preliminare valutazione di fattibilità economica delle diverse alternative. Nell'ultima fase del processo si sono valutate le priorità da attribuire agli interventi proposti.

Il gruppo di coordinamento ha contribuito non soltanto dal punto di vista tecnico-scientifico, per garantire la coerenza del processo logico sviluppato, ma ha avuto un ruolo fondamentale nello svolgimento delle attività: i coordinatori sono stati garanti della partecipazione e facilitatori degli incontri, sulla base di comuni regole di interazione definite all'inizio del processo e necessarie a garantire a tutti la possibilità di esprimersi e partecipare attivamente (Sclavi, 2003).

Accanto alle forme tradizionali di partecipazione si è tenuto conto delle potenzialità che derivano dall'uso delle nuove tecnologie. Il processo reale di partecipazione è stato affiancato da un parallelo processo virtuale basato sull'adozione del KIT dell'e-participation, pacchetto di strumenti freeware utili per informarsi ed interagire, basato su quattro tipologie di strumenti: gli Sharing Tools², i Social Tools³, i Decision Tools⁴, i Mapping Tools⁵.

La sperimentazione condotta nei Laboratori aveva l'obiettivo di porre le basi per promuovere la istituzione nella città di un Laboratorio permanente di Urbanistica Partecipata per favorire lo sviluppo di forme attive di partecipazione ai processi di governo della città.

Le proposte emerse nei LUP sono state oggetto di eventi di comunicazione ed informazione che hanno visto anche il diretto coinvolgimento degli amministratori locali; scarsissime, però, le ricadute della esperienza in termini di recepimento delle proposte da parte dell'Amministrazione Comunale.

L'attività amministrativa si è invece concentrata sull'attuazione del Regolamento Urbanistico e sull'avvio della realizzazione di impegnative opere infrastrutturali, in particolare nel settore della viabilità, le cui ricadute positive sulla città sono solo in parte visibili⁶.

I programmi di nuove espansioni della città registrano oggi un significativo rallentamento, in attesa di una improbabile ripresa del mercato immobiliare, sottovalutando gli effetti di una crisi generalizzata del settore non contingente ma strutturale soprattutto nelle realtà urbane più deboli.

² Strumenti che consentono di condividere documenti, materiale multimediale ed informativo, con l'obiettivo di rendere trasparente il processo. Le piattaforme utilizzate sono state Boxnet, Slideshare, Youtube e Flickr.

³ I social networks hanno rappresentato lo strumento per connettere le persone. Si è fatto riferimento a due piattaforme, il Ning e Facebook. Il Ning è diventato il laboratorio virtuale in cui la discussione sviluppatasi nei laboratori durante gli incontri programmati si è arricchita di contenuti, rappresentando anche lo strumento che ha garantito continuità alle attività. All'interno del ning sono contenuti una piattaforma blog, lo spazio per la chat e per i contenuti multimediali e le pagine dedicate a ciascun ambito urbano, in cui sono stati riportati i report degli incontri ed i prodotti realizzati.

Al Ning è stato affiancato un profilo Facebook, per raggiungere una platea di *amici* più estesa, in ragione della più alta confidenza che gli utenti hanno con tale social network. Facebook è stato utilizzato principalmente per pubblicizzare la presenza di contenuti sul Ning e per ricordare le date degli incontri e gli eventi correlati.

⁴ A tale categoria appartengono tutti quegli strumenti, come le survey e il voto elettronico, che consentono di registrare le opinioni e le scelte degli utenti. Nell'esperienza dei LUP l'utilizzo di tali strumenti è stata limitata alla sola diffusione di un questionario per approfondire e completare il quadro di conoscenze del territorio in cui hanno operato i LUP.

⁵ La possibilità di rendere disponibili ai cittadini le informazioni geografiche è avvenuta l'utilizzazione di Google Earth e Google Maps. Gli strati informativi costruiti sono stati pubblicati su diversi layer e resi disponibili sul ning nel formato kmz, in modo che tutti potessero scaricarli e poi visualizzare le mappe in Google Earth, integrarle con le proprie note ed i propri placemark, con foto etc. La costruzione degli strati informativi è avvenuta con Google Maps, con cui sono stati georeferenziati i punti di forza e i punti di debolezza individuati nei diversi ambiti, attraverso l'uso delle mashup.

⁶La città di Potenza è dotata di un importante sistema di infrastrutture per la mobilità pedonale meccanizzata, in parte sottoutilizzato. Alcune infrastrutture viarie ed aree e strutture per la sosta dei veicoli, in corso di realizzazione, dovrebbero meglio integrarsi con i percorsi pedonali meccanizzati, esistenti e programmati, per favorire lo sviluppo di una mobilità urbana sostenibile.

In tale condizione, più che in passato, emerge la necessità di definire una strategia che punti alla rigenerazione ed al completamento della città esistente, ridimensionando fortemente la prospettiva di una ulteriore crescita insediativa. Un processo di rigenerazione urbana finalizzato anche a cogliere le occasioni legate a importanti programmi di finanziamento, dal Programma Smart city alla Agenda Urbana, e che si fondi su una accorta programmazione delle risorse finanziarie pubbliche e private, secondo obiettivi e strategie prioritari, e su radicati processi di partecipazione attiva dei cittadini.

In tal senso, l'iniziativa dei LUP si poneva l'obiettivo di porre le basi per la costruzione di un Piano Operativo

Il Piano Operativo, nella accezione data da alcune leggi innovative di governo del territorio, è sicuramente lo strumento di pianificazione più vicino al cittadino ed al sistema degli interessi pubblici e privati più maturo; a questa scala di pianificazione può stimolarsi la partecipazione e l'interesse anche per la condivisione di strategie di più lungo periodo e provare a rifondare e rigenerare quella che Friedmann definisce "comunità politica", primo livello di una più complessa ed articolata dimensione di partecipazione collettiva ai processi decisionali nell'attività di pianificazione.

La dimensione programmatico-operativa della pianificazione nei processi di rigenerazione urbana, in una aggiornata visione che superi una logica settoriale e di interventi parziali e puntuali, è quella più adeguata per definire politiche ed interventi valutabili sia in riferimento ad un quadro credibile di risorse ed all'insieme degli interessi pubblici e privati perseguibili nel breve e medio periodo e sia in riferimento alla possibilità di costruire processi di partecipazione che incidano effettivamente nel processo decisionale.

Una riflessione conclusiva

In molte aree del nostro paese si registra un diffuso disinteresse per la pianificazione fisica intesa come processo attraverso il quale indirizzare e disciplinare un insieme di scelte di uso e trasformazione del territorio verso scenari condivisi e verso paradigmi di sviluppo profondamente diversi dal passato che guardano ai temi della rigenerazione urbana piuttosto che ad ulteriori fenomeni di crescita insediativa ed incontrollato consumo di suolo.

Gli interessi del mercato e le convenienze della politica prevalgono però spesso sulla necessità di perseguire, anche attraverso una adeguata pianificazione, interessi comuni più generali e diffusi la cui identificazione, peraltro, è tutt'altro che univoca.

Si registra ancora una diffusa tendenza a negare nei fatti l'esercizio della pianificazione territoriale, conferendo alle scelte caratteri di indipendenza delle une rispetto alle altre, e l'importanza di una visione sistemica del territorio e del processo di piano, a favore di un processo di negoziazione dai contorni spesso assai poco precisi, fondato sulla ricerca di coalizioni in grado di esprimere consenso⁷.

Le forme tradizionali di costruzione del consenso politico, anche in presenza di sempre più limitate risorse pubbliche a disposizione, sono sempre più distanti dagli interessi della gran parte dei cittadini che chiedono modalità ed approcci diversi nel governo della città.

L'uso efficiente e la distribuzione equa delle risorse e la loro conservazione per le generazioni future, vengono indicati come requisiti essenziali della decisione pubblica. In tale condizione bisognerebbe dimostrare che il praticare un'adeguata attività di pianificazione nel governo della città può essere utile a conseguire risultati maggiori e migliori su cui la rappresentanza politica eletta potrà essere valutata e giudicata. In tal senso è anche necessario aggiornare gli apparati strumentali e normativi della disciplina, sulla base di una nuova cultura della pianificazione che aggiorni le modalità di intervento sulla città, focalizzi l'attenzione sulle nuove istanze espresse dal territorio, definisca priorità di intervento puntando ad una forte integrazione delle politiche, favorisca una più diffusa ed incisiva partecipazione ai processi decisionali. Una nuova cultura di piano che renda "smart" il processo di pianificazione.

⁷ Il caso delle diverse forme di urbanistica e di programmazione negoziale hanno spesso rappresentato un modo per scavalcare un ragionamento di piano fondato su valutazioni sistemiche ed approfondite circa la efficacia e la efficienza degli investimenti rispetto ad un sistema organico di obiettivi.

Riferimenti bibliografici

Friedman J. (1993), *Pianificazione e dominio pubblico*, Edizioni Dedalo, Bari.

Lanza V., Las Casas G., Pontrandolfi P., Tilio L. (2009), Indirizzi per la pianificazione degli spazi giovani: il caso studio del Comune di Potenza, in Pezzagno M., *Proceedings of XVI International Conference Living and Walking in Cities*, Brescia.

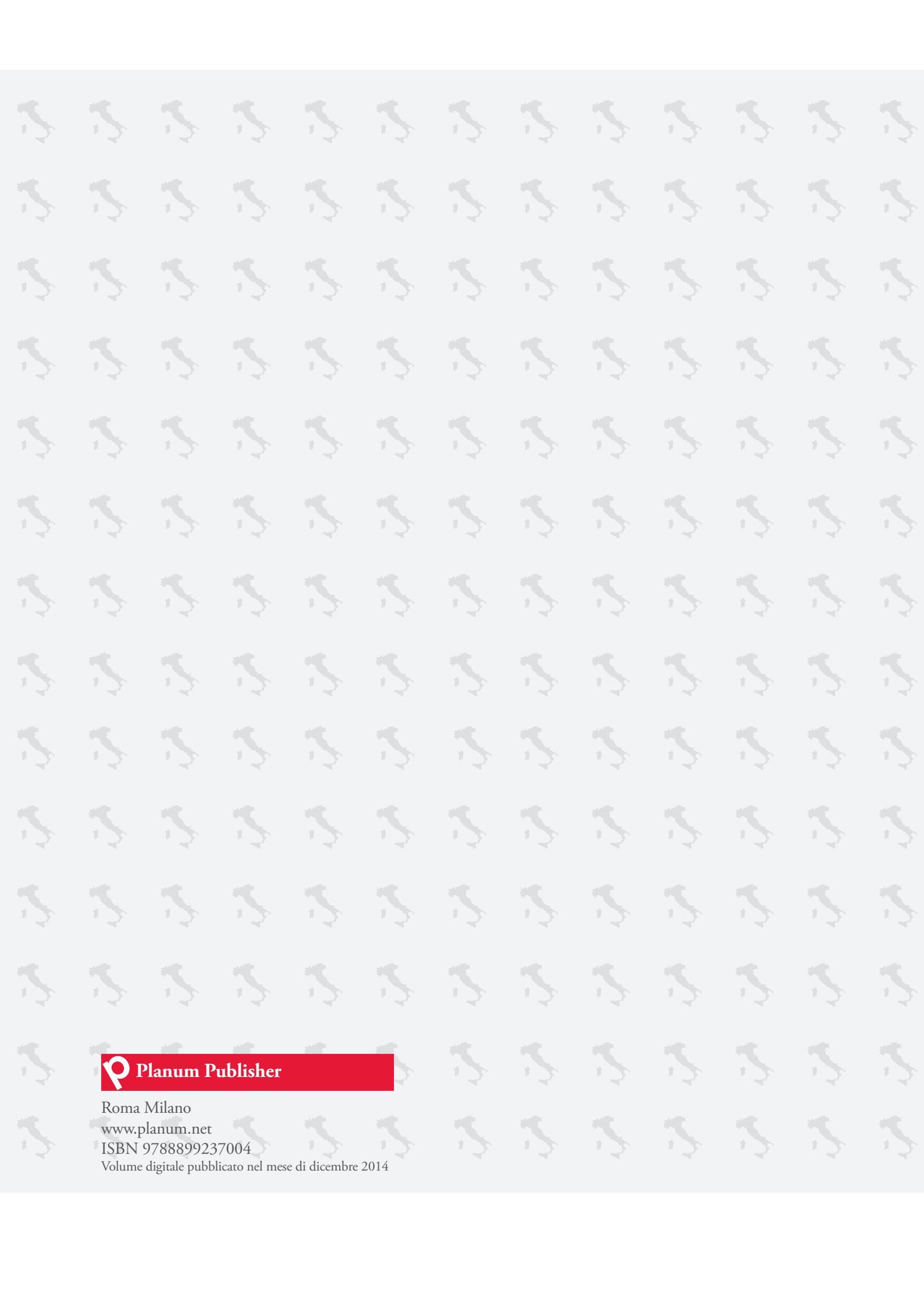
Las Casas G. (2006), Una cultura della pianificazione in un approccio rinnovato alla razionalità del piano, in Francini M., *Modelli di sviluppo di aree interne ad alta ruralità*, Franco Angeli, Milano.

Pontrandolfi P. (2012), *Strumenti della programmazione complessa e negoziata. Sperimentazioni progettuali per lo sviluppo e la riqualificazione della città e del territorio*, Libria, Melfi.

Oliva F., *Città come motore dello sviluppo del Paese*, Relazione introduttiva al XXVIII Congresso INU, Salerno 2013.

Sclavi M. (2003), *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Mondadori, Milano.





 **Planum Publisher**

Roma Milano

www.planum.net

ISBN 9788899237004

Volume digitale pubblicato nel mese di dicembre 2014