Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

in Ingegneria Civile e Architettura

Ciclo XXX

TITOLO TESI

Rigenerazione del paesaggio urbano.
Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico.
Cagliari come caso applicativo.

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza

ICAR/20

Presentata da:	Mara Ladu
Coordinatore Dottorato	Prof. Roberto Deidda
Tutor	Prof. Antonello Sanna

Esame finale anno accademico 2017 – 2018
Tesi discussa nella sessione d'esame Gennaio-Febbraio 2019

Indice

Introduzione 1

Capitolo I
La nuova frontiera del Paesaggio Urbano Storico nella tutela del patrimonio e nella rigenerazione urbana 9

1.1 Verso l'aggiornamento del paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo 9
1.2 La Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Urbano Storico 13

Capitolo II
Politiche di tutela, conservazione e valorizzazione in Italia.
Dalla tutela dei monumenti alla riqualificazione del paesaggio urbano storico 25

2.1 Le prime misure per la tutela dei monumenti e delle "cose" di interesse artistico e storico 25
2.2 La ricostruzione post-bellica e il difficile rapporto con la preesistenza 27
2.2.1 Il dibattito antico-nuovo 29
2.3 Il riconoscimento dei centri storici come bene culturale da salvaguardare 32
2.3.1 Il Piano Regolatore Generale di Assisi 36
2.4 Il valore sociale ed economico del patrimonio costruito esistente 40
2.4.1 Il piano per il centro storico di Bologna 43
2.5 Dalla salvaguardia dei centri storici alla riqualificazione del territorio storico 47
2.6 I beni del Patrimonio Culturale della Nazione 50
2.6.1 Le aree urbane storiche come bene paesaggistico. Il Piano Paesaggistico della Regione Sardegna 56
2.6.2 Il concetto di "città storica" nelle esperienze di piano di Roma e Bologna 59
2.7 Attualità del dibattito sui metodi e gli approcci per conservare e rigenerare il patrimonio costruito storico 70

Capitolo III
Politiche di tutela, conservazione e valorizzazione in Inghilterra.
Dalla protezione dei monumenti alla rigenerazione dell'historic environment 79

3.1 La prima legislazione per la protezione dei monumenti e degli edifici storici 79
3.2 I piani della ricostruzione e i tentativi di coniugare conservazione e sviluppo secondo un "*balanced approach*" 81
3.2.1 Il concetto di Townscape: una metodologia per interpretare e gestione il paesaggio urbano 82
3.3 Il riconoscimento delle aree urbane come bene da salvaguardare 84
3.4 Il valore economico dell'*historic environment*. La conservazione come strumento per rigenerare città e territori 87
3.5 Un focus sulle componenti dell'*Heritage asset* 95
3.5.1 Carattere e significato delle Conservation Area nella città di Newcastle 103
3.6 Attualità del dibattito sui metodi e gli approcci per conservare e rigenerare il patrimonio costruito storico. Il concetto di *Constructive Conservation* 110

3.6.1 Esempi di "Modern conservation" a Londra: il Sadler's Wells Theatre e la Great Court del British Museum 113
3.6.2 Un bilancio tra istanze di conservazione e sviluppo. La Free Trade Hall, Manchester 116
3.6.3 Principi e valori della conservazione nel XXI secolo. Il caso di Park Hill, Sheffield 118
3.6.4 La "Constructive conservation" nelle aree urbane storiche. Le esperienze di Peterborough e Cambridge 123
3.7 Orientamenti per una conservazione urbana "sostenibile" 128
3.8 Riflessioni conclusive e confronto con l'esperienza italiana 131

Capitolo IV
Politiche urbane in Italia. Dal recupero edilizio alla rigenerazione urbana 143

4.1 Le prime iniziative per il risanamento degli antichi tessuti 143
4.2 La politica per il recupero del patrimonio edilizio esistente e la centralità della questione abitativa 144
4.3 Verso un approccio integrato al recupero. L'esperienza dei progetti FIO 146
4.3.1 Il progetto Fio di Benevento 147
4.4 L'ingresso della questione urbana nell'agenda politica nazionale 148
4.4.1 I principali attori istituzionali 150
4.5 La stagione della programmazione integrata: iniziative di sviluppo locale e programmi per la riqualificazione e la rigenerazione urbana 152
4.5.1 Gli strumenti di concertazione 155
4.6 L'attuazione dei programmi complessi di iniziativa comunitaria in Italia 158
4.6.1 I Progetti pilota urbani (ppu I e Ppu II) 159
4.6.2 Il Programma Urban I 161
4.6.2.1 Il PIC Urban di Cosenza 168
4.6.3 Elementi di discontinuità nel Programma Urban II 169
4.7 Recenti iniziative in materia di politiche urbane. Verso la definizione di una Agenda Urbana Nazionale 173
4.7.1 Il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014 – 2020" 176
4.7.2 Il Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie 178
4.8 Attualità delle politiche urbane comunitarie. L'Agenda Urbana europea 180
4.8.1 L'esperienza italiana del programma Urban Innovative Actions (UIA) 183
4.8.1.1 Il progetto S.A.L.U.S. 'W' SPACE di Bologna 185
4.8.1.2 Il progetto CO-CITY di Torino 189

Capitolo V
Politiche urbane in Inghilterra. Dall'urban renewal all'urban regeneration 195

5.1 Le prime iniziative per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente 195
5.2 Gli anni '60 e l'importanza del recupero 197
5.2.1 L'azione integrata nelle inner city: l'Urban Programme e le General Improvement Area (GIA) 199
5.3 La politica per le *inner city* e le aree svantaggiate 201
5.3.1 Una politica di rinnovamento "globale" per le inner city 202
5.4 La *New Right* e la *property-led regeneration* 203
5.4.1 Le Urban Development Corporations (UDCs) 204
5.4.2 Le Enterprise Zones (EZs) 208
5.4.3 Il programma Urban Development Grant (UDG) 209
5.4.4 I City Action Teams (CAT) 210
5.4.5 Un'iniziativa per le aree svantaggiate: le Renewal Area (RA) 211

5.5 Dimensione locale e approccio integrato. La "*competitive" urban regeneration* ..213
5.5.1 Il programma City Challenge.....213
5.5.2 L'iniziativa Single Regeneration Budget (SRB) 214
5.5.3 La National Lottery.....215
5.5.4 L'agenzia English Partnerships (EP) 216
5.6 Il *New Labour* e la *community-led regeneration* 218
5.6.1 La strategia per il "neighbourhood renewal" 218
5.6.1.1 Il New Deal for Communities (NDC) 220
5.6.2 L'agenda per l'Urban Renaissance.....220
5.6.2.1 Le Urban Regeneration Companies (URCs) e le Urban Development Corporations (UDCs) 224
5.6.2.2 Le Regional Development Agencies (RDAs) 225
5.7 La rigenerazione urbana nell'era dell'*Austerity* 227
5.8 Newcastle upon Tyne: un laboratorio per la sperimentazione delle politiche di rigenerazione urbana.....229
5.8.1 L'esperienza della Tyne and Wear Development Corporation (TWDC).....230
5.8.2 Il progetto Grainger Town 233
5.8.3 Recenti iniziative di culture-led regeneration 250
5.9 Riflessioni conclusive e confronto con l'esperienza italiana 258

Capitolo VI
Piani per l'urbanistica della trasformazione e nuovi strumenti per rigenerare la "Città Pubblica" 269

6.1 Gli antecedenti: i Piani riformisti e i Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente.....269
6.2 Verso una "parziale" flessibilità del processo di pianificazione: i Piani-Progetto e i Programmi Integrati di Intervento 272
6.3 La proposta di riforma urbanistica dell'INU e il modello di piano sdoppiato 277
6.4 Temi e prospettive dell'attuale dibattito sulla riforma urbanistica e il Nuovo Piano.....280
6.4.1 Strategie e strumenti per rigenerare la città e il territorio nel PRG di Roma....287
6.5 Il ruolo della "Città Pubblica" nel Nuovo Piano 293
6.5.1 La città pubblica come elemento generatore della forma urbana.....295
6.5.2 La città pubblica come erogatore di servizi 297
6.5.3 La città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile 304
6.6 Strumenti strategici per rigenerare la "Città Pubblica" 311
6.6.1 La Carta della Città Pubblica per Roma Capitale.....318
6.6.2 Il Masterplan della città pubblica di Schio 321
6.6.3 Il Masterplan del Centro Storico di Vicenza 323
6.6.4 Di nuovo in centro. Programma per la pedonalità a Bologna 326
6.7 Conclusioni.....331

Capitolo VII
Pratiche innovative di rigenerazione urbana.
Il riuso temporaneo e la gestione collaborativa dei beni comuni urbani.....335

7.1 Dalle "origini" del riuso temporaneo alla sua attuale collocazione 335
7.2 Verso una definizione del riuso temporaneo come pratica di rigenerazione urbana. Opportunità e rischi 339
7.3 Forme di riuso temporaneo tra iniziative "illegali" e politiche istituzionali 343
7.4 Il caso italiano. Politiche pubbliche per il riuso temporaneo e la gestione condivisa dei beni comuni urbani 347

7.4.1 Iniziative di livello regionale. Il caso della Regione Puglia 350
7.4.1.1 Il Laboratorio Urbano ExFadda 352
7.4.2 Le esperienze dei governi locali 354
7.4.3 Verso la gestione condivisa dei beni comuni urbani. Principi e strumenti 355
7.4.3.1 Il Patto di collaborazione per l'Ex carcere di Sant'Agata a Bergamo 358
7.5 Il programma di iniziativa comunitaria TUTOR 362
7.5.1 Il progetto TUTOR nella città di Roma 364
7.6 Un Manuale per il riuso temporaneo degli spazi in abbandono 366
7.6.1 Il progetto P7. Palazzina Liberty Ospitalità e Scambio 370
7.7 Usi temporanei e pianificazione urbanistica. Proposte per una migliore integrazione 378
7.7.1 La "reversibilità" della città esistente 380
7.8 Riuso temporaneo e gestione collaborativa dei beni per una città intelligente 381
7.9 Conclusioni 382

Capitolo VIII
Cagliari come caso applicativo.
Politiche, strumenti e pratiche innovative per rigenerare il Paesaggio Urbano Storico e la "Città Pubblica" 385

8.1 Il Paesaggio Urbano Storico di Cagliari e la sua "Città Pubblica": gli esiti di una ricerca 389
8.1.1 Sviluppo insediativo storico e costruzione della città pubblica 391
8.1.2 L'infrastruttura ambientale e il verde storico 394
8.1.3 Ricognizione del patrimonio costruito della città pubblica 397
8.1.4 Ricognizione del patrimonio ambientale della città pubblica 416
8.1.5 Esiti e prospettive della ricerca 421
8.2 Strategie e Politiche per rigenerare il Paesaggio Urbano Storico di Cagliari e la sua "Città Pubblica" 423
8.2.1 Il recupero del patrimonio immobiliare dismesso per rispondere al "bisogno" dell'abitare in una nuova dimensione integrata 424
8.2.2 Il recupero del patrimonio immobiliare dismesso per migliorare l'offerta delle residenze e dei servizi universitari 426
8.2.3 Parchi, giardini, aree verdi e spazi in abbandono: i frammenti di una rete ecologica urbana 437
8.3 I Progetti Strategici per lo spazio pubblico nel PPCS 441
8.3.1 Progetto strategico per il verde storico - Il Parco urbano storico 443
8.4 Il riuso temporaneo e le forme di gestione collaborativa per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico 457
8.4.1 Un Regolamento per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani nella città di Cagliari 458
8.4.2 L'occupazione della Scuola Media Statale "Giuseppe Manno". Quali soluzioni? 460

Conclusioni e prospettive future di ricerca 465

Bibliografia 477

Introduzione

Il riuso e la rigenerazione del patrimonio costruito storico sono temi centrali per le città del XXI secolo, chiamate a adottare modelli di sviluppo sostenibili capaci di garantire la salvaguardia dell'ambiente e l'utilizzo efficiente delle risorse, oltre che una migliore qualità di vita nelle aree urbane in cui ormai si concentra la maggior parte della popolazione mondiale (Musco, 2009; D'Onofrio e Talia, 2015).
L'istanza del riuso è sempre più incalzante anche alla luce dei frequenti fenomeni di dismissione e abbandono di intere parti di città che non solo generano forme di degrado fisico ma minano il senso di comunità e le economie di prossimità che germogliano in corrispondenza delle saldature urbane.
Infatti, laddove i tessuti urbani sono laschi e scanditi da vuoti urbani, la comunità locale percepisce e vive un complessivo senso di frammentarietà e disorientamento.
All'interno di questo quadro, la ricerca si propone di fornire linee guida per rigenerare il patrimonio costruito storico approfondendo prima di tutto lo stesso significato che oggi si attribuisce a questa espressione e, successivamente, analizzando questioni centrali dell'attuale dibattito nazionale e internazionale.
Infatti, le recenti acquisizioni disciplinari in materia di **politiche di tutela e valorizzazione** del patrimonio costruito storico non solo richiamano a ragionare su quali oggetti, testimoni di un lontano o recente passato, debbano essere considerati degni di tutela, ma raccomandano anche nuovi approcci alla conservazione e alla rigenerazione del patrimonio affinché questo continui ad essere una fondamentale risorsa economica e culturale per le comunità.
Inoltre, da tempo si discute sull'importanza di adottare **politiche di rigenerazione urbana** integrate che consentano di affrontare la questione urbana nella sua complessità, e di aggiornare il sistema di pianificazione e i sui **strumenti**, nel nostro Paese giudicati ancora troppo rigidi per governare i processi di trasformazione che oramai investono non soltanto le aree dismesse ma l'intero palinsesto-città.
Infine, la crisi economica degli ultimi anni ha richiesto di sperimentare nuove **pratiche** per la rigenerazione resiliente dei beni comuni urbani attraverso il ricorso a forme di gestione basate sulla collaborazione tra amministrazioni locali, cittadini, associazioni e terzo settore.
Considerando che questi importanti temi costituiscono materia di riflessione in tutti i Paesi europei, dove è possibile rinvenire proposte e parziali soluzioni per il futuro, durante il percorso di dottorato ho maturato la scelta di approfondire lo stato dell'arte nel Regno Unito, con particolare riferimento all'Inghilterra, al fine di impostare un confronto con il contesto italiano che mettesse in luce le diversità e soprattutto le buone pratiche nei due contesti.
L'attività di ricerca condotta con il professore John Pendlebury e la ricercatrice Loes Veldpaus della *School of Architecture, Planning and Landscape* della *Newcastle University* mi ha permesso di comprendere i principi, gli obiettivi e gli approcci che hanno guidato e ancora oggi informano la pratica della conservazione e della rigenerazione del patrimonio costruito storico in Inghilterra.

Quando parliamo di patrimonio storico ci riferiamo a quell'immensa eredità formatasi a partire dall'accumulazione di oggetti e sistemi di varia natura, tenuti insieme dalla comune appartenenza al passato.

All’interno di questo grande fondo, il patrimonio costruito storico rappresenta una componente molto importante, in costante relazione con le nostre vite e sempre più al centro dei piani e delle politiche di sviluppo della città contemporanea.
Si tratta di una preziosa entità di difficile definizione in quanto soggetta a una continua evoluzione in termini tipologici, cronologici e geografici (Choay, 1995).
Se fino agli anni ’60 tale concetto veniva associato a quello di monumento storico, riferibile a quei beni derivanti dall'archeologia e dalla storia dell'architettura “colta”, nel corso della seconda metà del ‘900 esso ha acquisito un significato più complesso sino a comprendere un insieme di beni di diversa tipologia di cui i monumenti storici costituiscono oramai solo una parte.
Dal punto di vista cronologico, fino al 1960 i monumenti propriamente detti venivano collocati all'interno di un arco temporale chiaramente delimitato a valle ma indefinito e illimitato a monte. In particolare, l’ambito temporale non andava oltre la seconda metà dell'800, rimanendo invece aperto a monte, così come oggi, continuando ad espandersi sulla base degli avanzamenti delle ricerche archeologiche. Dalla seconda metà del '900 il limite temporale è diventato sempre più labile, il concetto di "storico" sempre più prossimo a noi e il passato sempre più prossimo al presente. Oggi attribuiamo valore storico al patrimonio espressione del XX secolo e valore culturale degno di tutela alle architetture a noi contemporanee.
Infine, per quanto concerne l'aspetto geografico, l’”invenzione” del patrimonio storico, il riconoscimento dei valori ad esso attribuiti e la definizione delle pratiche per la sua conservazione, che trovano in Europa il territorio di gestazione (Ciampi, 2014), hanno acquisito importanza a livello mondiale, anche grazie al contributo di importanti organizzazioni internazionali, prima fra tutte l'UNESCO.
Oggi la conservazione del patrimonio culturale rappresenta un obiettivo planetario che pone tutto il mondo dinanzi agli stessi interrogativi e alle stesse urgenze pur con le differenze culturali, sociali ed economiche dei contesti nei quali si opera.
L’analisi dei principali documenti internazionali consente di comprendere i momenti fondamentali che hanno caratterizzato l’evoluzione di questo concetto (Pereira Roders, 2007; Bandarin e V. Oers, 2012; Veldpaus, 2015) e rivela in tutta chiarezza come il campo semantico del patrimonio costruito storico sia destinato ad arricchirsi dei nuovi significati che le future generazioni e le diverse culture gli attribuiranno.
Questa estensione in termini tipologici, cronologici e geografici è stata accompagnata da una significativa implementazione degli obiettivi dell’azione di tutela, che non corrisponde più alla sola salvaguardia dei beni.
Il principio della “conservazione integrata” ha aperto la strada alla sperimentazione di metodi e approcci volti a garantire un equilibro tra gli obiettivi di tutela e di sviluppo sociale ed economico, tra conservazione e rigenerazione e, per estensione, tra antico e nuovo.
La più recente Raccomandazione UNESCO del 2011 sul Paesaggio Urbano Storico (in seguito Raccomandazione), tema centrale del Capitolo I, rappresenta un importante punto d’arrivo dei traguardi culturali degli ultimi decenni.
Il documento, nel considerare le aree urbane come il risultato di un processo di stratificazione di valori e attributi, invita ad andare oltre il convenzionale concetto di “centro storico” per considerare le realizzazioni delle diverse epoche in un’ottica di città-palinsesto, e suggerisce di analizzare e gestire tali formazioni in maniera comprensiva, all’interno del più ampio contesto geografico e territoriale.
A tal fine, la nuova frontiera del Paesaggio Urbano Storico richiama i diversi Stati ad aggiornare e implementare i rispettivi ***Regulatory Systems, Financial tools, Knowledge and planning tools*** **e** ***Community engagement tools*** (UNESCO, 2016).

La ricerca assume la Raccomandazione come costante punto di riferimento per impostare un confronto tra l'Italia e l'Inghilterra in merito alle **politiche di tutela e valorizzazione** del patrimonio costruito storico (***Regulatory Systems***) e alle **politiche urbane** messe in atto per promuoverne e supportarne finanziariamente la conservazione e la rigenerazione (***Financial tools***), al fine di trarre i principali punti di forza nei due contesti.
Inoltre, sempre la Raccomandazione invita a ragionare sulla revisione del sistema di pianificazione e dei suoi **strumenti** (***Knowledge and planning tools***), che in Italia necessita di essere aggiornato per rispondere efficacemente alla domanda di trasformazione della città esistente, e ad approfondire i principi teorici e operativi delle innovative **pratiche** di riuso del patrimonio costruito basate sulla partecipazione attiva della cittadinanza (***Community engagement tools***).

Andando con ordine, i capitoli II e III approfondiscono le politiche di tutela e valorizzazione in Italia e Inghilterra, assumendo come campi di indagine quelli suggeriti dalla ricercatrice Loes Veldpaus, concernenti la definizione dell'oggetto patrimoniale (WHAT), il riconoscimento dei valori ad esso attribuiti (WHY) e i metodi e gli approcci per garantirne la conservazione-rigenerazione (HOW).
Questi temi sono esaminati sulla base dei principi espressi dai recenti documenti internazionali che raccomandano di interpretare e disciplinare le aree urbane storiche come il risultato di un processo di stratificazione di segni e significati ancora in corso che va oltre il tradizionale concetto di centro storico, per andare a considerare il più ampio contesto urbano e la sua dimensione geografica e territoriale.
Si illustrerà che, se dal punto di vista dell'oggetto patrimoniale entrambe i Paesi hanno provveduto ad assegnare precisi valori e misure di salvaguardia alle diverse componenti costitutive del paesaggio urbano, maggiori differenze emergono nell'interpretazione del concetto di conservazione, in termini di obiettivi e di modalità di intervento ammissibili sui beni. Infatti, mentre l'Italia continua a distinguersi per una posizione tendenzialmente "conservativa" del patrimonio costruito storico, l'Inghilterra adotta un approccio decisamente "pragmatico" nel gestire il rapporto tra conservazione e rigenerazione dell'esistente, così come dimostrato dal *National Planning Policy Framework* (NPPF), che raccomanda di anteporre il principio della sostenibilità ambientale, economica e sociale nella valutazione dei progetti, anche su quelli riguardanti il patrimonio costruito storico.
Inoltre, maggiore attenzione è riservata anche alla promozione della qualità progettuale degli interventi e, in particolare, dei progetti di architettura contemporanea nei contesti storici. Sono numerose le linee guida redatte dalla agenzia nazionale *English Heritage* (oggi *Historic England*), l'organismo pubblico incaricato della gestione del patrimonio culturale in Inghilterra, per diffondere i principi dell'*urban design* attraverso le *best practice* presenti sul territorio nazionale.
L'attività di ricerca condotta ha consentito di sviluppare alcuni suggerimenti per aggiornare i principi della disciplina della conservazione urbana in Italia.

L'estensione del campo semantico del patrimonio costruito storico, tendente a riconoscere la città esistente come palinsesto, e l'attribuzione di nuovi obiettivi alla disciplina della conservazione, volta non più soltanto a salvaguardare l'oggetto patrimoniale ma anche a garantirne la rigenerazione attraverso modalità di intervento (manutenzione, restauro, ristrutturazione e nuova costruzione) coerenti con la scala

di valori riconosciuta, ha reso fondamentale una riflessione sullo stato dell'arte in materia di politiche urbane nei due Paesi.
Infatti, i capitoli IV e V sono dedicati all'evoluzione delle politiche di rigenerazione urbana in Italia e in Inghilterra. In questo caso, il confronto viene sviluppato prestando particolare attenzione alla presenza o meno di documenti strategici e agende politiche per la rigenerazione urbana e lo sviluppo sostenibile, alla natura strutturale o emergenziale delle iniziative pubbliche e delle risorse finanziate per la loro attuazione, al livello di "integrazione" raggiunto sia nei programmi per la rigenerazione urbana che nella struttura amministrativa del governo centrale.
In Italia, il passaggio dalle operazioni di riqualificazione urbana a quelle più complesse di rigenerazione fisica, economica e sociale degli ambiti urbani degradati è avvenuto nel corso degli anni '90, anche grazie alla diffusione dei principi sviluppati dall'Unione Europea in materia di politiche urbane.
Tuttavia, sebbene possano essere annoverate significative esperienze di progetti di trasformazione fisica e rinascita economica e sociale, non si può sostenere che la rigenerazione urbana in Italia si sia ancora affermata come ordinaria politica pubblica così come avvenuto in altri Paesi.
Sono evidenti le difficoltà nell'elaborazione di agende urbane e documenti programmatici di lungo termine, per altro fondamentali per garantire continuità alle iniziative e ai finanziamenti per esse dedicati.
Sebbene nel corso dei decenni siano stati fatti importanti progressi, ancora oggi si denuncia il carattere settoriale ed emergenziale di alcuni programmi e una certa frammentarietà della struttura amministrativa di livello centrale e locale.
In Inghilterra, invece, le prime iniziative di rigenerazione urbana si fanno risalire alla fine degli anni '60, quando la crisi economica mondiale decretò il collasso di importanti settori industriali e il conseguente declino economico e sociale di numerose *inner city*. In questo clima di forti cambiamenti si assistette al passaggio dall'*urban renewal* all'*urban regeneration*, ovvero al tentativo di declinare le politiche settoriali alle particolari esigenze delle *inner city* e, soprattutto, di integrare la rinascita economica con le nuove politiche edilizie, ambientali e sociali.
Da quel momento, le politiche di rigenerazione urbana hanno costituito parte integrante e caratterizzante delle agende politiche di tutti i governi nazionali, garantendo un intervento costante nelle aree urbane, seppur con approcci differenti dettati dal particolare orientamento politico degli esecutivi.
Ad ogni modo, da tempo è matura la consapevolezza dell'importanza di coordinare i programmi afferenti ai diversi settori delle politiche urbane al fine di migliorare l'efficacia dell'azione di governo, e di istituire appositi organismi deputati a promuovere lo sviluppo e la rigenerazione delle aree urbane.
Il quadro conoscitivo così definito ha permesso di avanzare alcune proposte per far sì che la rigenerazione urbana diventi anche in Italia una ordinaria pratica di pianificazione e governo di città e territori.

Considerato che la rigenerazione urbana rappresenta un obiettivo primario dell'urbanistica da qui ai prossimi decenni, la ricerca dedica ampio spazio anche al dibattito da tempo in corso in Italia sull'aggiornamento del sistema di pianificazione e dei suoi strumenti, per renderli maggiormente rispondenti alle sfide dell'urbanistica della trasformazione, prima ancora che della crescita e dell'espansione urbana.

Infatti, il Capitolo VI analizza le criticità del modello di pianificazione italiano che si ritiene concorrano a ostacolare una efficace gestione delle operazioni di rigenerazione e sviluppo della città esistente.
Esse riguardano non soltanto l'annoso ritardo nella formulazione di una legge urbanistica quadro nazionale che contenga pochi e chiari principi fondamentali in materia di "governo del territorio" e di una legge di riforma del regime dei suoli, ma anche l'incompiuto processo di riforma del piano urbanistico che chiarisca forma, funzioni e contenuti degli strumenti di pianificazione generale e attuativa e il loro rapporto gerarchico.
Sebbene il modello di piano "sdoppiato" proposto dall'INU nel 1995, successivamente aggiornato, implementato e riproposto in diverse regioni italiane, costituisca ancora oggi una valida alternativa al piano tradizionale introdotto dalla LUN, il dibattito sull'aggiornamento della forma, dei contenuti e della strumentazione tecnica del "Nuovo Piano per l'urbanistica della trasformazione" è in costante evoluzione e richiama a sempre nuove sperimentazioni.
A tal proposito, la tesi avanza diverse considerazioni a sostegno dell'idea secondo qui il Nuovo Piano dovrebbe riconoscere la specificità della componente pubblica di edifici, spazi aperti e aree verdi che in molte realtà urbane rappresenta una considerevole parte della città esistente non soltanto in termini dimensionali ma anche per i valori in essa sedimentati.
Inoltre, i fenomeni di dismissione che ciclicamente investono il patrimonio immobiliare pubblico, ancora più intensi negli ultimi decenni a causa dei processi di trasformazione economica e sociale, dalle politiche di razionalizzazione degli spazi e dalle esigenze di ri-localizzazione delle funzioni urbane, portano a intendere questo asset come una straordinaria risorsa da valorizzare per promuovere lo sviluppo locale. Infatti, il complesso sistema di beni (edifici e aree), definito nel suo insieme come "Città pubblica", potrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi di rinascita delle città, tra cui l'implementazione di un sistema diffuso di servizi e attrezzature di pubblica utilità (con importanti effetti sull'economia urbana), il miglioramento della morfologia urbana e il disegno di un'infrastruttura del verde alle diverse scale, capace di incidere sulla qualità ambientale.
Sono molte le amministrazioni locali in Italia che hanno scelto di elaborare "Strumenti strategici per rigenerare la città pubblica", nella fattispecie di Carte, Masterplan, Progetti Strategici e veri e propri programmi per la gestione e manutenzione dello spazio pubblico. Tali strumenti accompagnano e integrano nei contenuti il piano urbanistico, fornendo un contributo di conoscenza e progettualità.
L'analisi di queste esperienze si è rivelata fondamentale per sviluppare una personale proposta all'interno del dibattito sul Nuovo piano e per applicarla alla città di Cagliari già durante l'esperienza di ricerca dottorale, come illustrato più avanti.

Passando dagli strumenti alle pratiche, il Capitolo VII affronta il tema del riuso temporaneo e delle forme di gestione condivisa dei beni comuni urbani promosse dai cittadini, dal mondo associativo e del terzo settore, fondamentali in una fase di crisi economica che ha determinato ingenti tagli alla spesa pubblica, il ridimensionamento delle capacità operative delle amministrazioni locali e la contrazione degli investimenti privati.
Questa particolare condizione ha contribuito a riconoscere nella società civile un attore protagonista del processo di conservazione e rigenerazione del patrimonio costruito storico, per altro in linea con i contenuti della Raccomandazione che invita ad adottare strumenti partecipativi nel processo di governo del territorio per

rafforzare l'identità locale e rendere i cittadini partecipi e responsabili nell'azione di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio.
Gli studi condotti consentono di affermare che favorire il riuso temporaneo degli spazi in abbandono, regolato da appositi accordi di collaborazione con la cittadinanza attiva, possa essere assunto dalle amministrazioni locali come una efficace pratica di rigenerazione urbana, specialmente per quanto concerne i beni immobili di proprietà pubblica in disuso, sottoutilizzati o da dismettere.
Infatti, attivare nuovi "cicli di vita" all'interno degli spazi "in attesa" appare una scelta intelligente per ragioni di tipo sociale, economico, politico e amministrativo.
Nonostante ciò, tali pratiche stentano ad affermarsi nel nostro Paese, dove non si è ancora arrivati a introdurre una chiara regolamentazione e una procedura codificata per il riuso temporaneo a livello nazionale.
Tuttavia, bisogna riconoscere che a livello locale inizia a manifestarsi un certo fermento culturale. Sono diverse le amministrazioni che, coadiuvate da esperti e attivisti, si impegnano a promuovere la sperimentazione di queste iniziative, a partire dall'adozione di appositi "Regolamenti" sulla collaborazione tra istituzioni e cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.
Ad ogni modo, sono ancora tanti gli aspetti da approfondire nell'immediato futuro affinché il riuso temporaneo diventi anche nel nostro Paese una ordinaria pratica di rigenerazione urbana. Fra questi, rientra la necessità di introdurre il concetto della "temporalità" negli strumenti urbanistici vigenti in quanto la predeterminazione delle destinazioni d'uso, tipica dei piani urbanistici attuativi, è emersa come uno dei principali ostacoli all'avvio di queste iniziative.
Dopo aver analizzato le principali politiche adottate in Italia a livello regionale e locale, nonché programmi e progetti di livello internazionale che introducono importanti elementi di novità, la ricerca fornisce alcuni suggerimenti per facilitare l'avvio delle pratiche di riuso temporaneo nel nostro Paese.

La tesi si conclude con il Capitolo VIII, interamente dedicato alla Città di Cagliari, scelta come caso applicativo dei principi maturati durante l'attività di ricerca.
Il contributo può essere considerato in parte il frutto del lavoro che ho svolto per la ricerca "Procedure e modelli per la valorizzazione integrata del patrimonio insediativo storico. Linee guida per l'applicazione della Raccomandazione UNESCO sul paesaggio storico urbano", coordinata dalla professoressa Emanuela Abis (DICAAR, Cagliari) e finanziata dalla Regione Sardegna con la LR 7/2007.
Nel 2015, ultimo anno di svolgimento, la ricerca è stata applicata nell'ambito della consulenza scientifica svolta dal DICAAR per il Comune di Cagliari, coordinata dal Professor Antonello Sanna e finalizzata all'elaborazione del Piano Particolareggiato del Centro storico (PPCS) in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (PPR).
Entrambe le esperienze hanno rappresentato una straordinaria opportunità per conoscere e interpretare il Paesaggio Urbano Storico di Cagliari, un paesaggio all'interno del quale il sistema di edifici, spazi aperti e aree verdi di proprietà pubblica o di uso pubblico costituisce una componente significativa non soltanto in termini dimensionali ma anche per i valori storici, culturali, ecologici e ambientali sedimentati.
Questa complessa rete di beni, definita con l'espressione "Città Pubblica", è stata intesa come l'elemento strategico di connessione tra città antica e città nuova, oltre che come straordinaria risorsa per favorire la rigenerazione del paesaggio urbano storico.

Il mio contributo ha riguardato in una prima fase la costruzione del quadro conoscitivo del consistente patrimonio immobiliare pubblico e, successivamente, la definizione di strategie e linee guida per il progetto di valorizzazione.
L'importanza attribuita a questi beni ha portato a definire "Progetti strategici dello spazio pubblico" all'interno di una più complessa strategia di rigenerazione e sviluppo sostenibile del territorio perseguita dal nuovo PPCS.
La scelta è in linea con le iniziative portate avanti da altre amministrazioni locali italiane che, come discusso nel Capitolo VI, si apprestano a adottare "Strumenti strategici per rigenerare la città pubblica", contribuendo così ad aggiornare la forma e i contenuti del piano urbanistico.
La conoscenza del patrimonio immobiliare di proprietà pubblica nella città storica di Cagliari ha costituito la base di partenza per avanzare proposte di riuso futuro rispondenti agli obiettivi di diverse politiche pubbliche, in linea con l'approccio integrato oggi richiesto per governare le trasformazioni urbane, che vede nel recupero edilizio non tanto un fine ultimo quanto un mezzo attraverso il quale perseguire modelli si sviluppo urbano sostenibile.
In effetti, tra i principi guida maturati dall'analisi delle politiche urbane in Italia e in Inghilterra (capitoli IV e V) rientra quello secondo cui la rigenerazione dell'esistente debba essere intesa come un'azione "trasversale" per affrontare le sfide che investono la città contemporanea in termini sociali, economici e ambientali.
Infine, la Città di Cagliari ha costituito un interessante ambito applicativo delle pratiche innovative di rigenerazione urbana discusse nel Capitolo VII.
In particolare, ho valutato la possibilità di introdurre alcuni provvedimenti già adottati da altre amministrazioni locali in Italia per promuovere e regolamentare il riuso temporaneo e la gestione condivisa dei beni comuni urbani attraverso la stipula di "Patti di collaborazione" tra istituzioni e cittadini, al fine di consentire l'avvio di nuovi "cicli di vita" all'interno di edifici e aree di proprietà pubblica inutilizzate.
L'attenta osservazione dei fenomeni urbani in atto mi porta a sostenere che la promozione di queste forme di riuso da parte del Comune contribuirebbe a combattere i fenomeni di occupazione abusiva, a favorire modalità di riappropriazione dei beni vincolate da principi e doveri alla base di un rapporto di collaborazione, a garantire la fruibilità a un vasto pubblico, a incrementare l'utilizzo di spazi sottoutilizzati e ad accompagnare il processo decisionale sul futuro dei beni in disuso al fine di riattivarli nell'attesa di progetti definitivi di conversione.
Sono diverse le situazioni urbane che potrebbero costituire un interessane banco di prova e sperimentazione di queste innovative pratiche di riuso e gestione del patrimonio immobiliare pubblico in città e che potrebbero accompagnare il processo di rigenerazione urbana sostenibile che da anni l'amministrazione comunale promuove, guida e supporta con convinzione.

Capitolo I
La nuova frontiera del Paesaggio Urbano Storico nella tutela del patrimonio e nella rigenerazione urbana

1.1 Verso l'aggiornamento del paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo

Agli inizi del nuovo millennio l'UNESCO, assieme ad altre importanti organizzazioni impegnate nella tutela del patrimonio, ha avviato un importante dibattito internazionale incentrato sulla revisione dei principi alla base del paradigma della conservazione urbana, così come maturati a partire dalla metà del XX secolo, al fine di adeguarli alle nuove sfide imposte dalla contemporaneità (Bandarin and V. Oers, 2012).
Le ragioni alla base di questa scelta risiedono nella constatazione dei limiti dovuti all'originaria impostazione della disciplina della conservazione urbana, sviluppatasi sui principi della salvaguardia dei monumenti e solo successivamente estesasi a comprendere come ambito d'indagine i tessuti storici, la morfologia degli insediamenti, il sistema degli spazi aperti e intere aree e città storiche (Choay, 1995; Pereira Roders, 2007; Veldpaus, 2015), divenendo progressivamente parte integrante dei processi di pianificazione urbana e territoriale.
Inoltre, come osservano Bandarin e V. Oers (2012), nel corso del tempo sono emerse altre importanti questioni che ancora oggi concorrono all'aggiornamento del paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo, fra cui:

- L'evoluzione del sistema di valori e dei significati attribuiti al patrimonio che variano nel tempo divenendo chiara espressione di ciascuna epoca e delle diverse culture, anche all'interno di una stessa comunità locale.
- La definizione dei concetti di autenticità e integrità del patrimonio - da cui discendono le misure e le politiche di intervento per la sua conservazione – che è strettamente legato al preciso sistema di valori ad esso attribuiti. Il riconoscimento dei valori del patrimonio urbano dovrebbe rappresentare un momento di confronto tra istituzioni, esperti e la stessa comunità, chiamata a esprimere un proprio giudizio su quali elementi della città possano considerarsi degni di conservazione.
- Il riconoscimento della città come il risultato di un continuo processo di stratificazione di materia e significati che consente di leggerla, interpretarla e governarla nella complessità delle sue componenti, integrando l'istanza di conservazione e sviluppo, l'antico e il nuovo. Questa consapevolezza richiama a prestare maggiore attenzione ai manufatti di più recente realizzazione che, sebbene depositari di valori memoriali, spesso non godono di regime di tutela o non sono inclusi all'interno degli ambiti di salvaguardia. In definitiva, l'idea di città come organismo dinamico consente di passare dal concetto di centro storico a quello di città storica intesa come palinsesto.
- L'importanza di definire criteri oggettivi per gestire nel lungo periodo, e non più in maniera contingente, i cambiamenti generati dalle complesse dinamiche di natura sociale ed economica nelle città storiche, che richiamano a una costante riflessione sui valori da salvaguardare e su quali di questi rappresentino una priorità. Il discorso si estende alla necessità di adottare un

chiaro approccio per valutare l'inserimento di architettura contemporanea nei contesti storici e la fattibilità degli interventi di riuso del patrimonio costruito.

- La consapevolezza che le città storiche non sono solo oggetto di conservazione ma luogo di vita, crescita culturale e godimento della società contemporanea, che porta a sviluppare un concetto di conservazione urbana integrata, comprensiva, globale e, in altri termini, sostenibile, per rispondere adeguatamente al nuovo sistema di valori e pratiche in essere.

I primi risultati di questo dibattito sono espressi nei contenuti di recenti documenti e dichiarazioni internazionali redatte dall'UNESCO, fra cui il *Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture* del 2005 costituisce un importante punto d'arrivo[1]. Esso si propone di integrare i contenuti delle Linee Guida Operative della Convenzione UNESCO e delle precedenti Carte e Raccomandazioni internazionali per gestire questioni complesse come la fattibilità di determinate operazioni di trasformazione urbana e l'inserimento di architetture contemporanee nelle città storiche o in aree ad esse adiacenti[2].
Il *Vienna Memorandum* propone per la prima volta il concetto di **Paesaggio Urbano Storico** (*Historic Urban Landscape*), fornendone una chiara definizione:

«7. The historic urban landscape, building on the 1976 "UNESCO Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas", refers to ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context, including archaeological and palaeontological sites, constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, scientific, aesthetic, socio-cultural or ecological point of view. This landscape has shaped modern society and has great value for our understanding of how we live today.
8. The historic urban landscape is embedded with current and past social expressions and developments that are place-based. It is composed of character-defining elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, and all elements of the technical infrastructure, including small scale objects and details of construction (curbs, paving, drain gutters, lights, etc)» (UNESCO, 2005, Article 7, 8).

Il riconoscimento del patrimonio urbano all'interno di una più complessa dimensione paesaggistica che meglio esprime le relazioni tra il costruito, l'ambiente naturale e i valori immateriali, richiama a riflettere sulla formulazione di nuovi principi, valori, obiettivi, approcci e strumenti per la sua conservazione.

[1] Il documento è stato redatto a seguito della conferenza internazionale *"World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape"* organizzata dall'UNESCO, in collaborazione con l'ICOMOS e la città di Vienna, su forte richiesta del Comitato del Patrimonio Mondiale per affrontare alcune questioni complesse come la frequente realizzazione di architetture contemporanee in ambiti storici che spesso minaccia la salvaguardia dell'integrità visuale del patrimonio e del suo contesto.
[2] Si pensi al dibattito nato in seno alla realizzazione di alti edifici nei pressi della *Tower of London*, sito iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale sin dal 1988 e importante esempio di architettura militare di epoca normanna. Tali progetti stanno alterando i caratteri del paesaggio storico urbano e le relazioni visuali del bene con il suo contesto, compromettendone progressivamente l'integrità (Bandarin e V. Oers, 2012).

In effetti, sia il Memorandum che la successiva Dichiarazione[3] introducono importanti elementi di innovazione. Innanzitutto, la stessa definizione di Paesaggio Urbano Storico testimonia un'evoluzione culturale che ha consentito di interpretare il patrimonio urbano non più come la somma di elementi costruiti ma come un sistema di valori materiali e immateriali all'interno di un determinato contesto geografico e territoriale, superando la convenzionale nozione di "centro storico".
L'*Historic Urban Landscape* non introduce una "categoria" di patrimonio quanto un nuovo approccio al riconoscimento e alla conservazione delle aree urbane storiche. Esse devono essere intese come il risultato di un processo di trasformazione ancora in corso e come formazioni urbane soggette ai continui cambiamenti di tipo fisico, sociale, economico e ambientale[4] che le rendono realtà dinamiche e in divenire.
Infatti, i fattori al contorno non costituiscono una minaccia ma piuttosto richiamano a definire **forme di governo per le città storiche in linea con il paradigma dello sviluppo sostenibile**. Non si tratta più soltanto di salvaguardare i monumenti e il loro contesto ma di maturare una nuova idea di conservazione che, nel proporsi più complessi obiettivi, diventi un mezzo per gestire i cambiamenti, estendendo il campo delle "categorie di intervento" da quella del restauro a quella del recupero, della riqualificazione e della rigenerazione delle città. Questa positiva interpretazione rappresenta un elemento di discontinuità rispetto ai documenti del passato. Inoltre, bisogna sottolineare che l'acquisizione del principio di città-palinsesto influisce in maniera determinante nello sviluppo di politiche e approcci per intervenire negli ambiti storici in quanto richiama a garantire da un lato il rispetto della preesistenza, dall'altro che ciascuna epoca e cultura possa lasciare il proprio segno sulla città. Infatti, la città storica, in quanto organismo in continua evoluzione, non può escludere a priori il contributo architettonico delle future generazioni ma piuttosto dovrebbe consentire ad esse di arricchire i valori del patrimonio costruito storico[5].
Per questo il sistema di pianificazione e la stessa dottrina della conservazione urbana dovrebbero evitare la realizzazione di mere riproduzioni e falsi storici, ma piuttosto garantire che gli interventi costituiscano chiara espressione della contemporaneità. A questo proposito, il Memorandum raccomanda anche che tali operazioni rispettino l'integrità e la continuità dei caratteri architettonici e paesaggistici dei luoghi, troppo spesso ignorati da alcuni progetti contemporanei (si pensi ai frequenti interventi di "facciatismo" o alla realizzazione di edifici di grande scala e di grattacieli in ambiti storici)[6].

---

[3] Il *Vienna Memorandum* ha costituito la base per l'adozione della *Declaration on the Conservation of the Historic Urban Landscape* adottata dall'Assemblea Generale degli Stati firmatari della Convenzione nell'ottobre del 2015.

[4] Tra i principali fattori di qui è necessario tener conto si individuano: la crescente domanda di urbanizzazione, soprattutto nei Paesi emergenti; le preoccupazioni per la tutela dell'ambiente e per la promozione di modelli di sviluppo sostenibili; i cambiamenti climatici; l'affermazione del ruolo delle città come motori dello sviluppo; le opportunità e i rischi dell'industria del turismo; l'evoluzione stessa del concetto di patrimonio e dei valori da salvaguardare.

[5] Alla base di questo ragionamento è evidente il riconoscimento del valore delle diverse espressioni culturali, secondo un principio già introdotto in precedenti documenti internazionali. A tal proposito si veda il *Nara Document on Authenticity* (UNESCO, ICCROM and ICOMOS 1994).

[6] «22. (…) Architecture of quality in historic areas should give proper consideration to the given scales, particularly with reference to building volumes and heights. It is important for new development to minimize direct impacts on important historic elements, such as significant structures or archaeological deposits. (….)
26. As a general principle, proportion and design must fit into the particular type of historic pattern and architecture, while removing the core of building stock worthy of protection ("façadism") does not constitute an appropriate mean of structural intervention (…)» (UNESCO, 2005, Article 22, 26).

Infine, il documento sottolinea che all'interno del processo di conservazione e rinnovamento delle città storiche, la cura dello spazio pubblico e la promozione dell'architettura contemporanea assumono un ruolo fondamentale in quanto:

«31. Historic buildings, open spaces and contemporary architecture contribute significantly to the value of the city by branding the city's character. Contemporary architecture can be a strong competitive tool for cities as it attracts residents, tourists, and capital. Historic and contemporary architecture constitute an asset to local communities, which should serve educational purposes, leisure, tourism, and secure market value of properties» (UNESCO, 2005, Article 31).

Successivamente all'adozione del Memorandum e della Dichiarazione, l'ICOMOS ha contribuito ad implementare ed estendere il dibattito sul concetto di Paesaggio Urbano Storico, anche in vista dell'aggiornamento dei contenuti della Carta di Washington del 1987 sulla conservazione delle città storiche. In particolare, in occasione di due importanti Assemblee Generali sono state adottate le Dichiarazioni concernenti la conservazione dell'ambiente dei monumenti (*setting*), nelle sue componenti materiali e immateriali, e dello spirito dei luoghi (*spirit of place*), ovvero dell'insieme di elementi tangibili e intangibili che concorrono alla costruzione dell'identità dei luoghi e del significato stesso del patrimonio, tenendo in considerazione che il *Genius loci* non solo può variare nel tempo con l'evolversi della società, ma che all'interno della stessa comunità, diversi gruppi possono formularne differenti interpretazioni[7].
Negli ultimi anni il dibattito si è concentrato essenzialmente su due questioni chiave: da un lato la necessità di chiarire il significato dell'espressione Paesaggio Urbano Storico, dall'altro l'urgenza di definire strategie e strumenti innovativi per riconoscere, conservare e gestire il patrimonio urbano in un quadro di importanti sfide e cambiamenti non ancora evidenti all'epoca dell'ultima Raccomandazione UNESCO del 1976 concernente la salvaguardia e il ruolo contemporaneo delle aree storiche[8].
A distanza di ben 35 anni, l'UNESCO ha deciso di chiarire e diffondere i principi maturati nell'ambito di queste riflessioni elaborando una nuova Raccomandazione sulla conservazione delle aree urbane storiche, considerate come una significativa manifestazione del patrimonio culturale dei popoli e baluardo nell'era della globalizzazione, oltre che una straordinaria risorsa per lo sviluppo sociale ed economico.

[7] Si tratta della *Xi'an Declaration on the Conservation of the Setting of Heritage Structures, Sites and Areas,* adottata durante la 15th General Assembly of ICOMOS - Xi'an, China 2005, e della *Quebec Declaration on the Preservation of the Spirit of the Place*, adottata durante la 16th General Assembly of ICOMOS - Québec 2008.
[8] Si pensi agli effetti dell'industria culturale e del turismo di massa che hanno spesso compromesso il valore di autenticità della fabbrica storica e lo spirito dei luoghi. I frequenti fenomeni di gentrification nelle aree centrali delle città, considerate le più attrattive, rappresentano da anni un'emergenza di difficile risoluzione.

1.2 La Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Urbano Storico

Sulla base delle rinnovate acquisizioni disciplinari a livello internazionale, la Raccomandazione adottata dall'UNESCO nel 2011[9], fornisce una definizione aggiornata del concetto di Paesaggio Urbano Storico (UNESCO, 2011, Article 8, 9):

«8. **The historic urban landscape is the urban area understood as the result of a historic layering of cultural and natural values and attributes, extending beyond the notion of "historic centre" or "ensemble" to include the broader urban context and its geographical setting**.
9. This wider context includes notably the site's topography, geomorphology, hydrology and natural features, its built environment, both historic and contemporary, its infrastructures above and below ground, its open spaces and gardens, its land use patterns and spatial organization, perceptions and visual relationships, as well as all other elements of the urban structure. It also includes social and cultural practices and values, economic processes and the intangible dimensions of heritage as related to diversity and identity».

Rispetto a quanto dichiarato nel Memorandum di Vienna, la Raccomandazione afferma, in maniera ancora più precisa, che le aree urbane storiche sono realtà dinamiche e in continua evoluzione, il risultato di una stratificazione di valori, prima ancora che di attribuiti. È proprio questa attenzione verso la componente immateriale, i valori, all'origine di qualsiasi azione di tutela e conservazione, che consente di leggere la città come palinsesto, andando oltre il tentativo di individuarne perimetri o zone da salvaguardare:

«The historic urban landscape approach sees and interprets the **city as a continuum in time and space**. Countless population groups have left their mark and continue to do so today. As an approach, it considers cultural diversity and creativity as key assets for human, social and economic development. **It is an alternative method to cutting the city up through 'zoning' into separate conservation areas**, which thereby become ghettos of historic preservation» (UNESCO, 2013, p. 9).

In effetti, non solo è stato acquisito il concetto di storia come processo, che ha consentito di attribuire il valore di storicità anche alle realizzazioni architettoniche e formazioni urbane più recenti, ma al contempo è aumentata la scala dei valori attribuibili a un bene, anche grazie al ruolo attivo svolto dalle comunità locali. Entrambi gli aspetti hanno contribuito a estendere in maniera significativa il campo del patrimonio costruito e a formulare il concetto di "città storica" e di "territorio storico", di cui il nucleo antico costituisce ormai solo una parte. Infatti, la Raccomandazione invita a riconoscere la città storica come una stratificazione di materia, valori e significati, in stretta relazione con l'ambiente naturale, la struttura geologica e il più ampio contesto metropolitano[10]. In definitiva, si è giunti ad affermare che «(…) the partition between what is 'historic' and what is not is increasingly seen as an artificial one, as every city is densely layered as a series of 'episodes', where heritage is viewed as the flow and mix of these events rather than

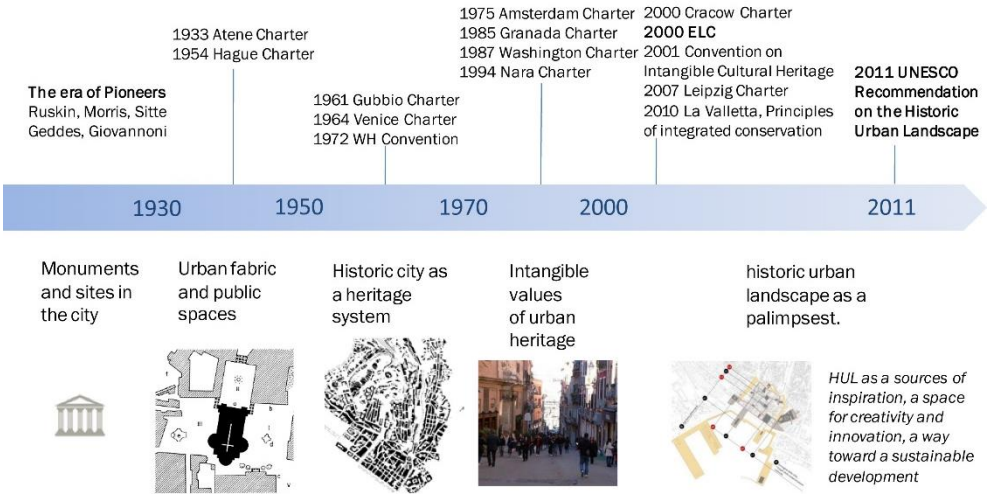
[9] La Raccomandazione (*UNESCO Recommendation in the Historic Urban Landscape*) è stata adottata durante la 36° Conferenza generale UNESCO svoltasi a Parigi il 10 novembre del 2011.
[10] L'importanza di connettere le diverse componenti della città e quest'ultima con l'area vasta e il territorio regionale è stata rimarcata anche dalla Nuova Carta di Atene del 2003 redatta dal Consiglio Europeo degli urbanisti per chiarare i principi da considerare alla base delle città europee del XXI sec.

as an arbitrary selection of some urban parts defined as 'historic'» (Bandarin e V. Oers, 2012, p. 190).
Questa nuova visione richiede l'implementazione di modelli di pianificazione integrata capaci di garantire un equilibrio tra l'istanza di conservazione del patrimonio urbano e la domanda di sviluppo, sulla base di principi maturati sin dagli anni '70 e ufficializzati nella Carta europea del patrimonio architettonico e nella Dichiarazione di Amsterdam (CoE, 1975).
A questo proposito, la Raccomandazione propone un "approccio paesaggistico" (*landscape approach)*[11], e dunque olistico e multidisciplinare, per il riconoscimento, la conservazione e la gestione delle aree urbane storiche (Guzman, Pereira Roders and Colenbrander, 2017). In questo senso bisognerebbe integrare la conservazione del patrimonio costruito storico all'interno di una più complessa strategia di sviluppo urbano sostenibile (UNESCO, 2016).
Sebbene determinare i limiti degli interventi di modifica dell'esistente continui a rappresentare una delle sfide più difficili, assumere la dimensione paesaggistica come chiave di lettura della città dovrebbe garantire una migliore integrazione tra gli interventi contemporanei e la preesistenza. Il nuovo approccio, che governa i processi di cambiamento della città sulla base del riconoscimento della natura dinamica delle aree storiche e dei rinnovati valori ad esse attribuiti, estende gli obiettivi della conservazione urbana dalla tutela passiva, retta dal principio del "non intervento", a quella attiva, impegnata a valorizzare il patrimonio e a renderlo protagonista all'interno delle dinamiche di sviluppo economico e sociale.
È importante sottolineare che con questo documento l'UNESCO non si rivolge solo alle città patrimonio mondiale ma richiama tutti i governi nazionali e locali a adottare l'approccio al Paesaggio Urbano Storico mettendo in atto 6 azioni fondamentali:

«(a) to undertake comprehensive surveys and mapping of the city's natural, cultural and human resources;
(b) to reach consensus using participatory planning and stakeholder consultations on what values to protect for transmission to future generations and to determine the attributes that carry these values;
(c) to assess the vulnerability of these attributes to socio-economic pressures and impacts of climate change;
(d) to integrate urban heritage values and their vulnerability status into a wider framework of city development, which shall provide indications of areas of heritage sensitivity that require careful attention to planning, design and implementation of development projects;
(e) to prioritize actions for conservation and development;
(f) to establish the appropriate partnerships and local management frameworks for each of the identified projects for conservation and development, as well as to develop mechanisms for the coordination of the various activities between different actors, both public and private» (UNESCO, 2011b; UNESCO, 2016).

[11] «The landscape approach is a framework for making landscape-level conservation decisions. The landscape approach helps to reach decisions about the advisability of particular interventions (such as a new road or plantation), and to facilitate the planning, negotiation and implementation of activities across a whole landscape»» (UNESCO, 2011, APPENDIX. Glossary of definitions).
Ma ancora: «Such approach understands development as the management of "thoughtful change" which should be the result of an efficient integration of heritage in urban development strategies. This integration requires not only the recognition of heritage values (e.g., historic, social, economic) and heritage-designated attributes (e.g., tangible: built structures, and intangible: traditional uses and social dynamics), but it also demands a greater consideration of the wider context (urban landscape) and its social, economic, and environmental processes» (Guzman, Pereira Roders and Colenbrander, 2017, p. 193).

È chiaro che la Raccomandazione costituisce un importante traguardo del dibattito internazionale sulla conservazione urbana che, a partire dalla Carta di Venezia (1964), ha registrato una significativa evoluzione dovuta a una progressiva estensione del suo oggetto, il patrimonio (**what**), dei valori ad esso attribuiti (**why**), degli approcci e degli strumenti per la sua ricognizione, conservazione e gestione (**how**) e dei soggetti coinvolti nelle varie fasi di questo processo (**who**) (Veldpaus, 2015) (Fig. 1). Oggi si riconoscono come degni di conservazione non solo i singoli monumenti ma intere aree e città, nel loro contesto geografico e territoriale, non solo gli elementi materiali ma anche quelli immateriali rappresentativi delle culture, dalle tradizioni e dalle pratiche del vivere quotidiano, che concorrono alla costruzione del significato dei luoghi (Tab.1). Inoltre, all'interesse storico e artistico si associa un più complesso sistema di valori che comprende quello sociale, economico, politico e, soprattutto, quello ecologico, tra i più importanti che la società contemporanea dovrebbe prestarsi a riconoscere nell'era della sostenibilità (Pereira Roders, 2007).



Tab. 1 – *Urban Heritage in heritage studies: a dynamic and evolving concept*.
Fonte: (Ladu e Usai, 2016).

Al contempo, come si è provveduto a spiegare in queste pagine, la conservazione urbana non si limita soltanto all'attività di ricognizione, conoscenza e catalogazione degli elementi patrimoniali ma dedica particolare attenzione anche:
- all'analisi dei fattori al contorno che occorre gestire in maniera pragmatica affinché non si traducano in una minaccia;
- allo sviluppo di strategie di valorizzazione all'interno delle più complesse politiche pubbliche per lo sviluppo del territorio;
- alla costruzione di partnership e al monitoraggio dei processi di trasformazione per garantire la coerenza i principi di salvaguardia dei valori e della sostenibilità.

Infine, la platea dei soggetti coinvolti nell'opera di identificazione, conservazione e gestione del patrimonio urbano oggi comprende non solo i decisori politici, i tecnici, gli esperti nella disciplina, professionisti e non, ma anche gli operatori privati, la popolazione e la comunità locale (nella fattispecie di proprietari, residenti, fruitori, associazioni, terzo settore) (Fig. 2 a, b, c, d).

	VENICE Charter [1960's]	WHC [1970's]	WASHINGTON Charter [1980's]
WHAT - main	historic monument	cultural heritage	cultural property
	single architectural work; urban or rural setting	monuments; groups of buildings; sites	(historic) urban area; setting
WHAT - specific *	- I societal I asset related - T area T object	- I societal I asset - T area T object	- I societal I asset related - T area T object
WHY - main	it has acquired cultural significance over time; imbued with a message from the past.	to single out those heritage properties that are most representative, unique and irreplaceable (OUV)	it constitutes memory of mankind, expresses historic character
WHY - specific **	historic aesthetic scientific age - - - -	historic aesthetic scientific - social ecological - -	historic aesthetical scientific age social ecological economic political
HOW - process	inventory and analyse define significance - -develop strategy - - - monitor	inventory and analyse define significance define affecting factors develop strategy integrate strategy prioritize - monitor	inventory and analyse define significance define affecting factors develop strategy integrate strategy - - monitor
HOW - when taking action	new construction should: not detract value from significant elements, be harmonious, be disiguishable from original	Don't take any deliberate measures which might damage directly or indirectly the cultural and natural heritage	change should improve the current situation, guided by significance, not damaging heritage or setting and be in harmony with surroundings & and community
WHO - stakeholders + role ***	- - - Scientific exp. (d) Professional exp. (d) - - - -	Politicians (d) Policy makers (d) Officers (e) Scientific exp. (e) Professional exp. (e) - - - Indirect community (i)	Politicians (d) Policy makers (e) Officers (e) Scientific exp. (e) Professional exp.(e) Non-professional exp.(e) - Direct community (c) Indirect community (i)

* T = Tangible; I = Intangible

** Underlined font = mentioned explicitly in text; Normal font = mentioned implicitly in text

*** (i) informed / educated; (c) consulted /dialogue; (e) enrolled /executory; (d) decision making

Fig. 1 – La tassonomia proposta dalla ricercatrice Loes Veldpaus per analizzare l'evoluzione della disciplina della conservazione urbana espressa nei principali documenti internazionali. Essa può rappresentare un utile strumento per valutare e comparare i principi, gli approcci e gli strumenti che caratterizzano la pratica della conservazione urbana nei diversi contesti locali, regionali e nazionali.
Fonte: (Veldpaus, 2015, p. 64, 65).

BURRA Charter [1990's]	ICH [2000's]	VALLETTA Principles [2010's]	HUL [2010's]
place of cultural significance	heritage	historic areas and surroundings	historic urban landscape
historical record of any scale; setting	(tangible support for) intangible attributes	tangible attributes; intangible attributes	tangible attributes; intangible attributes
- societal asset landscape area object	- societal asset landscape area object	process societal asset landscape area object	process societal asset landscape area object
it expresses cultural identity and experience	it is a mainspring of cultural diversity and cultural dialogue, guarantee of sustainable development	it is an essential resource, as part of the urban ecosystem	it constitutes a key testimony to humankind's endeavours and aspirations through space and time
historic aesthetic scientific - social ecological - -	historic - scientific age social ecological economic political	historic aesthetic scientific - social ecological economic political	historic aesthetic scientific age social ecological economic political
inventory and analyse define significance define affecting factors develop strategy integrate strategy - partnerships monitor	inventory and analyse define significance define affecting factors develop strategy integrate strategy prioritize - monitor	inventory and analyse define significance define affecting factors develop strategy integrate strategy prioritize - monitor	inventory and analyse define significance define affecting factors develop strategy integrate strategy prioritize partnerships monitor
change if needed, guided by cultural significane	ensure continuity respect for those keeping the heritage alive and for human rights	change if needed, balanced. Guided by cultural significance; don't destruct or waste heritage resources, detract value, or interrupt continuity	Manage change, to maintain a balance between growth and quality of life. Change guided by cultural significance
- Policy makers (d) - Scientific exp. (e) Professional exp. (e) Non-professional exp. (e) Private sector (c) Direct community (c) Indirect community (c)	Politicians (d) Policy makers (e) Officers (e) Scientific exp. (e) Professional exp. (e) Non-professional exp. (e) - Direct community (e) Indirect community (i)	Politicians (d) Policy makers (e /d) Officers (e) Scientific exp. (e) Professional exp. (e) Non-professional exp. (c) Private sector (c) Direct community (c) Indirect community (i)	Politicians (d) Policy makers (e /d) Officers (e) Scientific exp. (c) Professional exp. (c) Non-professional exp. (c) Private sector (c) Direct community (c) Indirect community (i)

Asset	Building element	Parts of buildings e.g. detail, parcel, facade, roof, material, or colours
	Building	Entire buildings
	Urban element	Man made elements in the urban landscape e.g. a square, bridge, street furniture, quay side, or public art.
	Natural element	Natural (or designed) green elements, flora or fauna, water elements, etc.
Area	Ensemble	A group of buildings or specific urban ensemble or configuration.
	Context or setting	The buildings or elements surrounding, supporting, contextualising the actual heritage.
	Area	A district in a wider (urban) landscape, a specific combination of cultural and or natural elements, e.g. a neighbourhood, urban fragment, urban structure, townscape, route or park.
Landscape	(Result of urban or natural) layering	A landscape illustrative of the evolution or development of human society and settlement over time, a diversity of manifestations of the interaction between humankind and its natural environment.
	Everything, based on level of significance	Every part of the (urban landscape) is considered to be of value, the attributes get a level of significance.
Asset related	Concept or artistic trend	The ideas behind the design or place, e.g. period, style, design ideology (often related to, or represented by, a tangible heritage asset)
	Relation context - location	The relation with another connected element, location, place, or environment (relation object – object).
	Character	The character or image, as supported by specific design, e.g. typology, morphology, layout, composition and proportion, as well as, atmosphere e.g. tranquil, lively, urban, rural.
Societal	Use, function	The specific (typical, common, special) use or function of a place or environment.
	Knowledge, traditions, customs	The (local) practices, traditions, knowledge, customs of a community or groups (often related to a location or tangible results, tools / instruments)
	Relation context - association	Human associations with a place, element, location, or environment (relation men – object),
	Community / people	A community or society itself (its members, or specific individuals / groups) and/ or their cultural identity or diversity.
Process	Management processes	The process of managing, the type of strategy or approach (instead of the result) is what is valuable.
	Development or evolution	The process of layering, development, or evolution (instead of the result).

Fig. 2a – Descrizione delle singole componenti materiali e immateriali che concorrono alla definizione del patrimonio urbano, nella sua più completa espressione proposta dalla Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Urbano Storico (WHAT).
Fonte: (Veldpaus, 2015, p. 73).

Traditional Values	Aesthetic	Artistic, original product of creativity and imagination; product of a creator, conceptual, authentic exemplar of a decade, part of the History of Art or Architecture.
	Age	Value oriented towards the production period; maturity, a piece of memory, reflecting the passage/lives of past generations; the marks of the time passage (patina) present on the attribute
	Historic	A potential to gain knowledge about the past; a testimonial of historic stylistic or artistic movements, or to concepts which are now part of history; related to an important event in the past; archaeological connection with ancient civilizations.
	Scientific	An original result of human labour or craftsmanship; technical or traditional skills and/or connected materials; integral materialization or knowledge of conceptual intentions.
Community Values	Social	Spiritual, beliefs, myths, religions, legends, stories, testimonial of past generations; collective and/or personal memory or experience; cultural identity; motivation and pride; sense of place; communal value. Representation of social hierarchy/status; Anthropological or ethnological value.
	Ecological	The (spiritual or ecological) harmony between the building and its environment (natural and man-made); Identification of ecological concepts on practices, design and construction; manufactured resources to be reused, reprocessed or recycled.
Process Values	Political	Educational role for political targets (e. g. birth-nations myths, glorification of political leaders);Part of management or strategies and policies (past or present) or for the dissemination of cultural awareness explored for political targets; Representing emblematic, power, authority and prosperous perceptions.
	Economic	The function and utility of the heritage, expired, original or attributed; The option to use it and/or bequest value for future generations; The role it might have (had) for market or industry; Property value.

Understand context	Inventory and analyze	Inventory and analyse all human, natural and cultural resources within a historic urban landscape
	Define significance	Define which resources are of (what) value for a historic urban landscape
	Define affecting factors	Define threats, and/ or the resources that are vulnerable to threats
Develop strategy	Develop Strategy	Decide which of those resources will be taken into account by developing supporting strategies (using existing or new policy / plans / actions / tools).
	Integrate	Integrate those strategies in a wider framework of socio-economic and urban development.
Manage action	Prioritize	Prioritize the strategies as developed to protect or develop local resources.
	Build partnerships	Establish partnerships between different actors in relation to developed strategies.
	Monitor change	Monitor, and thus re-inventory, the human, natural and cultural resources within a historic urban landscape

Fig. 2b, c – Descrizione del sistema di valori attribuiti alle componenti del patrimonio urbano (WHY). e principali azioni da mettere in atto per garantire una efficace conservazione e gestione del patrimonio urbano (HOW).
Fonte: (Veldpaus, 2015, p. 74, 75).

Governmental	Politicians	National, regional local politicians, the administration, governors, aldermen
	Policy makers	Those developing the plans and tools to manage the local resources
	Officers	Those carrying out the policy
Experts	Scientific experts	Researchers, academia
	Professional experts	Consultancy, advice; e.g. technicians, advice, designers,
	Non-professional experts	Volunteer / amateur experts e.g. local experts, pressure groups, knowledge groups
Community	Developers / private sector	Private parties with an (economic) stake in the place, to sell, develop, exploit, etc.
	Directly involved	Those in direct contact with the heritage, e.g. owners, residents, users.
	Indirectly involved	Community in general, e.g. the local, regional or national population, tourists, educators.

Fig. 2d – La platea dei soggetti coinvolti nel processo di identificazione, conservazione e gestione del patrimonio urbano (WHO).
Fonte: (Veldpaus, 2015, p. 74).

Tale impostazione implica l'aggiornamento e l'implementazione degli attuali sistemi normativi di tutela, degli strumenti per la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, di quelli per la costruzione del quadro conoscitivo e per la pianificazione urbana e, infine, delle politiche urbane per promuovere e supportare finanziariamente il processo di conservazione e sviluppo del paesaggio urbano storico (UNESCO, 2016) (Fig. 3).

I *Knowledge and planning tools* concernono le politiche e gli strumenti necessari per conoscere e mappare tutti gli elementi facenti parte del patrimonio culturale e naturale, per analizzare il significato culturale, per salvaguardare l'integrità e l'autenticità di queste componenti attraverso un'attenta gestione dei processi di trasformazione urbana. L'implementazione di metodologie per valutare la fattibilità degli interventi in relazione ai possibili impatti che potrebbero costituire una minaccia per la salvaguardia dei valori della preesistenza, dell'identità e del significato dei luoghi, dell'ambiente e del tessuto sociale, sulla base di una chiara strategia di sviluppo sostenibile, potrebbe fornire un utile supporto ai processi decisionali. Infatti, non disponendo di una dottrina codificata per la conservazione delle città storiche, una delle maggiori difficoltà rimane quella di determinare i limiti entro cui consentire l'opera di adeguamento e trasformazione dell'esistente. A partire dai modelli elaborati per eseguire la valutazione di impatto ambientale per progetti, piani e programmi, così come introdotta dalle Direttive dell'Unione europea[12], si potrebbero definire strumenti di supporto alla valutazione degli interventi in ambiti storici sulla base di parametri e criteri oggettivi e multidisciplinari. Ad ogni modo, possono costituire un punto di riferimento importante per le amministrazioni locali e i progettisti anche documenti di indirizzo e linee guida redatte da organismi

[12] Si fa riferimento alla Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985) e alla Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (Direttiva 2001/42/ce del parlamento europeo e del consiglio del 27 giugno 2001).

specializzati e attivi nel campo della conservazione del patrimonio urbano e incentrate sulla diffusione dei principi per garantire la qualità progettuale delle proposte in aree di interesse storico.

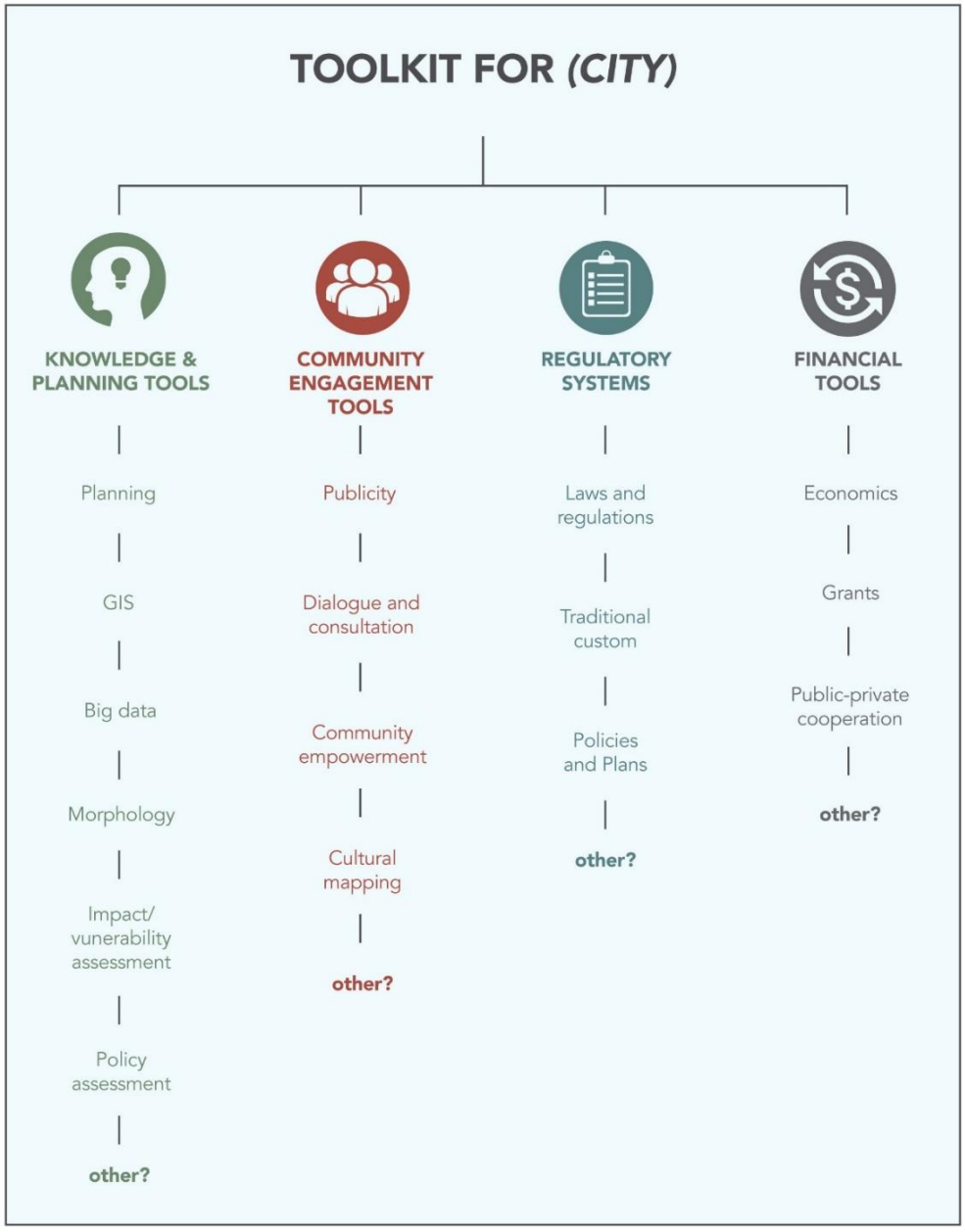


Fig. 3 - I principali strumenti per una efficace conservazione e gestione delle aree urbane storiche secondo i principi e gli approcci introdotti dalla Raccomandazione sul Paesaggio Urbano Storico. Fonte: (UNESCO, 2016, p. 15).

I *Community engagement tools* sono fondamentali per coinvolgere la popolazione locale nell'opera di riconoscimento e identificazione dei valori e degli attributi da salvaguardare all'interno di un determinato contesto urbano, nella definizione degli obiettivi e degli scenari di sviluppo futuri ma anche nei processi decisionali in merito

alle proposte di intervento concernenti il patrimonio. Non sempre infatti i principi e gli obiettivi espressi dai soggetti istituzionali coincidono con quelli assunti dai cittadini. L'introduzione di questi strumenti nelle pratiche di governo del territorio consente di rafforzare l'identità locale e il senso di comunità, rendendo i cittadini più consapevoli e responsabili nell'azione di salvaguardia e valorizzazione del loro patrimonio.

I *Regulatory Systems* riguardano i provvedimenti legislativi per conservare e gestire le componenti tangibili e intangibili del patrimonio urbano, nonché i valori culturali, sociali e ambientali in esse riconosciute. Chiaramente, considerando la costante evoluzione del concetto di patrimonio e dei valori ad esso attribuiti, non soltanto attraverso importanti documenti internazionali ma anche grazie al coinvolgimento delle comunità locali, le norme di tutela e gli approcci alla conservazione del patrimonio dovrebbero essere continuamente aggiornati nei diversi contesti nazionali, in linea con le recenti acquisizioni disciplinari.

Infine, considerando le esternalità positive, anche in termini economici, prodotte dal patrimonio e dalle pratiche per la sua conservazione, lo sviluppo di nuovi *Financial tools* appare fondamentale specialmente in considerazione dell'insufficiente disponibilità di risorse pubbliche a disposizione dei governi locali. Oltre alle fonti di finanziamento destinate dalle istituzioni nazionali e internazionali per le politiche urbane, veicolate attraverso appositi programmi per la conservazione - rigenerazione del patrimonio costruito storico e, più in generale, per promuovere lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, possono essere introdotte misure per incoraggiare gli investimenti privati (per esempio incentivi fiscali), il microcredito e altre forme di finanziamento per supportare le imprese locali. Inoltre, spesso potrebbe essere utile costruire particolari partnership per reperire le risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi prefissati, o ancora promuovere forme di crowdfunding sulla base di chiare strategie di interesse collettivo.

Oltre alle indicazioni circa l'aggiornamento e la promozione di questi strumenti, una sezione della Raccomandazione è dedicata all'importante ruolo che possono svolgere le istituzioni culturali, in particolare le università e i centri di ricerca per implementare i contenuti della nuova frontiera del Paesaggio Urbano Storico. Sulla base dei rinnovati principi, la ricerca dovrebbe dedicarsi all'analisi delle complesse stratificazioni che caratterizzano le aree urbane per comprenderne l'evoluzione e il significato, i valori in esse sedimentati e quelli più recenti, facendo ampio ricorso all'utilizzo dei nuovi strumenti dell'ITC[13].
In definitiva, lo studio delle aree urbane storiche secondo l'approccio paesaggistico si conferma fondamentale per guidare la valutazione delle proposte di intervento e per definire scenari di sviluppo futuro.

Sulla base di quanto esposto sopra, la tesi affronta e sviluppa il tema della conservazione e della rigenerazione del patrimonio costruito storico secondo la rinnovata accezione di Paesaggio Urbano Storico. In particolare, assumendo come

[13] Appare il caso di ricordare che recenti esperienze di applicazione della Raccomandazione UNESCO hanno dimostrato quanto l'utilizzo degli strumenti dell'ITC, specie quelli prodotti dalla ricerca delle scienze dell'informazione geografica, abbiano offerto un importante supporto alla sperimentazione di nuove pratiche per promuovere il coinvolgimento delle comunità locali e una più efficace organizzazione delle informazioni sul patrimonio urbano (UNESCO, 2013).

costante punto di riferimento i principi introdotti dalla Raccomandazione UNESCO, i successivi capitoli analizzano:

- il sistema di regole in essere per garantire la tutela del patrimonio e gli approcci adottati per promuoverne la conservazione e la valorizzazione in Italia e in Inghilterra (*Regulatory Systems*), impostando una comparazione che mette in luce le diversità e soprattutto le buone pratiche nei due contesti;
- le politiche pubbliche e i progetti concepiti per incentivare la rigenerazione del patrimonio costruito storico in Italia e in Inghilterra (identificabili come *Financial tools*), anche in questo caso sottolineando punti di forza e di debolezza specialmente in riferimento al livello di integrazione raggiunto nelle iniziative e nello stesso apparato istituzionale per affrontare la complessità della questione urbana;
- le forme e i contenuti del nuovo piano nell'era dell'urbanistica della trasformazione (*Knowledge and planning tools*), un piano che pone al centro della strategia di sviluppo l'intera città esistente da gestire attraverso interventi di manutenzione, restauro, ristrutturazione e nuova costruzione in base al sistema di valori riconosciuto;
- le pratiche innovative di rigenerazione urbana, fra cui il riuso temporaneo dei beni comuni attraverso forme di gestione collaborativa tra l'amministrazione e la cittadinanza sta acquisendo un peso crescente per restituire un consistente patrimonio alla fruizione delle comunità (*Community engagement tools*).

Il Capitolo conclusivo è interamente dedicato alla Città di Cagliari, scelta come caso applicativo dei principi maturati durante l'attività di ricerca. Tale scelta è stata presa anche alla luce dell'opportunità verificatasi durante il percorso dottorale di partecipare a un progetto di ricerca incentrato proprio sull'implementazione dei contenuti del nuovo approccio al Paesaggio urbano storico e che ha assunto il nucleo antico e la più vasta città storica di Cagliari come ambito di studio privilegiato. Il progetto ha prodotto un importante apparato conoscitivo sul processo di stratificazione di materia e significati della città-palinsesto e dei caratteri del suo patrimonio costruito e ambientale, con particolare riferimento a quello di proprietà pubblica o destinato a uso pubblico che costituisce una considerevole parte della città storica. Parte del materiale prodotto è stato sistematizzato con l'intento di costruire un Atlante illustrativo del patrimonio immobiliare pubblico più significativo e di divulgare la conoscenza attraverso l'utilizzo di sistemi informativi territoriali, in linea con quanto indicato dalla Raccomandazione UNESCO relativamente all'importanza di promuovere l'utilizzo dei nuovi strumenti dell'ITC.
Al progetto di ricerca è seguita una fase di applicazione dei risultati nell'ambito della consulenza scientifica svolta dal Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) per il Comune di Cagliari, finalizzata all'elaborazione del Piano Particolareggiato del Centro storico (PPCS) in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (PPR).
Il Capitolo formula anche proposte per conservare e rigenerare il paesaggio urbano storico, con particolare riferimento al ricco e diversificato patrimonio di edifici e spazi pubblici che attende soluzioni per una rinnovata funzionalità all'interno di una chiara visione di sviluppo sostenibile di città e territorio.

PATRIMONIO.
POLITICHE DI TUTELA, CONSERVAZIONE E VALORIZZAZIONE

Capitolo II
Politiche di tutela, conservazione e valorizzazione in Italia.
Dalla tutela dei monumenti alla riqualificazione del paesaggio urbano storico

2.1 Le prime misure per la tutela dei monumenti e delle "cose" di interesse artistico e storico

La questione della tutela del patrimonio in Italia venne affrontata alla vigilia dell'unità e assunse un'enfasi del tutto nuova rispetto al panorama internazionale in quanto i monumenti furono considerati simbolicamente la base su cui fondare la neonata nazione (Tosco, 2014). Le prime questioni da affrontare riguardarono da un lato la definizione di regole per gestire il consistente patrimonio acquisito dallo stato a seguito della soppressione delle congregazioni religiose, dall'altro l'introduzione di misure per la protezione delle opere d'arte minacciate dai mercanti d'arte stranieri operativi sul territorio nazionale approfittando del vuoto legislativo in materia.
Il primo settore del patrimonio oggetto di protezione da parte dello stato fu quello librario. Infatti, nel 1861 il ministro della Pubblica istruzione decretò la nascita della Biblioteca Nazionale di Firenze, a cui fecero seguito delle altre, con l'obiettivo di garantire su tutto il territorio nazionale un comune patrimonio bibliografico, erede degli Stati preunitari. Per l'introduzione di misure di salvaguardia sul resto dei beni mobili e immobili, fra cui le architetture, le opere d'arte e i reperti archeologici, si dovette attendere diversi anni a causa della forte opposizione portata avanti dai politici conservatori che vedevano nelle leggi di tutela una minaccia ai diritti inalienabili della proprietà privata.
Il nuovo ordinamento dello Stato italiano attribuì al Ministro della Pubblica istruzione le competenze della tutela, mentre al Ministro dell'Interno la responsabilità degli archivi e del restauro dei monumenti.
Nel 1874 vennero istituite le Commissioni per la conservazione dei monumenti e delle opere d'arte, organizzate su scala provinciale e presiedute dai prefetti, definendo così una prima architettura della tutela nel territorio nazionale. Successivamente nacque la Direzione generale degli scavi e dei musei del Regno, diventata poi Direzione generale delle antichità e delle belle arti. Si trattava di un fondamentale organo centrale dello Stato, a capo de quale venne posto l'archeologo Giuseppe Fiorelli, già direttore degli scavi di Pompei.
Nel 1882, il Decreto e la successiva Circolare del Ministro Fiorelli "Sui restauri degli edifici monumentali"[14] costituirono a tutti gli effetti il primo concreto riferimento normativo italiano per la tutela e il restauro dei beni monumentali. Essi vennero emanati con un preciso obiettivo: «coordinare i criteri direttivi per lo studio dei restauri dei monumenti e per la compilazione dei relativi progetti, (...) affinché siano diretti alla migliore conservazione di quanto interessa la storia o l'arte».
La Circolare indicava come forma di tutela degli edifici di valore storico monumentale il «ripristino in forme e materiali identici di parti degli edifici degradati riproducendo per forma e per sostanza quanto si sostituisce di queste masse, anche

[14] Nello specifico, si tratta del Decreto ministeriale 21 luglio 1882 e della Circolare 21 luglio 1882 n. 683 bis "Sui restauri degli edifici monumentali".

al fine di testimoniare il lavoro delle varie epoche per le quali il monumento è passato».
Nonostante queste importanti iniziative, che consentirono di gettare le basi della pubblica amministrazione della tutela, il dibattito parlamentare per la definizione di una legge nazionale che tutelasse il patrimonio monumentale dovette affrontare non poche difficoltà (Colavitti, 2009). Dopo il fallimento di alcuni disegni di legge presentati in parlamento, si arrivò finalmente alla legge Nasi n. 185 del 12 giugno 1902, completata successivamente dalla legge Rosadi n. 364 del 20 giugno 1909 e implementata più tardi dalla legge n. 688 del 23 giugno 1912, con la quale la tutela venne estesa alle ville, ai giardini, e ai parchi di interesse storico o artistico[15].
Si tratta dei primi provvedimenti nazionali sulla conservazione del patrimonio in Italia. Essi infatti, introdussero nell'ordinamento del nostro Paese i principi e gli istituti giuridici alla base della prassi di tutela: la notifica, il diritto di prelazione da parte dello Stato, le strutture amministrative di salvaguardia a livello centrale e periferico. Uno dei principi più importanti maturati nel dibattito civile e istituzionale sulla tutela fu quello di stabilire la priorità dell'interesse pubblico sui diritti della proprietà privata per i beni mobili e immobili aventi interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico[16].
A ciò si aggiunga il principio del limite temporale per l'effettiva azione di tutela sui beni. Infatti, la legge Nasi introdusse disposizioni riguardo la tutela e la conservazione dei monumenti, degli immobili e degli oggetti mobili aventi pregio di antichità o d'arte, ad esclusione di quelli opera di autori viventi e non risalenti a oltre cinquant'anni. Tale principio venne confermato dalla legge n. 1089 del 1° giugno 1939, sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico.
La politica di tutela in Italia fu oggetto di una radicale riforma durante il regime fascista, il cui tratto distintivo fu la volontà di unire, sotto il primario obiettivo e interesse pubblico della tutela, **"le cose" di interesse artistico e storico e le "bellezze naturali"[17]**, gettando le basi per una più organica legislazione per la salvaguardia del paesaggio italiano.
Le "Leggi Bottai" del 1939 (Legge n. 1089/1939 per la "Tutela delle cose d'interesse artistico o storico" e la Legge n. 1497/1939 per la "Protezione delle bellezze naturali") costituiscono le leggi fondamentali del periodo precostituzionale in materia di patrimonio storico e paesaggio in Italia, i cui principi vennero ripresi prima di tutto dal dettato costituzionale (Costituzione della repubblica italiana, 27 Dicembre 1947) che all'Articolo 9 stabilisce che «La Repubblica promuove lo

[15] Più tardi, la legge n. 1240 del 1928 aggiunse le cose di interesse paleontologico.
[16] La legge Rosadi, "Per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti", stabilì misure di tutela per «le cose, immobili e mobili, che abbiano interesse storico, archeologico, paletnologico o artistico» (art. 1). Essa inoltre stabilì che nessun intervento di demolizione, modifica o restauro sui beni protetti potesse essere eseguito previa autorizzazione del ministero della Pubblica Istruzione, introducendo restrizioni al diritto «di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta», così come recitava il Codice civile del 1865, all'art. 436.
[17] È bene ricordare che i primi provvedimenti per garantire la protezione dei luoghi ad elevata valenza naturale e paesaggistica risalgono agli inizi del Novecento, più precisamente al 1905, quando la dura opposizione levatasi contro gli interventi di bonifica delle "terre basse" della Romagna, che avrebbero recato ingenti danni alla pineta di Ravenna, luogo quasi idilliaco sul litorale adriatico, portò a promulgare la legge n. 411 del 16 luglio 1905 (promossa dal ministro dell'Agricoltura Luigi Rava), con la quale di fatto la pineta veniva sottratta dei progetti di bonifica.
All'indomani della prima guerra mondiale, il ministro alla Pubblica istruzione Benedetto Croce promosse la legge n. 778 dell'11 giugno 1922 per la "Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico", garantendo in tal modo un primo riferimento normativo per la salvaguardia del paesaggio italiano, considerato come l'immagine più autentica, rappresentativa e condivisa della nazione e del popolo italiano (Tosco, 2014).

sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», ma anche dai provvedimenti normativi successivi, sino ad approdare al Codice dei Beni Culturali e del paesaggio del 2004[18] che, come si analizzerà meglio in seguito, seguendo la lunga tradizione culturale italiana, raccoglie all'interno dell'immenso fondo del patrimonio culturale della Nazione i beni culturali e i beni paesaggistici.
Quelle del '39 furono leggi innovative per l'epoca, nonostante il regime di tutela da esse introdotto fosse ancora legato a un concetto di "tutela passiva" e volto a garantire la conservazione del singolo immobile, al di fuori del suo particolare contesto urbano. In queste leggi infatti, la tutela era intesa ancora in termini vincolistici, rivolta ai paesaggi e alle bellezze naturali riconosciuti di eccezionale valore e ai singoli beni, monumenti e edifici di pregio, per i quali la salvaguardia sarebbe dovuta coincidere con il restauro conservativo.
In quegli stessi anni, la pianificazione urbanistica in Italia fu finalmente oggetto di un importante intervento legislativo, la Legge n. 1150 del 1942 (Legge Urbanistica Nazionale), per la definizione di obiettivi e strumenti comuni su tutto il territorio nazionale cui informare il governo del territorio. Sebbene la legge non rappresentasse un significativo passo in avanti nella definizione di principi e metodi per la pianificazione delle aree urbane storiche, introdusse il piano particolareggiato quale strumento principe per la definizione delle regole per la modificazione degli organismi edilizi e per l'attuazione degli interventi pubblici attraverso l'esproprio per pubblica utilità.
Tuttavia, all'indomani del secondo conflitto bellico tale legge non venne applicata per consentire maggiore semplificazione e flessibilità nei processi di pianificazione nella fase della ricostruzione, mettendo di fatto a rischio il patrimonio costruito storico di numerose città gravemente danneggiate dai bombardamenti.

2.2 La ricostruzione post-bellica e il difficile rapporto con la preesistenza

All'indomani del secondo conflitto bellico, l'Italia si ritrovò a fare i conti con gli ingenti danni arrecati sul proprio territorio dapprima dai pesanti bombardamenti che le truppe anglo-americane effettuarono a partire dall'ottobre del 1942, successivamente dall'operazione di "liberazione" da parte degli alleati a seguito dell'armistizio. A generare forte preoccupare furono le distruzioni dei centri urbani e di un significativo patrimonio culturale e paesaggistico, ma anche i danni arrecati alla rete ferroviaria esistente e ad importanti opere infrastrutturali.
La situazione di precarietà, specialmente in quegli abitati maggiormente colpiti dal conflitto e, soprattutto, la necessità di dare risposta alla popolazione sfollata in condizioni di estremo disagio, richiese la definizione di nuovi strumenti di pianificazione, snelli e veloci, per guidare e regolare la grande opera di ricostruzione su tutto il territorio nazionale (Fantozzi, 2007).

[18] Le leggi del '39 furono abrogate dal Testo unico del 1999 in materia di beni culturali e ambientali, che riunì per la prima volta le norme vigenti sugli archivi, i beni culturali e il paesaggio e fino ad allora distinte (ovvero il d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 per gli archivi; la legge 29 giugno 1939, n. 1497, il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 82) e il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431, per il paesaggio). Il Testo unico è stato abrogato nel 2004 e sostituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (Roccella, 2011).

Come anticipato, nel 1942 l'Italia si dotò della prima Legge urbanistica nazionale (LUN), che introdusse il Piano regolare generale (PRG) per disciplinare l'espansione dei centri urbani e il miglioramento dal punto di vista estetico e funzionale. Tuttavia, il contesto sociopolitico all'interno del quale venne concepito il provvedimento poteva ritenersi ben diverso dallo scenario che si presentò all'indomani della guerra. Non si trattava più di governare il processo di sviluppo della città ma piuttosto di introdurre in via prioritaria strumenti per ripristinare, in termini sociali, strutturali e funzionali, le città devastare. Risale al primo marzo del 1945 il decreto legislativo n. 154 (corredato dalla Circolare esplicativa del 9 aprile 1945, n. 590[19]) con il quale furono introdotti i Piani di Ricostruzione (PdR) per far fronte alle «esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il razionale futuro sviluppo degli abitati» (art. 1)[20].
Il decreto obbligava i Comuni danneggiati dalla guerra e compresi in un apposito elenco approvato dal Ministero dei LL.PP a redigere il PdR, la cui spesa sarebbe stata a carico dello Stato, che poteva anche sostituirsi all'ente locale qualora quest'ultimo non potesse adempiere alla stesura del Piano. Nei suoi 15 articoli il provvedimento definiva norme, tempi, modalità di esecuzione degli elaborati e le procedure di approvazione. Per facilitare il processo di ricostruzione, gli elaborati del piano furono ridotti al minimo. Infatti, si richiese di redigere una planimetria di rilievo dei danni subiti e una tavola di progetto con l'indicazione delle infrastrutture stradali e ferroviarie, gli edifici pubblici e quelli legati al culto, gli spazi pubblici, le zone destinate agli interventi di demolizione, ricostruzione, ripristino e nuova costruzione. In effetti, come precisato nella Circolare esplicativa n.590, a differenza del piano regolatore generale, il PdR avrebbe dovuto considerare soltanto le parti del territorio comunale interessate dalle distruzioni, disciplinando le opere edilizie necessarie per accogliere i sinistrati. Ad ogni modo, avendo questo strumento efficacia di piano particolareggiato, le previsioni del PdR avrebbero dovuto trovare coerenza con piano regolatore. Le Istruzioni di massima per la progettazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra, pubblicate il 14 agosto 1945[21], fornirono indicazioni più dettagliate per la redazione del piano chiarendo principi ispiratori e obiettivi.
È importante sottolineare che tali Istruzioni raccomandarono di prestare molta attenzione alla salvaguardia non soltanto dei monumenti ma di tutto quel sistema di architetture e spazi aperti che nel suo complesso concorre alla definizione di un ambiente urbano da preservare nei suoi caratteri peculiari. Tale principio avrebbe dovuto guidare anche i progetti per le nuove costruzioni all'interno dei centri storici.

[19] Circolare del Ministero dei lavori pubblici, 14 agosto 1945, n.590, Istruzioni di massima per la progettazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.
[20] È importante segnalare anche il Testo Unico delle disposizioni per il ricovero dei senzatetto, del 9 giugno 1945, che introduceva incentivi per i privati affinché procedessero direttamente all'esecuzione degli interventi di riparazione o ricostruzione degli immobili.
[21] Si ricorda che il 27 ottobre 1951 venne emanata la legge n. 1402 che di fatto sostituì il precedente decreto n. 154. La nuova legge prevedeva una serie di modifiche grazie anche all'esperienza maturata nei primi anni del dopoguerra, ma soprattutto definiva un preciso programma per portare a termine le operazioni di ricostruzione. La legge fissava al 30 giugno 1952 il termine entro il quale i comuni sarebbero stati iscritti negli elenchi ministeriali. Tuttavia, nel 1955 venne pubblicato il 45º elenco, mentre con la legge 13 luglio 1966 n. 610, la validità dei PdR venne prolungata al 31 dicembre 1970. Di fatto, questa estensione del periodo di validità dei piani, assieme alla difficoltà dello Stato nel garantire un continuo flusso di fondi, fece sì che l'operatività dei PdR durò circa cinquant'anni. La lentezza nell'attuazione degli interventi dipese anche dal fatto che lo Stato dovette fronteggiare anche altre necessità derivanti dagli eventi sismici del 1962, del 1980 e del 1984, ma anche dal movimento franoso che colpì Ancona nel 1982.

Le nuove architetture non si sarebbero dovute ridurre a mere riproduzioni stilistiche ma piuttosto essere il prodotto di scelte rispettose dell'ambiente urbano in termini di **volumi e altezze, materiali e colori**.
Tuttavia, a fronte degli indirizzi ministeriali, non sempre vennero redatti progetti di qualità. Spesso la rapidità richiesta nella realizzazione degli alloggi si scontrò con le stesse previsioni di piano. Inoltre, il provvedimento legislativo arrivò per certi versi in ritardo se si considera che a quella data diverse zone avevano già provveduto ad avviare le opere di riparazione o ricostruzione degli immobili.
Le aspettative di molti PdR furono spesso disattese: la necessità di intervenire con estrema rapidità ma anche la presenza di forti interessi speculativi determinarono situazioni di compromesso che segnarono in maniera irreversibile i centri urbani. Si pensi al Piano di ricostruzione di Benevento (1945-47), una delle città più danneggiate d'Italia (circa il 70% dell'edificato riportò ingenti distruzioni), dove la scelta di demolire parte del patrimonio edilizio anche solo parzialmente compromesso, assieme a quella di adottare indici di fabbricabilità poco rispettosi dell'ambiente urbano, hanno determinato significative modifiche della forma urbana del centro antico nel corso degli ultimi sessant'anni (Vassallo, 2007).
Buona parte degli interventi messi in atto nel dopoguerra furono il preludio delle devastazioni che subirono il patrimonio storico e il paesaggio italiano, così come denunciate negli anni ‘60 anche da cittadini e associazioni. Proprio durante la fase della ricostruzione post-bellica maturò un importante dibattito sulla definizione di principi culturali e modalità di intervento nei contesti pluristratificati, ancora oggi di grande attualità. Furono anni in cui i principali esponenti della disciplina si confrontarono sulla base di acquisizioni maturate sin dalla fine del XIX secolo e sviluppate in importanti documenti nazionali e internazionali degli anni '30.

2.2.1 Il dibattito antico-nuovo

Il dopoguerra rappresenta un momento fondamentale nel dibattito sul rapporto tra architettura storica e architettura contemporanea prima ancora che in quello concernente il rapporto tra nucleo antico e città moderna (Giambruno, 2002). In effetti, dinanzi all’emergenza il dibattito sui centri storici, avviato da importanti figure come quella di Gustavo Giovannoni e consolidatosi negli anni ’30, venne per un momento accantonato a favore di una più accurata riflessione sulle modalità di intervento da adottare nei singoli edifici danneggiati[22]. Gli ingenti danni arrecati dai bombardamenti misero i maggiori teorici della conservazione dinanzi alla necessità di definire approcci teorici e operativi per guidare l’opera di ricostruzione, a partire dalla messa in discussione dei principi del restauro ufficializzati in importanti documenti nazionali e internazionali degli anni '30, primo fra tutti la Carta di Atene per il restauro dei monumenti storici (ICOMOS, 1931), seguita, nel nostro Paese, dalla Carta Italiana del Restauro del 1932.
Una delle più forti denunce nei confronti delle pressioni speculative che nel dopoguerra trasformarono il volto delle città in maniera irreversibile arrivò da Antonio Cederna. Nei suoi scritti, egli espresse tutta la sua preoccupazione per l’opera vandalica condotta dagli attori della ricostruzione nei confronti delle testimonianze del passato racchiuse non solo nelle emergenze monumentali ma più

[22] In ogni caso, tutte le operazioni di ricostruzione apportarono importanti modificazioni dei nuclei antichi i quali, in mancanza di strumenti urbanistici adeguati e di provvedimenti legislativi idonei a guidare la ricostruzione, subirono gli effetti di una grave speculazione edilizia.

in generale «(…) nel complesso contesto stradale ed edilizio, nell'articolazione organica di strade case, piazze, giardini, nella successione compatta di stili e gusti diversi, nella continuità dell'architettura "minore", che di ogni nucleo antico di ogni città costituisce il tono, il tessuto necessario, l'elemento connettivo, in una parola l'"ambiente" vitale» (Cederna, 1956, p. 4).
È evidente come in queste dichiarazioni Cederna non mettesse al primo posto gli episodi monumentali quanto l'architettura minore, assieme a tutti quegli elementi che concorrono alla costruzione dello spazio urbano e che appaiono i più minacciati dall'operazione di ricostruzione.
Al suo atto di denuncia seguirono concrete proposte per salvaguardare il patrimonio storico. In particolare, Cederna sostenne che il risanamento dei nuclei antichi non potesse prescindere da una politica che garantisse il risanamento del tessuto residenziale per migliorare le condizioni di vita dei residenti, la razionalizzazione del traffico e l'esclusione di funzioni incompatibili con la struttura insediativa storica, per le quali provvedere a realizzare razionali ampliamenti della città.
Infatti, egli riconobbe la specificità del centro storico come entità urbana incapace di assolvere a ruolo di centro direzionale e tanto meno di sopportare il carico del traffico legato al commercio e agli affari, inconciliabile con l'assetto delle antiche città.
Per questo propose razionali possibilità di ampliamento per insediare al di fuori del nucleo antico le nuove funzioni[23]. Tali considerazioni lo portarono a distinguere i due mondi, antico e nuovo, difficilmente integrabili, sia a scala urbana che edilizia: oltre a ritenere necessario distinguere la città storca dalla città moderna, Cederna si mostrò contrario all'inserimento dell'architettura moderna all'interno dei nuclei antichi.
Di contro, Roberto Pane scelse di osservare la città come organismo in continuo divenire ed espressione dei modi di vita di ciascuna società: non concependo alcuna cesura nella storia, egli ritenne che l'architettura moderna potesse relazionarsi con quella antica, consentendo così alla città di continuare ad assolvere al ruolo di palinsesto (Giambruno, 2002). Più precisamente, secondo Pane l'architettura contemporanea si sarebbe dovuta adeguare ai caratteri dell'ambiente storico, rispettandone altezze, volumi, scansioni e colori: i nuovi edifici avrebbero potuto sostituire quelli antichi purché rispettosi dei rapporti tra volumi e spazi aperti esistenti nella città storica (Abriani, 1985). Dunque, una attenta definizione dei perimetri del centro storico risultò prioritaria in quanto proprio all'interno di queste aree gli interventi si sarebbero dovuti adeguare ai rapporti suddetti.
In quegli anni, anche Ernesto Nathan Rogers assunse una posizione favorevole all'inserimento delle nuove architetture in ambiti storici. Tuttavia, a differenza di Pane, egli non tollerò alcuni limiti e imposizioni alla libera espressione progettuale. Piuttosto che arrivare a definire metodologie univoche che avrebbero ridotto l'atto progettuale a mero esercizio tecnico e di riproduzione di tipologie architettoniche prestabilite, egli propose la valutazione delle proposte di intervento caso per caso (Giambruno, 2002). Ovviamente, questo approccio avrebbe comportato una serie di problemi legati all'opinabilità delle valutazioni, così come avviene in contesti dove vigono sistemi di pianificazione caratterizzati da alti gradi di discrezionalità.
Pur consapevole dell'utilità della pianificazione urbanistica, Roger ritenne molto difficile, se non impossibile, la normazione del progetto architettonico, sostenendo che lo strumento del piano regolatore non dovesse arrivare a preordinare in maniera

[23] Iniziava a delinearsi la dimensione urbanistica della questione della salvaguardia dei centri storici e a interpretare il piano come lo strumento adatto a garantire l'equilibrio tra gli obiettivi di conservazione e le necessità di sviluppo e trasformazione dei vecchi centri.

dettagliata e vincolante l'attività dell'architetto e le azioni sui beni ma piuttosto lasciare che alcune scelte venissero maturate direttamente da coloro i quali hanno la responsabilità di attuare le previsioni[24]. Questo avrebbe consentito al progettista di eseguire gli studi e gli approfondimenti necessari per interpretare ciascuna situazione urbana ed elaborare la proposta di intervento. Il pensiero di Roger, condiviso anche da altri importanti architetti dell'epoca come Giovanni Michelucci, esprime chiaramente la spaccatura creatasi nel dopoguerra tra i progettisti e i teorici del restauro nell'impostare il rapporto con la preesistenza.

Sebbene non direttamente associabile al dibattito disciplinare animato dalle proposte favorevoli e contrarie all'inserimento di architettura contemporanea in ambiti storici, negli anni '50 in Italia iniziarono a maturare le basi di una nuova modalità di analisi e intervento sul costruito che ancora oggi definiamo "approccio tipologico". Sviluppato sulla base di acquisizioni teoriche maturate negli anni '50 dall'architetto Saverio Muratori, questo approccio ha avuto largo seguito in Italia, andando a informare il recupero dei centri storici sino ai nostri giorni.

Chiamato nel 1950 a tenere il corso "Caratteri distributivi degli edifici" presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (IUAV), Muratori si impegnò a definire un programma didattico che mettesse insieme le discipline tecniche e quelle storico-critiche, arrivando così a introdurre la "lettura tipologica" come nuova metodologia di studio e analisi dell'edilizia diffusa, specialmente dell'architettura minore (Fontana, 1991; Giambruno, 2002). L'obiettivo era quello riconoscere la specificità all'edilizia diffusa e conferirle dignità e autonomia proprio attraverso l'individuazione del tipo. Secondo il pensiero di Muratori, il concetto di tipo è innato nella cultura di un popolo ed esprime la propria idea dell'abitare; esso trascende da definizioni tecniche costruttive o di stile, e per questo deve essere puntualmente riscontrato nell'analisi del manufatto urbano. Il tipo «concentra sedimentate ragioni formali, funzionali, simboliche e può essere analizzato ricercando e analizzandone la concreta permanenza nel corpo dei tessuti storici. Il tipo, come sintesi a priori, resiste all'oggetto» (Fontana, 1991, p. 52).

Inoltre, la formulazione del tipo, in termini di dimensione, rapporto e proporzione, può avvenire soltanto in relazione alla città. Gli edifici possono essere tipizzati in base alla loro funzione, ai loro elementi strutturali, ai caratteri architettonici e alle loro modalità di aggregazione.

Il tipo costituisce anche il punto di partenza per la creazione di nuove forme, basate sulla identificazione della matrice strutturale originaria, che impone determinate restrizioni. Per questo la conoscenza della storia urbana diventa fondamentale per sviluppare le nuove trasformazioni in quanto solo nella storia possono essere rintracciate le matrici per guidare la pianificazione futura. La storia diviene "operante" proprio in quanto suggerisce le linee dello sviluppo, che non saranno altro che la modificazione del tipo stesso. Secondo questa accezione, le trasformazioni della fabbrica storica dovrebbero avvenire secondo un modello di sviluppo univoco, che di fatto nega la possibilità di discontinuità temporali e culturali nel manufatto urbano. Non a caso, nei piani tipologici la permanenza più significante è costituita dalle strade e dal tipo, considerati gli elementi strutturanti che permangono nel corso della vita di ciascun edificio e della stessa città. Per questo la salvaguardia dell'assetto urbano viene ancora prima di quella delle singole fabbriche (Giambruno, 2002).

[24] Roger espresse chiaramente il suo pensiero in occasione del convegno dell'INU tenutosi a Lucca nel 1957.

L’approccio tipologico è stato ampiamente adottato in Italia e i suoi principi sono rinvenibili anche in molti piani per i centri storici relativamente recenti[25].
Ad ogni modo, l'esperienza più rappresentativa dell'applicazione dei principi della scuola tipologica è certamente il piano per il centro storico di Bologna e il successivo PEEP redatto da Pierluigi Cervellati tra il 1973 e il 1978, che assunse il tipo edilizio come strumento di classificazione del costruito e come strumento per normarne gli interventi (Abriani, 1985). In questa esperienza, così come in quella di altri piani tipologici, il restauro è divenuto un “atto creativo” volto a mantenere o ripristinare la forma urbana attraverso la riproposizione delle tipologie edilizie riconosciute come modelli costitutivi della città (Giambruno, 2002).

2.3 Il riconoscimento dei centri storici come bene culturale da salvaguardare

A fronte dei primi risultati dell'attività di ricostruzione avviata nelle città italiane, spesso sfociata in operazioni di speculazione edilizia e urbanistica, che hanno aperto la strada a una vera devastazione del territorio nazionale, del suo patrimonio architettonico e paesaggistico, negli anni Cinquanta e Sessanta si iniziò ragionare sulle cause all'origine di questa deriva. A preoccupare non furono solo le modalità di intervento adottate per la ricostruzione ma anche il crescente processo di espansione edilizia disordinata sul territorio che iniziò a registrarsi alle soglie del boom economico.
Tale condizione di emergenza portò gli urbanisti dell'epoca a giudicare fallimentare il modello di pianificazione adottato sino ad allora, così come la politica di urbanizzazione promossa dal governo centrale.
Venne messa in discussione la forma e il contenuto del PRG così come introdotto dalla LUN, specialmente nelle sue prime e circoscritte applicazioni[26], e si riconobbe l'importanza di tornare a garantire nelle esperienze urbanistiche italiane i tre livelli di pianificazione (territoriale, comunale e particolareggiata).
Nel corso degli anni '50, in Italia crebbe una certa sensibilità popolare verso i temi della salvaguardia del patrimonio costruito e ambientale. Gruppi di cittadini e associazioni richiesero l’emanazione di provvedimenti legislativi che ne garantissero la tutela pubblica e ne limitassero la libera trasformazione. Al contempo, divenne sempre più palese l'importanza di inserire la questione della conservazione e valorizzazione dei **centri storici** all'interno dei piani urbanistici e lavorare sulla definizione di un quadro legislativo organico in materia di pianificazione e tutela.
L'evento simbolico che segnò il passaggio del concetto di tutela dalla scala architettonica a quella urbanistica fu il convegno di Lucca del 1957, sulla "Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale".
Tre anni dopo, il concetto venne ribadito in occasione del "Convegno Nazionale per **la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storico-artistici**" (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960) promosso da un gruppo di 8 Comuni (Ascoli Piceno, Bergamo, Erice, Ferrara, Genova, Gubbio, Perugia, Venezia), affiancato da parlamentari, architetti, urbanisti, giuristi e studiosi di restauro (ANCSA, 1960).

[25] Si pensi al Piano particolareggiato per la città di Palermo, del 1989, che propone lo schema del tipo per normare gli interventi sul costruito, divenendo quasi un ripristino di determinati momenti storici.
[26] In effetti, prima dell'emanazione del decreto del 1954 contenente il primo elenco dei comuni obbligati a redigere il PRG, la maggior parte dei centri italiani non si era ancora dotato dello strumento del piano regolatore generale così come previsto dalla legge del '42. Successivamente, la legge 18 aprile 1962, n. 176 concernente "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica popolare" definì un elenco dei comuni obbligati a dotarsi di un PRG in tempi definiti.

Nello stesso anno venne fondata l'Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici (ANCSA) che, a seguito del suddetto Convegno, stese "La Carta di Gubbio", una vera dichiarazione di principi sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici (Angiuli, 2015). Essa rappresenta il primo documento ad estendere ufficialmente il concetto di bene culturale dal singolo monumento al tessuto di edilizia minore e all'ambiente circostante, e a proporre una politica di "tutela attiva" dei centri storici.

Sin dai suoi primi enunciati, la Carta presenta la questione della salvaguardia e del risanamento dei centri storici come indispensabile premessa per lo sviluppo della città moderna. Per questo, il documento sottolinea la necessità di avviare un'opera di ricognizione e classificazione dei centri storici su tutto il territorio nazionale, indicandone le zone da salvaguardare e risanare, e richiama ad integrare gli obiettivi di tutela e valorizzazione dei centri storici all'interno dei Piani Regolatori comunali. Inoltre, propone i Piani di Risanamento Conservativo come principale strumento urbanistico per intervenire nel tessuto storico, invocando l'immediata disposizione di un vincolo di salvaguardia per sospendere qualsiasi intervento in tutti quei centri che non ne fossero dotati. Tali piani vengono presentati come «speciali Piani Particolareggiati di iniziativa comunale, soggetti ad efficace controllo a scala regionale e nazionale, con snella procedura di approvazione e di attuazione» (ANCSA, 1960). Si tratta quindi di Piani esecutivi volti a disciplinare gli interventi ammissibili sul suolo pubblico e privato, all'interno e all'esterno degli edifici, e da attuarsi mediante l'individuazione di comparti, ciascuno dei quali da intendersi come un'entità di insediamento e di intervento.

La Carta di Gubbio è fondamentale anche perché arrivò a stabilire chiari principi teorici e approcci da adottare negli interventi di risanamento conservativo[27], fornendo un importante riferimento per le esperienze di pianificazione del decennio e non solo.

Qualche anno dopo, i principi, gli obiettivi e gli indirizzi formulati dalla Carta furono ampiamente ribaditi nelle Dichiarazioni redatte dalla Commissione Franceschi nel 1967[28]. Al termine dei lavori, la Commissione illustrò chiaramente lo stato di abbandono e degrado del patrimonio monumentale, le numerose manomissioni irrispettose e speculative, le alterazioni e demolizioni di antichi nuclei e quartieri in nome del "rinnovamento edilizio", tutti fenomeni colpevoli della perdita non soltanto dei singoli manufatti di interesse storico e artistico ma anche del tessuto di

[27] «Rifiutati i criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, della demolizione di edifici a carattere ambientale anche modesto, di ogni "diradamento" ed "isolamento" di edifici monumentali attuati con demolizioni nel tessuto edilizio, ed evitati in linea di principio i nuovi inserimenti nell'ambiente antico, si afferma che gli interventi di risanamento conservativo, basati su una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico, devono essenzialmente consistere in:
a) consolidamento delle strutture essenziali degli edifici;
b) eliminazione delle recenti sovrastrutture a carattere utilitario dannose all'ambiente ed all'igiene;
c) ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali ed igieniche, dotate di adeguati impianti e servizi igienici, o altre destinazioni per attività economiche o pubbliche o per attrezzature di modesta entità compatibili con l'ambiente, conservando al tempo stesso vani ed elementi interni ai quali l'indagine storico-critica abbia attribuito un valore;
d) restituzione, ove possibile, degli spazi liberi a giardino ed orto;
e) istituzione dei vincoli di intangibilità e di non edificazione» (ANCSA, 1960).

[28] La *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio* (conosciuta anche come "Commissione Franceschini" dal nome del suo presidente, Francesco Franceschini) venne istituita con la Legge 26 aprile 1964 n. 310, su proposta del Ministro della Pubblica Istruzione. La Commissione terminò i lavori nel 1966. Gli Atti, i documenti e gli altri materiali prodotti dalla Commissione sono stati raccolti in tre volumi e pubblicati nel 1967 con il titolo "Per la salvezza dei beni culturali in Italia" (Roma, Casa Editrice Colombo).

architettura minore e della morfologia storica. Inoltre, nelle Dichiarazioni vennero denunciati i danni causati dallo sfrenato sviluppo urbanistico, e segnalata l'urgenza di introdurre misure di salvaguardia non solo per tutelare il patrimonio e gli insediamenti storici ma anche per migliorarne le stesse condizioni di vivibilità (Sanapo, 2001). Infatti, la Commissione introdusse una concezione di **bene culturale** che andava oltre il riconoscimento dei valori estetici a cui facevano riferimento le leggi del '39 e acquisiva maggiore consapevolezza storica-ambientale. Vennero considerati beni culturali tutte le tracce e strutture insediative storiche aventi "**valore di civiltà**". Con particolare riferimento alle aree urbane storiche, i **centri storici urbani** furono definiti come «quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimonino i caratteri di una viva cultura urbana», da salvaguardare «mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti), e definitive mediante Piani regolatori»[29].

Tale definizione si focalizza non solo sulla materia storica ma anche sulla sua componente immateriale, sulla "vitalità" necessaria per la stessa identità culturale del bene (Videtta, 2012). Inoltre, riprendendo i principi della Carta di Gubbio, la Commissione riconobbe l'importanza di ricondurre la materia dei centri storici all'interno della pianificazione urbanistica, e di individuare adeguati strumenti finanziari e operativi per avviare gli interventi di consolidamento, restauro e risanamento igienico sanitario delle strutture.

Toccò alla successiva Legge del 6 agosto 1967, n. 765, la c.d "legge ponte", "normare" questi importanti avanzamenti culturali sulla salvaguardia dei centri storici che, attraverso i provvedimenti emanati sul finire degli anni '60, entrarono a pieno titolo nella pianificazione urbanistica generale «siccome parti del territorio comunale aventi caratteri propri, oggetto di una ricognizione morfologica e tipologica» (Angiuli, 2015, p. 11).

La prima definizione normativa dei centri storici in Italia venne fornita proprio dalla "legge ponte", che all'art. 17 introdusse il vincolo di salvaguardia per gli **agglomerati urbani «di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale»**, all'interno dei quali, fino all'approvazione dello strumento urbanistico generale, sarebbero stati consentiti solo interventi di consolidamento e restauro, senza alterazione dei volumi, e vietata l'edificazione delle aree libere. La legge di fatto poneva un primo freno al libero intervento sul patrimonio costruito storico e all'attività edificatoria nei comuni sprovvisti di PRG.

Tuttavia, si trattava di una misura molto rigida, di un vincolo passivo, avverso al cambiamento, secondo un concetto di tutela conservativa vicino a quello introdotto dalle leggi Bottai. Inoltre, la stessa definizione proposta per le aree urbane storiche si riferiva più ai valori estetici, artistici, di pregevolezza e età propri delle leggi del '39 che non al significato che la Commissione Franceschini attribuì ai beni culturali, e quindi ai centri storici. Infatti, il concetto proposto dalla "legge ponte" non teneva conto dei valori intangibili propri di questi "tessuti culturali" e di quella "vitalità" che li distingue dagli altri beni culturali e ambientali (Videtta, 2012).

Al fine di indirizzare l'opera di identificazione degli "agglomerati urbani di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale" e di definizione dei relativi limiti topografici, una circolare del Ministero dei lavori pubblici del 28 ottobre 1967, n. 3210 introdusse più precisi criteri di selezione, indicando come degne di salvaguardia:

[29] Dichicarazione XL, Centri storici e loro tutela, in Atti della commissione Franceschini.

«a) **strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860**, anche in assenza di monumenti o edifici di particolare valore artistico;
b) **strutture urbane racchiuse da antiche mura** in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a);
c) **strutture urbane realizzate anche dopo il 1860**, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato».

Sempre di natura tipicamente urbanistica fu la definizione espressa nel D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 relativamente alla zona omogenea 'A', intesa come «le parti del territorio interessate da **agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale** o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi» (art. 2).
Il decreto fornì precise indicazioni sulla disciplina da adottare nelle diverse zone territoriali omogenee relativamente alla densità edilizia, all'altezza e alla distanza fra i fabbricati, ai rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e quelli riservati all'uso collettivo e alle pubbliche funzioni, comprese le aree da destinare a verde pubblico o a parcheggi[30].
È evidente come il particolare clima cultura consolidatosi attorno all'istanza di tutela del patrimonio costruito storico e del paesaggio italiano portò alla emanazione di importanti provvedimenti legislativi che di fatto consentirono di "istituzionalizzare" la categoria dei centri storici come bene culturale da salvaguardare.
Successivamente, la Carta italiana del Restauro del 1972 introdusse una definizione di centro storico vicina a quella di "complesso di edifici di interesse monumentale, storico o ambientale" piuttosto che a quella di opera d'arte complessiva (Colavitti, 2009), mentre la Carta italiana del Restauro del 1986 indicò anche gli strumenti operativi per l'intervento nei centri storici, in particolare i "Piani di conservazione integrata", da definire in coerenza alle previsioni del Piano Regolatore Generale.
Tra gli urbanisti di allora, Giovanni Astengo fu uno dei più attivi nell'affrontare la questione dei centri storici all'interno del più ampio dibattito sulle problematiche della pianificazione in Italia e offrì un prezioso contributo disciplinare in merito alle metodologie di analisi e intervento da adottare per il recupero dei quartieri storici degradati (e più in generale dei centri storici).
Nel 1966, egli curò i contenuti del lemma "Urbanistica" dell'Enciclopedia universale dell'arte. In quell'occasione, riprendendo i contenuti della Carta di Gubbio, Astengo propose di intervenire mediante complesse operazioni di "risanamento conservativo" concernenti il consolidamento delle parti autentiche degli edifici, l'eliminazione delle aggiunte recenti e dannose, l'adattamento dei locali a nuove destinazioni d'uso, la sistemazione degli spazi aperti dei centri urbani, il mantenimento delle attività commerciali e dei servizi nei quartieri antichi, l'eventuale inserimento di architettura contemporanea, qualora necessario, rispondente ai canoni dell'architettura del tempo. Ma a parte le questioni riguardanti "la materia" degli agglomerati storici, egli rimarcò l'importanza di allargare il campo d'indagine al rilievo stratigrafico interno ed esterno, alle analisi di tipo storico e sociologiche dell'insediamento attraverso «piani particolareggiati di complessi organici, inseriti a loro volta in piani urbanistici

[30] Ancora oggi, nell'articolazione del territorio comunale per settori omogenei, vige l'attribuzione della "zona A" ai centri storici, prevista dal d.m. del 1968, declinata con diversa formulazione nei piani più moderni.

d'assieme, che risolvano unitariamente i problemi di destinazione d'uso del traffico e che chiariscono la coerenza complessiva» (Astengo, 1966).
È evidente che Astengo individuasse nel PRG lo strumento di raccordo tra le istanze di tutela dei beni culturali e naturali e le esigenze di trasformazione e sviluppo. Questa fiducia nei confronti del piano urbanistico lo portò a elaborare con assoluta convinzione il Piano per la città di Assisi, considerato tra le migliori esperienze di pianificazione dei centri storici in Italia[31].

2.3.1 Il Piano Regolatore Generale di Assisi

Quella del PRG di Assisi rappresenta una delle più importanti esperienze dell'attività urbanistica di Giovanni Astengo. In quell'occasione infatti, egli ebbe l'opportunità di mettere in pratica i principi che andava maturando in merito al ruolo della pianificazione e dei suoi strumenti regolatori e attuativi per garantire un razionale sviluppo dei centri urbani e la salvaguardia e la valorizzazione degli agglomerati storici, da considerarsi in stretta relazione con il territorio circostante e le sue dinamiche di sviluppo sociale ed economico (Astengo, 1958; Dolcetta, Maguolo e Marin, 2015).
Nel 1955, nel ricevere l'incarico di redigere il PRG di Assisi e il "Piano particolareggiato per il concentrico", Astengo si propose di sviluppare un piano che fosse un progetto di città e territorio, ma soprattutto un progetto sociale, capace di migliorare le condizioni di vita delle persone.
Il Piano di Assisi viene considerato uno "strumento completo" non soltanto perché si estende a tutto il territorio comunale ma anche perché si sofferma ad analizzarlo nelle sue componenti insediative, storico-culturali, ambientali, sociali ed economiche, definendone precise proposte progettuali.
Astengo dedicò due anni di intenso lavoro per studiare e pianificare il territorio comunale della storica città umbra alle varie scale, da quella generale a quella particolare. L'eccezionale quantità e qualità di studi condotti e progetti elaborati fanno di questi piano un «monumento indiscusso della cultura urbanistica europea» (Dolcetta, Maguolo e Marin, 2015, p.35) oltre che il perno della carriera da urbanista di Giovanni Astengo. Il Piano è diretta espressione del ricco profilo culturale del progettista, del suo sentito impegno civile e professionale che lo porta a studiare le pietre e le persone con la convinzione che il progetto della città debba costituire l'occasione per costruire un progetto sociale e civile, espressione di un'idea alta di democrazia.
Agli occhi del progettista, quello di Assisi è un contesto di eccezionale valore paesaggistico, un perfetto connubio tra ambiente naturale e costruito, dai caratteri unici ancora manifesti, ma all'interno del quale una componente sociale vive in condizioni economiche compromesse. Sono questi gli aspetti fondamentali che Astengo mette in luce nel corso dei suoi studi e che porta al centro del suo progetto di "salvaguardia" e al contempo di "rinascita" del territorio. Le due parole chiave descrivono chiaramente l'approccio integrato che permea il Piano consentendone una coerenza costante tra obiettivi e azioni.

[31] Tra i principali PRG dell'epoca si ricordano quello di Assisi redatto da Giovanni Astengo (1955), quello per Siena affidato a Piero Bottoni, Aldo Lucchini e Luigi Piccinato (1953-58), e quello di Urbino redatto da Giancarlo De Carlo (1958-64).

Il Piano si articola in 4 fondamentali temi di lavoro (Astengo, 1958):

a) Analisi dello stato di fatto
b) La città entro le mura
c) Programma degli interventi e il Piano generale
d) Piani particolareggiati.

L'analisi dello stato di fatto *a)* è volta a descrivere il territorio nelle sue componenti spaziale, economica e sociale.
Astengo dedicò molto tempo alla lettura "percettiva" del territorio, attraverso la quale cercò di cogliere e interpretare i caratteri peculiari del luogo, la sua identità più profonda, i segni nascosti e le potenzialità inespresse. Allo stesso tempo, egli portò avanti uno studio più rigoroso e scientifico sulla struttura fisica della città e le sue dinamiche demografiche ed economiche, servendosi dei censimenti e dei dati statistici esistenti e, laddove necessario, integrando l'apparato conoscitivo con questionari utili a definire con maggiore chiarezza le dinamiche dei diversi settori economici presenti sul territorio[32], le condizioni di lavoro della popolazione, la qualità dei servizi e delle strutture.
Questo dettagliato quadro conoscitivo divenne fondamentale non solo per definire le previsioni di crescita ed espansione dell'abitato, ma anche per delineare e legittimare una strategia di sviluppo futuro complessiva, realistica e coerente con le potenzialità offerte dal territorio.

Per la "città entro le mura" *b)*, tema centrale della proposta di piano, Astengo condusse un'indagine storica attraverso la lettura di documenti, carte e fotografie storiche, volta a ricostruire il processo di stratificazione del tessuto urbano e del sistema degli spazi aperti. L'analisi riconobbe il periodo storico predominante nel processo di costruzione della città, quello medievale, ma anche le successive fasi che in maniera più o meno accentuata incisero sugli equilibri spaziali dell'ambiente urbano[33].
Convinto della necessità di definire con chiarezza qualsiasi azione futura, egli eseguì una valutazione critica dei singoli edifici al fine di conoscerne lo stato di conservazione, i valori architettonici, l'eventuale presenza di superfetazioni o restauri causanti l'alterazione dei caratteri stilistici e strutturali[34].
La metodologia adottata per la classificazione del patrimonio secondo determinati valori individuali o d'insieme costituisce ancora oggi un grande insegnamento di Astengo: la carta tecnica inerente il "Censimento dei valori architettonici e urbanistici" della città entro le mura (Fig. 4), la base su cui definire gli interventi ammissibili, rappresenta «uno dei capitoli fondativi dell'urbanistica italiana» che ha

[32] Egli si soffermò a studiare le potenzialità del settore turistico, indicandone alcune strategie per uno sviluppo di qualità. Inoltre, riconoscendo il territorio rurale come una risorsa fondamentale per l'economia umbra degli anni Cinquanta, egli portò avanti uno straordinario lavoro di ricognizione dell'uso del suolo e ne propose interessanti progetti di valorizzazione.
[33] Astengo ritenne che gli interventi eseguiti a partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento siamo stati in gran parte incoerenti e distruttivi. Il riferimento era alle numerose riproduzioni stilistiche, ai sopralzi e ai "fuori scala" irrispettosi (per volume, altezza e materiali) del profilo coerente della città medievale. Per questo il suo piano adottò una linea "intransigente", in maniera tale da garantire il massimo rispetto del patrimonio storico e culturale della città entro le mura e più in generale del territorio e del paesaggio circostante.
[34] Astengo studiò il prodotto di tutti i periodi storici e riconobbe il valore architettonico anche al patrimonio databile ad epoche successive a quella medievale.

potuto disporre, dopo di allora «di un metodo, una scala di valori, un lessico, un sistema di rappresentazione codificati» (Dolcetta, Maguolo e Marin, 2015, p. 220).

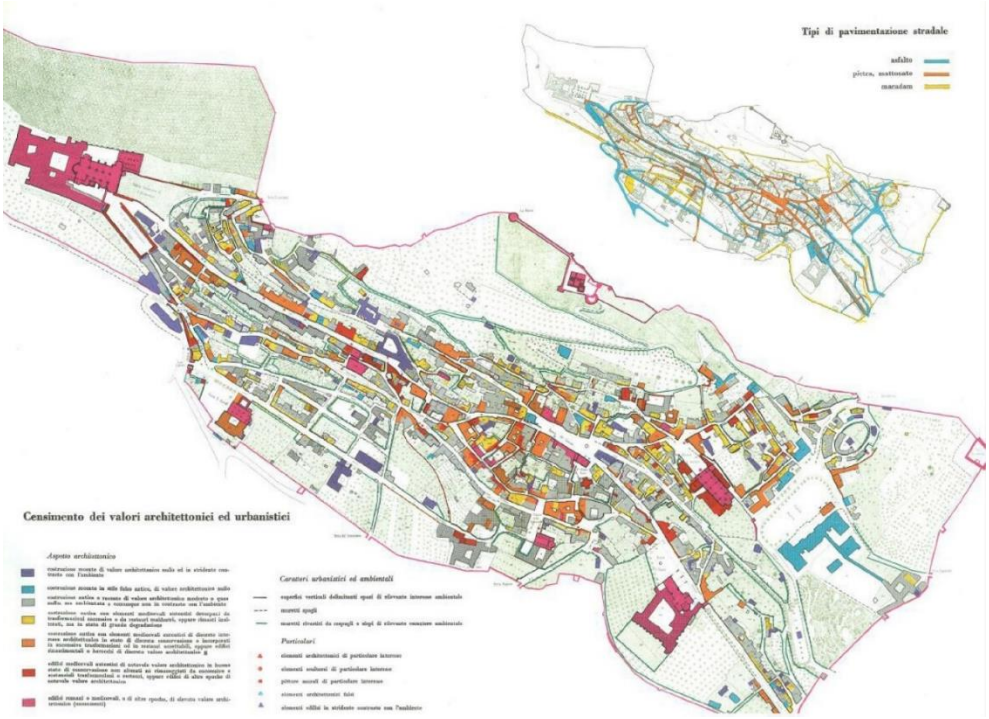


Fig. 4 - Nella carta tecnica relativa al “Censimento dei valori architettonici e urbanistici” ogni edificio è valutato in relazione al contesto. Sono individuate: le costruzioni “in stridente contrasto con l'ambiente” e quelle 'in stile falso antico” di “valore architettonico nullo”; quelle antiche o recenti di “valore architettonico modesto” o “quasi nullo” ma “ambientate” o “non in contrasto con l'ambiente”; costruzioni antiche con “elementi medioevali autentici” oggetto di restauri maldestri o conservatesi inalterate ma versanti in condizioni di degrado; costruzioni antiche ed edifici rinascimentali e barocchi di “discreto valore architettonico”; costruzioni medievali autentiche in buono stato di conservazione e edifici di altre epoche di “notevole valore architettonico”; infine edifici romani o medioevali, o di altre epoche, di “elevato valore architettonico” definiti come “monumenti”.
Fonte: (Astengo, 1958).

L'indagine non si limitò alle condizioni "esterne" della fabbrica ma si spinse ad esaminare anche le condizioni interne (igieniche e strutturali) delle abitazioni e la situazione morale delle stesse famiglie insediate, evidenziando una costante relazione tra "lo stato di salute" dell'abitato e quello della sua popolazione e, dunque, l’importanza di coordinare gli interventi di risanamento e restauro con le misure di natura economica e sociale per garantire un'efficace azione di recupero del patrimonio storico.

A partire da queste prime considerazioni, il Piano Generale *c)* si propose due principali obiettivi fortemente interrelati: lo sviluppo economico e sociale del territorio da un lato, e la salvaguardia della città storica e il risanamento fisico e sociale delle zone degradate dall'altro.
Per quanto riguarda la città antica entro le mura, il Piano disciplina tutte le componenti del paesaggio urbano storico introducendo prescrizioni di carattere generale, concernenti la limitazione e una più attenta gestione del traffico all'interno

dell'antico nucleo, la destinazione di determinate aree ad uso pubblico, ma anche l'imposizione di due importanti vincoli sugli edifici esistenti e in progetto. Si tratta del vincolo di *"non altius tollendi"* per gli edifici esistenti, al fine di salvaguardare il carattere proprio della struttura medioevale, e del vincolo di *"non aedificandi"* per le aree libere nella città entro le mura, ad eccezione di quelle individuate dal piano come aree da destinare ad edilizia residenziale e per le quali si prevede l'elaborazione di determinati Piani Particolareggiati. Il vincolo di non edificabilità fu esteso anche al territorio intorno alle mura per un raggio di 2 km. Il Piano Generale rimanda una più dettagliata pianificazione della città entro le mura a un Piano Particolareggiato.

Le "azioni progettuali", sviluppate in stretta relazione con l'analisi dell'assetto generale del territorio, vengono sviluppate nei seguenti strumenti attuativi *d)*:
-il Piano particolareggiato n. 1 relativo alla città entro le mura;
-il Piano di comparto del quartiere di Porta Perlici;
-il Piano particolareggiato n. 2 relativo ai quartieri fuori Porta Nuova (un'area di espansione ad est del centro storico).

Il *Piano Particolareggiato n. 1: città entro le mura*, previsto dal Piano Generale per regolare gli interventi all'interno dell'antico nucleo, venne predisposto insieme allo strumento di carattere generale, in maniera tale da scongiurare il rischio di ulteriori manomissioni e interventi irrispettosi. Esso si concentra su tre principali temi: spazi pubblici, viabilità, restauro e risanamento.
Andando con ordine, il Piano si propose di trovare una soluzione all'improprio utilizzo degli spazi antistanti i principali monumenti della città, che da luoghi di incontro e di contemplazione erano diventati meri spazi di sosta per le automobili, perdendo il loro originario ruolo e significato. Per questo le azioni progettuali sullo spazio aperto riguardano la sistemazione delle piazze antistanti i complessi monumentali attraverso il rifacimento della pavimentazione o la sostituzione a prato (ampiamente utilizzata in passato e considerata da Astengo la migliore soluzione per valorizzare i monumenti), la riorganizzazione della viabilità storica attraverso la demolizione e ricostruzione di edifici e la costruzione di autorimesse.
Ad ogni modo, Astengo non si concentrò sulla conservazione e sulla valorizzazione delle sole emergenze monumentali: egli attribuì alla città storica valore "documentale", di testimonianza delle varie epoche trascorse. Per questo le principiali azioni progettuali sul costruito riguardano il risanamento e il restauro dell'intera città storica, oltre che la realizzazione di nuovi complessi residenziali e attrezzature pubbliche (mercato, macello, giardini, parchi).
Il Piano Particolareggiato e le norme tecniche di attuazione definiscono in maniera precisa e puntuale gli interventi ammessi sugli edifici, al fine di evitare il ripetersi dei restauri dannosi. Il principio alla base delle indicazioni di progetto è quello espresso dalla Carta di Atene del 1931 in materia di restauro, che al punto II richiama a «rispettare l'opera storica ed artistica del passato, senza proscrivere lo stile di alcuna epoca».
Astengo rifiutò l'ipotesi di riportare la città a una condizione due-trecentesca, preferendo il "gusto" del proprio tempo per le eventuali nuove realizzazioni[35].
Il piano particolareggiato individua alcune aree per l'inserimento di nuovi edifici residenziali entro le mura, predisponendo dettagliate norme per guidare gli interventi. A queste si aggiungono altre due zone da destinare a complessi

[35] Astengo stabilì "l'assoluta interdizione all'impiego di elementi stilistici" nei nuovi interventi.

residenziali ai margini della città murata, per le quali Astengo predispone un Piano Particolareggiato. Anche in questo caso, la volontà fu quella di controllare il progetto sino al dettaglio senza lasciare nulla al caso.
Proprio per questa capacità di spaziare dal generale al particolare, quello di Assisi è considerato un Piano "completo" e di indubbia qualità sia nei contenuti conoscitivi che in quelli progettuali.
Tuttavia, la città non seppe cogliere questa opportunità: il Piano Regolatore Generale, presentato in consiglio comunale nel 1957 e adottato nel 1958 (stralciando alcune previsioni del piano particolareggiato) venne annullato dalla successiva giunta che scelse di affidare l'incarico a un nuovo progettista.
Dal momento dell'annullamento del Piano di Astengo la città, che nel frattempo poté godere dei fondi della legge speciale, si trasformò e crebbe in maniera disordinata.
Nel 1962, dopo quasi dieci anni dal primo incarico, Astengo venne richiamato dalla nuova giunta comunale per la revisione del piano regolatore e dei piani di dettaglio per le aree di espansione. Egli trovò una situazione molto diversa che richiese grande impegno per riparare ai danni commessi. Dovette correggere alcune previsioni in merito alle aree di espansione, e ripropose la sua linea di pensiero sulla disciplina della città storica, vietando interventi di nuova edificazione sia pubblica che privata su spazi aperti e giardini e esortando a mantenere vivo il tessuto storico garantendo l'offerta dei servizi necessari. Il nuovo piano regolatore venne consegnato al Consiglio comunale nel marzo del 1967. Lo strumento venne adottato nel 1969, ma per l'approvazione da parte del Ministero dei LL.PP si dovette attendere altri tre anni.

2.4 Il valore sociale ed economico del patrimonio costruito esistente

Il forte processo di urbanizzazione in atto nel corso degli anni '50 e '60 introdusse due importanti questioni all'interno del dibattito sulla salvaguardia dei centri storici: una inerente le trasformazioni urbane avviate dalle forze di mercato, che sollecitarono a prestare maggiore attenzione per la salvaguardia del tessuto sociale, oltre che di quello edilizio; l'altra concernente gli "squilibri territoriali" generati dalle politiche di crescita urbana, che fece avanzare l'istanza del rinnovo e del riuso dell'esistente per impostare un nuovo modello di sviluppo volto a ripristinare un corretto equilibrio tra centro e periferia.
Andando con ordine, negli anni '70 si consolidò il principio secondo cui il **centro storico** non è soltanto un **bene culturale**, come affermato dalla Commissione Franceschini, ma anche un **bene economico**, nel senso più ampio del termine, «come un patrimonio disponibile per l'intera società; un patrimonio in sé e per sé, ma anche con una più o meno potenziale capacità di "rendita" sia in termini finanziari, sia in termini di uso sociale» (Gabrielli, 1993, 18). Il seminario di studi dell'ANCSA svoltisi a Gubbio nel 1970, dal titolo "Per una revisione critica del problema dei centri storici", espresse tale principio dichiarando che il patrimonio non è solo una testimonianza della cultura dei popoli ma può anche contribuire al miglioramento della vita e allo sviluppo sociale ed economico dei territori.
In quegli stessi anni, iniziarono a essere più evidenti gli effetti dei meccanismi economici e di mercato in atto anche e soprattutto nei centri storici. I processi di terziarizzazione e sostituzione edilizia, uniti al fenomeno dell'espulsione degli abitanti meno abbienti, portarono a considerare il centro storico come un bene economico da sottrarre a queste dinamiche distruttive. Infatti, la diffusa modificazione delle destinazioni d'uso originarie per accogliere attività più redditizie

non solo richiese operazioni di trasformazione e sostituzione del costruito, ma determinò anche una modifica sostanziale del tessuto sociale.
Il particolare clima politico e culturale degli anni '70 consentì lo sviluppo di proposte innovative per invertire questa tendenza. Fra le più importanti iniziative dell'"urbanistica riformista" (Campos Venuti, 1987 e 1991; Piccinini, 2013) vi fu quella di rispondere alla domanda di alloggi per i ceti sociali più deboli attraverso il risanamento e la manutenzione degli edifici nella città storica[36].
In particolare, si richiese che una parte dei finanziamenti destinati alla realizzazione dei Piani per la nuova edilizia economica e popolare (PEEP), introdotti con la Legge 18 aprile 1962, n. 167 recante "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare", fosse riservata agli interventi nei quartieri popolari dei centri storici. Su questa linea si inserì anche la particolare interpretazione data alla successiva "Riforma della casa" (Legge 22 ottobre 1971, n. 865 concernente "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica")[37].
Intanto, in occasione del VI Convegno Nazionale dell'ANCSA svoltisi a Bergamo nel 1971, si iniziò a ragionare sulla convenienza economica e sociale del recupero del patrimonio edilizio dei centri storici rispetto agli interventi di nuova costruzione (Gabrielli, 1993). La scelta di affiancare le istanze di salvaguardia a quelle di natura sociale ed economica gettò le premesse per lo sviluppo del principio della "conservazione integrata", espresso a livello internazionale dalla Carta Europea del Patrimonio Architettonico del 1975. Il discorso è strettamente connesso a quello della gestione del rapporto tra conservazione e trasformazione del manufatto urbano.
In questo decennio si consolidò un importante dibattito in merito ai principi guida e ai metodi per intervenire sul costruito, che portò ad assumere approcci alle volte antitetici, da quello tipologico adottato da Cervellati nel PEEP per il centro storico di Bologna[38], a quello più flessibile e aperto a maggiori sperimentazioni adottato dal gruppo guidato da Carlo Aymonino per il piano per il "Centro città" di Pesaro.
Ad ogni modo, come precedentemente affermato, la questione del centro storico venne affrontata anche all'interno della problematica degli "squilibri territoriali" generati dalla politica di sviluppo degli anni '50 e '60. Si prese sempre più coscienza

[36] La questione era già stata affrontata nella Carta di Gubbio del 1960. Nell'analizzare la questione dei centri storici, il documento si preoccupava di proporre strumenti e precise modalità per intervenire negli antichi tessuti (i Piani di Risanamento Conservativo), prestando particolare attenzione anche agli aspetti sociali: «Si afferma che nei progetti di risanamento una particolare cura deve essere posta nell'individuazione della struttura sociale che caratterizza i quartieri e che, tenuto conto delle necessarie operazioni di sfollamento dei vani sovraffollati, sia garantito agli abitanti di ogni comparto il diritto di optare per la rioccupazione delle abitazioni e delle botteghe risanate, dopo un periodo di alloggiamento temporaneo, al quale dovranno provvedere gli Enti per la edilizia sovvenzionata; in particolare dovranno essere rispettati, per quanto possibile, i contratti di locazione, le licenze commerciali ed artigianali, ecc., preesistenti all'operazione di risanamento».
[37] La Legge 22 ottobre 1971, n. 865 destinava risorse per interventi di risanamento del patrimonio abitativo appartenente allo Stato o agli enti di edilizia economica, ma anche degli alloggi di proprietà privata. Potevano essere finanziati interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi nei centri storici. Inoltre, il provvedimento introduceva la possibilità di procedere all'esproprio di aree e immobili all'interno dei centri storici per destinazioni di uso pubblico. Interpretando le aree destinate alla residenza come un pubblico servizio, il provvedimento venne utilizzato per legittimare l'applicazione dell'esproprio per pubblica utilità in quelle stesse aree per consentirne il risanamento. È questo l'approccio che venne utilizzato per l'elaborazione del piano particolareggiato di Bologna da parte di Pier Luigi Cervellati nel 1973.
[38] Nell'esperienza italiana del recupero, il restauro conservativo venne esteso all'intero organismo città sulla base di una equivoca attribuzione del carattere di intangibilità della memoria a tutta l'edilizia storica, senza impostare una più precisa articolazione dei giudizi di valore e degli interventi di recupero ammissibili, sfociando spesso in forme di ripristino tipologico, direttamente ascrivibili alle metodologie di intervento adottate per il patrimonio monumentale (Aristone e Palazzo, 2000).

del fatto che la salvaguardia dei centri antichi dipende dalle scelte operate alla scala urbana e territoriale e, soprattutto, dalle necessarie modifiche da apportare ai principi che regolano lo sviluppo urbano.
Il rinnovamento degli ambiti storici e l'adeguamento e il riutilizzo del patrimonio costruito esistente apparve estremamente funzionale ad affermare un nuovo modello di sviluppo orientato al "riequilibrio territoriale" (all'equilibrio tra la città e il suo interno). L'idea di promuovere un "ritorno al centro" e limitare l'ulteriore espansione della città venne espressa con chiarezza anche da Pier Luigi Cervellati (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977), che considerava il "rinnovo urbano" come una irrinunciabile istanza per modificare i principi alla base del modello di sviluppo e limitare l'ulteriore crescita della periferia urbana:

«Non si conserva la città del passato perché bella o storica, anche se essa rappresenta ancora la parte urbanisticamente più valida di tutto l'aggregato urbano attuale, ma proprio perché questa conservazione si pone in primo luogo quale riflessione ai sistemi tradizionali dell'allargamento urbano» (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977, 9).

L'espressione "rinnovo urbano" si riferisce a quell'insieme di interventi atti a conservare e recuperare ad un uso adeguato e contemporaneo le strutture edilizie obsolete prima ancora di dover ricorrere alla loro demolizione e sostituzione. Secondo Cervellati, gli interventi di adeguamento e miglioramento degli agglomerati urbani esistenti avrebbero dovuto precedere qualsiasi altro progetto di nuova costruzione e ampliamento della città, dannoso anche dal punto di vista sociale:

«Con il diffondersi degli aggregati urbani si accentuano gli squilibri territoriali, si contribuisce ad aumentare il divario tra zone ricche e zone povere, si alterano i rapporti sociali preesistenti, si perpetua -seppure in forme diverse - il consumo del territorio, considerato risorsa infinita, indistruttibile» (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977, 16).

Sono tutti principi, ancora oggi attualissimi, che Cervellati cercò di mettere in pratica nell'esperienza del Piano per il centro storico di Bologna del 1969.
Il particolare quadro politico degli anni '70 portò a emanare la legge n.456 del 5 agosto del 1978, recante "Norme per l'edilizia residenziale". Essa rappresenta un traguardo molto importante per quanto riguarda la gestione degli interventi di recupero del patrimonio edilizio in quanto introdusse lo strumento dei Piani di Recupero: secondo il provvedimento, i comuni avrebbero dovuto provvedere, in fase di elaborazione del piano regolatore generale, a individuare le zone destinate o da destinare alla residenza e agli usi ad essa strettamente connessi dove, a causa delle particolari condizioni di degrado, si rendesse necessario procedere al «recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso» (art. 27). Inoltre, la legge definì il sistema delle categorie di intervento, secondo una progressione che procede dalle azioni più leggere e ordinarie (manutenzione ordinaria e straordinaria) a quelle più complesse e onerose (ristrutturazione edilizia e urbanistica) (art.31). Tale articolazione caratterizza ancora oggi la disciplina degli interventi sul patrimonio costruito storico in Italia.

2.4.1 Il piano per il centro storico di Bologna

Il Piano per il Centro Storico di Bologna e il successivo PEEP, redatti da Pier Luigi Cervellati rappresentano un momento fondamentale per la storia urbanistica della città e non solo (Comune di Bologna, Assessorato all'edilizia pubblica, 1972; Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977; Giambruno, 2002).
In questa occasione sono stati definiti principi guida in materia di governo del territorio (attraverso la promozione di politiche per il recupero e il riuso dell'esistente per limitare l'espansione insediativa) e di pianificazione per la salvaguardia e la valorizzazione dei centri storici (attraverso l'integrazione dell'istanza sociale nel processo di pianificazione al fine di migliorare le condizioni di vita degli abitanti). A ciò si aggiunga l'originale impostazione metodologica adottata per la realizzazione degli obiettivi che ha visto sperimentare l'integrazione di strumenti e politiche non riguardanti direttamente i centri storici. La novità dell'esperienza di Bologna sta nell'aver applicato per un'operazione di risanamento conservativo a scala urbana (centro storico) due provvedimenti legislativi pensati principalmente in funzione della costruzione di nuove abitazioni nelle periferie urbane. Si tratta della Legge 18 aprile 1962, n. 167 e della Legge 22 ottobre del 1971, n. 865 (detta anche "Riforma della casa"), a cui è stata data un'interpretazione che ha consentito di dare operatività al Piano. Infatti, interpretando le aree destinate alla residenza come un pubblico servizio, il provvedimento n. 865/1971 venne utilizzato per legittimare l'esproprio per pubblica utilità in quelle stesse aree per consentirne il risanamento.
Sono queste le ragioni che hanno reso l'esperienza di Bologna un caposaldo dell'urbanistica italiana e un modello ampiamente dibattuto a livello internazionale.
Il "Piano per il Centro Storico - Variante al Piano Regolatore Generale (1969)" impresse una reale svolta nella pianificazione urbanistica della città, sino ad allora regolata da piani urbanistici che nel complesso si dimostrarono poco attenti alla salvaguardia del patrimonio storico.
A partire dal primo piano regolatore di Bologna del 1889, seguito da quello del 1937 e dal successivo piano di ricostruzione del 1948, sino al piano regolatore generale del 1958, i principali strumenti urbanistici adottati permisero operazioni di sventramento e ristrutturazione dell'antico tessuto edilizio, nonché la sostituzione di interi brani di città con nuovi quartieri moderni e funzionali. Anche il piano regolatore del 1958 limitò l'azione di tutela ai singoli monumenti architettonici vincolati ai sensi dell'ex legge 1089 del 1939.
La questione della salvaguardia e del recupero delle parti più degradate del centro storico iniziò ad essere affrontato agli inizi degli anni '60, quando Leonardo Benevolo venne incaricato di svolgere una ricerca sul centro storico finalizzata a definire proposte normative e metodologie di intervento per garantirne la conservazione attiva. Qualche anno dopo venne approvata la "Variante al piano regolatore generale" (1965). Infine, a queste prime iniziative seguì la redazione del "Piano per il Centro Storico - Variante al Piano Regolatore Generale" (1969) e il successivo PEEP (1973) da parte di Pier Luigi Cervellati.

Piano per il Centro Storico - Variante al Piano Regolatore Generale (1969)
Il percorso che portò all'adozione del nuovo strumento urbanistico fu mosso dalla volontà di contrastare gli effetti generati dal processo di crescita urbana e al contempo di definire adeguate misure di salvaguardia per il patrimonio storico, artistico e ambientale. A partire da questi presupposti, il piano si propone determinati obiettivi politici e culturali:

«conservazione e riattivazione del tessuto storico, riqualificazione della funzione residenziale all'interno del centro, sviluppo dei servizi sociali, culturali, rappresentativi e commerciali per l'intera area metropolitana, dotazione dei servizi primari per i residenti, sviluppo delle attività universitarie, arresto dei processi di graduale occupazione di aree ed edifici da parte di attività terziarie private» (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977, p. 104).

Dunque, accanto all'azione sugli edifici, si propone di avviare un'incisiva azione sui contenuti sociali delle operazioni di trasformazione.
Per quanto riguarda gli interventi sulla struttura fisica, l'elaborazione della Variante al PRG richiese prima di tutto l'individuazione del "perimetro" del centro storico.
A seguito di una attenta analisi storico-urbanistica e architettonica del tessuto urbano, si fece coincidere il centro storico di Bologna con un'ampia zona compresa all'interno dei viali di circonvallazione (corrispondenti alla cerchia muraria del XIV secolo), alla quale si aggiunsero altri sei ambiti esterni ad essa contigui[39]. Tutta l'area venne articolata in due sottozone, denominate A e B. La prima comprende il nucleo antico stratificatosi entro le mura dell'XI secolo e alcune parti di città sviluppatasi tra queste e la cerchia rinascimentale, caratterizzate da tessuto storico ancora ben riconoscibile e praticamente integro; la seconda coincide con quelle parti di città soggette agli interventi previsti dal Piano del 1889 e dal successivo Piano del 1948, caratterizzate da un patrimonio architettonico risalente al periodo a cavallo del Novecento. Per questi due grandi ambiti del centro storico, il Piano definisce differenti norme tecniche di attuazione: misure di "conservazione" per la sottozona A, e interventi di "ristrutturazione" per la sottozona B.
All'interno della zona A, individua 13 comparti urbanistici accomunati per caratteri morfologici, tipologici e strutturali degli edifici, per lo stato di conservazione, gli obiettivi urbanistici, la destinazione d'uso e la conduzione sociale della popolazione insediata[40]. Ogni comparto a sua volta è organizzato in sub-comparti, ed infine in unità minime di intervento edilizio.
Entrando nello specifico delle scelte progettuali, la definizione degli interventi ammissibili nel tessuto storico è strettamente legata ai risultati dell'attenta "indagine sui valori storici" affidata a Leonardo Benevolo. Questo studio, volto all'analisi delle forme del costruito e al loro modo di aggregarsi a scala urbana, assunse le tipologie edilizie come unità di misura di questo processo e elementi fondamentali per il processo di progettazione architettonica[41].
La classificazione degli edifici antichi venne fatta in base ai valori storici e ambientali e soprattutto alle caratteristiche strutturali e tipologiche. La conoscenza delle caratteristiche strutturali e tipologiche dell'intero aggregato storico consentì di definire una normativa precisa per la gestione e il controllo delle nuove destinazioni d'uso compatibili, nel rispetto assoluto dei principi del restauro e del risanamento conservativo.
Il Piano individua quattro principali categorie tipologico-funzionali[42] (gli edifici sono classificati in base all'originaria funzione svolta), ognuna delle quali suddivisa

[39] Si tratta di appendici e borghi antichi esterni alle porte di Saragozza, San Mamolo, Castiglione, Maggiore, San Vitale e San Domenico, da intendersi come parte integrante dell'agglomerato stesso.
[40] I 13 comparti urbanistici di risanamento coincidevano con le zone caratterizzate da un forte esodo della popolazione oltre che da un alto grado di decadimento fisico e igienico delle abitazioni.
[41] Il Piano per il centro storico e il successivo PEEP sviluppano il concetto di "tipo edilizio" rimarcandone la stretta relazione tra questo e la forma urbana.
[42] «La tipologia edilizia è nata da una serie di funzioni dell'abitare umano (cioè da una costanza di modi e di tipi del vivere che si è concretizzata in edifici analoghi) che, in riferimento alla loro reciproca

in sottocategorie, e ne indica le possibili destinazioni d'uso in base alle particolari caratteristiche strutturali, formali e spaziali, in maniera tale da limitarne il più possibile le modifiche[43].
Il programma globale della "conservazione fisica" è articolato in 5 categorie di intervento: il Piano prevede interventi di restauro con vincolo assoluto o parziale per di edifici di notevole valore storico e artistico per i quali è necessaria la conservazione integrale, in alcuni casi anche della destinazione d'uso (vincolo assoluto); il risanamento e il ripristino conservativo, che estende la conservazione a tutti gli elementi esterni e alle caratteristiche strutturali e funzionali di edifici di notevole valore storico e artistico (strutture edilizie tipiche delle zone signorili e delle zone artigianali e commerciali); la ristrutturazione con vincolo parziale per quegli edifici in cui l'interesse primario è la conservazione degli elementi esterni[44], a causa delle sostanziali modifiche del tipo al suo interno; la ricostruzione o la demolizione senza ricostruzione per quegli edifici per i quali non è richiesta la conservazione.

PEEP per il centro storico di Bologna (1973)
Il piano per l'edilizia economica e popolare relativo a centro storico di Bologna[45] adottato nel 1973 rappresenta il primo esempio di integrazione tra politiche della casa e politiche di salvaguardia dei nuclei antichi al fine di arginare il fenomeno dell'allontanamento dal centro storico dei gruppi sociali meno abbienti.
L'innovativa proposta di redigere un PEEP nel centro storico della città fu fortemente sostenuta da Pier Luigi Cervellati che per altro, a partire dal 1970 ricoprì anche la carica di Assessore all'Edilizia Pubblica e Privata del Comune di Bologna[46].
In una relazione presentata al consiglio comunale nel 1972 (Comune di Bologna, Assessorato all'edilizia pubblica, 1972), patendo da una considerazione sui grandi

organizzazione e al loro significato, si sono legate secondo una determinata forma spaziale e aggregazione strutturale, il cui aspetto edilizio può chiamarsi chiesa, convento, palazzo, casa di abitazione, ospedale» (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977, p. 119).
Le quattro categorie individuate dal piano sono:
A: i grandi contenitori architettonici complessi (chiese, conventi, ecc.) per i quali si prevede destinazione pubblica o collettiva, a livello di quartiere e urbano;
B: i piccoli contenitori assimilabili alla tipologia del palazzo aristocratico e borghese da destinare a funzioni di rappresentanza e culturali, pubbliche o private;
C: gli edifici privati con particolari caratteristiche tipologiche e organizzative dell'assetto urbano, espressione della cultura popolare, da destinare prevalentemente a uso residenziale privato e collettivo;
D: edifici privati con caratteristiche tipologiche derivate da variazione di tipi superiori o privi di caratteri peculiari da adattare a residenza.
Il controllo delle destinazioni d'uso sulla base delle tipologie edilizie rappresenta un elemento innovativo delle norme di attuazione.
[43] Sulla base della classificazione tipologica degli edifici e delle loro modalità di aggregazione viene definita una normativa di intervento e delle destinazioni d'uso compatibili nel rispetto del principio del restauro e del risanamento conservativo.
[44] L'obiettivo del Piano è quello di garantire la permanenza della tipologia edilizia e urbana attraverso il rispetto dei volumi e del rapporto che l'edificio instaura con l'ambiente urbano e mediante l'eliminazione degli elementi incongrui (Giambruno, 2002).
[45] Più precisamente, si tratta di una Variante integrativa del Piano comunale di Edilizia Economica e Popolare (PEEP) già approvato dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1965. Il PEEP era a tutti gli effetti un piano di acquisizione delle aree e degli immobili per realizzare edilizia economica e popolare, attraverso interventi di risanamento conservativo.
Occorre ricordare che oltre al PEEP, adottato per il centro storico, nel 1974 l'amministrazione comunale ha adottato il piano della casa nel restante territorio per promuovere il rinnovo urbano e il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente anche all'esterno del centro storico.
[46] Pier Luigi Cervellati ha svolto un ruolo attivo nella storia politica della città di Bologna. Nel periodo compreso tra il 1964 e il 1980 è stato Assessore al Traffico, all'Edilizia Pubblica e Privata e all'Urbanistica.

temi ancora irrisolti dalla politica italiana, primo fra tutti quello inerente la riforma urbanistica e l'adozione di modelli di sviluppo più attenti all'istanza sociale che non al profitto, Cervellati ritenne fondamentale l'intervento della mano pubblica per limitare il fenomeno della ghettizzazione di quella componente di popolazione che, impossibilitata a pagare canoni d'affitto troppo elevati, finiva per essere emarginata in un contesto urbano sempre più "depredato"[47].

All'interno di questa dimensione politica e culturale il programma di intervento operativo nel centro storico da parte dell'ente pubblico fa propria sia la dimensione economico-sociale relativa alle dinamiche della popolazione, sia quella prettamente fisica riferita al tessuto urbanistico di valore storico, da conservare e adattare alle nuove esigenze di vita.

In linea con le indicazioni del piano per il centro storico, il PEEP promuove una operazione di risanamento conservativo, attraverso l'intervento pubblico, in 5 dei 13 comparti individuati all'interno della sottozona A, corrispondenti ai quartieri popolari più degradati dal punto di vista fisico e sociale (Fig. 5).

L'amministrazione comunale avrebbe quindi attuato gli obiettivi del piano da una parte attraverso l'utilizzo del patrimonio edilizio comunale e dei vari enti pubblici, dall'altra adottando lo strumento della convenzione[48] con i privati proprietari per contribuire ai lavori di restauro e risanamento in cambio dell'accettazione delle modalità di intervento previste dal piano, fra cui gli standard edilizi e l'equo canone d'affitto fissato per un periodo di 15-20-25 anni.

L'attuazione del piano PEEP nei 5 comparti mediante lo strumento della convenzione richiese un programma di intervento pubblico per realizzare le "cose parcheggio" nei comparti individuati per l'avvio del risanamento.

Tali iniziative pubbliche, prese di concerto con i consigli e le associazioni di quartiere, consentirono di avviare un programma di generale rinnovamento del tessuto storico garantendo al contempo la "salvaguardia" dei suoi abitanti.

Nonostante siano ampiamente condivisibili i principi e gli obiettivi alla base del Piano, che si propose di integrare l'esigenza di rinnovo urbano con l'istanza sociale e la domanda abitativa, appare discutibile l'approccio adottato nella definizione degli interventi ammissibili e, in particolare, la scelta di fare del "tipo" il principale modello di riferimento progettuale[49]. Infatti, il ripristino tipologico, che nell'esperienza bolognese rientra tra gli interventi di restauro ammissibili negli edifici storici, ha portato a consistenti integrazioni, all'eliminazioni delle parti

[47] «Questi squilibri - è ormai unanimemente riconosciuto - possono essere corretti solo con interventi pubblici, che per risultare più economici devono abbassare i valori speculativi dei terreni e, risultando più economici, devono sostituire in parte la produzione edilizia privata o calmierare i prezzi. (...). Mancano invece - come tutti sanno - le case economiche e popolari per far fronte alla domanda generata dai massicci movimenti di popolazione all'interno del paese. (...). Negli ultimi anni, mentre l'intervento pubblico si è attestato su quel miserevole 5%, l'iniziativa privata si è espansa vertiginosamente (...) È facile dedurre che questa situazione è il risultato della politica condotta dalle classi dirigenti, che dal dopoguerra ad oggi hanno incentivato esclusivamente le iniziative private rendendo secondario il ruolo dell'edilizia pubblica» (Comune di Bologna, Assessorato all'edilizia pubblica, 1972, p. 4-8).

[48] La convenzione per gli interventi nel centro storico e la convenzione per gli interventi di edilizia pubblica nelle zone esterne sono due strumenti importantissimi dal punto di vista giuridico per la gestione e il controllo dell'uso della città per la residenza. Applicare il criterio delle convenzioni sul centro storico appariva l'unico mezzo per contenere o invertire definitivamente la trasformazione del centro storico in luogo di funzioni privilegiate e terziario.

[49] Il piano definisce metodologicamente un'unica azione progettuale, ovvero quella del «restauro finalizzato al recupero di una funzione strutturale omogenea con la tipologia originale e urbanisticamente integrata. (…). Dalla definizione dei parametri usati nella lettura tipologica e strutturale discende direttamente il tipo di tecnica progettuale di restauro e l'indirizzo oggettivo-scientifico di questo» (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977, p.151).

considerate "superfetazioni" (organizzazioni edilizie non rispondenti alle fasi di aggregazione del tipo), alla rilettura delle superfici, alla semplificazione della forma e a riproduzioni in stile, ignorando il valore delle stratificazioni storiche della compagine urbana (Giambruno, 2002).

Fig. 5 – La carta evidenzia i cinque comparti di intervento individuati come prioritari dal piano PEEP (programma di intervento operativo nel centro storico da parte dell'ente pubblico).
Fonte: (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977, p.140, 141).

2.5 Dalla salvaguardia dei centri storici alla riqualificazione del territorio storico

Se negli anni '70 il tema della salvaguardia dei centri storici venne integrato all'interno delle politiche pubbliche incentrate sul recupero della città esistente e, in particolare, dell'edilizia residenziale, nel corso degli anni '80 e '90 in Italia, e in generale nel contesto europeo, si affermò la questione della riqualificazione delle aree urbane degradate, coincidenti non necessariamente con i nuclei antichi delle città ma anche con ambiti urbani caratterizzati dalla presenza di complessi immobiliari pubblici dismessi o divenuti obsoleti, così come insediamenti produttivi e industriali non più attivi (Gabrielli, 1993).

Accanto ad un indebolimento delle istanze "riformiste", volte a promuovere il ridimensionamento o addirittura l'azzeramento della crescita urbana e il riequilibrio territoriale, la salvaguardia della città antica, nella sua componente fisica e sociale, il recupero e riuso del patrimonio costruito e il miglioramento della qualità abitativa nelle nuove aree urbanizzate attraverso l'adeguata dotazione di servizi e spazi pubblici, anche la questione dei centri storici, centrale nel dibattito politico, disciplinare e istituzionale dei decenni precedenti, dovette progressivamente cedere il posto ai nuovi temi emergenti, quelli della salvaguardia dell'ambiente e della qualità urbana.

Il tema della salvaguardia dell'ambiente attraversò drammaticamente tutti gli anni '80 e '90 portando a introdurre provvedimenti legislativi in controtendenza rispetto ad una diffusa prassi di utilizzo irrispettoso del territorio e di spinta deregulation urbanistica, espressione della profonda debolezza del potere di controllo delle istituzioni di governo (Campos Venuti e Oliva, 1993).

Tra le leggi più importanti in questo senso si ricordano: la legge n. 431 del 1985 (la cosiddetta legge "Galasso") sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale e sulla pianificazione paesistica; la legge di istituzione del Ministero dell'ambiente (1986); la legge n. 183 del 1991 per la difesa del suolo; la legge n. 394 sempre del 1991 sull'istituzione dei parchi e le aree protette naturali; infine il Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile del 1993, in attuazione dell'Agenda 21, con il quale venivano recepiti nel sistema normativo italiano i primi accordi internazionali sull'ambiente e la sostenibilità.

Per quanto riguarda invece il tema della qualità urbana, affermatosi a livello europeo, esso si presentò da subito molto complesso in quanto volto ad affrontare tutta una serie di aspetti tra cui le dinamiche di insediamento e di distribuzione della popolazione, le politiche pubbliche e private per la rigenerazione dei luoghi urbani, le politiche per la casa e l'uso del suolo.

In realtà, non sarebbe corretto affermare che tali questioni misero da parte l'obiettivo della salvaguardia dei centri storici; piuttosto, esse fornirono nuovi spunti di riflessione al dibattito maturalo nei decenni precedenti.

È in questi anni infatti che si iniziò a ragionare sulla possibilità di superare quel limite che aveva isolato i centri storici dal resto del territorio urbano, un limite per altro previsto dagli stessi strumenti urbanistici. La rapida crescita urbana insediatasi attorno ai quartieri costruiti nella prima metà del secolo richiese una rivisitazione del concetto stesso di centro storico e della sua estensione nel nuovo scenario urbano. Al contempo, parallelamente al riconoscimento del valore di storicità a più estesi ambiti del territorio, gli stessi obiettivi della conservazione divennero più complessi, comprendendo quelli del recupero, della riqualificazione e della rigenerazione del costruito esistente, ma anche quelli del miglioramento dello spazio pubblico e della morfologia urbana, che in questi decenni assunsero un ruolo centrale in molti piani urbanistici, specialmente nelle forme di piano-progetto sperimentate nel periodo.

All'interno di questo particolare quadro che riconobbe come ambito di intervento uno spazio urbano più esteso e articolato rispetto a quello assunto nei decenni passati, l'ANCSA propose una nuova lettura del centro storico e un quadro di principi e indirizzi per intervenire sul patrimonio costruito (ANCSA, 1990).

La Nuova Carta di Gubbio redatta nel 1990, a distanza di trent'anni dal primo documento che ufficializzò la nascita dell'ANCSA, si propose di fornire un contributo disciplinare per affrontare le grandi sfide che investirono le città europee nella fase di transizione economica e sociale che proprio in quei decenni iniziava a tradursi in evidenti trasformazioni spaziali dei contesti e in significative alterazioni

dei caratteri identitari. Obiettivo molto ambizioso dunque, se si considera che il dualismo tra esigenza di conservazione della memoria storica e domanda di sviluppo e innovazione è da sempre presente ed è stato affrontato in vari modi nel corso della storia. Il nodo conservazione/innovazione tornò al centro dell'attenzione dell'ANCSA dinanzi alla consapevolezza che la riqualificazione e la trasformazione delle aree urbane erano diventate una reale esigenza e non solo un'opzione, oltre che obiettivo primario della pianificazione e del governo del territorio in Italia e in Europa.

Tema centrale della Carta è proprio **l'identità storico-culturale delle città**, minacciata dalla velocità dei cambiamenti in corso, non sempre capaci di salvaguardare il senso delle memorie stratificate. Il documento parte dal presupposto secondo cui, essendo i centri storici quei luoghi dove è ancora possibili rinvenire i valori identitari della "civitas" e dell'"urbs", la loro salvaguardia e valorizzazione diviene fondamentale per garantire l'identità storica degli insediamenti.

La Carta non considera i centri storici come entità isolate ma come nodi di una struttura insediativa più ampia, il **territorio storico**, anch'esso manifestazione dell'identità culturale e come tale da mettere al centro di una **organica strategia di intervento**. Il principio formulato dall'ANCSA è che il progetto della città esistente debba essere capace di «integrare Centro storico e periferia, città e territorio, attraverso **metodologie unitarie ed integrate di riqualificazione**» (punto 3) e, soprattutto, che qualsiasi intervento riguardante le diverse componenti del territorio storico (città esistente e periferie, paesaggi edificati, territorio rurale) debba necessariamente mettere al centro il tema dell'identità culturale, ossia essere il prodotto di un attento studio volto ad analizzare e interpretare i valori del patrimonio storico e dei luoghi.

Nelle note esplicative ed integrative alla Carta, riferite alla situazione italiana, si evidenziano due principali criticità del nostro Paese: la perdita dell'identità urbana (così come in altre città europee), ma anche il fenomeno dell'omologazione dei caratteri urbani.

Sono proprio queste due criticità a far maturare la consapevolezza che la conoscenza della storia e della memoria dei luoghi dev'essere assunta cine precondizione per una efficace azione sull'esistente, che dovrebbe stabilire un rapporto di significato tra i luoghi e le loro storie: «Il senso della memoria deve costituire l'idea-guida del progetto, nella intera gamma di comportamenti che vanno dalla conservazione alla trasformazione e/o ripristino (con eventuali demolizioni)».

Ciò richiede una certa capacità operativa «per decidere cosa, perché, come e quando conservare e/o trasformare. Occorre soprattutto saper valutare i termini dell'intervallo operativo compreso tra gli estremi della conservazione totale e della trasformazione totale».

In effetti, se all'interno del palinsesto urbano alcuni elementi possono considerarsi di valore indiscutibile, anche alla luce del consenso popolare di cui godono, altri rimandano a più approfondite analisi per verificarne il reale interesse. A questo proposito, la Carta tende a rimarcare che sono diversi i fattori che concorrono ad esprimere il giudizio di valore sul patrimonio storico, e che questi variano in riferimento al determinato contesto storico e geografico. La scala dei valori non comprende più solo quelli estetici ma anche quelli funzionali, documentali, simbolici, sociali ed economici. Inoltre, ciascuna situazione urbana richiede di assegnare priorità agli uni o agli altri. Tale affermazione porta a considerare la possibilità che in taluni casi gli obiettivi sociali ed economici possano prevalere su quelli della conservazione.

Pare maturo il principio secondo cui i valori determinano i limiti dei possibili interventi (Abriani, 1985). Dal giudizio di valore del manufatto urbano, alla formulazione del quale concorrono i valori intrinseci ma anche quelli relativi al legame uomo-sito (Gabrielli, 1993, p. 286), discende la formulazione delle proposte di intervento: alle volte saranno necessari interventi di ripristino per ricostruire l'identità storica del luogo, altre volte invece potrebbe ritenersi necessario procedere alla demolizione, specialmente in presenza di elementi incompatibili con i caratteri dell'ambiente urbano.
In base a quanto dichiarato dalla Carta, il passaggio dal centro storico al territorio storico, dall'azione di salvaguardia a quella di riqualificazione, richiede l'aggiornamento della forma del piano urbanistico per renderla più rispondente alla domanda di trasformazione, lo sviluppo di politiche urbane integrate che possano fare affidamento sulle risorse fornite dai diversi livelli istituzionali (Locale, regionale, nazionale, comunitario) e l'intrduzione di nuovi strumenti per favorire la riqualificazione urbana.
Già dalla fine degli anni '80 l'ANCSA promosse i "Piani comunali di riqualificazione urbana" per supportare interventi misti pubblico--privato-cooperative per il recupero e la nuova costruzione, riguardanti non solo gli usi residenziali ma anche il commercio, il terziario etc. Tal Piani avrebbero dovuto sostituire gli altri strumenti attuativi, fra cui i PEEP e i Piani di Recupero. Inoltre, risale al 1989 la proposta di introdurre "Piani di demolizione o restituzione" per intervenire in quelle situazioni caratterizzate dalla presenza di edilizia incompatibile con l'identità storica degli ambienti urbani.
Per concludere, questo documento rappresenta un importante punto d'arrivo del percorso che ha visto il passaggio dalla tutela del singolo monumento al recupero della città esistente sino alla riqualificazione del più esteso e complesso territorio storico. La dimensione di analisi e azione indicata dalla Carta massimizza questa evoluzione culturale avvenuta nel nostro Paese. Il territorio storico può costituire ancora oggi la metafora della città palinsesto all'interno della quale governare le trasformazioni in un'ottica di salvaguardia dell'identità storico-culturale, con la dovuta lucidità e razionalità nell'esprimere i giudizi di valore.
Nei paragrafi successivi verrà analizzato da un lato in che modo questi principi siano entrati a far parte della legislazione nazionale per la tutela del patrimonio culturale, dall'altro quali approcci abbia assunto l'Italia negli ultimi decenni per coniugare l'istanza di salvaguardia dei beni con gli emergenti obiettivi della rigenerazione urbana e dello sviluppo urbano sostenibile.

2.6 I beni del Patrimonio Culturale della Nazione

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (DLgs. 42/2004)[50] costituisce il principale riferimento normativo per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale in Italia. Sulla base della consolidata tradizione che nel nostro Paese ha provveduto a salvaguardare con la stessa attenzione i beni culturali e ambientali già con le leggi fondamentali del '39 (le cose d'interesse artistico o storico e le bellezze naturali) e, successivamente, con l'Art. 9 del dettato Costituzionale[51], il Codice incorpora

[50] Il Codice è stato modificato dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e successivamente dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.
[51] L'Art. 9 della Costituzione recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

definitivamente i beni cultuali e i beni paesaggistici all'interno del grande fondo costituito dal Patrimonio culturale nazionale.
Entrando nello specifico:

«2. Sono **beni culturali** le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse **artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico** e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi **valore di civiltà**.
3. Sono **beni paesaggistici** gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei **valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio**, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge» (art.1).

I beni culturali comprendono le cose immobili e mobili[52], appartenenti ad enti e istituzioni pubbliche o ad altri soggetti. Più precisamente:

«1. Sono beni culturali le **cose immobili e mobili** appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano **interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico**.
2. Sono inoltre beni culturali:
a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
c) le raccolte librarie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.
3. Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13:
a) **le cose immobili e mobili** che presentano **interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante**, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1;
b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;
c) le raccolte librarie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;
d) **le cose immobili e mobili**, a chiunque appartenenti, che rivestono un **interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere**, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;
e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricompense fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica rivestano come complesso un eccezionale interesse.
4. Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a):

[52] Si ricorda che anche le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10 (Art. 7 bis).

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;
b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio;
c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio;
d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio;
e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio;
f) **le ville, i parchi e i giardin**i che abbiano **interesse artistico o storico**;
g) **le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani** di **interesse artistico o storico**;
h) **i siti minerari** di **interesse storico od etnoantropologico**;
i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico;
l) **le architetture rurali** aventi **interesse storico od etnoantropologico** quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale» (Art. 10).

Ai sensi dell'art. 10, comma 5 del Codice, non sono soggette alla disciplina di tutela dei Beni Culturali «le cose indicate al comma 1 che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, nonché le cose indicate al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni».
In effetti, con l'entrata in vigore della Legge 12 luglio 2011, n. 106[53] è stata stabilita una duplice limitazione temporale al vincolo sui beni immobili, che ha imposto 50 anni dalla realizzazione dell'opera se di proprietà privata, 70 se di proprietà pubblica. Ne consegue che opere pubbliche realizzate tra gli anni '40 e '60 del '900, nonché architetture più recenti, già riconosciute dalla critica e dalla storiografia di settore per il loro eccezionale valore, possano non essere ancora state sottoposte a tutela (Carughi, 2012 e 2017). Più recentemente, l'art. 175 della Legge 4 agosto 2017, n. 124 ha modificato questo limite temporale mettendo ancora più a rischio il patrimonio del XX secolo, specialmente quello della seconda metà del '900. Infatti, esso ha equiparato i due regimi di proprietà estendendo il limite dei 70 anni anche ai beni immobili appartenenti ai privati, sradicando un principio introdotto da tempo nel nostro Paese[54]. Se a questa scelta si somma la condizione che l'oggetto non sia opera di autore vivente, ne consegue che la disciplina di tutela nel nostro Paese risulta in netta controtendenza rispetto agli orientamenti della cultura di settore a livello internazionale[55] (Carughi, 2017).
Tuttavia, con l'entrata in vigore del Codice è stata introdotta per la prima volta nel quadro normativo italiano un'azione di tutela dell'architettura contemporanea[56].

[53] Si tratta del provvedimento che ha introdotto un blocco temporale di 70 anni per le opere di proprietà pubblica.
[54] Il limite dei 50 anni era già stato introdotto dalla "legge Nasi" nel 1902.
[55] Si pensi che l'IPPAR (*Instituto Português do Património Arquitetónico*) nel 2003 ha avviato il processo di classificazione del Padiglione del Portogallo (EXPO'98) progettato da Architect Siza, a soli 5 anni dalla sua realizzazione (Pereira Roders, 2007).
Ad ogni modo, appare il caso di segnalare che in alcune regioni italiane l'interesse inizia a manifestarsi attraverso diverse iniziative, tra cui risulta di particolare interessante quella dell'Emilia-Romagna. A seguito dell'emanazione della legge regionale 16/2002 concernente "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio", la Regione ha promosso la conoscenza del patrimonio architettonico del Novecento: nel 2005 è stato fatto un censimento di circa mille edifici di interesse storico-architettonico realizzati nel secondo Novecento e diffusi sul territorio, stabilendo un punto di partenza fondamentale per lo sviluppo delle scelte di pianificazione e programmazione urbanistica nelle diverse città.
[56] In realtà, già la legge 22 aprile 1941, n. 633 concernente la "Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio" (pubblicata nella G.U. n. 166 del 16/07/1941), tutelava il prodotto di

Per tutelare opere recenti si può far ricorso all'Art. 10, comma 3, lettera d), che riconosce nella categoria dei Beni Culturali «le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose».
Secondo questa ampia accezione, è chiaro che un'oggetto di architettura contemporanea non avente più di 70 anni ma comunque riconosciuto come rappresentativo dell'architettura italiana potrebbe essere classificato come Bene Culturale in quanto testimonianza «dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere».
Al contempo, l'Art. 11, comma 1, lettera e) riconosce «le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico» nella categoria delle «Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela». Inoltre, per le opere che hanno ottenuto la "Dichiarazione di importante carattere artistico" dalla Direzione Generale Arte e Architettura contemporanee e Periferie urbane (DGAAP), è possibile richiedere anche un contributo economico per il restauro.
La differenza sostanziale tra il patrimonio di proprietà pubblica e quello appartenente ad altri soggetti risiede nel principio secondo cui, ai sensi dell'art. 12 del Codice, le cose mobili e immobili di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, appartenenti allo Stato e ad alti enti e istituzioni pubbliche, sono sottoposte a vincolo di tutela *ope legis* sino alla verifica di interesse culturale.
È chiaro che tra le opere di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 70 anni, possano verificarsi situazioni in cui, a causa di inopportune modifiche e manomissioni avvenute nel tempo, non sia più possibile riconoscere l'interesse artistico e architettonico del progetto originario (Carughi, 2012; Evangelisti, 2018).
Al contempo, molte opere di interesse culturale non sono ancora sottoposte a regme di tutela in quanto, essendo apparteneti ad altri soggetti, devono attendere la dovuta verifica e dichiarazione.
Per tutti i beni appartenenti al Patrimonio Culturale il Codice promuove la tutela, la conservazione e la valorizzazione. Andando con ordine, le "misure di conservazione" sono volte a garantire una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro. Nello specifico (Art. 29, comma 1, 2, 3, 4):

«2. Per **prevenzione** si intende il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto.
3. Per **manutenzione** si intende il complesso delle attività e degli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento dell'integrità, dell'efficienza funzionale e dell'identità del bene e delle sue parti.
4. Per **restauro** si intende l'intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali. Nel caso di beni immobili situati nelle zone dichiarate a rischio sismico in base alla normativa vigente, il restauro comprende l'intervento di miglioramento strutturale».

"importante interesse artistico" al di là dei limiti di tempo imposti dal regime di salvaguardia. Tuttavia, si trattava di una forma di protezione "indiretta" dell'architettura contemporanea in quanto il provvedimento non tutelava direttamente l'opera ma piuttosto il suo autore (o progettista), al quale veniva concesso il "diritto morale" di decidere in che modo modificare la sua opera in caso di intervento e di rifiutare eventuali proposte incoerenti.

Il regime di "protezione" dei beni culturali prevede che questi non posano essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione (Art. 20, comma 1).

La valorizzazione invece, «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati» (Art. 6, comma 1).

Venendo proprio ai beni paesaggistici, trattati dalla Terza parte del Codice, oltre alle aree tutelate per legge, essi comprendono gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, fra cui rientrano:

«a) **le cose immobili** che hanno **cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica**, ivi compresi **gli alberi monumentali**;
b) **le ville, i giardini e i parchi**, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro **non comune bellezza**;
c) **i complessi di cose immobili** che compongono un caratteristico aspetto avente **valore estetico e tradizionale**, inclusi **i centri ed i nuclei storici**;
d) **le bellezze panoramiche** e così pure **quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze**» (Art. 136).

È chiaro dunque che con il decreto correttivo del 2008 del Codice Urbani (D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63), i "centri ed i nuclei storici" sono stati definitivamente ricompresi nel novero dei "beni paesaggistici"[57] in quanto sintesi compiuta degli elementi geografici e naturali e dell'azione antropica (Videtta, 2012).
Questa scelta rappresenta un importante traguardo culturale in Italia, per altro in linea con la definizione di "paesaggio" codificata dalla Convenzione europea del 2000, nella quale si afferma che «"Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (Art. 1, comma a).
Inoltre, come afferma Carola Pagliarin[58], nell'inserire il centro storico nell'ambito dei beni paesaggistici e nel definirne relative misure di tutela e valorizzazione, la riforma del Codice del 2008 si avvicina ai contenuti della Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Urbano Storico, che sollecita un "approccio paesaggistico"

[57] Essi non erano mai stati compresi espressamente in tale categoria di beni né nel "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali del 1999" (DLgs. 29 ottobre 1999, n. 490), né nella versione originaria del Codice Urbani del 2004.
[58] Si fa riferimento all'intervento di Carola Pagliarin (Professore di Diritto Amministrativo, Università di Padova) sul tema "Tutela dei centri storici e Costituzione" nel corso del Convegno "I centri storici oggi: conservazione e funzione", a cura della Presidenza regionale FAI Veneto 24 Novembre 2012, Villa dei Vescovi, Luvigliano, Padova.
Per ulteriori approfondimenti sugli interventi dei relatori, si segnala il seguente link:
https://fondoambienteconvegnocentristorici.wordpress.com/

per le conservazione delle aree urbane storiche, in virtù della complessità di fattori che intervengono nella loro definizione e nella loro gestione (di natura ambientale, economica e sociale) che non consentono il ricorso ad approcci settoriali ma piuttosto richiamano a integrare il contributo di più ambiti disciplinari (oltre a quello architettonico e urbanistico). Il Codice dunque, apre a visioni e politiche nuove, e certamente consente di avvicinarci all'approccio suggerito dall'UNESCO.
Ad ogni modo, bisogna precisare che, non rientrando tra le aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142, i centri ed i nuclei storici divengono beni suscettibili di tutela paesaggistica mediante dichiarazione di notevole interesse pubblico, di competenza regionale, e, in via sostitutiva, anche ministeriale. Essi posso essere tutelati attraverso gli strumenti urbanistici, ovvero alla stregua di bene paesaggistico vincolato con provvedimento amministrativo.
Infatti, l'articolo 135 del Codice afferma che le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante Piani Paesaggistici, ossia piani che, a partire dal riconoscimento dei valori paesaggistici, degli aspetti e dei caratteri peculiari del territorio, delimitino determinati ambiti territoriali per i quali predisporre specifiche normative d'uso e stabilire obiettivi di qualità. Ciascun ambito viene dunque sottoposto a prescrizioni e previsioni in materia di conservazione, riqualificazione, salvaguardia e sviluppo[59].
Il Piano Paesaggistico attua la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, quindi anche dei centri e dei nuclei storici, ne definisce la delimitazione e rappresentazione e ne determina prescrizioni d'uso.
Le sue previsioni sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici. Per questo motivo tali enti sono

[59] «1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:
a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;
b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141bis;
c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;
d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;
e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;
f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;
h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;
i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3» (Art. 142, comma 1).

chiamati a conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici (Art. 145). Questo ovviamente determina anche una verifica, a scala locale, della delimitazione dei centri e dei nuclei storici disposta dal Piano Paesaggistico. Dunque, le amministrazioni locali svolgono un ruolo fondamentale nell'identificazione e nella disciplina degli insediamenti storici, all'interno dei quali si impegnano anche a identificare i "beni identitari" presenti nel proprio territorio, così come richiesto dal Piano Paesaggistico emanato dalla regione Sardegna nel 2006.

2.6.1 Le aree urbane storiche come bene paesaggistico. Il Piano Paesaggistico della Regione Sardegna

Successivamente all'emanazione del Codice, la Giunta regionale della Sardegna ha approvato il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), il primo piano paesaggistico redatto in Italia ai sensi della normativa del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio[60] (Colavitti, Serra e Usai, 2018).
Approvato relativamente agli ambiti costieri, quelle parti di territorio maggiormente minacciate dalla pressione edificatoria legata soprattutto allo sviluppo turistico, il PPR di propone prioritariamente la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico culturale e del paesaggio regionale sardo. Per garantire una efficace pianificazione, il territorio è stato suddiviso in tre assetti - ambientale, storico culturale e insediativo - per ognuno dei quali sono individuati i beni paesaggistici, i beni identitari e le componenti di paesaggio, e la relativa disciplina generale costituita da indirizzi e prescrizioni.
La questione dell'identità assume un ruolo centrale all'interno del Piano in quanto considerata elemento fondativo dello stesso paesaggio sardo, così come percepito dalla popolazione. Tra gli elementi che concorrono alla definizione del paesaggio regionale rivestono un ruolo fondamentale le "**aree caratterizzate da insediamenti storici**", costituite da:

«a) le matrici di sviluppo dei centri di antica e prima formazione, letti dalla cartografia storica, comprensivi anche dei centri di fondazione moderni e contemporanei, i nuclei specializzati del lavoro e l'insediamento sparso e comprendono in particolare:
1. i nuclei di primo impianto e di antica formazione
2. l sistema delle sette città regie,
3. i centri rurali,
4. i centri di fondazione sabauda,
5. le città e i centri di fondazione degli anni '30 del '900,
6. i centri specializzati del lavoro:
   - villaggi minerari e industriali,
   - villaggi delle bonifiche e delle riforme agrarie dell'800 e del '900;

b) gli elementi dell'insediamento rurale sparso: stazzi, medaus, furriadroxius, boddeus, bacili, cuiles» (Art. 51, comma 1, N.T.A. del PPR).

[60] Il PPR vigente è stato approvato con Delibera della Giunta Regionale n.36/7 del 05.09.2006 ed è stato pubblicato sul BURAS n. 30 del 08.09.2006.

Ciò che è interessate osservare è la metodologia utilizzata dal PPR per individuare e perimetrare i centri di antica e prima formazione. Le linee guida pubblicate dalla Regione nel 2007 dichiarano che:

«Si considerano **centri di antica e prima formazione** gli agglomerati urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie, i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali. Nella stesura del PPR tali centri si sono delimitati, indicativamente **sulla base delle carte storiche IGM del 1890**»[61].

Così come previsto dal Codice, i comuni devono adeguare i propri Piani Urbanistici Comunali agli indirizzi ed alle prescrizioni dello strumento di pianificazione regionale. L'articolo 52 delle N.T.A. del PPR definisce i criteri e le modalità per la verifica e l'integrazione, ad una scala più dettagliata (1:10.000), della perimetrazione dei centri di antica e prima formazione indicati dal Piano regionale alla scala territoriale (1:25.000).
A questo proposito, da quando è entrato in vigore (2006), il PPR ha richiesto alle amministrazioni locali di adottare un nuovo approccio allo studio, alla disciplina e al progetto degli insediamenti storici, a partire dall'individuazione dei tessuti di antica e prima formazione, da condursi attraverso l'analisi dei seguenti fattori:

«a) quadro geografico: orografia, idrografia, rapporto con gli elementi naturali, giaciture;
b) funzioni e ruoli nelle reti insediative territoriali;
c) margini, eventualmente fortificati;
d) assi e poli urbani;
e) caratteri dell'edificato, tessuti e tipologie edilizie;
f) presenza di complessi e manufatti di carattere emergente e monumentale;
g) presenza di verde storico, parchi, giardini e ville, slarghi e piazze;
h) caratteri, significatività, rappresentatività e fruibilità dello spazio pubblico, delle sue superfici e dell'arredo urbano;
i) stato di conservazione del patrimonio storico;
j) criticità in atto, problemi di recupero e riuso emergenti (…)» (Art. 52, comma 2, N.T.A. del PPR).

Sono questi i principali fattori che i Comuni devono analizzare nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici e dunque nel processo di verifica e integrazione delle perimetrazioni dei centri di antica e prima formazione, non sempre coincidenti con la "zona A" individuata dai precedenti piani.
L'approccio paesaggistico consente di leggere e gestire la complessità degli elementi naturali e antropici che concorrono alla formazione degli insediamenti storici, e di definirne apposite misure volte non solo alla salvaguardia ma anche al recupero e alla valorizzazione della fabbrica storica, del sistema degli spazi aperti e delle relazioni con il territorio. Infatti, in presenza di tessuti edilizi e urbani che conservano rilevanti tracce dell'assetto storico, gli interventi sono rivolti esclusivamente al recupero e alla riqualificazione, mediante manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia interna, da estendersi oltre il singolo manufatto edilizio sino ad interessare i tracciati viari storici, gli spazi

[61] Si tratta delle Linee Guida pubblicate dalla Regione Sardegna nel 2007 per accompagnare il processo di adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR.

pubblici e le aree verdi. Nel caso di tessuti modificati invece, il PPR prescrive che l'azione di riqualificazione venga disciplinata da regole insediative espresse anche attraverso **"abachi"** e **manuali** per favorire la conservazione di elementi identitari superstiti. Ad ogni modo, vige il principio secondo il quale «per le unità edilizie ed i tessuti sostituiti in tempi recenti, dovranno prevedersi interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica che per **densità, rapporti di pieni e vuoti, altezze, allineamenti e affacci** risultino coerenti e non pregiudizievoli delle preesistenze» (Art. 52, comma 5). Oltre al recupero e alla riqualificazione, il PPR promuove il riuso sostenibile dei beni e dunque la scelta di funzioni compatibili con i caratteri architettonici e con i valori identitari.
Le prescrizioni relative al recupero e alla riqualificazione dell'architettura rurale dei nuclei sparsi sono molto precise e volte alla valorizzazione del carattere di essenzialità e sobrietà[62], mentre diverse sono le prescrizioni per i villaggi minerari e industriali a matrice storica, dove le operazioni di recupero e ristrutturazione possono prevedere non solo la modifica delle destinazioni d'uso ma anche la demolizione di manufatti di minore rilevanza rispetto all'impianto principale e la demolizione e ricostruzione dei fabbricati risultanti in gravi condizioni strutturali o il cui impianto non sia compatibile con le destinazioni d'uso future.
Il Piano fornisce anche precisi indirizzi per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali[63]. A tal proposito, i comuni sono chiamati a individuare i beni identitari presenti nel loro territorio, da intendersi come «quelle categorie di immobili, aree e/o valori immateriali, che consentono il riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda» (Art. 6, comma 5). Le tipologie di beni identitari riconosciute dal PPR sono:

- aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale (elementi individui storico-artistici dal preistorico al contemporaneo, comprendenti rappresentazioni iconiche o aniconiche di carattere religioso, politico, militare;

[62] «12. Gli interventi di recupero e di modificazione devono essere realizzati considerando il carattere di grande essenzialità e sobrietà dell'architettura rurale dei nuclei sparsi, secondo i seguenti principi:
a) la costruzione per cellule edilizie chiuse ed elementari, prive di articolazioni interne e di sbalzi o aggetti sia nel sistema delle chiusure murarie sia negli orizzontamenti di copertura;
b) la giustapposizione dei corpi di fabbrica per successivi raddoppi in sequenza lineare, che evitano costantemente i corpi complessi e frastagliati;
c) la capacità di utilizzare le stesse cellule edilizie, i fabbricati accessori quali porticati e depositi e naturalmente i recinti a secco per costituire aggregazioni più ampie di corti rurali;
d) l'aderenza al paesaggio, con la prevalenza di corpi bassi e ad unico piano (al più con semplice raddoppio) e la disposizione a seguire le pendenze con corpi sfalsati;
e) la continuità dei volumi con i recinti;
f) l'utilizzo prevalente o esclusivo di materiali "locali" e "naturali"» (Art. 52, comma 12).

[63] «a) conservare la stratificazione storica, da mantenere leggibile nelle sue fasi eventualmente diversificate;
b) conservare e valorizzare le tracce che testimoniano l'origine storica dell'insediamento;
c) riconoscere e valorizzare i margini, sia che venga riconosciuta una cinta murata, sia che tali margini si identifichino con recinti, percorsi;
d) evitare saldature tra nuclei contermini, salvaguardando identità e differenze specifiche;
e) promuovere l'intervento integrato tra pubblico e privato, con il recupero e riuso finalizzato a mantenere o consolidare la necessaria fusione ed articolazione di funzioni residenziali e produttive;
f) favorire la riqualificazione dell'aspetto ambientale e del paesaggio urbano, con l'eliminazione delle superfetazioni ed il recupero e la riqualificazione degli spazi pubblici;
g) individuare misure per riqualificare i tessuti di antica formazione, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, per sostituire parti incongrue ed incompatibili, nella ricerca del disegno e della trama originari del tessuto. (…)» (Art. 53).

archeologie industriali e aree estrattive; architetture e aree produttive storiche; architetture specialistiche civili storiche);
- reti ed elementi connettivi (rete infrastrutturale storica; Trame e manufatti del paesaggio agro-pastorale storico-culturale);
- aree d'insediamento produttivo di interesse storico culturale (luoghi caratterizzati da forte identità, in relazione a fondamentali processi produttivi di rilevanza storica).

I principi e gli obiettivi alla base di questo importante strumento esprimono la matura consapevolezza della complessità del manufatto urbano che viene qui analizzato mettendone in luce le stratificazioni storiche e le diverse componenti antropiche e naturali. Al contempo, esso viene disciplinato con un approccio volto ad assicurare interventi rispettosi dei caratteri storici e architettonici.
Nel successivo paragrafo sono approfondite le recenti esperienze di piano di Roma e Bologna, nelle quali è possibile leggere l'evoluzione culturale che ha consentito il passaggio dal concetto di "centro storico" a quello di "città storica". Sebbene non direttamente ascrivibili alle disposizioni de Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio in quanto i due strumenti sono stati redatti ai sensi delle leggi urbanistiche regionali e precedentemente all'adozione dei piani paesaggistici nelle due regioni (Emilia-Romagna e Lazio), i due casi studio sono esemplificativi del rinnovato approccio alla lettura del territorio e al riconoscimento dei diversi valori rinvenibili nella città-palinsesto.

2.6.2 Il concetto di "città storica" nelle esperienze di piano di Roma e Bologna

Sulla base delle acquisizioni disciplinari che a livello internazionale hanno portato ad estendere il campo del patrimonio architettonico in termini tipologici, cronologici e geografici e ad arricchire gli obiettivi della conservazione urbana integrandoli a quelli dello sviluppo sostenibile, i diversi Paesi hanno aggiornato i propri principi e strumenti di tutela. Al contempo, a livello locale le città hanno potuto sperimentare una modalità di lettura del territorio volta a riconoscere le diverse forme di valore sedimentate nel complesso palinsesto urbano.
È all'interno di questo quadro che nel corso di alcune esperienze di pianificazione urbanistica in Italia sono maturate importanti riflessioni che hanno determinato un progressivo passaggio dal tradizionale concetto di "centro storico" a quello più ampio di "città storica". Superato l'approccio classico della zonizzazione funzionale, si è iniziato a riconosce l'interesse storico e documentale di parti di città risalenti al Novecento, degli oggetti di architettura moderna e contemporanea, ma anche delle componenti ambientali strutturanti il territorio storico. Al contempo, la volontà di diffondere gli aspetti qualitativi del centro storico nelle restanti parti del sistema insediativo ha guidato verso la costante ricerca di connessioni fisiche, sociali, funzionali, e ambientali con il territorio (Imbesi e Michelangeli, 2014).
Uno degli esempi più significativi di questa evoluzione culturale è certamente la definizione di "città storica" introdotta dal PRG di Roma, approvato nel 2008[64], che

[64] Le Norme tecniche di attuazione (NTA) del nuovo Piano Regolatore Generale di Roma sono state approvate dal Consiglio Comunale con Deliberazione 18 del 12/2/08, con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio avvenuta il 14 marzo 2008. La Relazione del PRG è stata approvata dal Consiglio Comunale con Deliberazione 33 del 19/20 marzo 2003.
Il piano è stato redatto ai sensi della LR n. 38/1999 recante "Norme per il governo del territorio", che sebbene non adotti il "modello INU", disciplina un Piano urbanistico comunale generale (PUCG), articolato in disposizioni strutturali e disposizioni operativo-programmatiche.

assume forme e contenuti ben più complessi rispetto a quelli della zona A ("centro storico") del precedente piano del '62 (Imbesi, 2014).
Infatti, la consapevolezza della presenza di un patrimonio storico unico e diffuso su tutto il territorio comunale e la scelta di leggere il sistema insediativo secondo categorie morfologiche/programmatiche, attente al riconoscimento dei valori dei tessuti, ha consentito di valicare il confine fisico delle mura aureliane indicato dal vecchio PRG, riferibile prevalentemente alla città costruita sino al 1870, e comprendere quasi interamente la città novecentesca realizzata prima dell'espansione post-bellica (facendo invece rientrare i tessuti configurati dalla pianificazione del secondo dopoguerra nella "città consolidata"):

«Questo cambiamento si basa sulla consapevolezza che, anche **oltre i confini murari, la città e il territorio esprimano un ricco palinsesto costituito da un tessuto continuo e discontinuo di luoghi storici**, esito rilevante di un processo evolutivo storico, funzionale e sociale, profondamente radicato e riconosciuto dalle stesse comunità locali: non solo luoghi identificabili in forma densa e stratificata nel nucleo centrale della città ma anche dislocati in forme diffuse e articolate nel territorio della città e dell'agro, nei quartieri dell'espansione pianificata e compatta otto-novecentesca ma anche nei nuclei e nelle tracce più labili, nelle singolarità isolate, nelle popolarità disperse; non solo di remota fondazione e impianto, riconducibili cioè ad una successione e stratificazione di diverse e molteplici culture insediative, architettoniche e costruttive, ma anche di più recente formazione eppure connotati da una organicità di impianto, un elevato grado di consolidamento urbano nel rapporto tra spazi aperti e costruito e una capacità evolutiva nella continuità (da un punto di vista fisico, simbolico, di memoria e d'uso) che consente di individuare in essi indiscutibili valori storici da salvaguardare e valorizzare»[65].

Ne consegue che la città storica indicata dal nuovo PRG raggiunge un'estensione di circa 7.000 ha, contro i 1.500 ha di quella definita in passato. Si tratta di una superficie importante, articolata in quattro componenti fondamentali: Tessuti; Edifici e complessi speciali; Spazi aperti; Ambiti di valorizzazione (Fig. 6).
Nella città storica si individuano 10 tessuti distinguibili per epoca, tipologia e genesi:

T1-Tessuti di origine medievale;
T2-Tessuti di espansione rinascimentale e moderna pre-unitaria;
T3-Tessuti di ristrutturazione urbanistica otto-novecentesca;
T4-Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato;
T5-Tessuti di espansione otto-novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme;
T6-Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue;
T7-Tessuti di espansione novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme;
T8-Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario;
T9-Edifici isolati;
T10-Nuclei storici isolati»[66].

[65] Comune di Roma, Relazione PRG, adozione Del. CC 33/2003, Parte Prima, p. 56.
[66] Comune di Roma, PRG, adozione Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Titolo II, Capo 2° Città storica, art. 25 "Tessuti della Città storica".

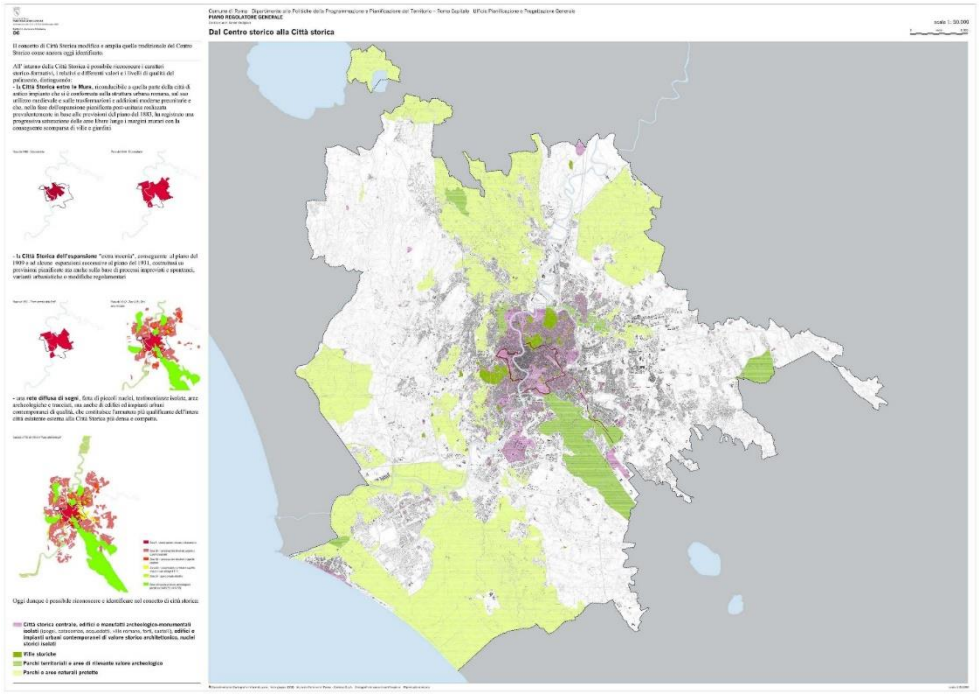


Fig. 6 – La "città storica" comprende: la Città storica centrale, gli edifici e i manufatti archeologico-monumentali isolati, gli edifici e gli impianti urbani contemporanei di valore storico-architettonico, i nuclei storici isolati (viola); le ville storiche (verde scuro); i Parchi territoriali e le aree di rilevante valore archeologico (verde chiaro); i Parchi e le aree naturali protette (beige).
Fonte: PRG Roma, Tavola D6 "Dal Centro storico alla Città storica". Scala 1:50.000.

La scelta di abbandonare l'approccio della zonizzazione funzionale e introdurre invece forme aperte e dialettiche alla lettura del territorio consente di inglobare all'interno del termine "storicità" una serie di componenti urbane sviluppatesi secondo una successione temporale riconoscibile e di governarne gli interventi di conservazione e sviluppo con la stessa continuità che ne ha caratterizzato l'evoluzione nel tempo:

«(…) il passaggio da un concetto di Centro Storico ad uno più ampio di Città Storica, non è un mero esercizio di estensione temporale, di spostamento in avanti della data entro cui collocare i valori storici, di semplice allargamento di un perimetro. Questo riconoscimento della Città Storica sollecita un'esigenza interpretativa, una capacità di leggere parti urbane più ampie e diffuse nel territorio tradizionalmente "periferico" e di **selezionare, anche entro processi di urbanizzazione più recente, quei tessuti e quei singoli materiali urbani che esprimono un valore storico e che richiedono quindi attenzione diversa volta al recupero, alla valorizzazione, e soprattutto alla fruizione**»[67].

L'individuazione degli elementi caratterizzanti il palinsesto urbano è alla base di una attenta definizione degli interventi di conservazione e trasformazione (elaborato "Guida per la qualità degli interventi") ma anche delle soluzioni tecniche e delle procedure da adottare, declinate in rapporto alle specifiche situazioni urbane e, quindi, ai caratteri delle varie componenti e al grado di trasformazione auspicato:

[67] Comune di Roma, Relazione PRG, adozione Del. CC 33/2003, Parte Prima, p. 56.

- l'articolazione più minuta per "componenti" regola le trasformazioni diffuse in attuazione diretta (gli interventi devono essere conformi alle norme di attuazione contenute nella "Carta per la qualità");
- per le parti maggiormente soggette a trasformazioni, denominate "Ambiti di valorizzazione", il piano prevede la pianificazione attuativa;
- per i "Progetti strutturanti" di grande scala, il piano prevede il ricorso allo strumento del progetto urbano e alla formula dei programmi integrati.

Riguardo a quest'ultimo punto, è bene precisare che i Progetti strutturanti comprendono non solo le Centralità metropolitane e le Centralità locali ma anche cinque "Ambiti di programmazione strategica" che attraversano in maniera trasversale i diversi tessuti storici (Fig. 7).
Per questo anche gli interventi previsti per il miglioramento della qualità fisica, morfologica e funzionale di tali Ambiti concorrono alla valorizzazione della città storica, rafforzandone il sistema di relazioni con il territorio.

Oltre al PRG di Roma, altre esperienze di piano hanno dedicato particolare attenzione all'aggiornamento del tradizionale perimetro del centro storico, provvedendo a riconoscere valore documentale a parti di città di più recente realizzazione. All'interno di questo ragionamento, non si può non riconoscere il contributo offerto dal modello di piano urbanistico proposto dall'INU a partire dalla metà degli anni '90. Come verrà approfondito nel Capitolo VI, la nuova forma di pianificazione comunale comprendente tre momenti (strutturale, operativo e regolamentare) ha consentito una nuova lettura degli insediamenti basata non tanto sull'individuazione di zone omogenee quanto sul riconoscimento dei sistemi strutturali (insediativo, ambientale, infrastrutturale) che innervano l'intero territorio comunale e all'interno dei quali il "centro storico" non è più inteso e rappresentato come un'entità isolata ma piuttosto come una componete fondamentale della città per la quale definire politiche di conservazione e rigenerazione all'interno di una strategia complessiva di sviluppo futuro del territorio. Questa condizione ha consentito di leggere con una certa continuità il processo di formazione dell'insediamento storico dal nucleo di primo impianto alle realizzazioni più recenti, e di definire strategie di conservazione e valorizzazione non solo delle parti più antiche ma dell'intera città esistente.

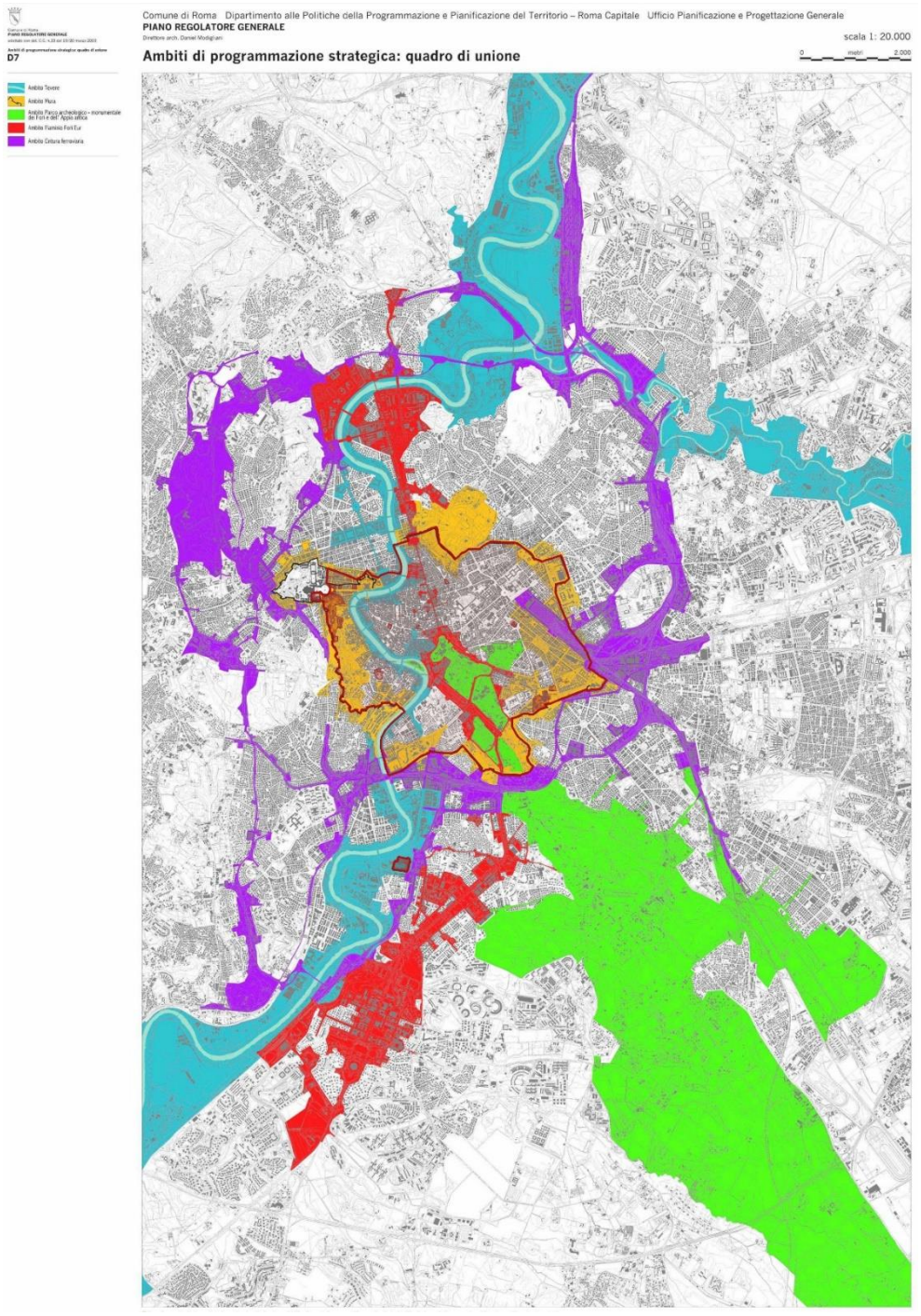


Fig. 7 – I cinque "Ambiti di programmazione strategica" individuati dal PRG: il Tevere (azzurro); le Mura (arancione); il Parco archeologico-monumentale dei Fori e dell'Appia antica (verde), il tracciato Flaminio-Fori-Eur (rosso) e la Cintura Ferroviaria (viola).
Fonte: PRG Roma, Tavola D7 "Ambiti di programmazione strategica: quadro di unione". Scala 1:20.000.

Così come Roma, anche la città di Firenze ha esteso la perimetrazione del suo centro storico oltre l'antica cerchia muraria. Similmente, nella città di Bologna, dove le mura sono state abbattute nei primi anni del '900, è stata condotta una significativa riflessione in occasione dell'elaborazione del Piano Strutturale Comunale (Psc), arrivato all'approvazione nel 2008[68], dopo oltre vent'anni dall'ultimo piano generale (Michelangeli e Marinelli, 2014). A partire da un'articolazione del territorio comunale in Territorio rurale, Territorio urbano da strutturare e Territorio urbano strutturato[69], il nuovo Piano propone un'idea di città storica comprendente quattro tipologie di "Ambiti Storici"[70] intesi come «l'insieme dei tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della struttura insediativa e la stratificazione dei processi di loro formazione, sia nella rete stradale e negli spazi inedificati, sia nel patrimonio edilizio e in altri manufatti»[71]. Essi sono (Fig. 8):

a) Nucleo di antica formazione
b) Quartiere giardino
c) Tessuti compatti
d) Specializzati.

Per ciascun ambito il Psc individua obiettivi e formula indirizzi e direttive per le trasformazioni previste, il Poc attiva i progetti, mentre il Rue regola i tipi di intervento sugli edifici e gli usi nel rispetto degli indirizzi del Psc[72]. Il Rue dedica molta attenzione alla città storica disciplinando non soltanto gli interventi sugli

[68] Il Psc di Bologna è stato approvato con D.c.c. n. 133 del 14.07.2008 ai sensi della L. r. n. 20 del 24 marzo 2000 concernente la "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio". A seguire sono stati approvato il REU, con D.c.c. n. 137 del 20.04.2009, e il POC, con D.c.c. n. 144 del 04.05.2009.
Sebbene il Piano di Bologna qui esaminato sia stato elaborato ai sensi della L. r. 20/2000, è il caso di sottolineare che dal 1 gennaio del 2018 in Emilia Romagna è in vigore una nuova legge urbanistica regionale concernente la "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", pubblicata sul BUR n. 304 del 21 dicembre 2017. Sulla base del provvedimento, i Comuni sono chiamati ad approvare il nuovo Piano urbanistico generale (PUG), sostituendo gli attuali strumenti urbanistici approvati ai sensi della precedente legge urbanistica regionale del 2000.

[69] *Territorio rurale* (prevalente ruolo di garanzia della continuità ecologica territoriale e salvaguardia dell'economia agricola)
-Ambiti di valore naturale e ambientale
-Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico
Territorio urbano da strutturare (corrispondente a quello urbanizzabile della L.r. n. 20/2000)
-Ambiti per i nuovi insediamenti (poli funzionali)
-Ambiti di sostituzione
-Ambiti di trasformazione
Territorio urbano strutturato
-Ambiti da riqualificare (in particolare quelli specializzati. Es., quelli della nuova stazione ferroviaria Bologna Centrale)
-Ambiti consolidati di qualificazione diffusa
-Ambiti in via di consolidamento
-Ambiti pianificati consolidati
-Ambiti storici

[70] Nel loro insieme gli Ambiti Storici costituiscono il "centro storico" di cui all'art. A-7 della L.r. 20/2000. Per ogni Ambito il Psc individua obiettivi e formula indirizzi e direttive per le trasformazioni previste (Obiettivi, Dotazioni, Prestazioni, Modalità di intervento).

[71] Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Quadro normativo, Titolo 3, Capo 3.1 Disciplina degli Ambiti, art. 27 "Ambiti storici".

[72] Compete esclusivamente ai Poc e al Rue l'esatta delimitazione delle aree nelle quali si attua il Psc con l'attribuzione dei diritti edificatori. Il Psc detta al Poc prescrizioni, direttive e indirizzi per la disciplina operativa e attuativa negli Ambiti storici limitatamente agli interventi in deroga di cui all'art. 27 e all'attivazione dell'ambito specializzato del complesso militare Sant'Annunziata – Staveco.

edifici ma anche sugli spazi aperti, andando a considerare lo spazio aperto e le strade, le interfacce tra lo spazio d'uso pubblico e quello privato.

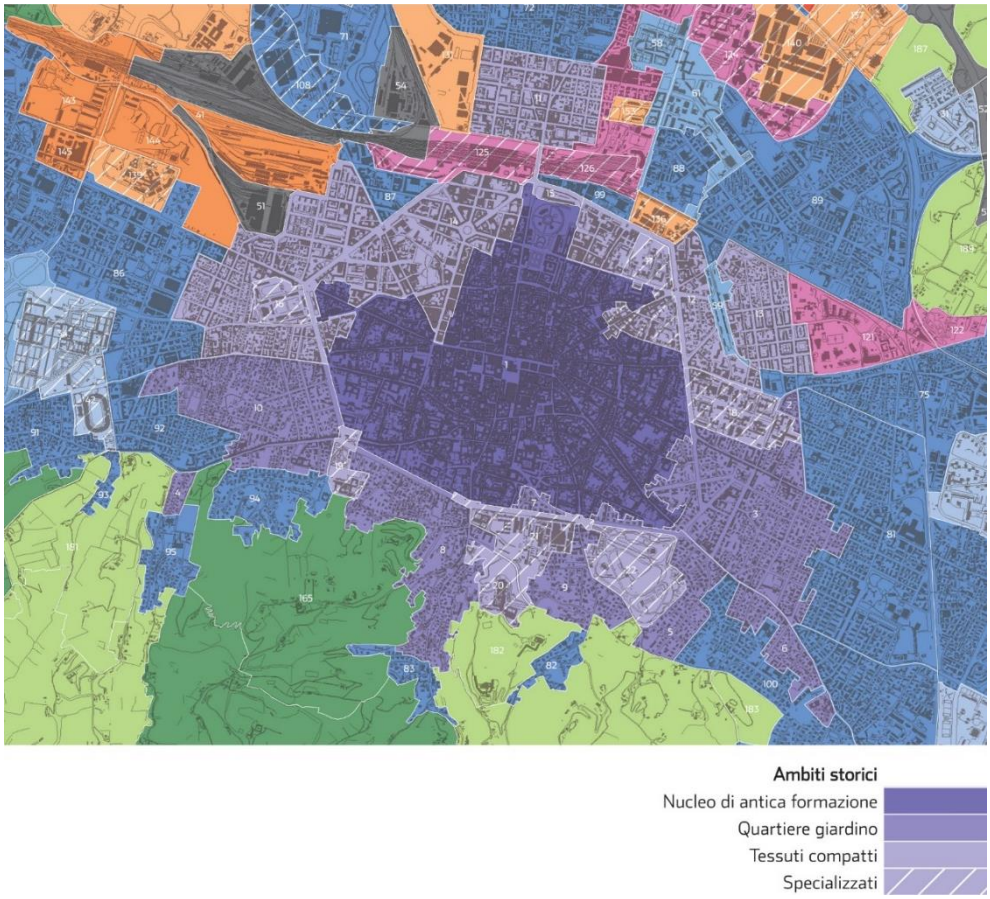


Fig. 8 – Individuazione degli ambiti storici nel Psc di Bologna.
Fonte: Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Tavola "Classificazione del territorio".

L'Ambito del *Nucleo di antica formazione*, ossia la struttura urbana medioevale sviluppatasi all'interno delle mura trecentesche, coincide in gran parte con la città comunemente riconosciuta come "centro storico", anche se oramai decisa a superare la delimitazione dei viali di circonvallazione. Il nucleo antico non presenta fenomeni di degrado edilizio tali da richiedere il ricorso a particolari strumenti di riqualificazione. Considerata la presenza di un consistente patrimonio di interesse storico e architettonico, il Rue disciplina **interventi esclusivamente di carattere conservativo**, volti a confermare il sedimentato rapporto tra pieni e vuoti, tra volumi edilizi e spazi aperti. Interventi di carattere trasformativo sono ammessi solo nei casi di interventi di interesse pubblico e attraverso provvedimenti deregolatori nei Poc. Infatti, assieme agli interventi di restauro e manutenzione diffusa degli immobili, regolamentati dal Rue, si individuano anche quelli di interesse pubblico inerenti la trasformazione di aree e immobili dismessi, il recupero di edifici monumentali per attività culturali, il recupero e l'integrazione di attrezzature e spazi collettivi di uso locale, la sistematica riqualificazione della strada matrice.

Gli ambiti dei *Quartieri giardino* riguardano la parte a sud della periferia storica (a ovest Saragozza, al centro pedecollina, a est Mazzini) costruita prevalentemente sulla base del disegno del Piano regolatore del 1889. Si tratta di case mono o plurifamiliari su lotto con giardino. Sono i quartieri residenziali di maggior pregio, contraddistinti da un'elevata qualità edilizia e dalla presenza di architetture pregevoli. Il Rue disciplina gli interventi edilizi volti prevalentemente alla **tutela e** alla **valorizzazione** del patrimonio esistente e, nei casi di beni privi di valore storico, architettonico e ambientale, prevede anche operazioni di **demolizione e ricostruzione**. Ad ogni modo, **qualsiasi intervento di carattere trasformativo deve garantire alti livelli di qualità formale e utilizzare linguaggi architettonici contemporanei adeguati al contesto. In particolare, è necessario regolare la posizione nel lotto dei nuovi edifici, i loro affacci, le loro altezze, il rapporto tra l'edificio e il suo spazio aperto e quello tra il lotto e la strada.**

Tali modalità di intervento riguardano anche gli ambiti dei *Tessuti compatti*. Si tratta della parte a nord della periferia storica (a ovest tra le vie Costa, Saffi, Marconi - Amendola, a nord la Bolognina, a est la Cirenaica), anch'essa costruita prevalentemente sulla base del disegno del Piano regolatore del 1889. Tuttavia, tali isolati sono caratterizzati da case allineate su strada e corte centrale (ampi spazi semi pubblici interni agli isolati). Sono le vecchie "periferie operaie", ossia le case popolari costruite tra '800 e '900, con una densità medio-alta ma con caratteristiche di qualità, sia dell'impianto della rete stradale, sia dei tipi edilizi impiegati.

Infine, gli Ambiti storici *Specializzati* riguardano quelle aree già inserite nel disegno o già realizzate in attuazione del Piano regolatore del 1889 per essere destinate all'espansione del primo Novecento e a precise funzioni non residenziali, di servizio civile e militare, ancora oggi strategiche per la città. Si tratta del quartiere universitario attorno a via Zamboni, del complesso ospedaliero Sant'Orsola - Malpighi, del complesso militare SS. Annunziata - Staveco e dell'istituto ortopedico Rizzoli, del complesso militare Caserma Mameli, dei giardini Margherita, di porta Saragozza e della facoltà di Ingegneria. In questo caso, è prevista **la conservazione delle diverse forme di preesistenza storica riguardanti il tracciato, gli edifici e gli spazi aperti**. Le "Schede d'ambito" indicano il ruolo, le dotazioni e le prestazioni che deve garantire ogni Ambito specializzato. Gli interventi su spazi aperti di pertinenza di tali edifici o sulle parti non edificate devono contribuire al completamento del sistema ecologico e ambientale secondo gli indirizzi stabiliti dal Psc negli art. 35 e 36 del Quadro normativo e nella tavola "Strategie per la qualità - Dotazioni ecologiche e ambientali". Infatti, tali ambiti hanno una valenza strategica in quanto, fungendo da cerniera tra città antico e città nuova, possono contribuire a ripristinare quella rete di nodi e percorsi che configura l'immagine della città: le superfici di spazio aperto da rinaturalizzare rappresentano importanti tasselli per il consolidamento della rete ecologica urbana, mentre la presenza di un patrimonio immobiliare di valore storico, specie se in disuso, fornisce l'opportunità per introdurre nuovi servizi e funzioni di interesse collettivo (Fig. 9).

Fig. 9 - Masterplan del nuovo polo universitario nell'area Staveco. L'area fa parte del *Complesso militare S. Annunziata-Staveco*, che il Psc individua tra gli Ambiti storici specializzati.
Fonte: Urban center Bologna. Disponibile al seguente link: http://www.urbancenterbologna.it/42-urbancenter/1153-presentato-il-masterplan-del-nuovo-polo-universitario-nell-area-staveco

È proprio nell'insieme dei tessuti urbani così individuati e nel riconoscimento delle tante forme di valore della città esistente che è possibile leggere la stratificazione della città:

«Il Psc ha individuato come "città storica" il territorio costituito dall'insieme dei tessuti urbani di più antica formazione: il nucleo di impianto medievale e la città nuova cresciuta a partire dalla fine dell'800, dentro e fuori le mura trecentesche, di qua e di là dalla ferrovia. Tessuti urbani differenti ai quali corrispondono differenti Ambiti, tutti interessati da politiche urbanistiche tese a tutelarne e valorizzarne i caratteri peculiari. La rottura dell'immagine tradizionale del "centro storico" racchiuso dalle mura (oggi viali di circonvallazione) non è certo originale (già il Piano del 1969 comprendeva ambiti di tutela extra moenia, anche se rifiutava di riconoscere la storicità dell'insediamento ottocentesco), ma nel Psc si specifica, assume una configurazione precisa e diversa, **rende palese un approccio attento alle tante forme di valore della città esistente**: ampie porzioni dalla struttura compiuta e riconoscibile, singoli complessi e aggregati che testimoniano idee di città e di architettura, modi di vita e produzione, tecnologie e culture. **Un approccio che rompe con il criterio cronologico e suggerisce adeguate modalità di intervento anche per insediamenti moderni e contemporanei cui si riconosca valore, includendo il paesaggio rurale e i suoi manufatti**»[73].

[73] Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Relazione illustrativa, Parte 2_Figure della ristrutturazione.

Il Psc e il Rue dedicano particolare attenzione al patrimonio dell'architettura moderna e contemporanea. Nella fase di elaborazione del piano è stata condotta l'analisi del materiale bibliografico per verificare il reale interesse delle opere presenti sul territorio comunale. Gli esiti della ricerca, hanno messo in luce la presenza di edifici di particolare interesse architettonico, confluiti poi all'interno della "Carta unica del territorio" di Bologna (elaborato del Psc), contenente le tutele e i vincoli recepiti. Chiaramente, la disciplina potrà essere integralmente recepita solo in seguito alla formale catalogazione dei beni culturali, ai sensi dell'art.17 del D.Lgs. 42/2004, e alla loro georeferenziazione, nonché alla verifica dell'interesse culturale del patrimonio pubblico, di cui all'art. 12 del D.Lgs. 42/2004. Accanto a questi beni, il comune di Bologna ha definito una seconda selezione per gli **edifici di interesse documentale del moderno**, riportata sulle tavole del Rue, cui è associata una specifica scheda prestazionale degli interventi. Infatti, tra gli obiettivi dell'art. 57 del Rue rientra il "mantenimento degli elementi e dei caratteri distintivi dei linguaggi architettonici moderni e contemporanei". In particolare, si dichiara che:

«Il rinnovamento e la manutenzione degli edifici documentali del moderno avviene compatibilmente al mantenimento delle caratteristiche formali, plastiche e volumetriche dell'edificio, nonché degli elementi architettonici, decorativi e di finitura che sono parte integrante del progetto originario»[74].

La concezione allargata di "città storica" maturata nel corso dell'elaborazione del piano è fortemente in linea con l'idea di città europea che il Psc intente promuovere. L'immagine futura perseguita è quella di una realtà urbana senza più dicotomie tra centro e periferia ma piuttosto una "città di città", ovvero un territorio urbano diversamente articolato per forme insediative, attività, popolazioni insediate e pratiche d'uso[75]. A questo proposito, il Psc individua strategie di trasformazione sia a grande scala che a livello locale. Le prime si identificano nei grandi progetti riguardanti le "Sette Città"[76] rinvenibili nel territorio comunale sulla base di analogie territoriali, sociali e urbanistiche (Fig. 10); le seconde negli interventi strategici previsti all'interno delle 34 "Situazioni" - urbane, di campagna, collinari-, ossia di quelle aree ben riconoscibili dagli stessi abitanti, nelle quali si intende migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso indicazioni di carattere progettuale che costituiscono un'agenda di azioni, in parte affidate all'iniziativa dei Quartieri, ordinate secondo un criterio di priorità: Accessibilità integrata e sostenibile; Qualità ecologica e ambientale; Qualità sociale.

[74] Comune di Bologna, Regolamento Urbanistico Edilizio (Rue), Approvazione Del. C.C. 201/2015, Titolo 3, Spazio edificato, art. 57 "Edifici d'interesse storico-architettonico e d'interesse documentale".
[75] Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Relazione illustrativa.
[76] Le sette figure territoriali, denominate "Sette Città", sono: la Città della Ferrovia, con la quale Bologna intende affermarsi come capoluogo rappresentativo di una realtà metropolitana più complessa e come polarità dialogante con le altre città europee; le Città della Tangenziale, della Collina, del Reno e del Savena, nelle quali Bologna intende sviluppare strategie coerenti con gli obiettivi degli altri comuni coinvolti; le Città della via Emilia, con la quale la città propone una nuova strategia di intervento nella città storica, aprendolo e articolandolo su una dimensione più ampia. Tema centrale in questo caso è il sistema della mobilità, attraverso il quale connettere la città romana e medioevale con l'espansione otto-novecentesca (città giardino) e con i quartieri moderni.

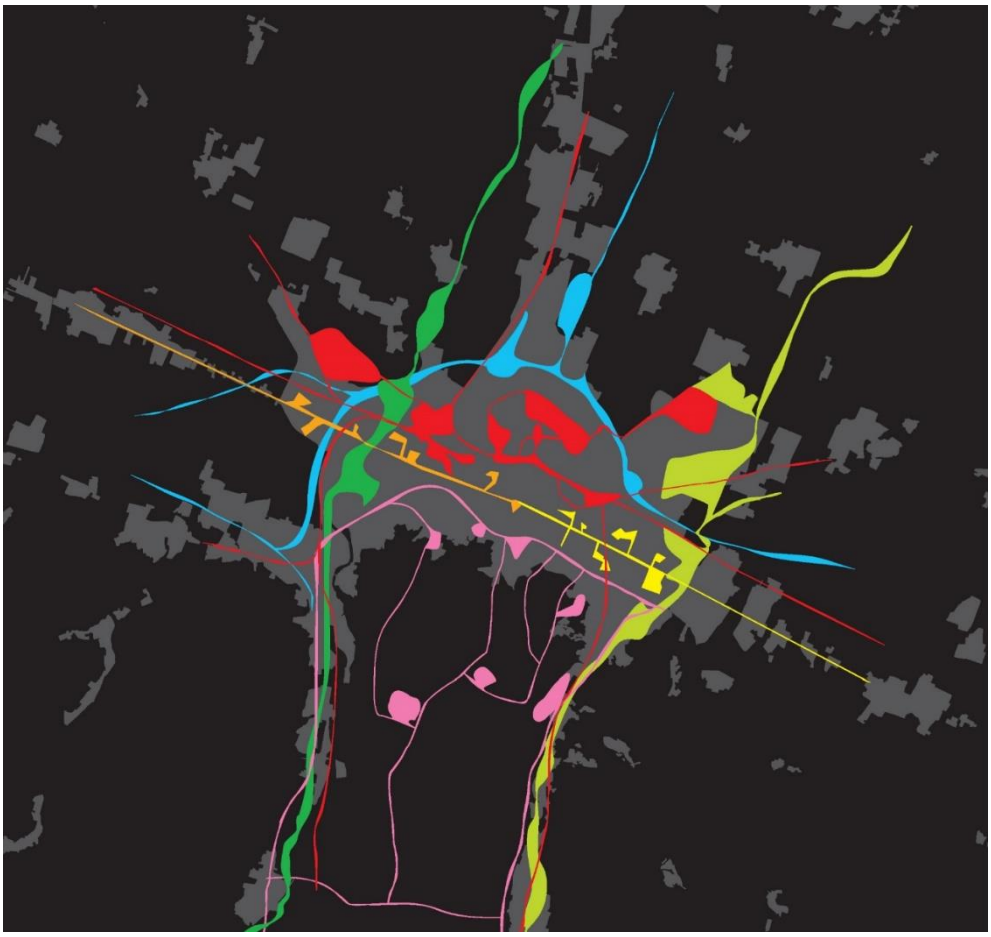


Fig. 10 – Schema delle Sette Città di Bologna: Città della Ferrovia (rosso); Città della Tangenziale (azzurro); Città della Collina (rosa); Città del Reno (verde scuro); Città del Savena (verde chiaro); Città della via Emilia Ponente (arancione); Città della via Emilia Levante (giallo).
Fonte: Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Relazione illustrativa, Parte 2_Figure della ristrutturazione, p. 27.

La volontà di non considerare più gli ambiti storici come un'entità autonoma ma piuttosto come una componente fondamentale del sistema insediativo del quale ci si propone di diffondere gli aspetti qualitativi che ancora oggi li contraddistinguono, ha portato a non individuare la città storica tra le "Sette città" di Bologna ma piuttosto a farla rientrare nel quadro degli obiettivi e delle strategie riguardanti più città: le due Città della via Emilia (Ponente e Levante), che la attraversano e la proiettano in una dimensione territoriale; la Città della Collina, che ne segna il margine meridionale e ne configura l'accesso al "grande giardino metropolitano"; la Città della Ferrovia, specie per la parte a nord coinvolta nella grande trasformazione indotta dal progetto della nuova Stazione ferroviaria.
In questa operazione di riordino e sistematizzazione del sistema insediativo, il centro storico viene diluito nel più ampio spazio della città, soprattutto per quanto concerne le strategie di sviluppo futuro. Infatti, dal punto di svista della disciplina del patrimonio, il Rue dedica particolare attenzione alla città storica definendo regole per gli edifici, gli spazi aperti e le strade.
Tuttavia, la specificità funzionale della città storica viene trattata più dettagliatamente nell'ambito della Situazione urbana "Nucleo Antico" (Fig. 11),

dove vengono identificate in maniera puntuale le operazioni di riqualificazione dello spazio pubblico, di promozione della residenzialità e delle attività di completamento, di decentramento delle funzioni universitarie e direzionali[77].

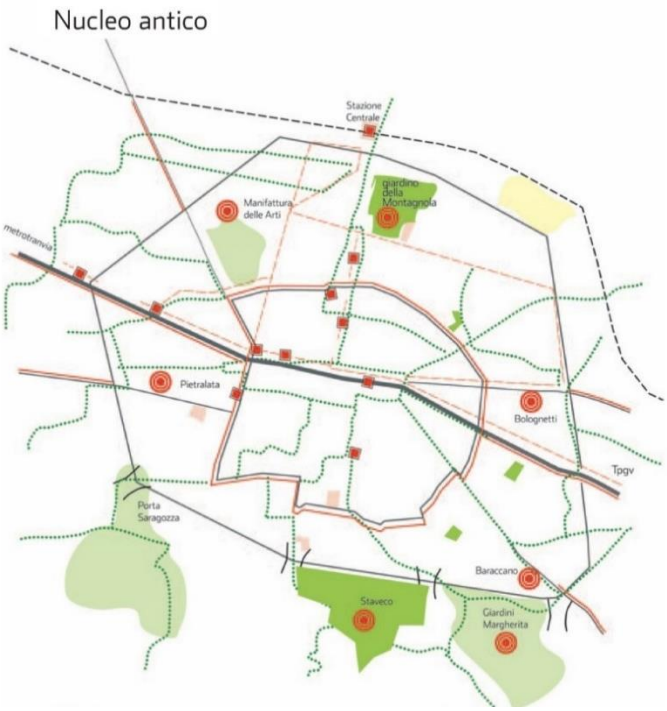


Fig. 11 – Schema Situazione urbana "Nucleo antico".
Fonte: Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Relazione illustrativa, Parte 3_Strategie e regole, p. 139.

2.7 Attualità del dibattito sui metodi e gli approcci per conservare e rigenerare il patrimonio costruito storico

Come discusso nelle pagine di questo capitolo, uno dei momenti più vivaci del dibattito italiano sul rapporto tra architettura storica e architettura contemporanea e, per estensione, tra nucleo antico e città moderna deve essere fatto risalire al secondo dopoguerra, quando gli ingenti danni causati dai bombardamenti bellici richiamarono a una profonda riflessione sui metodi e gli approcci da adottare per avviare l'opera di ricostruzione. Le posizioni assunte da Cederna, Pane e Roger, per citarne alcuni, prospettarono diverse soluzioni per risolvere il rapporto con il passato e, di fatto, determinarono una chiara cesura tra i progettisti e i teorici del restauro. Più tardi, accanto alle proposte contrarie e a quelle favorevoli all'inserimento di architettura contemporanea in ambiti storici, iniziò ad affermarsi l'"approccio tipologico" come modalità di analisi e intervento sul costruito.

[77] Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Relazione illustrativa, Parte 3_ Strategie per la qualità e regole.

Sviluppato sulla base di acquisizioni teoriche maturate negli anni '50 dall'architetto Saverio Muratori, questo approccio ha avuto largo seguito in Italia, andando a informare il recupero dei centri storici sino ai nostri giorni. Infatti, la "lettura tipologica", sebbene introdotta da Muratori come nuova metodologia di studio per l'edilizia diffusa, è diventata la base per definire prassi operative nel campo dell'urbanistica, del restauro e della composizione architettonica. L'approccio tipologico si è dunque tradotto in una modalità operativa, espressa in diversi piani particolareggiati per il centro storico, di cui quello redatto per la città di Bologna tra il 1973 e il 1978 rappresenta certamente una delle esperienze più rappresentative.
Tuttavia, tale metodologia di lettura della storia urbana attraverso un'operazione di semplificazione del reale, in fase attuativa ha operato una distinzione tra le stratificazioni coincidenti e quelle discordanti con l'ideale di tipo, e dunque una selezione rigorosa del deposito del passato.
Nei piani tipologici, il restauro è diventato un atto creativo volto a mantenere o ripristinare la forma urbana attraverso la riproposizione delle tipologie edilizie riconosciute come modelli costitutivi della città, senza lasciare spazio all'introduzione di architettura contemporanea e cancellando, al contempo, alcuni brani di storia sedimentata nella fabbrica urbana (Giambruno, 2002). Il piano per il centro storico di Bologna ha privilegiato la componente tipologica a danno della conservazione del manufatto edilizio e dei valori storici in esso sedimentati (Sanna, 2009). Operando una semplificazione della complessità degli elementi materiali e immateriali che caratterizzano la città-palinsesto, è stata diffusa una cultura della conservazione che ha lasciato spazio ad equivoci e interpretazioni ambigue.
Similmente ai piani tipologici, anche i piani del colore e i manuali del recupero (introdotti nel corso degli anni '70), essendo stati adottati non solo a scopo pedagogico ma anche come strumento per attuare le prescrizioni del piano e guidare le proposte progettuali, hanno contribuito a rafforzare questa tendenza culturale volta a tipizzare e omologare la realtà del costruito diffuso[78] (Giambruno, 2002).
In realtà, secondo le più recenti acquisizioni disciplinari, "conservare" non significa ricreare situazioni passate e riprodurre la città esistente, quanto piuttosto comprendere e pianificare la città-palinsesto nella sua complessità di stratificazioni materiali e immateriali, senza pensare di doverle semplificare:

«Il coesistere, rafforzarsi, amalgamarsi di architetture e di memorie di epoche diverse nei vecchi centri, costituisce proprio l'essenza dell'alto valore degli antichi complessi (…). Pur nel rispetto dei tessuti urbanistici e degli spazi ambientali, delle volumetrie, delle caratteristiche, delle delineazioni e dei contenuti, le architetture da inserire in esso devono essere architetture d'oggi» (Bonamico, 1986).

[78] I piani tipologici hanno regolato le trasformazioni del tessuto edilizio storico sulla base di un unico parametro, operando la cancellazione di importanti stratificazioni. Stesso discorso vale per i piani del colore che, poggiando sulla convinzione della validità del ripristino, si propongono di riportare i fronti ad un presunto stato originario, operando la cancellazione di tutte le stratificazioni successive al periodo arbitrariamente prescelto. Infine, a completare il quadro degli strumenti orientati a semplificare la complessità del manufatto urbano, vi sono i manuali del recupero. Questi strumenti sono nati per contrastare l'inefficacia degli strumenti urbanistici e della prassi vincolistica nel gestire le trasformazioni e garantire la salvaguardia della città antica, ma anche per elevare il livello di conoscenza dei tecnici in merito alle tecniche costruttive e ai materiali del passato. Tuttavia, anche in questo caso allo strumento non è stata attribuita soltanto una funzione pedagogica ma anche operativa. I manuali del recupero sono diventi uno strumento per guidare il progetto, un catalogo all'interno del quale selezionare i modelli da riproporre (Giambruno, 2002).

In realtà, talune interpretazioni delle metodologie per il restauro in Italia hanno portato ad assumere una volontà di radicale e integrale conservazione, per altro discutibile[79], non solo negli interventi sul patrimonio abitativo ma anche nelle operazioni di trasformazione urbana sempre più frequenti a partire dagli anni '80 e '90. Infatti, se in alcuni contesti questa fase di transizione - che ha richiamato tutte le città europee a definire strategie per guidare la rinascita sociale ed economica e la riqualificazione fisica e funzionale di interi ambiti urbani - ha costituito l'occasione per promuovere una nuova immagine della città, anche attraverso la sperimentazione di soluzioni progettuali contemporanee, l'Italia sembra adottare posizioni non del tutto in linea con le tendenze dominanti negli altri Paesi.
Come spiega chiaramente Levi Montalcini (2002, p. X, XI):

«In questo quadro generale la realtà italiana sembra differenziarsi da quella europea. Qui **il peso della storia è tanto maggiore da condizionare, anche fisicamente, gli interventi soprattutto nelle parti centrali di molte città**. Ma non si tratta solo di questo. Il nostro rapporto con l'architettura del passato sembra oggi non allineato con quello della maggioranza degli altri Paesi. Come, nel tempo, ogni epoca storica ha avuto un proprio e diverso modo di riferirsi all'architettura del passato, così anche in uno stesso momento è sufficiente spostarsi in un altro paese per trovare atteggiamenti diversi (…).
Questa particolarità italiana, che non è di oggi, ma è una sorta di costante nella storia dell'architettura, fa sì che le nostre città seguano, rispetto a quelle del resto dell'Europa e del mondo, **dinamiche di trasformazione più lente**, per il maggior peso che la preesistenza esercita, ma anche per un **atteggiamento più incline alla conservazione e più diffidente verso la trasformazione**. Sembra che, soprattutto a partire dall'inizio degli anni Settanta, per una sorta di reazione al precedente periodo di crescita caotica, le città italiane e in particolare i loro centri abbiano subito trasformazioni meno consistenti rispetto ad altre città europee.
Se da un lato ciò ha significato un certo invecchiamento dei tessuti e una certa perdita di funzionalità, questa lunga pausa nel normale processo di trasformazione ha però consentito una sorta di **consolidamento della struttura antica dei centri storici** attraverso una sostituzione lenta e non traumatica di funzioni e interventi più calibrati di trasformazione e di manutenzione dei manufatti. (...).
Questa relativa immobilità è di solito più tipica delle piccole città di provincia che delle città maggiori; eppure**, i centri storici delle città italiane sembrano aver fermato, negli ultimi decenni, la loro immagine**. E poiché le città con un centro antico sono una minoranza nel mondo questa capacità di preservare un bene relativamente raro e irriproducibile non può che essere apprezzata.
Tuttavia, **le città, per sopravvivere e non trasformarsi in musei di se stesse, non possono bloccare a lungo il proprio sviluppo**. I ritardi nella trasformazione, nell'adeguamento dei servizi e delle infrastrutture, rischiano di provocare una progressiva perdita di funzionalità e decadimento delle città, specie in un momento, come l'attuale, di forte concorrenza per assicurarsi posizione di vantaggio e maggiori capacità di attrazione. **Il peso della storia non può costituire un impedimento totale alla trasformazione**, e per questo è necessario disporre di strumenti culturali progettuali che superino la semplice cultura della conservazione».

Dunque, se è vero che nel quadro delle complesse operazioni di rigenerazione fisica e funzionale di ambiti urbani degradati, abbandonati o divenuti obsoleti, ciascun contesto ha adottato e continua ad adottare particolari approcci alla conservazione

[79] Se da un lato si è verificata una volontà di conservazione integrale dei beni vincolati, dall'altro è emerso come il ritardo nel riconoscere come degni di conservazione i manufatti risalenti a periodi storici più recenti, ha causato la perdita di numerose testimonianze del Novecento.
Inoltre, come sostiene Bonamico (1986), spesso le soprintendenze hanno favorito una politica conservativa che ha portato a realizzare falsi storici e soluzioni mimetiche.

dell'esistente, quasi sempre riconducibili alla storia, alla cultura e alle tendenze inscritte nelle modalità d'uso e di crescita delle città, l'Italia si caratterizzata per un atteggiamento decisamente più conservativo nei riguardi del suo patrimonio architettonico e urbano.
Pare che questo atteggiamento quasi "prevenuto" nei confronti del nuovo, che spesso ha interrotto o rallentato progetti di sviluppo, possa attribuirsi a una **incertezza culturale e progettuale di fondo nel gestire il rapporto tra passato e presente**, tra conservazione e trasformazione (Levi Montalcini, 2002). Tale incertezza può essere in parte giustificata dalla reale difficoltà, anche a livello internazionale, di definire metodologie di intervento sull'antico oggettive e universali, considerata la complessità dei fattori che concorrono a rendere ciascun caso unico nel suo genere. Ma a questo tema controverso, da sempre al centro del dibattito disciplinare e ancora oggi motivo di profonda riflessione, deve aggiungersi una certa sfiducia che il nostro Paese ha maturato nei riguardi del progetto moderno e contemporaneo. Sebbene nel corso della storia si sia sempre praticata la modificazione dell'esistente, da un certo momento in poi la cultura della conservazione ha cercato di porre un freno agli interventi di trasformazione, specie a quelli più radicali e poco rispettosi del carattere dei luoghi. Oltre all'avvento della rivoluzione industriale, che ha determinato la prima grande cesura tra passato e presente, in Italia è stata soprattutto la scarsa qualità della produzione edilizia che a partire dal dopoguerra ha deturpato il paesaggio urbano e l'ambiente a far maturare una certa preoccupazione e insofferenza nei riguardi del "nuovo". Il moderno è stato spesso additato come "brutto" dinanzi al "bellissimo vecchio patrimonio", e per questo da regolamentare nella sua espressione (Cicerchia, 2002). Questa sfiducia ha portato a introdurre politiche di tutela vincolistiche o passive e a normare, attraverso lo strumento del piano urbanistico, ciascuna componente della città esistente. Appare il caso di sottolineare che i beni sottoposti a vincolo di tutela «non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione» (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 20). Chiaramente questo può costituire un limite per talune operazioni di sviluppo e soprattutto frena il continuo processo di modifica a cui è sempre stato sottoposto il manufatto urbano.
Oltre alle difficoltà oggettive nel definire metodologie di intervento sulla preesistenza e all'atteggiamento prevenuto di una parte della cultura della conservazione verso il nuovo, non bisogna sottovalutare che i tempi lunghi richiesti dalla burocrazia e l'inflessibilità delle posizioni assunte da certi organismi pubblici responsabili del rilascio delle autorizzazioni, sono elementi che talvolta possono frenare la volontà di azione e sperimentazione dei progettisti e dei privati investitori, mentre i numerosi casi di corruzione che purtroppo hanno gettato ombre e discredito sulle piccole o grandi operazioni di trasformazione urbana hanno reso più complicata l'affermazione della programmazione negoziata come pratica ordinaria di pianificazione e governo del territorio. Questo aspetto ha costituito un limite di non poco conto se si considera che in tutti i Paesi il dialogo con l'operatore privato continua ad essere fondamentale per avviare i processi di sviluppo rigenerativo delle città.
Ad ogni modo, la domanda di trasformazione di edifici ed aree dismesse, di proprietà pubblica o privata e sovente di interesse storico e architettonico, non solo ha portato a riflettere sul rapporto tra il piano urbanistico e il progetto, ma anche a ragionare sulle politiche e sulle metodologie di riqualificazione che consentissero di andare oltre i vincoli imposti da una cultura della conservazione che spesso assume

atteggiamenti radicali al punto da ostacolare il processo conoscitivo e interpretativo della città antica e contemporanea, dei suoi valori, del suo significato e delle sue potenzialità di valorizzazione (Massarente, 2002).
In realtà invece, questo processo di apprendimento è fondamentale per formulare il giudizio critico da tradurre nell'atto progettuale all'interno del quale si concretizza l'interpretazione dell'antico e la sintesi tra l'istanza di conservazione della memoria storica e l'istanza di sviluppo della contemporaneità.
Bisognerebbe guardare ai vuoti urbani e agli spazi interstiziali lasciati in eredità dal processo di ristrutturazione economica come importanti opportunità per scrivere la storia contemporanea delle città, per guidarne una trasformazione non solo a grande scala ma anche a partire da piccoli tasselli distintivi attraverso il progetto architettonico e urbano di qualità. La riqualificazione di complessi e infrastrutture pubbliche dismesse nel cuore o ai margini della città, specie se di valore storico e identitario e dal carattere iconico, può riattivare centralità urbane sopite che fungano da veri catalizzatori urbani (Box 1). Non solo l'inserimento di nuove funzioni ma anche l'introduzione di elementi di architettura contemporanea all'interno delle matrici storiche può contribuire all'affermazione di nuove polarità nel tessuto.

Box 1
Il concetto di *urban catalysts*.

Il concetto di *urban catalysts* è stato sviluppato da Wayne Attoe e Donn Logan sul finire degli anni '80 (Attoe e Logan, 1989) per guidare il processo di rigenerazione urbana delle città americane, più in particolare delle aree centrali (*downtowns o city centres*) in forte declino economico, fisico e sociale.
La teoria del *catalytic architecture* (architettura catalitica) «(…) describes the positive impact an individual urban building or project can have on subsequent project and, ultimately, the form of a city. It encourages designers, planners, and policymakers to consider the chain-reactive potential of individual developments on civic growth and urban regeneration. It advocates design control as part of a catalytic strategy for urban design» (Attoe e Logan, 1989, p. XI).
Se per catalisi si intende il «fenomeno in virtù del quale una sostanza, detta catalizzatore, presente anche in piccola quantità, modifica la velocità di una reazione chimica, senza entrare a far parte della composizione dei prodotti finali e senza variare lo stato di equilibrio della reazione stessa (...)» (Enciclopedia Treccani), la metafora della catalisi pare la più adatta per descrivere un nuovo approccio alla rigenerazione urbana basato sull'efficace inserimento di un elemento che funga da *catalyst* (catalizzatore), ovvero da attivatore di ulteriori processi di trasformazione:

«We postulate that the strategic introduction of new element can revitalize existing ingredients of the urban center without necessarily changing them radically. And even as the catalyst stimulate such new life, it also affects the form, character, and quality of urban elements that are subsequently introduced (...).
An architectural catalyst does not simply set off reactions but guides and conditions them too» (Attoe e Logan, 1989, p. XII, XIII) (Fig. 12).

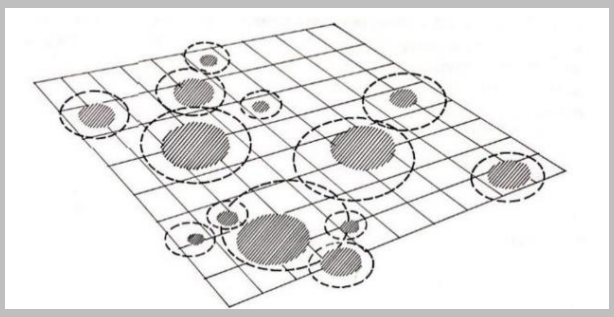


Fig. 12 – Il diagramma sintetizza il processo catalitico, che parte da una prima azione (sia essa un intervento di recupero e valorizzazione dell'esistente, di nuova costruzione, o altro) capace di innescare, in maniera più o meno incisiva, successive azioni nel contesto.
Fonte: (Attoe e Logan, 1989, p. 47).

Più che a elaborare complessi piani e progetti che definiscono aprioristicamente un'immagine di città futura di difficile realizzazione, il nuovo approccio punta a innescare un processo incrementale di azioni a catena nell'ambito urbano interessato, a partire da una visione strategica chiara e realistica negli scopi.
La definizione di una strategia di pianificazione ragionata e attenta alla qualità progettuale degli interventi deve costituire la base di qualsiasi operazione urbana.
Anche se la nozione di *catalysts* (catalizzatore) è spesso stata associata a importanti piani e progetti di rinnovo e riqualificazione urbana, la teoria dell'*urban catalysis* si basa sull'idea che operazioni avviate a scala più piccola possano assolvere meglio al ruolo di attivatori di successivi processi di sviluppo e rigenerazione del contesto urbano di riferimento. Infatti, spesso capita che i programmi annunciati come "catalizzatori" non riescano a produrre le reazioni urbane ipotizzate. Inoltre, spesso si concentrano esclusivamente sulla convenienza economica dell'investimento, sottovalutando la qualità del progetto, che invece svolge un ruolo fondamentale per avviare il processo di catalisi e dunque migliorare la qualità dell'ambiente urbano e la stessa immagine della città.
Secondo il nuovo paradigma dell'*urban catalysis*, i catalizzatori possono essere di natura economica, sociale, politica, ma soprattutto architettonica. Da questo punto di vista, essi si presentano in diverse forme nel palinsesto urbano:

«An urban catalyst might be a hotel in one city, a shopping complex in another, a transportation hub in a third. It could be a designed open space or, at the smallest scale, a special feature like a colonnade or a fountain. An urban catalyst has a greater purpose than to solve a functional problem, or create an investment, or provide an amenity (...). Its purpose is the incremental, continuous regeneration of the urban fabric. The important point is that the catalyst is not a single end product but an element that impels and guides subsequent development» (Attoe e Logan, 1989, p. 45).

L'elemento catalizzatore può essere anche una politica pubblica di rilancio delle aree urbane, senza il consumo di suolo, per la quale vengono stanziate determinate risorse, o ancora progetti di rinnovamento urbano privati capaci di attirare più finanziamenti. Tuttavia, affinché i progetti di valorizzazione dell'esistente o di realizzazione di nuove architetture possano generare effetti moltiplicatori nel contesto urbano, essi devono garantire un design di alta qualità:

«**Architecture, too, is catalytic**. Not only infusions of capital that incidentally produce new buildings and reconstructed streets but buildings themselves can be catalysts, ensuring the high quality of urban redevelopment. Urban design quality is determined at the scale of buildings, not balance sheets» (Attoe e Logan, 1989, p. 46).

Il processo catalitico è ancora promosso in molte città americane dove la rigenerazione del tessuto urbano e l'inappropriatezza delle funzioni esistenti rispetto agli scenari di cambiamento richiede al soggetto pubblico di operare di concerto con gli operatori privati. In Italia sarebbe possibile effettuare interventi analoghi anche se le difficoltà dovute alla mediazione tra il contesto esistente e il progetto futuro rendono difficile la valutazione dei tempi e della redditività degli investimenti in sede di concertazione. Inoltre, i rischi di possibili interventi speculativi preoccupano il decisore pubblico quando deve valutare le proposte progettuali.

Dunque, le politiche di conservazione e gestione della città storica dovrebbero riconoscere **maggiore importanza al momento progettuale**, in quanto solo in questa fase è possibile condurre analisi conoscitive approfondite per poter formulare un giudizio critico sui valori da conservare e sulle potenzialità da riqualificare. Si dovrebbe anche promuovere la cultura della metamorfosi e avere maggiore fiducia nella capacità del progettista di interpretare i diversi contesti e di tradurre il proprio giudizio critico all'interno di un progetto che sia atto autonomo e testimonianza del proprio tempo. Infatti, l'opera di conservazione, anche la più filologica, è a tutti gli effetti un progetto (Sanna, 2009, p.17), un processo di azione e modifica che si traduce in soluzioni diverse quanti sono potenzialmente i valori attribuiti al patrimonio e che si intende esaltare (Cicerchia, 2002).
Non si può continuare ad additare le produzioni del nostro tempo come "brutte". Non è detto che l'architettura del XX secolo fosse priva di qualsiasi bellezza o che il concetto di bello abbia definitivamente abbandonato l'architettura contemporanea (Cicerchia, 2002, p. 56):

«La soluzione va ricercata in un atteggiamento molto più incoraggiante nei confronti delle attività artistiche e architettoniche contemporanee, specie da quelle esercitate da parte delle **giovani generazioni** (…)»

Tale consapevolezza richiama a ragionare sui principi e gli strumenti alla base del paradigma della conservazione urbana per adeguarli alle nuove sfide di tipo sociale, economico e ambientale che investono le città storiche nella contemporaneità e che l'Italia sembra affrontare con qualche ritardo rispetto ad altri Paesi (Bandarin, 2015).
La riflessione si estende anche alla forma e ai contenuti dello strumento di pianificazione generale non solo perché nella fase di elaborazione di un piano urbanistico non si possano eseguire analisi conoscitive sul costruito tali da dettarne precise indicazioni progettuali ma anche perché risulta quasi impossibile racchiudere la complessità del manufatto urbano nella norma, considerato che questa, per sua stessa natura, tende a stabilire un ordine unificante all'interno del quale inevitabilmente le singolarità scompaiono (Musso, 2009).
Già nei primi anni '90 si prestò particolare attenzione alle grandi potenzialità del progetto, arrivando a riconoscere la necessità di definire una nuova forma di piano che non fosse prescrittiva e aprioristica rispetto alle specificità esistenti, ma piuttosto dovesse configurarsi più come un «quadro intenzionato di coerenza tra istanze e

tendenze sottoposte a verifica e inserite al tempo stesso entro un processo di fattibilità» (Gabrielli, 1993, p. 265). Infatti, la gestione della città esistente richiede di andare oltre l'applicazione di categorie di intervento; la struttura delle permanenze insediative deve trovare "gradi e modi della trasformabilità" (Gabrielli, 1993).
Come sostiene Giambruno (2002), il ruolo del piano urbanistico nel "progetto di conservazione della città esistente" non dovrebbe essere quello di normare aprioristicamente il risultato del progetto ma piuttosto quello di definire principi e modalità di sviluppo dello stesso. In particolare:

«Il piano dovrà modificare le sue direttive in rapporto alle interazioni esistenti tra il territorio e la città e tra quest'ultima e le singole componenti, procedendo non attraverso revisioni parziali ma tramite rifacimenti generali pensati a breve scadenza. **Non potranno essere concepiti metodi di lavoro universali**, cioè validi in sé, per la globalità delle realtà urbane, ma linee strategiche generali che, avendo come fondamento il rispetto e la conservazione del palinsesto-città, sappiano modificarsi e mutino anche gli strumenti analitici usati in rapporto alla singolarità delle situazioni (...)» (Giambruno, 2002, p. 228).

E ancora,

«(...) **il progetto per la città esistente non potrà fornire una griglia rigida di imposizioni** ma una strategia che fornisca gli "appunti preliminari" che guidino la qualità del progetto senza per questo normarne il risultato finale» (Giambruno, 2002, p. 232).

Questo pensiero non intende negare il ruolo svolto dalla pianificazione e tantomeno consentire una totale libertà di intervento; piuttosto, è volto a rimarcare la necessità di adottare un approccio flessibile, che garantisca una maggiore apertura verso le molteplici soluzioni possibili, così come richiede la complessità della realtà analizzata:

«Il piano potrà fornire indirizzi in merito alle scelte strategiche, dare indicazioni a scala urbana che tengano conto del rapporto esistente tra la città e le sue singole componenti e tra essa e il contesto di cui è parte, analizzando tutte le variabili implicate nelle dinamiche territoriali (…).
Uno strumento generale potrà quindi limitarsi a delineare i criteri di scelta da operarsi sull'intero manufatto urbano valutando il rapporto tra i singoli edifici e i fenomeni in atto nella città, senza per questo imporre alle singole fabbriche interventi che, non potendo essere esito di studi approfonditi su ogni oggetto, vincolerebbero esclusivamente i risultati di successive approfondire ricerche.
Al progetto di conservazione sarebbe invece demandato il compito di studiare i singoli episodi urbani e le scelte di intervento sugli edifici.
Perché il progetto sia coerente con la complessità della città e dell'edificio, potrà essere concepita una griglia di proposte entro le quali esso potrà muoversi. Si tratterà anche in questo caso di non normare gli esiti della progettazione, ma di stabilire una qualità minima dei requisiti a cui il progetto dovrà rispondere (...)»[80] (Giambruno, 2002, p. 235, 236).

[80] Il discorso verrà approfondito nella sezione della tesi inerente i "Piani per l'urbanistica della trasformazione".

Sono questi alcuni dei più importanti temi che ruotano attorno al dibattito disciplinare orientato ad affermare un concetto di conservazione che mira a salvaguardare le stratificazioni storiche e a garantire all'intervento contemporaneo una dignità tale da poter aggiungere una nuova testimonianza all'interno del palinsesto-città. Se il fine ultimo del progetto è quello di conservare la complessità del manufatto urbano, è chiaro che sarà necessario tener conto di diversi fattori e non soltanto di giudizi di valore legati a parametri estetici o storici che spesso hanno portato alla cancellazione di importanti testimonianze.
Dal dibattito cultura emerge che gli enti preposti alla conservazione del patrimonio (in particolare le Soprintendenze) dovrebbero assumere atteggiamenti meno radicali nella valutazione delle proposte di intervento, attribuendo maggior peso anche alle variabili contestuali. Anche in Italia si dovrebbe iniziare a adottare il paradigma dello sviluppo sostenibile, inteso nelle sue principali declinazioni (economico, sociale, ambientale) non solo nell'ambito delle politiche di salvaguardia ambientale ma anche nella pratica della conservazione e gestione del patrimonio architettonico e urbano, in linea con le recenti raccomandazioni dell'UNESCO.

Capitolo III
Politiche di tutela, conservazione e valorizzazione in Inghilterra. Dalla protezione dei monumenti alla rigenerazione dell'historic environment

3.1 La prima legislazione per la protezione dei monumenti e degli edifici storici

Le prime politiche per la salvaguardia del patrimonio costruito storico in Gran Bretagna si fanno risalire alla seconda metà dell'Ottocento, quando con l'emanazione dell'*Ancient Monument Protection Act* del 1882 venne sancita la protezione di un limitato numero di beni di interesse per la storia e l'archeologia, da considerare come monumenti di importanza nazionale (Scheduled Monuments) (Larkham, 1999). Il provvedimento venne promosso da sir John Lubbock, studioso di antropologia, biologia, entomologia e impegnato nell'opera di istruzione delle classi popolari. Per Lubbock, la difesa dei monumenti nazionali significava prima di tutto la difesa del diritto alla cultura, all'educazione e alla formazione che uno stato moderno deve garantire a tutti cittadini. Per questo, a differenza di quanto avvenne in Francia e in Italia, a guidare il processo di tutela in Gran Bretagna furono principalmente aspetti di natura scientifica e pedagogica prima ancora che il riconoscimento dei monumenti come simbolo della nazione (Tosco, 2014).
Nel 1893 venne istituita la carica dell'*Inspector of ancient monument*, affidata ad Augustus Pitt-Rivers, un generale dell'esercito impegnato nella ricerca degli insediamenti antichi e nello sviluppo dei metodi dell'archeologia. Qualche anno più tardi, nel 1908, venne istituita la *Royal Commissions on the Historical Monuments* (Cullinghworth and Nadin, 2006), il principale organismo pubblico deputato a redigere l'inventario degli edifici storici antecedenti al 1714 e, solo successivamente, a catalogare anche quelli realizzati sino al 1850[81].
La disciplina di tutela divenne più efficace con l'emanazione dell'*Ancient Monument Consolidation and Amendment Act* del 1913 che estese il riconoscimento dello status di monumento a un maggior numero di manufatti, anche di più recente realizzazione, definì criteri per la designazione e, soprattutto, introdusse misure di tutela più stringenti e precise sanzioni per prevenirne danni e manomissioni.
Un primo tentativo per estendere l'attenzione dal singolo oggetto al contesto circostante può essere ritrovato nell'*Housing Act del 1923*, che autorizzò la redazione di piani urbanistici nelle aree caratterizzate da uno "*special architectural, historic or artistic interest*". Lo strumento avrebbe dovuto regolamentare gli interventi sugli edifici e il loro immediato contesto, stabilendo parametri per controllare numero, forma, dimensioni e massa delle nuove realizzazioni (Pendlebury, 2009). Nonostante non facesse riferimento a piani urbanistici comprensivi, il provvedimento rappresentò un importante traguardo per i diversi gruppi locali (*amenity groups*) impegnati nell'opera di salvaguardia del patrimonio costruito storico. Infatti, sulla spinta delle prime associazioni per la protezione dei monumenti e degli antichi edifici fondate nel corso dell'800, in questi anni si costituirono diversi gruppi di cittadini in alcune delle più rappresentative città storiche inglesi come Oxford, Cambridge, Bath, tutti accomunati dalla volontà di

[81] http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C5

difendere le testimonianze del passato dall'incuria, dall'abbandono e dagli interventi di trasformazione.
La vera svolta nella legislazione per la salvaguardia del costruito storico si ebbe nel secondo dopoguerra, quando dinanzi agli ingenti danni causati dal conflitto bellico e alla perdita di un significativo numero di beni, maturò la sensibilità culturale per riconoscere valore non soltanto agli antichi monumenti ma anche agli edifici storici, in particolare a quelli più rappresentativi che necessitavano di immediati interventi di ricostruzione e che sollecitarono ad emanare nuove misure di protezione. Al 1940 risale l'istituzione del *National Building Record*, mentre nel 1944 venne emanato il primo *Town and Country Planning Act* (TCPA), seguito da quello del 1947. Essi rappresentano due provvedimenti fondamentali non soltanto per la disciplina urbanistica[82] ma anche per la conservazione del patrimonio in quanto introdussero norme di tutela per gli edifici di "speciale interesse architettonico o storico" (*special architectural or historical interest*) - *listed building*, che avrebbero dovuto guidare anche la ricostruzione delle città distrutte.
Le due leggi del 1944 e del 47 stabilirono alcuni principi fondamentali, tra cui:

- i criteri da seguire per identificare i *listed building*
- l'impossibilità dei privati proprietari di opporsi alla designazione del bene
- il riconoscimento dei *listed building* come un bene pubblico (*public good*), e dunque l'assenza di risarcimento pubblico per gli eventuali vincoli apposti.

È in questo momento che, con l'estensione del concetto di patrimonio, gli obiettivi della conservazione sono stati integrati all'interno della disciplina urbanistica, mentre il TCPA di fatto gettò le basi per la costruzione dell'attuale *Conservation Plannin System*, ossia del sistema di norme, politiche e strumenti per promuovere e regolamentare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio urbano:

«(…) as architectural conservation as an activity has been extended over a much more significant quantity of buildings and places, it has been increasingly linked with systems and processes of town planning, becoming something we can label **conservation planning**» (Pendlebury, 2015, p. 319).

Tuttavia, è importante sottolineare che sebbene i due provvedimenti avessero introdotto importanti principi del regime di tutela, essi non impedirono le operazioni di demolizione dei *listed building*, moliti dei quali negli anni della ricostruzione vennero spesso sacrificati per perseguire obiettivi e progetti di natura urbanistica (Pendlebury, 2009). Furono molti i casi in cui si preferì demolire le strutture danneggiate dai bombardamenti per sostituirle con edifici moderni[83]. In definitiva, per una più efficace politica di salvaguardia dell'interesse storico e architettonico dei *listed building* si dovette attendere la fine degli anni '60, quando anche in Inghilterra venne istituzionalizzata la categotia delle aree urbane storiche come bene da salvaguardare.

[82] Il TCPA del 1947 è molto importante non solo perché ha competenza in materia urbanistica dai District Council ai County Council, ma anche perché ha introdotto una nuova forma di piano non più basata sulla disciplina dello zoning per controllare e gestire le trasformazioni del territorio ma piuttosto su un sistema di regole caratterizzate da maggiore discrezionalità. Alcuni dei principi fondamentali alla base del development plan, il nuovo strumento urbanistico da redigere in tutto il territorio della contea, sono ancora oggi presenti (Davoudi, 2015).
[83] A ciò si aggiunga che negli anni '50 e '60 si assistette a una fase di forte sviluppo nelle aree centrali che decretò la perdita di un consistente patrimonio.

3.2 I piani della ricostruzione e i tentativi di coniugare conservazione e sviluppo secondo un "*balanced approach*"

Nel corso del secondo conflitto mondiale e nell'immediato dopoguerra, prima ancora dell'emanazione del TCPA del 1947, alcune amministrazioni locali mostrarono un certo interesse per la pianificazione della città esistente. Non si trattava solo di città danneggiate dai bombardamenti ma anche di realtà urbane che, seppur rimaste illese, si trovarono ad affrontare le sfide imposte dal progresso e dalla modernità, in termini di adeguamento dell'edilizia esistente e dell'assetto urbano ai nuovi stili di vita e alle esigenze del traffico veicolare.
È all'interno di questo quadro che negli anni '40 diverse città di notevole interesse storico, coadiuvate dagli *amenity group* attivi nei vari contesti locali, promossero e commissionarono a importanti urbanisti dell'epoca come Patrick Abercrombie e Thomas Sharp la redazione di *advisory plan*. Tra i principali si ricordano i piani per le città di Bath, Edimburgo e Warwick (oltre al più complesso per la *Greater London*) commissionati a Patrick Abercrombie, e i piani per le città di Durham, Exeter, Oxford, Salisbury e Chichester affidati a Thomas Sharp (Pendlebury, 2009).
Ciò che caratterizza tali piani, generalmente identificati come *reconstruction plan* (Pendlebury, 2003; Larkham and Pendlebury, 2008; Pendlebury, 2009), è la volontà dei progettisti di adottare un "*balance approach to development*" per garantire un equilibrio tra le istanze di conservazione della città esistente e la domanda di sviluppo espressa dalla moderna società. Essi riposero grande attenzione nei riguardi dell'interesse storico e del "carattere" distintivo di ciascuna realtà urbana, quest'ultimo da intendersi quasi come una "esperienza sensoriale".
Nel piano redatto per la città di Durham, Thomas Sharp sostenne che il carattere di questa importante città storica fosse determinato dalle qualità visuali e dall'effetto quasi pittoresco definito dalle relazioni tra architettura domestica e monumentale, percepibile in diverse forme attraversando e vivendo la città (Pendlebury, 2004). Questa esperienza rappresentò per Sharp il punto di partenza per la redazione del successivo piano per la città di Oxford e per la formulazione di principi fondamentali come quello di *townscape* e, più precisamente, di *kinetic townscape*, alla base del movimento consolidatosi qualche anno più tardi in Gran Bretagna attorno alle teorie di Gordon Cullen (*Townscape Movement*) (Bandarin and van Oers, 2012).
Nonostante tali approcci non si basassero su criteri scientifici e i concetti di *townscape* e *character* rimasero abbastanza vaghi e aperti alla libera interpretazione dei progettisti, essi fornirono un importante contributo per sviluppare un concetto di conservazione da intendersi come gestione del processo di trasformazioni, secondo il principio che qualsiasi intervento dovesse garantire prioritariamente la salvaguardia del carattere del luogo (Pendlebury, 2009).
L'enfasi sul *character* e, specialmente per quanto concerne l'attività di Thomas Sharp, sul *townscape*, portarono ad estendere le misure di conservazione dai singoli monumenti e edifici alla città storica nel suo complesso. La capacità di leggere la città in tutta la sua complessità di episodi monumentali, architetture minori, strade e spazi aperti, viste e prospettive rappresenta uno dei più importanti risultati di queste esperienze di pianificazione. Tuttavia, tali proposte vennero attuate solo in parte.
Le ragioni vanno ricercate nelle misure di austerità introdotte dal Governo Centrale per far fronte alle esigenze della ricostruzione, nella scarsa propensione della politica verso questi approcci di pianificazione comprensiva della città e particolarmente ambiziosi dal punto di vista degli obiettivi, ma anche dall'opposizione manifestata dalle forze di mercato (Pendlebury, 2003).

Ad ogni modo, ciò che è importante osservare è che in queste esperienze si può ritrovare l'origine del concetto di *character* che è stato assunto dalla legislazione nazionale per designare le aree urbane storiche come patrimonio da salvaguardare attraverso il *Civic Amenities Act* del 1967 (Pendlebury, 2003). Ancora oggi il "carattere" costituisce il fattore centrale attorno a cui si sviluppa il processo di analisi e interpretazione dei valori delle aree urbane storiche e dal quale discende la definizione delle misure per la loro conservazione e gestione: il giudizio sul carattere (*character appraisal*) informa gli interventi sul patrimonio urbano.

3.2.1 Il concetto di Townscape: una metodologia per interpretare e gestione il paesaggio urbano

L'urbanista Thomas Sharp fu il primo ad utilizzare il termine "*townscape"* nel piano per la città di Oxford (Pendlebury, 2009) e a chiarirne la genesi nel suo libro *Oxford observed* (1952). Egli riteneva che nella lingua inglese non esistesse una parola adatta a definire il paesaggio urbano nella sua complessità (Sharp, 1952). Per Sharp, il concetto di paesaggio urbano non poteva essere paragonato a quello statico di "vista" o "scena" in quanto implicava una relazione tra l'uomo e l'ambiente circostante, la percezione dell'individuo nei confronti di una realtà dinamica che si presenta in forme sempre nuove. Poichè il termine *landscape* veniva utilizzato prevalentemente per indicare i contesti rurali, Sharp reputò opportuno ideare un'espressione che, facendo da contraltare, descrivesse il palinsesto urbano; da qui l'introduzione del termine *Townscape*:

«It is regrettable and significant that there is no English word for urban scenery. Thought the term *landscape* once included all inland prospects, it has long been used almost exclusively of country scene. Even a view or a picture of the sea is called as a *seascape*. Only our term for town scenery are clumsy and evasive. (...) as a country view is not the same as a landscape, neither is a view of a particular street or town scene the same as whatever we may like to term the urban counterpart of a landscape. Neither is it the same if we call it a *street-scene*. That term has an overtone which suggests a grouping of townspeople in movement against a static background of buildings. And townscape is something different from that. A landscape generally means an expanse of country: the scenery rather than the scene. We want a word to indicate the urban counterpart of that. *Townscape* does it» (Sharp, 1952, p. 9).

Egli giustificava questa evoluzione culturale nella lettura dei contesti urbani come l'esito di una maggiore consapevolezza dei valori attribuibili al patrimonio urbano, che permetteva di apprezzare non più soltanto le emergenze monumentali e le composizioni architettoniche per il loro rigore e ordine formale, ma l'intero palinsesto urbano, composto da una pluralità di componenti e, soprattutto, dinamico, in continua evoluzione. (Sharp, 1952). Infatti, Sharp sosteneva che gli ambienti urbani potessero essere apprezzati non tanto stando fermi a contemplare particolari architettonici o scorci, quanto piuttosto vivendo la città in movimento. Questa esperienza avrebbe consentito di percepire una successione di immagini sempre diverse, l'alternarsi di innumerevoli situazioni ed elementi antropici e naturali (case, campanili, alberi, colline, ecc.) (Fig. 13). Secondo Sharp, era proprio in questo senso di movimento e costante cambiamento nella percezione del contesto urbano che risiedeva la vera essenza del concetto di *townscape*:

«There is a far fuller range of pleasure in seeing a flowing succession of continuously changing pictures, with trees, hedges, fields, farmhouses, barns, byres, church towers, near and distant hills, clouds and a host of other features, in new positions and new relations to each other. That sense of movement and change is the true essence of landscape. And so it is of townscape» (Sharp, 1952, p. 10).

Fig. 13 – Sequenza di architetture lungo la Broad Street, Oxford.
Fonte: Foto dell'autore.

Nel suo pensiero decade l'approccio tridimensionale nell'osservare il singolo elemento architettonico per far posto a una esperienza cinetica della città. Se nella contemplazione delle emergenze monumentali l'attenzione è rivolta prevalentemente alla comprensione dei dettagli architettonici e compositivi, nell'osservazione della città in movimento tali fattori non rivestono più importanza prioritaria. La presenza di manufatti di pregio può aggiungere valore al palinsesto urbano ma solo raramente può costituirne fattore determinante per il suo godimento; piuttosto, sono le relazioni tra le parti all'interno della scena urbana e l'evoluzione di questi rapporti che determinano il vero carattere dei luoghi:

«If the quality is outstandingly good, it will give added pleasure. If it is downright bad, it will probably be so disturbing as to destroy, or at least seriously reduce, one's pleasure while it remains in the view. But in very few cases is architectural quality

the main determining attribute. It is the interest of the relations of the parts of the scene, and of the change of relations, that matters. So the appreciation and enjoyment of townscape is not in the least limited to places where good architecture exists, nor to those who have expert eyes for it. It is a pleasure to be got in any town that has some interest of form and colour: and it can be enjoyed by anyone who has an eye for the picturesque» (Sharp, 1952, p. 10, 11).

In questo senso, l'apprezzamento e il "godimento" del paesaggio urbano non sono riservati agli sguardi esperti ma coinvolgono un pubblico più vasto.
La teoria formulata da Sharp porta a riconoscere valore ai paesaggi urbani di tutte le città, non soltanto di quelle caratterizzate dalla presenza di un ricco patrimonio architettonico monumentale. Infatti, il carattere del paesaggio urbano è determinato non tanto dai singoli elementi quanto dall'equilibrio compositivo generato dalle relazioni tra architettura minore e monumentale, tra edifici e spazi aperti.
Inoltre, la scelta di osservare, comprendere e interpretare la città in movimento, porta a considerare il manufatto urbano come una serie di eventi che si succedono in una sequenza temporale. Per questo Sharp arriva ad affermare che le nuove architetture debbano essere realizzate secondo lo stile del proprio tempo, affinché la città continui ad essere la manifestazione veritiera dell'evolversi della storia e della culturale delle comunità. Si tratta di un principio ancora oggi di straordinaria importanza nella disciplina della conservazione urbana.
In Inghilterra, il concetto di *townscape* ha avuto larga influenza nella pratica di conservazione e gestione delle città storiche e ha offerto un importante contributo nella definizione del provvedimento nazionale per la salvaguardia delle *Conservation area* (1967).

3.3 Il riconoscimento delle aree urbane come bene da salvaguardare

Sul finire degli anni '50 e nel corso del decennio successivo, assieme a un generale miglioramento delle condizioni economiche del Paese si registrò anche una ripresa del mercato immobiliare e, in particolare, un rinnovato interesse ad investire nelle aree urbane centrali, ossia nelle parti più antiche delle città. La domanda di trasformazione da parte del marcato generò una reale preoccupazione per la salvaguardia degli edifici e delle aree storiche, i cui caratteri rischiavano di venir compromessi da pesanti interventi di modifica o addirittura di demolizione. In effetti, in questi anni l'istanza della tutela e della conservazione del patrimonio urbano assunse un ruolo di primo piano nel dibattito pubblico che coinvolse in prima linea la società civile e, successivamente, il mondo politico-istituzionale. Infatti, già a partire dagli anni '30 vennero fondate alcune delle più importanti associazioni ancora oggi attive per la difesa del patrimonio architettonico rappresentativo dei diversi periodi storici. Oltre alla *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty*, fondata nel 1957, ancora oggi la più importante organizzazione del Regno Unito impegnata nella conservazione e valorizzazione del patrimonio di interesse storico e naturalistico, in ordine temporale vennero fondati: il *Georgian Group* (1937), facente originariamente parte della *Society for the Protection of Ancient Buildings* (SPAB); la *Victorian Society* (1950); la *Twentieth Century Society* (1979). Accanto a queste importanti associazioni, si registrò un particolare attivismo anche tra i gruppi locali che, come anticipato, si consolidarono sin dagli anni '20-'30 in molte delle più rappresentative città storiche inglesi. Essi ottennero una

legittimazione nazionale nel 1938, quando venne istituito il *Central Council of Civic Societies* (Pendlebury, 2015). Nel 1957 invece, fu fondata la *English Civic Trust* (oggi *Civic Voice*) rappresentativa della rete di gruppi locali impegnati nella salvaguardia del patrimonio costruito storico, nel miglioramento degli spazi pubblici, nella promozione della qualità architettonica delle nuove realizzazioni e, più in generale, nel miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane. Questa organizzazione ebbe un ruolo molto importante nel sensibilizzare il governo centrale verso la promozione di politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio urbano. Tuttavia, a generare preoccupazioni per la salvaguardia delle aree urbane storiche non era soltanto la domanda di trasformazione dell'edilizia esistente ma anche il crescente traffico veicolare negli insediamenti più densamente popolati, il cui assetto risultava ormai incompatibile con i livelli raggiunti. A questo proposito, il rapporto ministeriale sul problema del traffico in Gran Bretagna, pubblicato nel 1963 con il titolo *Traffic in Town*, meglio noto come Rapporto Buchanan, propose l'istituzione di aree a traffico limitato (*environmental area*) per la sopravvivenza stessa dei nuclei storici. Per *environmental area* si intendevano quelle aree urbane caratterizzate da un assetto tale da non consentire l'introduzione di traffico estraneo (Morbelli, 2005) eper questo da destinare prevalentemente alla percorribilità pedonale. L'istituzione delle *environmental area* avrebbe richiesto la realizzazione di collegamenti con il resto della città, di una rete di strade di distribuzione del traffico e di un sistema di trasporto pubblico.

In quegli stessi anni Richard Crossman, Segretario di Stato dal 1964, portò tali istanze in parlamento e si impegnò nel garantire che al tema della salvaguardia delle aree urbane storiche venisse riservato un ruolo centrale nell'agenda politica di governo (Pendlebury, 2009; Pendlebury and Strange, 2011).

Nel 1966, il Governo commissionò quattro studi in alcune delle più significative città storiche inglesi: Bath (Buchanan and Partners, 1968); Chester (Donald Insall and Associates, 1968), Chichester (Burrows, 1968) e York (Esher, 1968) (Pendlebury, 2003). L'obiettivo era quello di sperimentare metodologie di intervento per la conservazione e la valorizzazione delle aree urbane storiche. Per questo il Governo scelse di lasciare ampia libertà progettuale ai professionisti incaricati, senza fissare precise disposizioni (Galli, 2015).

Tali esperienze, supportate e commissionate anche dalle amministrazioni locali direttamente interessate, costituiscono ancora oggi un importante punto di riferimento per la pianificazione delle aree urbane storiche. Così come nei precedenti piani degli anni '40, i progettisti si proposero di integrare le istanze di salvaguardia del patrimonio costruito con la domanda di sviluppo, sulla base di una attenta e comprensiva analisi e interpretazione della città storica, volta a metterne in luce gli elementi determinanti per la definizione del carattere. Tra questi studi, uno dei più significativi è quello elaborato per la città di Chester, presentato anche in occasione dell'*Europea Architectural Heritage Year*. Il Piano, rimasto in vigore a lungo e aggiornato solo nel 2012 dagli stessi progettisti, elabora una strategia di conservazione a partire dal principio secondo cui la città storica si mostra come l'esito di un processo di stratificazione di valori ancora in corso. Altra questione fondamentale riguarda l'interpretazione del "carattere" della città. Se in alcuni centri come Bath, è possibili rinvenire ancora oggi una sostanziale omogeneità dei valori architettonici del costruito, la realtà di Chester già da allora apparse in tutta la sua complessità di elementi di edilizia minore accostati o sovrapposti l'un l'altro, testimonianza dei diversi periodi storici. Le stratificazioni storiche non avevano consegnato emergenze monumentali quanto piuttosto «una variabilità di case a

graticcio, poste sempre in lotti stretti e lunghi ma costantemente difformi per la presenza di portici, logge o per il disegno della facciata» (Galli, 2015, p. 272).
È proprio nel valore urbano insito in questo insieme di elementi che il progettista, Donald Insall, riconobbe l'unicità della città di Chester. Queste considerazioni lo portarono a non introdurre una specifica disciplina per ciascun edificio, in termini di altezza e dimensione, ma piuttosto a fornire indicazioni aperte alla sperimentazione, introducendo il metodo della *civic survey* (chirurgia civica) per intervenire sull'edilizia esistente:

«Tramite questo processo è consentito intervenire in addizione o sottrazione dell'esistente **affidando alla sensibilità e all'etica dei diversi progettisti il mantenimento del valore civico** insito non nel singolo manufatto ma nella somma degli edifici che genera una condizione urbana unica e allo stesso tempo capace di trasformazioni continue» (Galli, 2015, p. 272).

È chiaro dunque il legame diretto tra l'interpretazione del carattere distintivo della città e la definizione delle misure per la sua conservazione e valorizzazione. L'approccio pragmatico di Insall, volto a non precludere l'evoluzione del singolo manufatto nel tempo, rappresentò una interessante proposta ma non fu l'unica. Infatti, sulla base delle analisi condotte nelle quattro città, gli studi commissionati in questo periodo fornirono diverse proposte metodologiche per intervenire sul costruito storico.
I risultati di questa iniziativa, assieme a una maggiore consapevolezza degli avanzamenti disciplinari a livello internazionale, costituirono il quadro culturale e politico all'interno del quale nel 1967 venne emanato il *Civic Amenities Act*, la legge che definì i principi per il riconoscimento, la salvaguardia e la valorizzazione delle aree urbane storiche (*Conservation Area*) in Inghilterra, Galles e Scozia. Con questo provvedimento, la responsabilità della designazione di una componente/categoria del patrimonio nazionale passò per la prima volta dal Governo Centrale ai governi locali, in particolare alle *Local planning authorities* (LPA), chiamate a individuare nel territorio di loro competenza gli ambiti urbani definibili come «areas of **special architectural or historic interest**, the **character or appearance** of which it is desiderable to **preserve or enhance**» (1967 Act, section 1).
Sull'onda di questa rinnovata attenzione per il costruito storico, il successivo TCPA del 1968 introdusse per la prima volta severi controlli per gli interventi sui *listed building* al fine di prevenirne modifiche incoerenti o distruzioni. Inoltre, questo provvedimento assegnò alle più importanti *amenity society* un ruolo decisionale nel procedimento per la valutazione delle proposte di demolizione totale o parziale dei *listed building* e per il rilascio delle autorizzazioni.
Con l'estensione del concetto di patrimonio dal singolo monumento alle aree urbane storiche, si capì l'importanza di ricomprendere l'istanza della conservazione all'interno della disciplina urbanistica, la sola che avrebbe potuto garantire un sistema di salvaguarda e valorizzazione all'interno di un quadro di politiche pubbliche integrate. Negli anni '70 questa convinzione crebbe alla luce di particolari circostanze che ebbero una significativa influenza nella cultura e nell'azione politica del decennio. In particolare, si fa riferimento alla grave crisi economica e finanziaria e al crollo dei mercati, a cui seguì un periodo di austerità, ma anche alla sfiducia e al discredito maturato nei confronti dell'architettura del periodo modernista. Il risultato fu da un lato l'aumento del numero di *Conservation Area* designate, dall'altro un rafforzamento del regime di tutela degli edifici storici. In particolare, nel 1974

vennero introdotti nuovi controlli per gli interventi riguardanti non soltanto i *listed building* ma anche gli edifici non tutelati ricadenti all'interno delle *Conservation Area*; inoltre, furono garantite nuove forme di finanziamento per la conservazione e la valorizzazione dei beni (Delafons, 1997; Mynors, 2006).
Dunque, nella prima metà degli anni '70 risultavano ampiamente stabiliti i principali strumenti normativi per tutelare le tre categorie del patrimonio costruito di interesse nazionale: gli antichi monumenti, gli edifici storici e le aree urbane storiche.
Come anticipato, si tratta di traguardi in buona parte raggiunti grazie all'attivismo delle associazioni, dei gruppi locali e delle stesse comunità di cittadini che, specie nel corso degli anni '70, non mancarono di opporsi duramente alla realizzazione di alcuni importanti progetti di trasformazione urbana. L'istanza che tali movimenti cercarono di portare avanti fu quella relativa alla necessità di considerare **il valore sociale del patrimonio**, ossia i benefici che questo era in grado di generare per migliorare la qualità della vita delle persone, prima ancora che le sue **potenzialità economiche**. In effetti, nel corso del decennio la comunità locale venne spesso coinvolta nella definizione di politiche integrate volte non soltanto alla protezione dei valori storici e architettonici di determinate categoria di beni ma anche al recupero del patrimonio costruito esistente per rispondere a esigenze di natura sociale e ambientale. Assieme all'estensione dell'oggetto dunque (dal monumento all'ambiente storico), venne estesa anche la scala dei valori ad esso attribuiti (dal valore storico e architettonico a quello sociale ed economico); al contempo, l'attività di conservazione e valorizzazione del patrimonio iniziò ad essere considerata come una importante opportunità per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni. Tuttavia, è bene precisare che se nel corso degli anni '70 venne posta maggiore enfasi sul ruolo sociale del patrimonio urbano, nel successivo decennio venne attribuita maggiore importanza alle potenzialità economiche di questo asset. Come si dirà in seguito, tale scelta politica portò a considerare la conservazione come un mezzo per guidare il processo di rigenerazione di intere parti di città dal punto di vista fisico, economico e, nei casi più maturi, anche sociale (Pendlebury, 2009 e 2015).

3.4 Il valore economico dell'*historic environment*. La conservazione come strumento per rigenerare città e territori

Nel corso dei due decenni guidati dal partito conservatore (1979-1997), il tema della conservazione e della rigenerazione del patrimonio costruito storico assunse un ruolo molto importante all'interno dell'agenda politica di governo. Infatti, sebbene questa lunga fase politica dominata dalle figure di Margaret Thatcher e John Major sia ricordata principalmente per le misure di liberalizzazione a sostegno del mercato e dell'iniziativa privata, che consentirono anche forme di deregulation nella pratica urbanistica, non si può negare che essa abbia promosso politiche e iniziative nell'ambito della conservazione urbana di portata molto superiore rispetto a quelle dei governi precedenti (Pendlebury, 2009). Infatti, nonostante la grande fiducia nei confronti del mercato, riconosciuto come un attore fondamentale per perseguire la strategia di sviluppo economico, la conservazione del patrimonio culturale e naturale non venne messa in discussione ma piuttosto confermata come uno degli obiettivi prioritari della politica nazionale. Per questo, il Governo procedette alla centralizzazione delle competenze, arrivando ad abolire anche i livelli di governo intermedi (i *Metropolitan County Council* e lo stesso *Greater London Council*) per

non avere interferenza alcuna. La volontà di esercitare il potere in maniera diretta e indipendente emerse chiaramente in occasione della promozione e attuazione di importanti operazioni di rigenerazione urbana che di fatto non coinvolsero le amministrazioni locali generando un clima di alta tensione istituzionale. Estraniati dalle scelte politiche di livello nazionale, le municipalità avrebbero dovuto limitarsi a seguire un preciso quadro di prescrizioni emanate dal Governo Centrale attraverso una serie di *Planning Policy Guidance* (PPGs).
Per quanto concerne la materia patrimoniale, in questi anni il numero di *Listed building* e di *Conservation area* crebbe in maniera sorprendente anche grazie all'aumento delle risorse stanziate dal Governo per incentivarne la valorizzazione. Entrambe le categorie registrarono una significativa estensione anche in termini tipologici (Pendlebury, 2009).
Il concetto di *listed building* venne esteso sino a comprendere:

- l'architettura "vernacolare" caratteristica degli insediamenti rurali;
- gli oggetti di archeologia industriale testimoni del glorioso passato industriale dell'Inghilterra;
- gli edifici del dopoguerra seguendo la "regola dei 30 anni" (*thirty year rule*), ancora oggi in uso, che consentì di introdurre all'interno della lista del patrimonio nazionale anche i quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Riguardo a quest'ultimo punto, è importante sottolineare che l'architettura del '900 in Inghilterra è stata oggetto di studio sin dagli anni '50. Se le prime ricerche condotte portarono al riconoscimento di alcuni edifici del XX secolo, attuando però una rigorosa selezione per tutti quelli realizzati dopo il 1914, fu nel corso degli anni '70 e '80 che si assistette ad una progressiva estensione di questo limite temporale.
Dopo le iniziali proposte di Sir Nikolaus Pevsner di inserire nella lista 50 esempi di architettura del moderno, vennero promosse ricerche finalizzate a conoscere e, qualora necessario, preservare le architetture realizzate sino al 1939, ossia i manufatti prodotti tra le due guerre, fortemente minacciati dalle frequenti operazioni di trasformazione urbana dell'epoca. Il risultato fu il riconoscimento di 150 nuovi *listed building*, tra cui rientrarono per la prima volta alcune tipologie architettoniche rappresentative del periodo, come le stazioni metropolitane e gli aeroporti.
Ad ogni modo, come anticipato, è durante il Governo Conservatore che la Lista del patrimonio nazionale venne aperta anche agi edifici realizzati a partire dal dopoguerra, andando a considerare importanti architetture della seconda metà del '900. Nel 1987, la scelta di tutelare l'edificio *Bracken House*, la storica sede del *Financial Times* a Londra, realizzata nel 1957-9 su progetto di Sir Albert Richardson, introdusse il principio secondo il quale anche gli edifici aventi almeno '30 anni potessero rientrare nella categoria dei *listed building* (Stratton, 1997). La stessa EH adottò questa regola, la *Thirty-Year Rule*, valutando la possibilità di inserire nella lista nazionale architetture realizzate nel periodo compreso tra il 1940 e il 1957. Tuttavia, molte delle proposte non vennero accolte in quanto non supportate da adeguate ricerche scientifiche che ne attestassero il reale interesse e carattere distintivo. All'inizio degli anni '90, un'importante ricerca guidata da Diane Kay sull'architettura del dopoguerra portò alla designazione di edifici pubblici, prevalentemente destinati a funzioni legate al mondo della cultura e dell'istruzione[84].

[84] I criteri utilizzati per selezionare gli edifici più rappresentativi del dopoguerra riguardavano il livello di qualità architettonica, il grado di innovazione tecnica, il carattere di unicità dell'opera, l'eventuale associazione con persone o eventi di interesse per la storia (Stratton, 1997).

Dunque, la scelta di estendere il campo di applicazione del regime di tutela agli edifici aventi almeno trent'anni, o addirittura 10, se di eccezionale valore o a rischio, consentì di aprire le porte anche al patrimonio del *welfare state*, in particolare del *council housing estate*, molto significativo per la storia politica nazionale: nel 1998 il grande complesso di housing sociale *Park Hill* a Sheffield, realizzato tra gli anni '50 e '60, è stato classificato come *grade II* listed building (grade two star);* più tardi, nel 2007, anche al quartiere popolare *Byker* nella città di Newcastle upon Tyne, realizzato negli anni '70, è stato riconosciuto lo stesso grado di interesse (Fig. 14).

Fig. 14 – Edificio del quartiere Byker a Newcastle, classificato come *grade II* listed building* (*grade two star*) nel 2007, ai sensi del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* del 1990.
Fonte: Foto dell'autore.

Assieme ai *listed building*, nel corso dei due decenni guidati dal Governo Conservatore anche la categoria delle *Conservation area* conobbe una interessante estensione: le aree urbane storiche considerate degne si salvaguardia non furono più soltanto i nuclei antichi ma anche gli ambiti urbani caratterizzati dalla presenza di beni appartenenti al patrimonio archeologico industriale.
Ma ancora, nel 1983 venne istituito il *Register of Parks and Gardens of Special Historical Interest* che introdusse la nuova categoria dei **Parchi e Giardini di Speciale Interesse Storico** all'interno della lista del patrimonio nazionale.
Un'altra scelta molto importante del Governo fu quella di trasferire la *English National Heritage Collection* all'interno della *Historic Building and Monument Commission*, poi denominata *English Heritage* (EH), l'agenzia nazionale (*non-departmental public body*) istituita nel 1984 ai sensi del *National Heritage Act* del 1983. Alla EH, dal 2015 *Historic England* (HE), venne affidato il compito di garantire la salvaguardia del patrimonio nazionale e la sua valorizzazione, anche attraverso la promozione di programmi e lo stanziamento di risorse. A questo proposito, sempre nel 1984, venne istituito l'*Heritage Lottery Found* (HLF) all'interno della *National Lottery*, un finanziamento importantissimo che sin dai primi anni garantì le risorse necessarie per la realizzazione di importanti iniziative e programmi di conservazione e rigenerazione del patrimonio urbano, favorendo così l'attuazione delle politiche pubbliche nazionali.
Proprio in considerazione di questa particolare attenzione delle istituzioni e della società civile nei riguardi del patrimonio, questa fase politica viene anche definita come "*Age of Consensus"* (Pendlebury, 2009).
Tuttavia, il concetto di conservazione adottato in questo periodo non può essere circoscritto alla sola opera di "protezione" dei beni. Il patrimonio urbano venne infatti considerato una straordinaria risorsa per promuovere lo sviluppo sociale e economico e per qualificare positivamente complesse operazioni di rigenerazione urbana, specialmente in quelle città post-industriali impegnate in un difficile processo di ristrutturazione economica (Pendlebury and Strange, 2011). Questo rappresenta un principio fondamentale per comprendere l'approccio alla conservazione urbana nel ventennio guidato dal Partito Conservatore. Infatti, la consapevolezza dei benefici economici generabili dal patrimonio portò a promuoverne la conservazione all'interno di più complesse strategie di rigenerazione urbana, mentre una Circolare emanata dal *Department of the Environment* (DoE) nel 1987 (Circular 8/87) arrivò a riconoscere **la conservazione e la rigenerazione come due attività sostanzialmente complementari**. Sono diretta testimonianza di questo principio le numerose operazioni immobiliari -di rigenerazione principalmente fisica- avviate nelle aree dimesse e nelle parti più degradate delle città, corrispondenti spesso a ex siti industriali, dove il patrimonio storico ha costituito elemento qualificante, attrattore e simbolico di importanti *flagship project*, così come avvenuto nei *London Docklands*, interessati da uno dei più complessi e dispendiosi programmi di rigenerazione urbana promossi dal Governo. Infatti, proprio in questa fase infatti si inizia a parlare di "mercificazione" del patrimonio (*commodification*), fenomeno che ha anche messo in discussione i principi alla base della disciplina della conservazione architettonica, primo fra tutti quello della salvaguardia dell'autenticità della fabbrica storica.
Tali orientamenti furono espressi chiaramente nel documento *Planning Policy Guidance 15: Planning and the Historic Environment* (PPG 15) redatto dal DoE e dal *Department of National Heritage* nel 1994, all'interno del quale si dichiarava

l'obiettivo di esternare le **potenzialità economiche dell'*historic environment*** attraverso la promozione di progetti di conservazione-rigenerazione.
Su questa linea proseguì l'azione politica dei successivi Governi Laburisti (1997-2010), seppur riportando l'attenzione anche sui problemi di natura sociale presenti nelle aree urbane. Infatti, come si vedrà nel Capitolo sulle politiche urbane in Inghilterra, in questa fase il Governo portò avanti parallelamente due agende politiche, quella per l'*Urban Renaissance*, incentrata prevalentemente sulla riqualificazione fisica delle città, e quella per il *Neighbourhood renewal*, concernente misure per migliorare la qualità della vita nei quartieri più svantaggiati.
La politica dell'*Urban Renaissance* che per lungo tempo ha caratterizzato il programma di iniziative e azioni sulla città, concentrò fondi pubblici (nazionali ed europei) e risorse private nella rigenerazione delle aree urbane centrali per stimolare la ripresa economica, aumentare l'offerta di lavoro e promuovere l'inclusione sociale. L'obiettivo era quello di rendere le città luoghi di crescita economica e culturale, attrattivi per vivere e lavorare, anche sulla scena internazionale.
La consapevolezza del ruolo svolto dalla qualità degli ambienti urbani nel garantire il benessere sociale ed economico delle comunità venne espressa nel documento *The Historic Environment: A Force for Our Future*, pubblicato nel 2001 dal *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS), all'interno del quale si sostenne che:

«This historic environment is something from which we can learn, something from which our economy benefits and something which can bring communities together in a shared sense of belonging. With sensitivity and imagination, it can be a stimulus to creative new architecture and design, a force for regeneration and a powerful contributor to people's quality of life» (DCMS, 2001, p. 4).

Al contempo, tale consapevolezza richiamò a definire precise politiche.
Tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio vennero promossi importanti progetti di conservazione-rigenerazione nelle aree centrali di numerose città inglesi, specialmente in quelle più colpite dal processo di de-industrializzazione e dalla conseguente crisi occupazionale. Proprio in questi contesti, il Governo decise di attuare la politica dell'*Urban Renaissance* per guidare il processo di ristrutturazione economica e promuovere la riqualificazione fisica delle aree degradate. Uno dei programmi di "conservazione-rigenerazione" più rappresentativi è certamente quello riguardante il nucleo antico della città di Newcastle upon Tyne (Grainger Town) (Pendlebury, 1999 e 2002), approfondito nel Capitolo V, all'interno del quale è possibile rinvenire non soltanto i principi alla base della strategia del nuovo corso politico ma anche i problemi e le contraddizioni che questa stessa ha generato in fase attuativa, specialmente in riferimento alla valutazione degli interventi sul patrimonio costruito storico. Infatti, i programmi per la rinascita delle città inglesi portati avanti in questo periodo, sebbene orientati a trovare un equilibrio tra la domanda di rigenerazione e trasformazione da un lato e l'istanza di conservazione dall'altro, la prima espressa dal mercato e dalla stessa EH, la seconda supportata soprattutto dai gruppi locali (*amenity group*), in fase di valutazione degli interventi hanno spesso dato priorità al recupero funzionale del patrimonio costruito storico, arrivando a consentire anche la pratica del facciatismo[85], nonostante non fosse contemplata nelle PPG 15 del 1994. In definitiva, il riuso degli edifici esistenti venne considerato

[85] Sebbene oggi la totale demolizione dei listed building sia molto rara (Pendlebury, 2015), negli ultimi decenni si è spesso fatto ricorso alla pratica del facciatismo soprattutto nelle aree centrali a prevalente vocazione commerciale, soggette a forti pressioni da parte del mercato.

prioritario rispetto al principio della salvaguardia dell'autenticità e dell'integrità della fabbrica storica (Pendlebury and Strange, 2011). Infatti, il facciatismo è una forma di intervento drastica che causa la totale perdita del manufatto, ad eccezione della sola facciata:

«Façadism is the most radical transformation a building can endure short of total demolition and, for better or worse, is explicitly concerned with creating an artificial historic backdrop to urban space» (Pendlebury, 2015, p. 340).

Tuttavia, la volontà di favorire il processo di rinascita fisica, economica e sociale degli ambienti urbani ha spesso portato a considerare questa modalità di intervento coma la soluzione più congeniale per rispondere alla domanda di adeguamento dell'esistente alle nuove esigenze del mercato, e al contempo all'istanza di conservare i caratteri del paesaggio urbano storico adottando i principi del "*contextual approach*" promosso da EH e dalla *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE) nel 2001 (Box 2).
Questo "approccio pragmatico" alla conservazione urbana è alla base del concetto di *Constructive Conservation* introdotto da EH nei primi anni del 2000, ed è espresso anche dal *National Planning Policy Framework* (NPPF) del 2012, volto a promuovere una conservazione urbana "sostenibile".

Box 2
Il "*contextual approach*" per le aree urbane storiche

Sul finire degli anni '90, l'agenda politica per l'*Urban Renaissance* prestò grande attenzione al tema della qualità progettuale degli interventi architettonici e urbanistici, riconoscendo al design "eccellente" un ruolo di primo piano nel supportare il processo di rinascita fisica, economica e sociale delle città. A tal proposito, il rapporto redatto dall'*Urban Task Force* nel 1999 raccomandò anche di istituire un ***Local Architecture Centre*** nelle principali città dell'Inghilterra per diffondere la cultura del progetto. Queste raccomandazioni contribuirono a sensibilizzare le istituzioni sul tema della qualità dell'ambiente urbano e, nel 1999, il *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS), assieme al *Department for Communities and Local Government* (CLG), istituì la *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE)[86], una commissione di esperti a cui venne affidato il compito di consigliare i decisori politici (il governo e altri enti e istituzioni pubbliche), i professionisti e le comunità locali nella definizione di piani e progetti di qualità eccellente[87].
Dal 1999 al 2011[88] la CABE ha fornito supporto tecnico sin dalle fasi preliminari dei progetti, di diversa tipologia e scala (abitazioni, scuole, parchi, strade), esaminando le principali proposte di intervento e esprimendo un giudizio indipendente, quasi sempre preso in considerazione dalle amministrazioni locali in fase decisionale.

[86] Così come EH, si tratta di un *executive non-departmental public body*.
[87] Già in passato il Regno Unito ritenne importante consultare organismi indipendenti per la definizione di progetti di nuovi edifici e spazi pubblici. La CABE può essere considerata l'erede della R*oyal Fine Art Commission* (RFAC), istituita nel 1924. Essa svolse un ruolo attivo nella promozione della qualità progettuale degli interventi nel corso del XX secolo.
[88] Il DCMS finanziò l'attività di promozione portata avanti dalla CABE sino al 2011, quando l'avvento del governo di coalizione intervenne operando una drastica riduzione della spesa pubblica. Nel 2011 tale organismo è confluito all'interno del *Design Council*.

Così facendo, la Commissione ha svolto un ruolo fondamentale nel processo di rinascita delle città inglesi, contribuendo a diffondere i principi dell'*urban design* di qualità non soltanto lavorando direttamente con architetti, urbanisti e operatori privati, ma anche organizzando importanti iniziative culturali e pubblicando documenti di indirizzo e linee guida, molti dei quali disponibili online[89]. Tra questi, il rapporto *Building in Context*, redatto nel 2001 assieme all'agenzia EH è molto significativo delle modalità di intervento promosse dai due soggetti pubblici per garantire un design di eccellenza negli ambiti storici, in particolare nelle *Conservation Areas*. A partire dalla considerazione che nel corso dei decenni il paesaggio urbano è stato gravemente compromesso da interventi poco rispettosi dei caratteri del luogo e al contempo da imitazioni sconsiderate dell'antico, il rapporto si propose di diffondere i principi dell'*urban design* di qualità a partire dall'analisi di buone pratiche presenti nel territorio inglese. Si tratta di "***modern architectural solutions***" che hanno saputo interpretare i segni del passato facendoli rivivere nelle nuove realizzazioni espressione della contemporaneità. Alcune di queste riguardano interventi di sostituzione dei manufatti realizzati negli anni '60 e '70, spesso in forte contrasto con il contesto storico e sempre meno apprezzati anche dall'opinione pubblica. È il caso del nuovo edificio realizzato sulla Davygate, nel centro di York, adiacente alla St Helen's Church (Fig. 15).
In questo caso, il progettista fu chiamato a trovare una soluzione che rispondesse alla domanda di nuovi spazi per usi commerciali e al contempo rispettasse i caratteri del luogo, cercando di instaurare un equilibrio con l'emergenza architettonica e con gli edifici presenti nelle immediate vicinanze. La scelta non ricadde nella riproposizione di stili tradizionali ma nella realizzazione di una nuova architettura espressione del suo tempo, andando in controtendenza rispetto all'"approccio conservativo" da sempre adottato nella cittadina. In particolare, sono tre le scelte progettuali che caratterizzano la nuova architettura rispetto al contesto, senza tuttavia comprometterne il significato:

- l'inserimento di una facciata continua ma leggermente curva che richiama le linee del palazzo antistante e consente di arretrare l'edificio per offrire una vista della St Helen's Church dalla Davygate;
- l'utilizzo dello stesso materiale lapideo della chiesa ma senza alcuna funzione strutturale;
- l'enfasi sulla dimensione orizzontale, in contrasto con la spinta verticale impressa dalla facciata dell'edificio ecclesiastico.

Oltre a inserirsi correttamente, in termini di forma e volume, l'edificio presenta alcuni richiami all'architettura tradizionale e in particolare al "*traditional timber-framed*", leggibile nella lieve sporgenza dell'ultimo piano.
Secondo la CABE e la EH, il progetto ha contribuito allo sviluppo della città nel rispetto delle testimonianze del passato; inoltre:

«This project demonstrates that it is possible to use traditional materials in conjunction with modern ones in order to create **a building which is at once contextual and modern and of high architectural quality**» (EH/CABE, 2001, p.26).

[89] Oltre alle numerose pubblicazioni (più di 300), la CABE ha avviato programmi educativi nelle scuole, organizzato eventi, lanciato campagne di sensibilizzazione e introdotto un sistema di premi per le migliori pratiche progettuali.

Fig. 15 – Edificio realizzato sulla Davygate, nel centro di York, adiacente alla St Helen's Church, in sostituzione di un manufatto degli anni ’60 e ’70.
Fonte: Foto dell’autore.

Alla luce dei numerosi esempi riportati, il documento invitava le amministrazioni locali a incoraggiare questo tipo di progettualità che trae ispirazione dai caratteri della fabbrica storica e del suo contesto per proporre soluzioni intelligenti e innovative, capaci di arricchire il palinsesto urbano di nuovi significati. Non si tratta tanto di ragionare su quale sia lo stile più corretto da adottare nelle aree storiche ma piuttosto di ricercare in ciascun intervento alti standard di qualità, affinché possano essere garantiti più ampi benefici in termini estetici, economici, sociali e ambientali. Come chiaramente espresso nel Rapporto:

«The belief underlying this publication is that **the right approach is to be found in examining the context for any proposed development in great detail and relating the new building to its surroundings through an informed character appraisal**. This does not imply that any one architectural approach is, by its nature, more likely to succeed than any other. On the contrary, it means that as soon as **the application of a simple formula is attempted a project is likely to fail**, whether

that formula consists of 'fitting in' or 'contrasting the new with the old'. A successful project will:

- relate well to the geography and history of the place and the lie of the land;
- sit happily in the pattern of existing development and routes through and around it;
- respect important views;
- respect the scale of neighbouring buildings;
- use materials and building methods which are as high in quality as those used in existing buildings;
- create new views and juxtapositions which add to the variety and texture of the setting» (EH/CABE, 2001, p.5).

Il documento esprime una chiara linea di indirizzo per gli interventi in ambiti storici, richiamando ad adottare un **"contextual approach"** per sviluppare soluzioni progettuali radicate nel passato e al contempo espressione della contemporaneità (***of its time***).
Il discorso vene ripreso in più recenti pubblicazioni che affrontano il tema dell'inserimento di alti edifici e grattacieli in ambiti storici, estremamente attuale nelle grandi città come Londra e Liverpoll, dove la domanda di sviluppo e trasformazione urbana richiama a più attente valutazioni circa la fattibilità di alcuni interventi e il loro impatto sui caratteri del paesaggio storico urbano, specialmente in presenza di siti di interesse mondiale.
Historic England propone 9 criteri per valutare la fattibilità dei progetti per la realizzazione di alti edifici in ambiti storici:

«a. Scale
b. Form and massing
c. Proportion and silhouette
d. Facing materials
e. Detailed surface design
f. Relationship to other structures
g. Impact on streetscape and near views
h. Impact on cityscape and distant views
i. Impact on the skyline» (HE, 2015, point 4.8).

3.5 Un focus sulle componenti dell'*Heritage asset*

Quando si parla di *Heritage asset* non ci si riferisce soltanto al patrimonio riconosciuto e tutelato a livello nazionale (*designated asset*) ma anche a tutte le componenti dell'ambiente costruito il cui valore sia riconosciuto a livello locale, sia dalle amministrazioni che dalla cittadinanza (*non-designated heritage asset*).
Sono componenti dell'*Heritage asset*:

«A building, monument, site, place, area or landscape identified as having a degree of significance meriting consideration in planning decisions, because of its heritage interest. Heritage asset includes **designated heritage assets** and **assets identified by the local planning authority** (including local listing)» (NPPF, Annex 2: Glossary).

PATRIMONIO DI INTERESSE NAZIONALE

Entrando nello specifico del patrimonio di interesse nazionale, la *National Heritage List for England* (NHLE), detta anche *The List*, attualmente comprende le seguenti categorie di beni:

- ***Scheduled Monument*** – gli antichi monumenti già protetti dall'*Ancient Monuments Protection Act* del 1882, e qualsiasi monumento oggi salvaguardato ai sensi dell'*Ancient Monuments and Archaeological Areas Act* del 1979 in quanto di interesse pubblico per il suo valore **storico, architettonico, artistico o archeologico**.

- ***Listed building*** – gli edifici storici riconosciuti per la prima volta dal TCPA del 1944 e dal successivo TCPA del 1947, che introdussero le prime misure di tutela (*listed building system*), necessarie a guidare anche la ricostruzione delle città distrutte. Oggi la norma di riferimento per i *listed building* è il *Planning* (*listed buildings and conservation areas*) *Act* del 1990, che li definisce come edifici di "**speciale interesse architettonico o storico"**.

- ***Registered Parks and Gardends*** – i parchi e i giardini di "**speciale interesse storico**" inseriti all'interno del *Register of Parks and Gardens of Special Historical Interest* istituito nel 1983.

- ***Registered Battlefields*** – i siti dove si sono consumate le **battaglie militari più significative per la storia del Paese**, inseriti nell'apposito registro istituito nel 1995.

- ***Protected Wreck Sites*** – le aree tutelate ai sensi del *Protection of Wrecks Act* del 1973 per la presenza di **relitti di importanza storica, artistica o archeologica**.

Fanno parte della NHLE anche i ***World Heritage Site*** riconosciuti dall'UNESCO per il loro eccezionale valore universale[90].
Inoltre, similmente a quanto deciso dall'UNESCO per monitorare costantemente la gestione dei siti patrimonio dell'umanità, da alcuni anni l'agenzia nazionale *Historic England* (responsabile delle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio nazionale e della gestione degli interventi riguardanti gli stessi beni), provvede ad aggiornare il ***Register of Heritage at Risk***, ossia il registro dei beni di interesse nazionale minacciati o a rischio (Pendlebury, 2015).
Già nel 1986 l'agenzia *English Heritage* (oggi Historic England) lanciò una campagna per verificare lo stato di conservazione dei *listed buildings* in alcune parti del territorio nazionale. Da quella ricerca emerse che il 5% dei 4000 edifici esaminati fosse in cattive condizioni o inutilizzato. Inizialmente venne istituito il *Register of grade I and II* listed building at risk* (BAR); nel 2008, nel Registro dell'*Heritage at risk* vennero compresi tutti quei beni minacciati afferenti alle diverse categorie di patrimonio (*listed building, conservation areas*, ma anche siti archeologici e più ampi paesaggi). Ancora oggi, la maggior parte dei beni in cattivo stato manutentivo si trova nelle città del nord dell'Inghilterra, caratterizzate da una condizione economica e da un mercato immobiliare meno vivaci. Inoltre, a destare maggiore preoccupazione tra i beni a rischio è il patrimonio archeologico industriale.

[90] Il Regno Unito ha ratificato la Convenzione UNESCO sul Patrimonio Mondiale nel 1984.

All'interno del grande fondo costituito dal patrimonio nazionale, si intende approfondire gli oggetti appartenenti alla categoria dei *listed building*. Ad oggi, fanno parte della lista diverse tipologie di beni, non solo edifici residenziali, chiese, edifici di interesse pubblico, ponti, ma anche strutture inabilitabili come le cabine telefoniche, vere icone della cultura inglese, anche a livello internazionale.
Come discuso nei precedenti paragrafi, i criteri per la selezione dei *listed building* sono stati aggiornati nel tempo. Ad oggi, nella valutazione degli oggetti è necessario tener conto di una serie di aspetti (Box 3), tra cui:

- lo speciale lo speciale interesse storico o architettonico (*special architectural or historic interest*);
- le qualità estetiche e tecnologiche;
- l'eventuale valore d'insieme (*group value*), in parte superato con l'istituzione delle *conservation areas;*
- l'età e il carattere di unicità del manufatto;
- l'interesse nazionale (DCMS, 2010).

Box 3
Criteri per la selezione dei *listed building* (DCMS, 2010).

«Statutory Criteria

9. The Secretary of State uses the following criteria when assessing whether a building is of special interest and therefore should be added to the statutory list:

• **Architectural Interest**. To be of special architectural interest a building must be of importance in its architectural design, decoration or craftsmanship; special interest may also apply to nationally important examples of particular building types and techniques (e.g. buildings displaying technological innovation or virtuosity) and significant plan forms;

• **Historic Interest**. To be of special historic interest a building must illustrate important aspects of the nation's social, economic, cultural, or military history and/or have close historical associations with nationally important people. There should normally be some quality of interest in the physical fabric of the building itself to justify the statutory protection afforded by listing.

10. When making a listing decision, the Secretary of State may take into account the extent to which the exterior contributes to the architectural or historic interest of any group of buildings of which it forms part. This is generally known as **group value**. The Secretary of State will take this into account particularly where buildings comprise an important architectural or historic unity or a fine example of planning (e.g. squares, terraces or model villages) or where there is a historical functional relationship between a group of buildings. If a building is designated because of its group value, protection applies to the whole of the property, not just the exterior.

11. When considering whether a building is of special architectural or historic interest the Secretary of State may take into account the desirability of preserving, on the grounds of its architectural or historic interest, any feature of the building containing a man-made object or structure fixed to the building or forming part of the land and comprised within the curtilage of the building. The desirability of preserving such a feature is a factor which would increase the likelihood of the building being listed. However, in the absence of any other aspects of special architectural or historic interest, such features will justify the listing of the building only if they are of themselves of sufficient interest to render the building of special interest.

The provision can be used for a variety of features; examples could include a finely panelled sixteenth century room, a fireplace and over-mantel that has been introduced from another building, or an elaborate plaster ceiling. This provision cannot be used to preserve in situ anything that is not a fixture, such as furniture or paintings.

General Principles

12. **Age and rarity**. The older a building is, and the fewer the surviving examples of its kind, the more likely it is to have special interest. The following chronology is meant as a guide to assessment; the dates are indications of likely periods of interest and are not absolute. The relevance of age and rarity will vary according to the particular type of building because for some types, dates other than those outlined below are of significance. However, the general principles used are that:

• before 1700, all buildings that contain a significant proportion of their original fabric are listed;
• from 1700 to 1840, most buildings are listed;
• after 1840, because of the greatly increased number of buildings erected and the much larger numbers that have survived, progressively greater selection is necessary;
• particularly careful selection is required for buildings from the period after 1945;
• buildings of less than 30 years old are normally listed only if they are of outstanding quality and under threat.

13. **Aesthetic merits**. The appearance of a building – both its intrinsic architectural merit and any group value – is a key consideration in judging listing proposals, but the special interest of a building will not always be reflected in obvious external visual quality. Buildings that are important for reasons of technological innovation, or as illustrating particular aspects of social or economic history, may have little external visual quality.

14. **Selectivity**. Where a building qualifies for listing primarily on the strength of its special architectural interest, the fact that there are other buildings of similar quality elsewhere is not likely to be a major consideration. However, a building may be listed primarily because it represents a particular historical type in order to ensure that examples of such a type are preserved. Listing in these circumstances is largely a comparative exercise and needs to be selective where a substantial number of buildings of a similar type and quality survive. In such cases, the Secretary of State's policy is to list only the most representative or most significant examples of the type.

15. **National interest**. The emphasis in these criteria is to establish consistency of selection to ensure that not only are all buildings of strong intrinsic architectural interest included on the list, but also the most significant or distinctive regional buildings that together make a major contribution to the national historic stock. For instance, the best examples of local vernacular buildings will normally be listed because together they illustrate the importance of distinctive local and regional traditions. Similarly, for example, some buildings will be listed because they represent a nationally important but localised industry, such as shoemaking in Northamptonshire or cotton production in Lancashire.

16. **State of repair**. The state of repair of a building is not a relevant consideration when deciding whether a building meets the test of special interest. The Secretary of State will list a building which has been assessed as meeting the statutory criteria, irrespective of its state of repair».

Sebbene sin dagli anni '70 in Inghilterra si sia registrata una certa attenzione per promuovere la conoscenza e, qualora opportuno, la salvaguardia dei manufatti prodotti nel XX secolo, arrivando a introdurre la "regola dei trent'anni", si può affermare che oggi si continui ad attribuire maggiore importanza agli edifici

realizzati sino alla prima metà dell'Ottocento, e ad operare invece una rigorosa selezione per quelli realizzati nel dopoguerra, indicativamente dopo il 1945 (Pendlebury, 2015). Infatti, i principi generali che guidano la scelta per il riconoscimento dello status di *listed building* sono (DCMS, 2010, point 12):

«• before 1700, all buildings that contain a significant proportion of their original fabric are listed;
• from 1700 to 1840, most buildings are listed;
• after 1840, because of the greatly increased number of buildings erected and the much larger numbers that have survived, progressively greater selection is necessary;
• particularly careful selection is required for buildings from the period after 1945;
• buildings of less than 30 years old are normally listed only if they are of outstanding quality and under threat».

È evidente come, a differenza delle epoche precedenti, le realizzazioni prodotte nel corso del '900 e quelle a noi più vicine non vengano salvaguardate a priori; piuttosto, fra queste si tende a riconoscere e tutelare gli esempi più rappresentativi di un determinato momento storico, ovvero il "meglio" (*the best*) di ciascuna tipologia architettonica (Stratton, 1997).
Il sistema di conservazione riconosce anche diversi gradi o livelli di interesse dei *listed building* (Grade I Grade II* Grade II)[91]. Tuttavia, questa differenza non incide sulle misure di salvaguardia, che restano le medesime per gli oggetti di qualsiasi livello di interesse.
La designazione dei *listed building* è affidata al *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS), istituito nel 1997, che opera in collaborazione con l'agenzia nazionale *Historic England*. Infatti, al DCMS è stato assegnato il compito di implementare la lista del patrimonio nazionale, in particolare per quanto concerne le categorie degli *scheduled monument* e dei *listed building*, e di definire misure per garantirne la tutela, la conservazione e la valorizzazione.
Per quanto riguarda invece la gestione degli interventi, l'agenzia *Historic England* è coinvolta dalle amministrazioni locali, in particolare dalle *Local planning authority* (LPA), nelle valutazioni per il rilascio del permesso a intervenire sui *Grade I e Grade II* listed building*. Qualora si tratti di richieste di totale o parziale demolizione, le LPA devono coinvolgere anche le *National Amenity Societies* (NAS)[92], chiamate ad esprimersi sulla fattibilità o meno delle operazioni di trasformazione. Nei casi più problematici in cui risulti difficile arrivare ad un giudizio condiviso tra i soggetti coinvolti, la decisione finale spetta al DCLG.
Nel corso degli anni, l'approccio alla conservazione del patrimonio costruito storico in Inghilterra ha quasi sempre attribuito priorità al riutilizzo delle strutture esistenti, arrivando a consentire anche interventi non proprio coerenti con i principi alla base della disciplina della conservazione urbana. L'"approccio pragmatico" al recupero del costruito storico è emerso con maggior forza negli anni '90, in concomitanza con la forte spinta impressa dal Governo Conservatore per promuovere la rigenerazione

[91] «- Grade I buildings are of exceptional interest;
- Grade II* buildings are particularly important buildings of more than special interest;
- Grade II buildings are of special interest, warranting every effort to preserve them» (DCMS, 2010).
[92] Le *National Amenity Societies* riconosciute dal Governo sono: *Society for the Protection of Ancient Buildings, Ancient Monuments Society, Council for British Archaeology, Georgian Group, Victorian Society, Twentieth Century Society.*

fisica ed economica delle città. Il documento PPG15 del 1994 esortava a garantire che le norme di pianificazione consentissero interventi di modifica degli edifici storici al fine di restituire agli stessi "una nuova prospettiva di vita" (PPG15 1994, paragraph 2.18). In tempi più recenti, come si approfondirà successivamente, l'applicazione del principio della sostenibilità ambientale, economica e sociale nella pratica della conservazione urbana sta generando non poche preoccupazioni per la tenuta del regime di salvaguardia dei beni.

PATRIMONIO DESIGNATO A LIVELLO LOCALE

Il patrimonio di interesse "locale", ossia l'insieme di beni non appartenenti alla lista del patrimonio nazionale ma comunque degni di attenzione per il particolare valore storico, architettonico e identitario, si compone di due principali categorie:

- ***Conservation Area*** – le aree urbane storiche riconosciute a livello nazionale già con il *Civic Amenities Act* del 1967 e oggi disciplinate dal il *Planning* (*listed buildings and conservation areas*) *Act* del 1990 che le definisce come «areas of **special architectural or historic interest the character or appearance** of which it is desirable to preserve or enhance» (Section 69).

- "***non-designated heritage asset***" o "***local heritage***" – l'insieme dei beni rappresentativi di un contesto urbano e di particolare interesse per la comunità locale, già introdotti dal PPS5 del 2010 e confermati dal più recente NPPF del 2012.

A differenza delle altre categorie del *designated heritage asset*, la designazione delle *Conservation Area* spetta alle amministrazioni locali, in particolare alle LPA, chiamate a riconoscere nel proprio territorio le aree di "speciale interesse storico o architettonico".
L'attribuzione di valore a queste aree discende da una attenta analisi volta a metterne in luce il carattere distintivo (*Character Appraisal*), fondamentale per definirne politiche di conservazione e valorizzazione e disciplinare gli interventi (Clark, 2001; Historic England, 2016a).
Il processo di interpretazione del "carattere" e di verifica dello speciale interesse storico o architettonico di ciascuna area si configura sempre più come un processo aperto alla partecipazione delle comunità locali e soprattutto delle associazioni e dei gruppi impegnati nella difesa dei valori del patrimonio urbano. Non a caso, risultano diversi gli studi *community-led* e i documenti di *Character Appraisal* redatti da parte di associazioni locali. I più completi ed esaustivi rapporti contengono studi e analisi sull'evoluzione insediativa storica, la morfologia del luogo, i caratteri distintivi del paesaggio urbano (*townscape*)[93].

[93] I principali aspetti da valutare sono così riassunti:
«- current and past land use
- communication types and patterns
- social and economic background
- aspect, geology and relief
- distribution, type and condition of designated and non-designated heritage assets
- density, types and forms of buildings, gardens and green spaces
- place names and earliest references» (HE, 2016a, paragraph 40).
Tra gli aspetti che concorrono a definire un'area di "speciale interesse" si segnalano:
«- the relationship of the conservation area to its **setting** and the effect of that setting on the area

Ad oggi in Inghilterra sono presenti circa 7000 *Conservation Area*, molto diverse tra loro per tipologia, valori ed estensione in quanto a livello centrale non sono mai stati definiti criteri oggettivi di selezione e tanto meno "gradi" di importanza come invece si è provveduto a fare per i *listed building*. Per questo, sono riconosciute come aree urbane degne di conservazione non solo i nuclei antichi delle città ma anche le espansioni del XIX secolo, i quartieri di edilizia residenziale pubblica del '900, gli insediamenti rurali, le infrastrutture di trasporto ed altro ancora:

«Conservation areas vary greatly in their nature and character. They range from the **centres of historic towns** and cities, through fishing and mining villages, 18th and 19th century suburbs, model housing estates, country houses set in historic parks, to historic transport links and their environs, such as stretches of canal»[94].

La designazione di una *Conservation Area* costituisce il presupposto per introdurre misure atte a conservare le diverse componenti che concorrono alla definizione del carattere distintivo, fra cui rientrano non soltanto gli edifici storici ma anche gli spazi aperti, la morfologia storica, gli elementi dell'ambiente naturale, i valori immateriali. Infatti, la designazione comporta l'introduzione di maggiori controlli sugli interventi riguardanti edifici ed aree ricadenti all'interno del perimetro individuato. In particolare, istituisce l'obbligo di richiedere il *conservation area consent* (dal 2013 *planning permission*) per qualsiasi intervento di totale o parziale demolizione degli edifici non tutelati (*unlisted building*) presenti nell'area[95].
Le LPA sono chiamate ad aggiornare costantemente i perimetri delle aree urbane storiche e ad istituire nuove *Conservation area* laddove si ritenga necessario introdurre misure di salvaguardia. Inoltre, per ciascuna di queste dev'ssere redatto un *Management Plan*, ossia un piano di gestione che ne garantisca la valorizzazione in quanto «this local distinctiveness can provide a catalyst for regeneration and inspire well designed new development which brings economic and social benefits which are valued by both local planning authorities and local communities» (HE, 2016a). Le politiche di gestione dovrebbero concentrarsi su determinate questioni:

«- protection of important views and vistas;
- criteria for demolition and replacement buildings;
- alterations and extensions to historic buildings;
- an urban design strategy for securing good design quality in new development;

- the still-visible effects/impact of the area's **historic development** on its plan form, character and architectural style and social/historic associations
- how the places within it are **experienced by the people** who live and work there and visitors to the area (including both daily and seasonal variations if possible)
- **architectural** quality and built form
- **open spaces**, green areas, parks and gardens, and trees
- designated and other **heritage assets**, their intrinsic importance and the contribution they make to the townscape
- local distinctiveness and the **sense of place** which make the area unique» (HE, 2016a, paragraph 45).

[94] https://historicengland.org.uk

[95] Le principali restrizioni riguardano:
«- controls over works of unlisted buildings in conservation areas, for which the "planning permission" is required;
- controls over trees, which shall not be cut down or subjected to other works without notifying the Council in advance;
- controls over types of displayed advertisements.
- restriction of permitted development rights in relation to particular types of development which can be carried out without the need of planning permission» (HE, 2016a).

- development/design briefs for key sites;
- development opportunities for sensitive developments within the conservation area» (HE, 2016a, paragraph 28).

Tuttavia, nonostante l'importanza dello strumento per garantire una efficace gestione delle aree urbane storiche, sono ancora poche le amministrazioni locali che hanno provveduto a redigerlo.
Altre questioni al centro del dibattito sulla conservazione del patrimonio urbano riguardano da un lato la forte propensione delle LPA verso l'attribuzione dello status di *Conservation area* a parti del territorio urbano non sempre rispondenti al criterio del "*special architecture or historic interest*" introdotto dalla normativa nazionale; dall'altro, l'inadeguatezza dei controlli e le scarse risorse finanziarie a disposizione, che minacciano una efficace conservazione e gestione di questo patrimonio.
Andando con ordine, è emerso che il costante aumento del numero di *Conservation area* designate in Inghilterra sia dovuto non soltanto dalla volontà delle amministrazioni e dei cittadini di salvaguardare una parte del proprio territorio ma potrebbe discendere anche dalla diffusa consapevolezza dei benefici economici generati dalle politiche di conservazione e valorizzazione del patrimonio costruito. Infatti, recenti studi hanno dimostrato come la designazione di una *Conservation area* contribuisca ad aumentare i valori immobiliari degli edifici ricadenti all'interno della stessa (Ahlfeldt, Holman and Wendland, 2012).
Per quanto concerne invece il giudizio in merito ai livelli di salvaguardia garantiti per preservare i valori delle *Conservation Area*, esso dev'essere necessariamente collegato a una caratteristica strutturale del *Conservation Planning System*, che per altro lo differenzia fortemente da quello radicato nella cultura italiana. Si tratta del grado di flessibilità garantito nell'operare direttamente sul territorio, e del livello di discrezionalità concesso alle LPA nella valutazione degli interventi (Imbesi, 2012). Infatti, non potendo basarsi su un sistema di regole certe, le LPA si trovano di volta in volta a valutare la fattibilità delle proposte progettuali, che dovrebbero garantire prima di tutto la conservazione e la valorizzazione del carattere e del significato delle aree urbane storiche, così come descritti nei relativi *Character Appraisal Statement*. Tuttavia, i concetti di *character* e *appearance* di una *Conservation area*, i due principali elementi da salvaguardare e che dovrebbero informare gli interventi, danno luogo a diverse interpretazioni nei contesti locali. Come si evidenzierà nel paragrafo incentrato sul progetto *Grainger Town,* per il nucleo antico di Newcastle, tali assunti hanno portato a giudicare prioritaria la conservazione dei caratteri del *townscape* piuttosto che il valore di autenticità della fabbrica storica.
Infine, l'altra preoccupazione riguarda le scarse risorse destinate alla conservazione e alla valorizzazione delle aree urbane storiche, specialmente in questa fase di austerità che ha determinato ingenti tagli alle risorse locali da parte del Governo centrale, sebbene lo stesso *Planning* (*listed buildings and conservation areas*) *Act* del 1990 prevedesse l'istituzione di appositi fondi per le *Conservation area*.

Venendo all'ultima componente dell'*Heritage asset* qui esaminato, le municipalità provvedono anche a redigere un proprio registro di beni rappresentativi del contesto urbano e di particolare interesse per la comunità locale (*local listed buildings*).
Il riconoscimento di questa "categoria" di beni può farsi risalire alla fine degli anni '60, quando le amministrazioni locali scelsero di porre rimedio all'abolizione dei *Grade III listed building* (Pendlebury, 2015). Lo strumento della *Local list* invece, è stato introdotto per la prima volta dal documento PPS5 del 2010, poi riconfermato

dal più recente *National Planning Policy Framework* (NPPF) del 2012 e dalla *Planning Policy Guide* (PPG) del 2013. Quest'ultima definisce il *non-designated heritage asset* come:

«buildings, monuments, sites, places, areas or landscapes identified as having a **degree of significance meriting consideration in planning decisions** but which are not formally designated (…). In some areas, local authorities identify some non-designated heritage assets as "locally listed"» (PPG, paragraph 39).

Sebbene non protetti da un particolare regime di tutela, il valore attribuito dalle comunità viene preso in considerazione dalle LPA in fase di valutazione delle proposte di intervento concernenti detti beni.
In Inghilterra l'opera di identificazione del patrimonio locale gode di una certa considerazione in quanto, assieme al riconoscimento del patrimonio di interesse nazionale, concorre ad attribuire significato ai luoghi secondo l'interpretazione data dai sui abitanti, a rafforzare il senso di comunità e a stimolare i cittadini nell'opera di conservazione e valorizzazione dell'*historic environment* (Historic England, 2016b). Inoltre, per diverse amministrazioni l'identificazione del patrimonio locale è diventata un'importante opportunità per stimolare la partecipazione e il coinvolgimento delle comunità insediate nella pratica pianificatoria e nella gestione del territorio. Infatti, questi momenti offrono ai cittadini l'occasione per esprimere la propria opinione su quali componenti dell'ambiente storico debbano essere conservate e tramandate alle generazioni future.
Nel successivo paragrafo viene approfondita l'interpretazione che la città di Newcastle ha dato al dettato normativo nazionale sulla designazione delle *Conservation area*, analizzando tipologie e valori delle aree urbane storiche ritenute degne di salvaguardia e valorizzazione. Si evidenzierà come la presenza di beni di interesse nazionale e di siti iscritti nella *local list* ha contribuito a rafforzare il significato dei luoghi e ha inciso fortemente nell'attribuzione dello status di *Conservation area* a determinate parti della città.

3.5.1 Carattere e significato delle Conservation Area nella città di Newcastle

Negli ultimi cinquant'anni la città di Newcastle ha provveduto più volte ad aggiornare il quadro delle aree urbane degne di salvaguardia presenti nel proprio territorio non soltanto estendendo il perimetro della *Central Conservation Area*, ovvero il primo ambito urbano individuato sin dagli anni '60, ma anche riconoscendo specifici valori a nuove parti di città (Newcastle City Council, Development Management, 2011). Attualmente sono 12 le *Conservation Area* designate in città, coincidenti non soltanto con il nucleo antico e la città ottocentesca ma anche con quartieri residenziali recenti, siti caratterizzati dalla presenza di beni appartenenti al patrimonio archeologico industriale, insediamenti rurali, aree di interesse paesaggistico, naturalistico ed ecologico. Secondo l'ordine temporale di designazione, esse sono (Fig. 16):

1 Central (1973)
2 Brandling Village (1976)
3 Framlington Place (1976)
4 Gosforth (2002)
5 Jesmond Dene (1991)
6 Leazes (1974)
7 Lower Ouseburn Valley (2000)
8 Northumberland Gardens (1987)
9 South Jesmond (1987)
10 Summerhill (1970)
11 St Nicholas Hospital (1991)
12 Walbottle (2009)

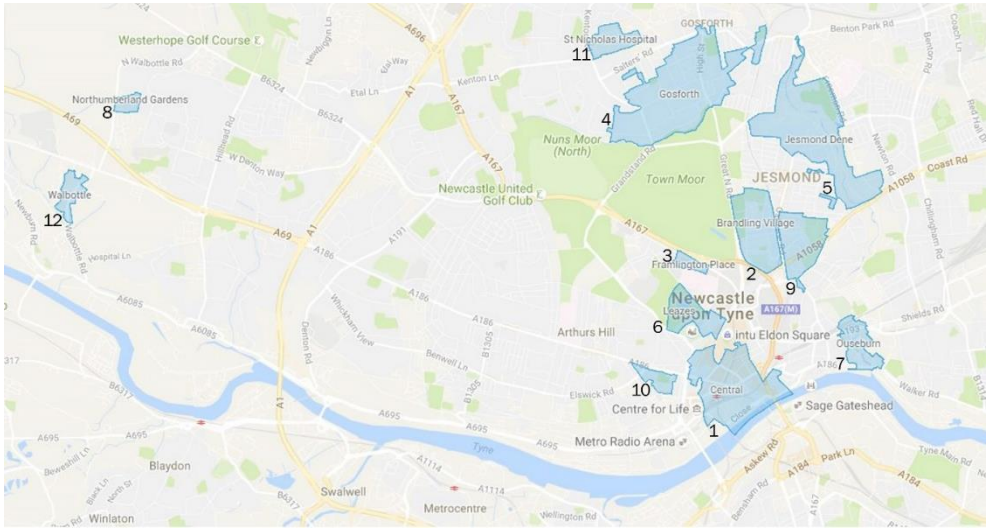


Fig. 16– Rappresentazione delle 12 *Conservation Area* nella Città di Newcastle.
Fonte: https://www.newcastle.gov.uk/

La *Central Conservation Area* (1), riconosciuta dall'amministrazione locale nel 1973 per il suo "speciale" interesse storico e architettonico, fu una delle prime designate in Inghilterra a seguito del *Civic Amenities Act* del 1967 (Pendlebury, 1999).
Più precisamente, ancora prima di questa data, la città aveva compreso il valore di alcuni episodi architettonici e isolati urbani realizzati nell'ambito del grande progetto di ristrutturazione urbanistica portato avanti dal costruttore Richard Grainger negli anni '30 dell'Ottocento, secondo uno stile georgiano classico ancora oggi caratterizzante il paesaggio storico urbano di Newcastle. Sulla base del documento *"A Plan for the Preservation of Buildings of Architectural or historic Interest"* redatto dal *Newcastle City Planning Department* nel 1962, il *Development Plan* del 1963 riconobbe quattro ambiti urbani meritevoli di protezione (Fig. 17).
Sebbene il principale obiettivo del piano fosse quello di promuovere la modernizzazione della città e di rafforzarne il ruolo di capoluogo regionale, il patrimonio costruito storico venne considerato una importante risorsa all'interno della più generale strategia di sviluppo futuro. Per questo si cercò di promuovere una "*positive preservation*", ossia il "giusto" equilibrio tra le istanze di tutela e valorizzazione. Ciò che il piano intendeva preservare era la qualità estetica e l'immagine pittoresca della città di Richard Grainger piuttosto che le qualità formali di ciascun edificio. Similmente a molti altri piani dell'epoca (Pendlebury, 2009), la realizzazione di nuove infrastrutture viarie, anche ai margini della città antica, venne considerata compatibile con gli obiettivi di conservazione dell'area centrale in quanto ne avrebbe limitato il traffico veicolare di attraversamento; al contempo, questo approccio flessibile alla salvaguardia consentì la demolizione di alcuni edifici tutelati per portare a compimento i progetti urbanistici previsti. Fra questi, si ricorda il progetto per il centro commerciale nella storica *Eldon Square*, realizzata da Richard Grainger, che richiese la demolizione delle cortine edilizie su due dei tre lati della piazza.
Dopo l'emanazione del *Civic Amenities Act* del 1967, Newcastle designò due *Conservation area* a partire dai 4 ambiti precedentemente individuati. Le ragioni risiedettero ancora una volta nella qualità della composizione architettonica e

nell'immagine pittoresca della città ottocentesca. In questa fase non vennero esaltati altri aspetti importanti, come per esempio i caratteri morfologici dell'insediamento di impianto medievale. Infatti, la porzione di tessuto denominata *Bigg Market*, ancora oggi tra le più importanti manifestazioni dell'epoca medievale, non venne riconosciuta sino agli anni '70, quando per l'appunto venne istituita la *Central Conservation Area* (Pendlebury, 2009), all'interno della quale confluirono anche le due preesistenti.

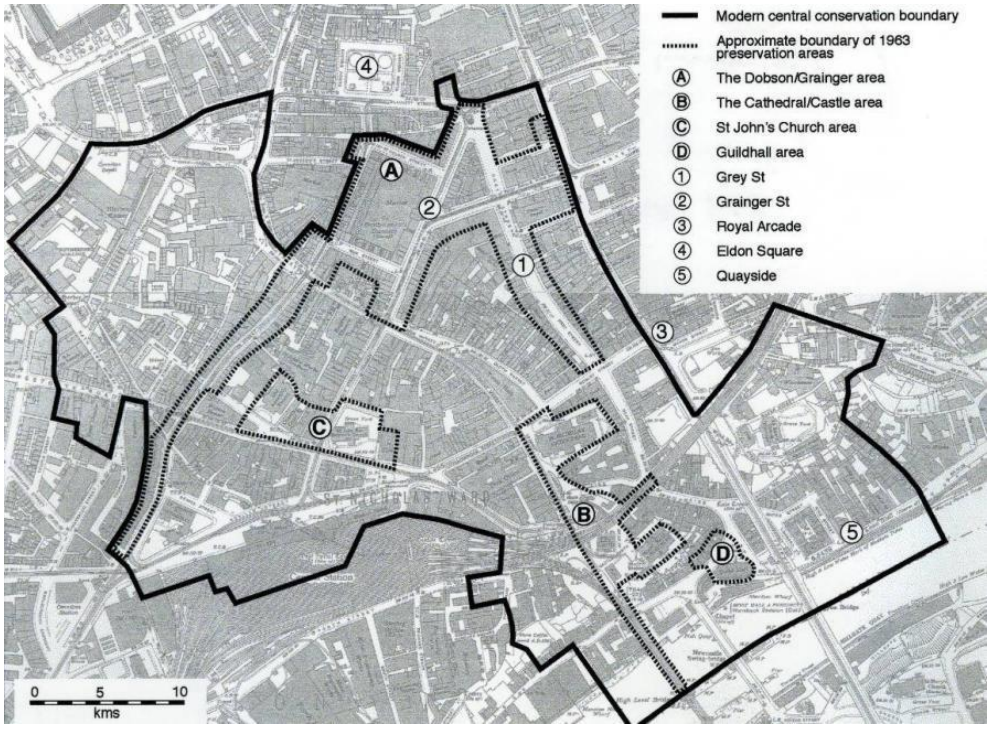


Fig. 17– Localizzazione delle 4 aree designate nel 1963 (A, B, C, D) e indicazione del perimetro della *Central Conservation Area* così come designata nel 1973.
Fonte: Elaborazione del Prof. John Pendlebury per il Corso *Conservation & the City*, tenuto dall'11/10/2016 al 13/12/2016 presso la Scuola di Architettura, Pianificazione e Paesaggio dell'Università di Newcastle (*School of Architecture, Planning and Landscape, Newcastle University*).

Da allora, il perimetro dell'area centrale è stato esteso in tre occasioni:

- nel 1981 si è scelto di comprendere la *Westgate Road*, la *Saints Church* e la zona del *Quayside* (il lungo fiume).
- nel 1987 è stata annessa la *Bath Lane*, la zona del *Gallowgate*, la Newgate Street e la *Corporation Street*.
- infine, nel 2001 il perimetro è stato esteso sino a comprendere la parte di città a sud della Stazione Centrale (*Central Station*) (Fig. 18).

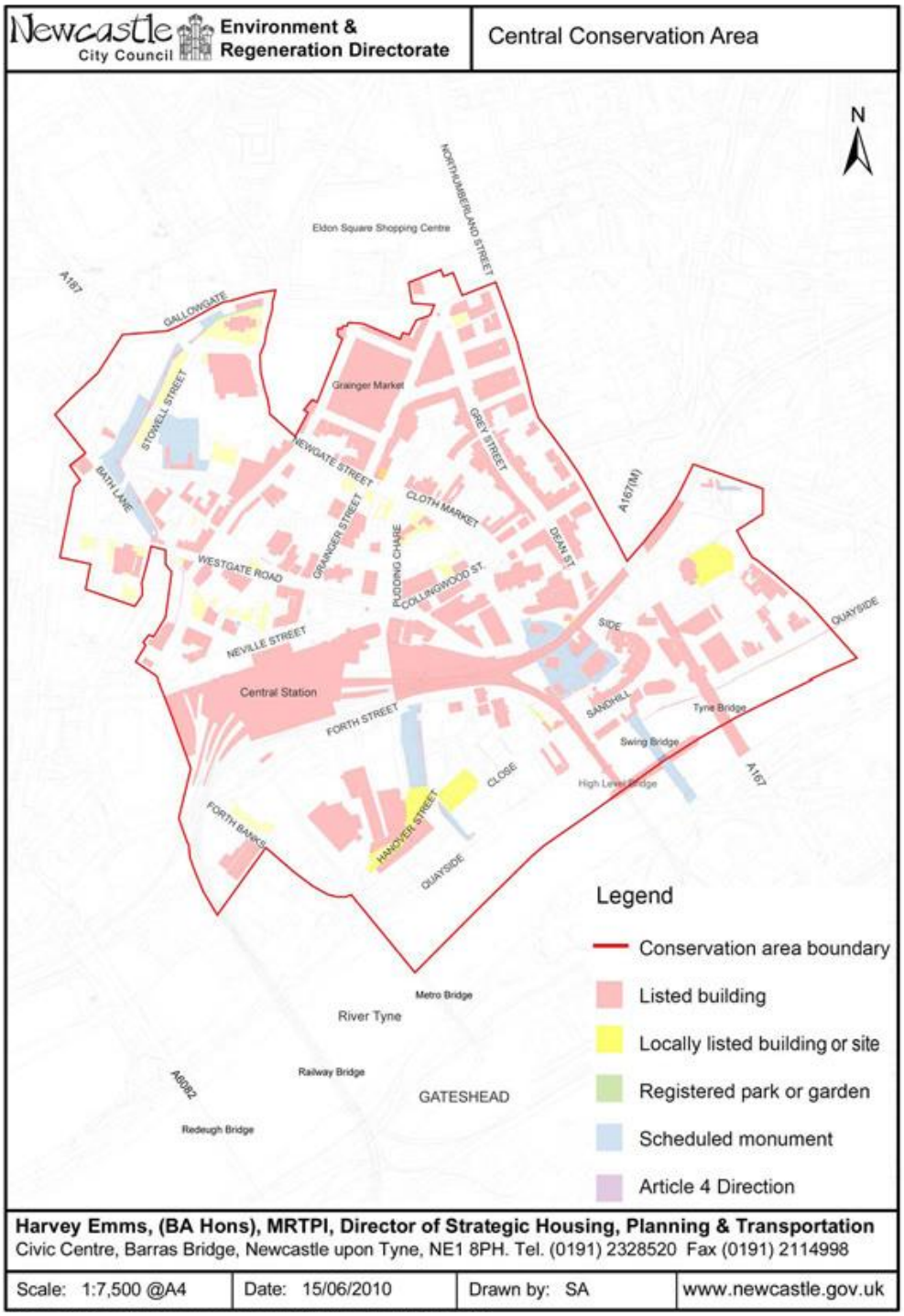


Fig. 18– La tavola elaborata dal Comune di Newcastle nel 2010 indica il perimetro della *Central Conservation Area* dopo l'estensione del 2001. Sono inoltre indicate le diverse categorie di patrimonio presenti all'interno dell'area. Nello specifico, 116 *grade I listed buildings*, 137 *grade II* listed buildings*, 584 *grade II listed buildings*, 11 *scheduled ancient monuments*, 43 siti inclusi nella *local list*. Fonte: (Newcastle City Council, Development Management, 2011, p. 7).

La consapevolezza del valore storico e documentale, oltre che estetico, del patrimonio costruito storico, ha portato a definire un'area urbana all'interno della quale è possibile leggere le stratificazioni sedimentate nel tempo:

«The character of the conservation area changes frequently, reflecting the city's many periods of growth and development. The medieval burgage plot style development and street layout is still apparent in the markets, the residential/commercial nature of the Quayside frontage and the Georgian developments of Richard Grainger along Grey Street, Grainger Street and Clayton Street. The area is rich in historic buildings and street layout and has great character as a result. The area to the south of Central Station is noticeably different in character and appearance to much of the conservation area, as it is largely industrial and contains a number of buildings linked to Robert Stephenson and the development of rail transport – crucial to the city's role in the Industrial Revolution» (Newcastle City Council, Development Management, 2011, p. 5).

Il documento più importante che analizza questa complessità di valori rinvenibili nella *Central Conservation area* è il *Character Assessment* (o *Character Statement*) denominato *"Patterns of Experience"*, redatto dalla *North East Civic Trust* per la città di Newcastle nel 1996 (aggiornato nel 2008). Nel documento sono esaminate le diverse componenti dell'ambiente costruito che concorrono alla definizione del carattere distintivo e unico di questa parte di città (North East Civic Trust, 1996). Nonostante il suo straordinario valore storico, architettonico e culturale, e la sua dichiarata potenzialità economica, l'area centrale non dispone ancora di un *Management Plan*, ossia il piano di gestione che le amministrazioni locali devono redigere per ciascuna *Conservation area* istituita nel territorio di loro competenza. Tuttavia, nel 2016 la *North England Civic Trust* ha redatto il *Management Plan* per la zona del *Bigg Market* (parte integrante della *Central Conservation area*), che costituisce a tutti gli effetti l'inizio di un percorso che dovrà condurre alla definizione di politiche estese all'intera area centrale (North England Civic Trust, 2016)[96].
Il documento si sofferma ad analizzare lo sviluppo insediativo storico e aggiorna, rispetto ai precedenti *Character appraisal*, i dati relativi al patrimonio costruito presente nell'area, indicando precisamente il numero di edifici storici tutelati (*listed building*) e di siti di intesse locale (*local heritage*). Inoltre, individua i beni in cattivo stato manutentivo (*Heritage at risk*), minacciati dall'incuria e dall'abbandono, per i quali sono indicate specifiche politiche di recupero e valorizzazione.
È importante sottolineare che ciascuna componente dell'ambiente storico viene classificata anche in base all'impatto (positivo, neutro o negativo) che genera sulla definizione e sulla percezione del carattere del paesaggio urbano (Fig. 19).

[96] Ancora una volta, è evidente il ruolo attivo svolto dalle associazioni nella gestione del patrimonio urbano. La redazione del piano è stata commissionata dalla NE1 Ltd, una società di Newcastle impegnata nella riqualificazione urbana.

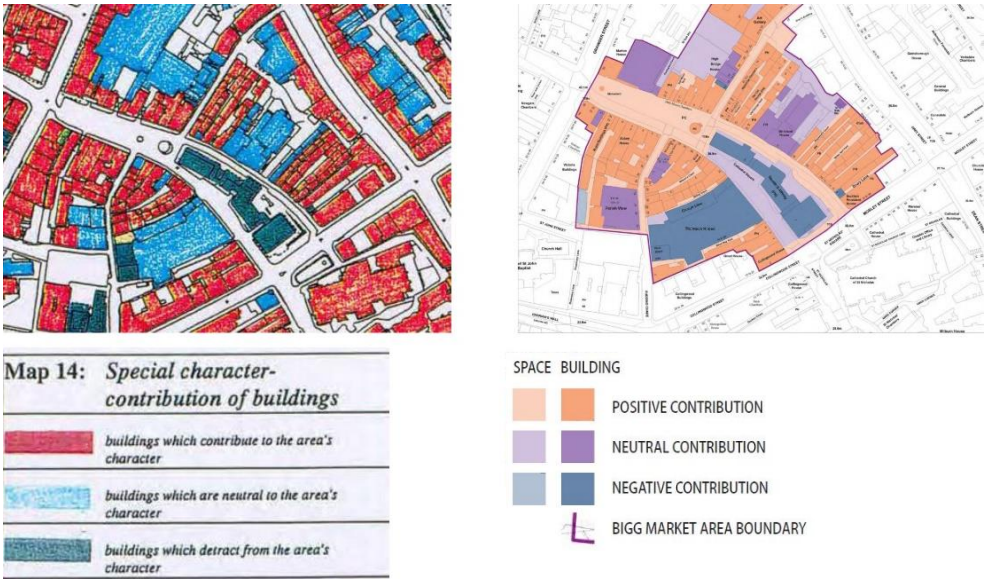


Fig. 19– Elaborati di analisi condotte nel 1996 (a sinistra) e nel 2016 (a destra) relativamente al contributo degli edifici e delle aree nella definizione del "carattere speciale" della *Central Conservation Area*. L'estratto si riferisce alla zona del "Bigg Market", nella quale è ancora percepibile l'impianto medievale nonostante l'inserimento di edifici fuori scala rispetto al tessuto preesistente.
Fonte: (North East Civic Trust, 1996; North England Civic Trust, 2016).

A determinare gli obiettivi delle politiche e dei progetti di sviluppo futuro è il particolare "significato" dell'area, espresso non soltanto dalla qualità delle architetture in essa presenti, ma anche da tutti gli elementi testimonianza della storia del luogo e dai segni del passato ancora percepibili nel costruito:

«Character can derive from many factors including individual buildings, groups of buildings, streets and spaces, architectural detailing, materials, views, colours, landscaping, street furniture and so on. Character can also draw on more abstract notions such as sounds, environmental conditions and historical changes» (North England Civic Trust, 2016, p. 3).

A partire dal quadro conoscitivo, il *management plan* definisce una chiara strategia per la conservazione e la valorizzazione dell'area del *Bigg Market*, incentrata su alcune azioni chiave (Fig. 20):

- il recupero degli edifici storici, al fine di garantire il riuso dei piani alti attualmente disabitati;
- la riqualificazione degli spazi aperti per migliorare la permeabilità e la fruibilità dell'area;
- la definizione di un sistema di mobilità sostenibile che privilegi la percorribilità pedonale;
- la promozione di nuove attività economiche e culturali che consentano di vivere l'area anche nel corso della giornata e non soltanto nelle ore notturne, come invece avviene attualmente.

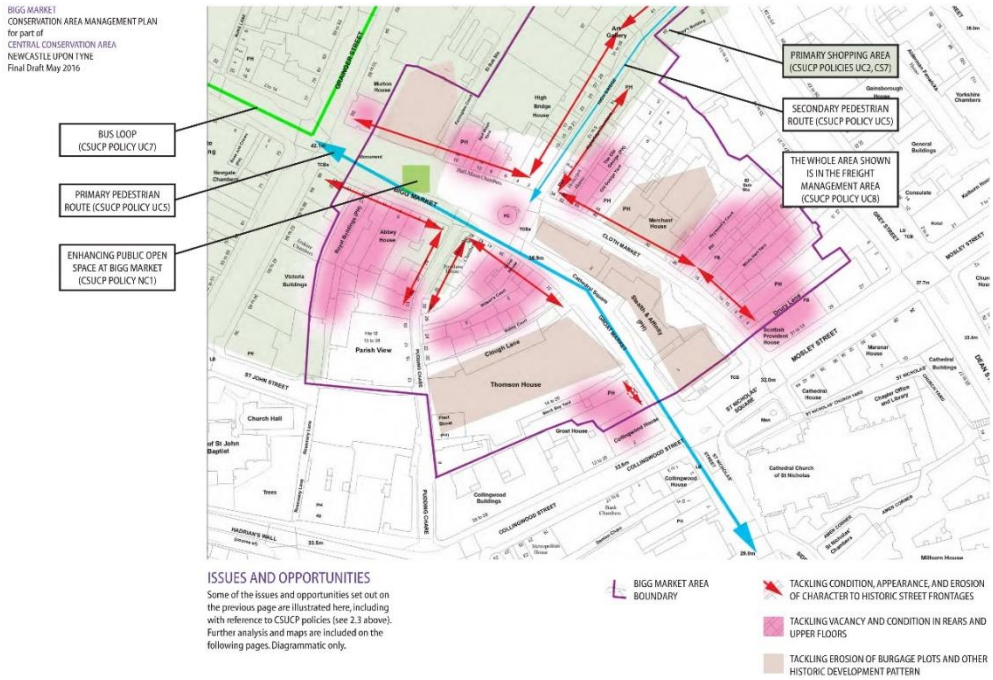


Fig. 20– Principali strategie per la valorizzazione dell'area denominata “Bigg Market”.
Fonte: (North England Civic Trust, 2016, p. 19).

È all’interno di questa visione strategica che dovranno essere sviluppate le proposte per i futuri progetti riguardanti gli edifici, gli spazi aperti e la viabilità dell’area.

Successivamente alla designazione dell’area centrale, nel 1976 la città di Newcastle istituì una nuova *Conservation Area* nel *Brandling Village* con l’obiettivo di rafforzare la disciplina del *local plan* e introdurre maggiori controlli sugli interventi di modifica riguardanti il patrimonio costruito dell’area. Infatti, come sostenuto dalla Municipalità, *Brandling Village* contiene alcuni dei più significativi esempi di architettura domestica in stile vittoriano presenti in città. Si tratta di un sistema di residenze a schiera da salvaguardare per la qualità architettonica e il carattere uniforme del costruito.
Nello stesso anno, anche alle abitazioni realizzate nel XIX secolo nell’area *Framlington Place* venne riconosciuto un carattere unico determinato non solo dalla qualità architettonica ma anche dal tradizionale utilizzo residenziale. Per questo, negli anni ’70, a seguito della forte domanda di conversione ad usi commerciali e per uffici, di modifica e trasformazione, tali immobili furono sottoposti a maggiori controlli. Similmente, nell’area di *Gosforth*, uno dei più rappresentativi sobborghi residenziali cresciuto a nord del nucleo antico, la recente domanda di modifica degli edifici per realizzare unità abitative più piccole, ma ancora le proposte di demolizione per aumentare la densità edilizia, hanno portato all’istituzione, nel 2002, della *Gosforth Conservation Area* per salvaguardare questo patrimonio:
«The housing stock represents a collection of types and architectural styles which are not represented in such quality elsewhere in the city. (…) It contains a number of “best examples” of housing types and architectural styles such as High Victorian, Queen Anne Revival and Edwardian».

Le aree di Jesmond Dene e Leazes invece, sono state designate per il loro particolare valore storico e ambientale, da proteggere dalla minaccia di nuova edificazione che potrebbe compromettere l'equilibrio preesistente tra elementi antropici e naturali.
Diverse sono le ragioni alla base del riconoscimento, nel 2000, della *Lower Ouseburn Valley Conservation Area*. La Valle di Ouseburn costituisce uno dei siti di archeologia industriale più rappresentativi di Newcastle, quasi la culla della Rivoluzione industriale che interessò la zona del Tyneside. Sebbene gran parte del patrimonio costruito storico dell'area sia stato alterato o demolito, sono ancora evidenti i segni del passato e numerosi sono gli immobili, le infrastrutture e le aree incluse nella *local list*. Per questo lo status di *Conservation Area* dovrebbe consentire di gestire il processo di sviluppo con un approccio sostenibile, volto a garantire la riqualificazione dell'area nel rispetto dei caratteri paesaggistici e ambientali. Considerato il suo valore ecologico, la valle è stata inserita come importante tassello di un più complesso progetto di corridoio naturale.
La componente del verde ambientale ha assunto un ruolo fondamentale anche nell'istituzione della *Walbottle Village Conservation Area* nel 2009. Si tratta di un insediamento di origini antiche (antecedenti alla conquista romana), soggetto a una importante operazione di trasformazione urbana negli anni '60 che ha cancellato gran parte delle preesistenze attraverso interventi di sostituzione dell'edilizia residenziale tradizionale. Tuttavia, la permanenza dei confini originari, delle viste dirette sul territorio della *greenbelt* e l'utilizzo di forme e materiali per le architetture coerenti con il paesaggio circostante hanno reso *Walbottle Village* un luogo dal carattere unico degno di protezione per il suo valore d'insieme e per la sua storia, sebbene celata.
In definitiva, emerge come la città negli anni abbia maturato una certa consapevolezza dei diversi valori rinvenibili nella città-palinsesto. Ciascuna delle 12 *Conservation Area* istituite esprime questa importante evoluzione culturale che ha portato a riconoscere come degne di salvaguardia non soltanto le "speciali" qualità estetiche ed architettoniche ma anche il valore storico e documentale, quello ambientale ed ecologico. Il processo è ancora in corso e in futuro arricchirà il sistema di valori, anche con il prezioso contributo della cittadinanza che in Inghilterra è molto attiva nel processo di riconoscimento, conservazione e valorizzazione del patrimonio, di interesse nazionale e locale.

3.6 Attualità del dibattito sui metodi e gli approcci per conservare e rigenerare il patrimonio costruito storico. Il concetto di *Constructive Conservation*

Il concetto di conservazione e gli approcci adottati per intervenire sul patrimonio costruito storico in Inghilterra hanno registrato una chiara evoluzione, per certi aspetti in linea con le recenti acquisizioni disciplinari in ambito internazionale.
Sebbene sin dagli anni '70 sia stato compreso il ruolo del patrimonio come importante risorsa economica e sociale, oltre che culturale, è nel corso del successivo decennio che i beni di particolare interesse storico e architettonico sono stati inseriti all'interno di importanti programmi di rigenerazione urbana in quanto elementi qualificanti e distintivi di numerosi *flagship projects*. In effetti, con il governo conservatore guidato da Margaret Thatcher si è assistito non solo ad una espansione, in termini tipologici e cronologici del grande fondo costituito dalle testimonianze appartenenti al patrimonio nazionale, ma anche ad un arricchimento dei ruoli e degli obiettivi riconosciuti della conservazione, divenendo nel corso degli anni '90

un'attività complementare, se non addirittura coincidente con quella della rigenerazione urbana (Pendlebury 2009 e 2015). Il patrimonio è oggi inteso non tanto come un ostacolo allo sviluppo ma come un "mezzo" per raggiungere gli obiettivi di più complesse politiche pubbliche e generare benefici alle comunità locali; esso costituisce un importante "catalizzatore" di processi di rigenerazione e sviluppo delle aree urbane (EH, 2005), soprattutto nell'era della *culture-led regeneration*.
Questa evoluzione culturale è stata convintamente sostenuta anche dall'agenzia EH che sin dagli anni '90 ha cercato di rinnovare la sua strategia politica introducendo nuove iniziative e apportando alcune modifiche ai tradizionali assi di finanziamento. Inoltre, essa si è impegnata ad integrare la pubblica istanza della salvaguardia e della valorizzazione dei beni all'interno delle politiche e dei programmi per la rigenerazione e lo sviluppo delle città[97], incoraggiando gli investimenti pubblici e privati sul patrimonio, anche in ragione dei benefici sociali ed economici da questo generati nel breve e nel lungo periodo[98].
All'interno di questo quadro, EH ha maturato il concetto di "*Constructive conservation"*, attraverso il quale ha voluto inaugurare un approccio più flessibile e per certi versi "pragmatico" alla gestione del patrimonio costruito storico, che intende misurarsi sia con le domande legate ai problemi del territorio e alle esigenze concrete della società, sia con i principi teorici alla base della disciplina, ribadendo l'importanza che qualsiasi progetto debba necessariamente basarsi su una approfondita conoscenza del carattere, della storia e del significato del bene e del suo contesto, e sulla consapevolezza che il paesaggio urbano storico è il risultato di un processo di stratificazione ancora in corso:

«'Constructive conservation' is the broad term adopted by English Heritage for **a positive and collaborative approach to conservation** that focuses on the **active management of change** in ways that recognise and reinforce the historic significance of places, while accommodating the changes necessary to ensure their continued use and enjoyment» (EH, 2013, p. 3).

Infatti, secondo EH il patrimonio costruito storico e la sua conservazione non dovrebbero rappresentare un ostacolo allo sviluppo quanto piuttosto la principale fonte di ispirazione per i progettisti, chiamati ad arricchire il palinsesto urbano con

[97] In effetti, seppur in certi casi gli interessi della rigenerazione abbiano prevalso sulle istanze di conservazione, ad EH si riconosce il merito di essere riuscita a inserire il patrimonio all'interno di più complesse politiche pubbliche per la rigenerazione e lo sviluppo delle città. Questa visione strategica è apparsa fondamentale anche per garantire le risorse necessarie a portare avanti gli interventi, specialmente in un momento di consistenti tagli alle risorse pubbliche per il patrimonio e agli stessi fondi di EH.
[98] Fortemente convinta del contributo che il patrimonio svolge per lo sviluppo delle città, nel 1999 EH commissionò allo studio *Allies and Morrson* uno studio per valutare gli impatti sociali ed economici degli investimenti sostenuti dai soggetti pubblici per la rigenerazione dell'*historic environment*, specialmente nell'ambito del programma *Conservation Area Partnership Schemes* (CAPS). Il primo rapporto della serie *The Heritage Dividend* sull'"*economic impact of heritage spandin"* venne pubblicato nel 1999. Ad esso ne seguirono altri (nel 2002, nel 2003 ..), mentre nel 2007 EH, assieme a *Heritage Link, National Trust, Historic Houses Association, Heritage Lottery Fund* pubblicò il rapporto *Valuing our heritage*, all'interno del quale vennero messi in lice tutti i benefici generati dagli investimenti nell'*historic environment*, sulla base dei quali suggeriva al governo di incrementar le risorse per il patrimonio all'interno della "*Comprehensive Spending Review*".

proposte moderne e innovative[99], riconoscendo al contempo che il riuso degli edifici e degli spazi aperti migliora la qualità della vita negli ambienti urbani:

«**Historic places are there to be used**. Part of what makes them so interesting is a robustness that reflects sometimes centuries of use. Adapting them can provide a good return and the unique character of such places carries a premium. (…) **The majority of historic buildings can be modified to meet modern standards of access, safety and energy efficiency**» (EH, 2006, p. 2, 3).

Questo approccio è ben espresso nei cinque rapporti della serie *Constructive conservation,* pubblicati da EH a partire dai primi anni del 2000:

- *Capital Solutions* (2004)
- *Shared interest. Celebrating Investment in the Historic Environment* (2006)
- *Constructive Conservation in practice* (2008)
- *Valuing Places - Good Practice in Conservation Ares* (2011)
- *Sustainable growth for historic places* (2013).

Si tratta di linee guida per indirizzare istituzioni, enti, amministrazioni locali, associazioni, progettisti e cittadini nella gestione del patrimonio costruito storico e, più in generale, dell'*historic environment*. Così come tutti gli altri documenti di indirizzo da sempre pubblicati da EH, questa serie cerca di divulgare i principi alla base della conservazione del XXI secolo a partire dall'analisi delle migliori pratiche sul territorio nazionale. I casi studio selezionati sono esemplificativi del concetto di *Constructive conservation* e dell'approccio *market-friendly* che da tempo caratterizza l'attività di EH, impegnata ad ascoltare e comprendere gli interessi del mercato e degli investitori e a non far intendere la conservazione come un impedimento ma piuttosto come un mezzo per promuovere lo sviluppo economico e garantire benefici alle comunità[100]. Inoltre, da queste esperienze è possibile rinvenire i principi assunti dall'agenzia nel valutare la validità delle proposte progettuali e, di conseguenza, comprendere cosa essa intenda con l'espressione "*good practices*"[101] In particolare, si evince che EH (oggi HE), porti avanti una valutazione comprensiva ed esprima un giudizio che tiene conto di una serie di fattori. Innanzitutto, i valori che costituiscono ancora gli elementi di unicità e speciale interesse dei beni. Infatti, la conoscenza della storia e delle qualità intrinseche del bene consente di chiarire quali parti sia necessario salvaguardare e quali invece possano essere modificate, senza tuttavia comprometterne il significato. A questa approfondita analisi, EH associa anche altre valutazioni legate al contesto, per esempio alla particolare domanda di servizi e funzioni espressa dalla comunità locale e non solo. Inoltre, i diversi casi studio proposti dimostrano come essa sposi l'idea sostenuta da Richard

[99] «English Heritage believes that **conservation of the historic environment is about managing, not preventing change**. No one has to choose between conservation and modernity. We can and must have both» (EH, 2004, p. 1)

[100] Tuttavia, l'importanza data al valore economico dell'*historic environment* alle volte ha portato alla definizione di progetti in forte contrasto con i principi della conservazione del patrimonio. Si pensi al sito *Liverpool - Maritime Mercantile City,* entrato nella lista del patrimonio mondiale (WHL) dell'UNESCO nel 2004, oggi inserito nella lista del patrimonio a rischio (*List of World Heritage Site in Danger*) per via di un grande progetto di rigenerazione del waterfront che prevede la costruzione di diversi grattacieli.

[101] Il concetto di "*good practices*" adottato EH potrebbe far discutere se si considera che che tra gli esempi proposti rientrano anche progetti che hanno alterato in maniera irreversibile gli edifici storici attraverso drastici interventi di demolizione.

Rogers nel Rapporto *Towards an urban renaissance* (Urban Task Force, 1999), secondo la quale la ricerca di alti standard di eccellenza nei progetti architettonici e urbani costituisce un presupposto fondamentale per garantire la rinascita fisica, economica e sociale delle città. In effetti, attraverso queste linee guida EH si propone di diffondere maggiore consapevolezza sul ruolo del design di qualità per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, di incentivare la creatività e l'innovazione progettuale, specialmente negli ambiti storici, dove si richiede di sviluppare soluzioni "oneste", espressione del proprio tempo e capaci di trovare il giusto equilibrio tra l'antico e il nuovo. Tuttavia, si riscontra che dinanzi agli alti standard richiesti per offrire ambienti urbani di qualità, i manufatti realizzati negli anni '60 e '70, quando giudicati incompatibili con i caratteri del contesto e poco apprezzati dall'opinione pubblica sono stati spesso soggetti a interventi di demolizione per essere sostituiti con nuove architetture o per lasciare il posto alla definizione di nuovi spazi pubblici.
Infine, altro aspetto importante da mettere in luce è che il successo delle esperienze esaminate è stato in buona parte determinato dalla **capacità dell'agenzia EH di saper collaborare con investitori, privati proprietari, amministrazioni locali, associazioni e progettisti, configurandosi nel tempo come un vero *team* multidisciplinare disponibile a valutare le proposte di intervento in maniera costruttiva, al fine di trovare sempre la soluzione più "sostenibile".**
Questo rappresenta un principio chiave della *Constructive Conservation*.

3.6.1 Esempi di "Modern conservation" a Londra: il Sadler's Wells Theatre e la Great Court del British Museum

Il rapporto *Capital Solutions*, pubblicato nel 2004 rappresenta in qualche modo il preludio dei principi alla base della conservazione architettonica e urbana che EH ha espresso e continua ad esprimere ancora oggi nell'ambito della serie *Constructive conservation.* Questa prima pubblicazione è incentrata sulle migliori esperienze di "***Modern conservation***" nella città di Londra, attraverso le quali è possibile rinvenire aspetti ancora oggi caratterizzanti l'approccio inglese alla gestione del patrimonio costruito storico.
Il documento di indirizzo propone in apertura il progetto di rinnovamento del Teatro Sadler's Wells, un *listed building* nel quale si è proceduto a consistenti interventi di demolizione al fine di adeguare la struttura esistente ai nuovi standard richiesti per ospitare importanti compagnie e produzioni artistiche (Fig. 21).
Il progetto, realizzato dallo Studio *RHWL Architects*, assieme allo Studio *Nicholas Hare Architects*, è stato finanziato quasi interamente dalla *National Lottery* attraverso l'*Arts Council*. L'iniziativa ha visto EH svolgere un ruolo di primo piano nella definizione degli interventi, in particolare nella promozione di un progetto dal design contemporaneo "eccellente", rispettoso della scala degli edifici al contorno e capace di valorizzare l'intero contesto urbano.
In questa occasione, a partire dalla consapevolezza che il Teatro fosse **tutelato più per la sua valenza storica che non per il suo valore architettonico**, e riconoscendo l'**impossibilità di adeguarlo ai moderni standard**, EH ha ritenuto più ragionevole **procedere alla demolizione di consistenti parti della preesistenza** (fra cui l'auditorium e il palcoscenico) arrivando ad affermare che «*Sometimes demolition is the best solution*» (EH, 2004, p. 3).

Fig. 21 – Il progetto di rinnovamento del Teatro Sadler's Wells.
Fonte: Sito web dello Studio *RHWL Architects incaricato del progetto:*
https://www.ajbuildingslibrary.co.uk/projects/display/id/2104

Il rapporto *Capital Solution* si sofferma anche sulle esperienze di riqualificazione degli spazi pubblici. Fra questi, è il caso di ricordare il progetto realizzato dallo Studio *Foster and Partners* per ridefinire la corte interna del *British Museum*, occupata sino alla fine degli anni ’90 dalla sala lettura della *British Library* (Fig. 22).

Fig. 22 - Gli spazi della *Great Court* del British Museum dopo la realizzazione del progetto dello Studio Foster and Partners che ha riguardato il restauro della grandiosa *Round Reading Room* (a sinistra) e la realizzazione della elegante copertura in acciaio e vetro.
Fonte: Foto dell'autore.

Si trattava di uno spazio rimasto per tanto tempo irrisolto, all'interno del quale qualsiasi intervento avrebbe dovuto trovare il giusto equilibrio con una delle architetture più rappresentative della città e non solo, riconosciuta come *Grade I listed building*. Dopo anni di dibattiti e consultazioni tra i progettisti, EH e altri organismi deputati alla conservazione e gestione del patrimonio, è stata definita una soluzione innovativa per rileggere questo spazio. A seguito della demolizione degli edifici con funzione d'archivio sorti nel dopoguerra attorno al tamburo della *Reading Room* e del trasferimento della *British Library* presso la nuova sede a *St Pancras*, l'edificio a pianta circolare al centro della grande corte rettangolare è stato restaurato e riaperto al pubblico nel 2000. La scelta progettuale più importante è stata quella di coprire la superficie della *Great Court*, di oltre 6000 mq, con una elegante copertura

in acciaio e vetro, trasformandola nella più grande corte coperta d'Europa oltre che nel nuovo cuore pubblico del British Museum.
Si tratta chiaramente di due esempi rappresentativi del processo di rigenerazione che da tempo investe la capitale cercando di promuovere un design di qualità sia nelle nuove realizzazioni che negli interventi di recupero e rinnovamento dell'esistente. Nel caso di edifici di particolare interesse storico e architettonico, le soluzioni proposte hanno cercato di valorizzare il carattere e il significato della preesistenza attraverso progetti espressione della cultura contemporanea, secondo un principio sostenuto anche nel precedente rapporto *Building in Context*, redatto da EH e CABE nel 2001.

3.6.2 Un bilancio tra istanze di conservazione e sviluppo. La Free Trade Hall, Manchester

L'approccio adottato da EH nella politica di conservazione del patrimonio costruito storico può essere letto anche attraverso l'analisi di progetti realizzati in altre importanti città inglesi. Infatti, il rapporto *Shared interest. Celebrating Investment in the Historic Environment*, pubblicato nel 2006, si configura come una raccolta delle migliori esperienze di *heritage-led regeneration* avviate in Inghilterra, capaci di restituire una nuova vita agli antichi edifici valorizzando il potenziale, anche economico, dell'*historic environment*. Dalle letture dei casi studio è possibile riconoscere come **il patrimonio costruito storico rappresenti un asset fondamentale per gli investitori e una straordinaria fonte di ispirazione per i progettisti** chiamati a ricercare sempre nuovi equilibri tra antico e nuovo.
A questo proposto, una delle esperienze più emblematiche della *Constructive Conservation* è sicuramente il progetto di trasformazione della *Free Trade Hall* nel centro di Manchester, sulla Peter Street. Il palazzo, realizzato nel 1853 su progetto di Edward Walters in stile rinascimentale, venne in gran parte ricostruito nel 1950-51 a seguito dei danni causati dal secondo conflitto mondiale. I lavori di ricostruzione eseguiti su progetto dell'architetto L.C. Howitt conservarono solo l'originale facciata. La *Free Trade Hall*, designata nel 1963 come *Grade II* listed building*, è stata dapprima una *public assembly hall*, poi una *concert hall*. La *Hallé Orchestra* rimase per più di un secolo, sino al 1996. Una volta persa la sua funzione, la struttura venne chiusa e rimase inutilizzata per un lungo periodo. Nel frattempo, il contesto urbano attorno all'edificio è stato interessato da continue trasformazioni che negli anni hanno visto nascere importanti luoghi della cultura, musei e centri congressi, generando una nuova domanda di strutture ricettive per offrire ospitalità a visitatori, turisti e delegati. Queste condizioni contribuirono a sviluppare la proposta per convertire la storica *Free Trade Hall* in un Hotel.
Il progetto ha richiesto la quasi totale demolizione del palazzo per realizzare un lussuoso hotel di 15 piani con 263 posti letto (Fig.23 a,b). L'unico elemento conservato è stato l'originaria facciata della *Free Trade Hall* e gli ambienti immediatamente retrostanti, destinati ad ospitare gli spazi comuni e le funzioni pubbliche dell'hotel. Tali spazi sono stati collegati alla nuova struttura attraverso un atrio in vetro. Sebbene si tratti di una alterazione radicale della preesistenza, EH ha espresso parere favorevole sostenendo che:

«We acknowledge the past, but we are also looking to the future, a future in which this building will continue to play a leading part in the lives of the people of

Manchester (…). **The palazzo remains a monument to Manchester's history, and a fundamental part of the city's identity**» (EH, 2006, p. 42, 43).

Fig. 23 a,b – Il palazzo in stile rinascimentale della *Free Trade Hall* prima e dopo l'intervento.
Fonte:
a) http://pubs-of-manchester.blogspot.com/2010/04/free-trade-hall-peter-street.html
b) https://www.radissonblu-edwardian.com/manchester-hotel-gb-m2-5gp/gbmanche

In effetti, l'intervento è stato giustificato da un lato dai risultati di attente analisi condotte dalla stessa EH, che hanno evidenziato l'**impossibilità di trovare soluzioni alternative e realistiche per rigenerare il bene**, dall'altro dalla garanzia che **l'originale facciata, considerata l'elemento più caratteristico e di maggiore interesse dell'edificio**, sarebbe stata salvaguardata.
Dunque, il progetto è stato considerato un valido compromesso per rispondere alla **domanda di contesto** (in questo caso alla domanda di strutture ricettive) e alla difficoltà di trovare soluzioni alternative per il riuso di un bene rappresentativo per la città nel rispetto dei suoi elementi architettonici più caratteristici.
Accanto a questo caso emblematico per il ricorso alla pratica del "facciatismo", il rapporto del 2006 presenta anche diverse esperienze caratterizzate da interventi di sostituzione di quegli edifici espressione dell'architettura brutalista degli anni '60 e '70, insediatasi in aree centrali delle città e sempre meno apprezzati dalle comunità locali. Al loro posto sono state realizzate architetture contemporanee dal design eccellente e fortemente iconiche, come nel caso del *Selfridges building* a Birmingham, sorto nell'area del vecchio *Bull Ring Centre*, una grande struttura monolitica in cemento armato poco dialogante con il contesto. Il *Selfridges building*, realizzato nel 2003 su progetto dello studio *Future System*, non solo costituisce uno dei più importanti *landmark* urbani ma ha anche contribuito a rigenerare la città e a ridisegnarne l'immagine. In questo caso, il valore estetico ed economico della proposta ha certamente influito sulla scelta di demolire una preesistenza giudicata priva di significato e incompatibile con il carattere del luogo.

3.6.3 Principi e valori della conservazione nel XXI secolo. Il caso di Park Hill, Sheffield

I giudizi espressi da EH sui diversi progetti presentati nelle prime pubblicazioni della serie *Constructive Conservation* sono strettamente legati a una precisa scala di valori attribuiti ai singoli beni o alle aree interessate dagli interventi. Il riconoscimento dei valori e l'assegnazione di priorità ad alcuni di questi costituisce una delle fasi più complicate del processo di conservazione e gestione del patrimonio costruito storico. Per questo nel 2008 EH ha pubblicato il documento *Conservation Principles. Policies and Guidance for the Sustainable Management of the Historic Environment*, all'interno del quale vengono chiariti i principi da assumere alla base della pratica della conservazione, così come dovrebbe essere intesa nel XXI secolo, ovvero come un mezzo per gestire i cambiamenti e perseguire gli obiettivi dello sviluppo urbano sostenibile (EH, 2008a). In particolare, il documento esprime chiaramente il modo con cui EH interpreta la legislazione in materia di tutela del patrimonio costruito storico e fornisce alle amministrazioni locali (nonché ai progettisti e alle comunità) una metodologia per comprendere il significato, il carattere e, più in generale, i valori dell'ambiente storico degni di essere tramandati alle future generazioni. Con evidente riferimento ai contenuti della *Burra Charter* (Australia ICOMOS, 2013), i valori rinvenibili nell'ambiente storico sono raggruppati in 4 categorie: ***historic, aesthetic, communal, evidential***. Il *values-based approach* proposto si configura come un valido riferimento per i soggetti direttamente interessati ad acquisire quella consapevolezza sul patrimonio che, secondo EH, costituisce il primo passo per avviare una *Constructive Conservation*, ovvero per realizzare progetti capaci di integrare la domanda di sviluppo e trasformazione dell'esistente con l'istanza di salvaguardia del carattere e del significato dei luoghi:

«Using these categories allows a precise recognition of a site's **varying levels of significance** and offers an objective way of assessing the scope for new intervention. **Parts which have lesser heritage significance might in some cases be adapted or replaced to encourage new or continued use**. **This can trigger the investment that will secure and sustain the future of those parts that are of high significance**» (EH, 2008b, p. 7).

Questa istanza pragmatica, che affonda le radici nell'approccio integrato alla conservazione, viene sostenuta anche da Angi (2006) che richiama a valutare la possibilità di concedere una "Amnistia per l'esistente". Si tratta di un'espressione forte con la quale si intende favorire la sperimentazione di strategie di recupero e riqualificazione per evitare che l'ambiente costruito obsoleto venga condannato a pretestuose demolizioni ma piuttosto divenga oggetto di più accurate analisi volte a riconoscerne il sistema di valori e lo stato di degrado relativo (riferito a precise parti del manufatto), sulla base delle quali definire gli interventi, in linea con la domanda di qualità degli ambienti urbani e con gli obiettivi delle politiche ecologiche di scala internazionale. Nello stesso anno (2008) i contenuti del documento *Conservation Principles* sono stati ribaditi nel rapporto *Constructive Conservation in practice*, una raccolta dei migliori *conservation-led projects* in Inghilterra attraverso cui EH ha cercato di incoraggiare gli investitori e i progettisti a sviluppare proposte per il riuso del patrimonio costruito storico e di supportare le amministrazioni locali a promuovere le migliori idee per rigenerare le città, consentendo alla cultura contemporanea di continuare a scrivere la storia dei luoghi. I progetti selezionati si sono distinti per la capacità di riconoscere e tramandare i valori sedimentati nel tempo e di trovare soluzioni efficaci e innovative a problemi più o meno complessi presenti nei diversi contesti. Molte di queste *best practice* riguardano beni inseriti all'interno del Registro dell'*Heritage at Risk*, per i quali EH ha esortato a adottare un *constructive approach*.
Uno dei casi studio attraverso i quali è possibile comprendere il *values-based approach* è sicuramente il progetto di rigenerazione di Park Hill, a Sheffield, tra i più emblematici schemi di housing sociale realizzati tra gli anni '50 e '60 (Fig. 24). Progettato da Ivor Smith e Jack Lynn, il grande complesso monolitico, sorto sulle colline ad est della città, nel 1998 ha ricevuto lo status di *Grande II* listed building* per il suo interesse architettonico, per la forza iconica che lo rende il più imponente landmark urbano di Sheffield, per essere il primo progetto di demolizione degli slum (*slum clearance*) del dopoguerra ad essere stato completato in Gran Bretagna nonché uno dei più ambiziosi programmi avviati nell'ambito delle politiche per rilanciare lo sviluppo delle *inner city*[102].

[102] Le motivazioni dell'inserimento di Park Hill nella lista del patrimonio nazionale sono indicate nella scheda di registrazione del bene (LBS 471963): «Park Hill is of international importance. It is the first built manifestation of a widespread theoretical interest in external access decks as a way of building high without the problems of isolation and expense encountered with point blocks. Sheffield and the London County Council had the only major local authority departments designing imaginative and successful public housing in the 1950s, and this is Sheffield's flagship. The decks were conceived as a way of recreating the community spirit of traditional slum streets, with the benefit of vehicular segregation; Park Hill has been regularly studied by sociologists ever since it opened, and is one of the most successful of its type. The deck system was uniquely appropriate here because the steeply sloping site allowed all but the uppermost deck to reach ground level, and the impact of the long, flat-topped structure rising above the city centre makes for one of Sheffield's most impressive landmarks. The result was Britain's first completed scheme of post-war slum clearance and the most ambitious inner-city development of its time». Fonte: Historic England, *The Listed Building Map*.
Link: https://historicengland.org.uk/listing/the-list/list-entry/1246881

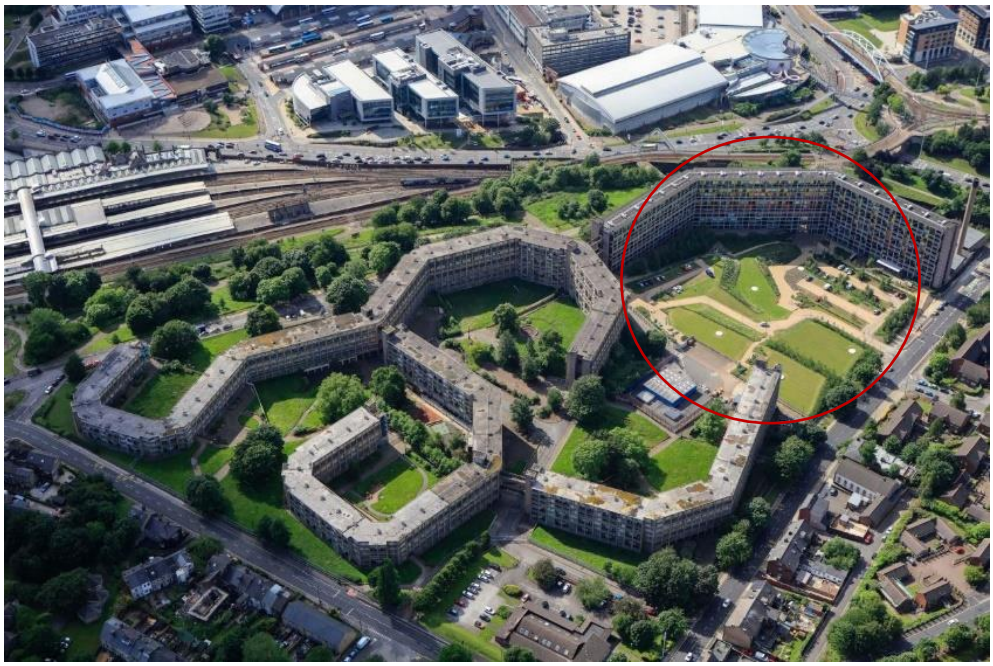


Fig. 24 - Vista del complesso di edilizia residenziale Park Hill a Sheffield. In rosso è indicato il Blocco Nord interessato dal progetto di "*constructive conservation*" selezionato da EH come *best practice* del nuovo approccio alla conservazione.
Fonte: https://www.urbansplash.co.uk/

Nonostante questo importante riconoscimento, il quartiere attraversò una fase di decadimento fisico e strutturale e sociale, che lo rese un luogo pericoloso e sempre meno vivibile. Nel 2004, gli evidenti fenomeni di degrado, gli elevati tassi di criminalità e le precarie condizioni degli alloggi hanno portato l'amministrazione locale a bandire un concorso di idee per rigenerare Park Hill, rivolto principalmente a società private esperte nello sviluppo di progetti di trasformazione urbana. Nel frattempo, la città di Sheffield ha provveduto a coinvolgere EH per identificare i valori del complesso edilizio e suggerire possibili scenari di rinnovamento. Il concorso è stato vinto dalla società immobiliare *Urban Spalsh Yorkshire*, attiva nel Regno Unito, supportata dall'architetto Hawkins Brown e dallo *Studio Egret West*. Considerando la complessità dell'intervento, si è scelto di procedere per fasi.
La prima, iniziata nel 2008 e conclusasi nel 2010, ha riguardato la **riqualificazione tipo-morfologica** dei tre edifici che costituiscono il Blocco Nord (Box 4), e ha reso necessario il trasferimento degli abitanti.

Box 4
La complessa riqualificazione di Park Hill cfr (Angi, 2016, p. 184-189).

Angi (2016) descrive il progetto di riqualificazione del quartiere di edilizia residenziale *Park Hill*, e in particolare degli edifici e degli spazi aperti del blocco nord del complesso soffermandosi su tre principali aspetti: la riqualificazione tipo-morfologica (Fig. 25); la riqualificazione energetica e la riqualificazione degli spazi aperti.

«**Riqualificazione tipo-morfologica**
- La riqualificazione ha riguardato principalmente il blocco nord del complesso che ha subito una completa demolizione dei tamponamenti lasciando la struttura portante libera;
- il primo intervento consiste nella diminuzione della densità abitativa nell'aumento conseguente dei percorsi d'accesso e di circolazione;
- al piano terra sono inserite funzioni collettive per la cultura e il tempo libero;
- l'unica alterazione del manufatto (complesso abitativo sottoposto a vincolo di tutela storica) sono alcune operazioni di svuotamento dei solai nello spazio di circolazione per alloggiarvi nuovi gruppi scale/ascensori, negli inserimenti funzionali per ampliare in altezza lo spazio espositivo e, nel caso delle residenze, per la predisposizione di un ambiente giorno a doppia altezza;
- studio di tipologie residenziali che possono meglio rispondere al differente tipo di utenza considerato: studenti, artisti, piccoli nuclei familiari o single. Gli alloggi sono dotati di una doppia esposizione che favorisce la ventilazione naturale: in ogni unità sono previsti anche sistemi di ventilazione forzata e controllo della qualità dell'aria;
- in tutti gli appartamenti è presente un soggiorno a doppia altezza e, in molti di essi, è stato aggiunto un volume estruso verso l'esterno, destinato ad ospitare una piccola sala pranzo o un angolo lettura;
- nella spina centrale sono stati mantenuti i servizi igienici e i corpi scala di collegamento interno, anche se la loro disposizione è cambiata rispetto al progetto originario;
- la strategia di ricomposizione delle facciate è determinata da un lavoro di intarsio o tessitura: avendo la griglia strutturale come base di riferimento, il progetto determina un'orditura secondaria attraverso vuoti, estrusioni e arretramenti, pur mantenendo inalterata la morfologia generale dell'edificio. (…).

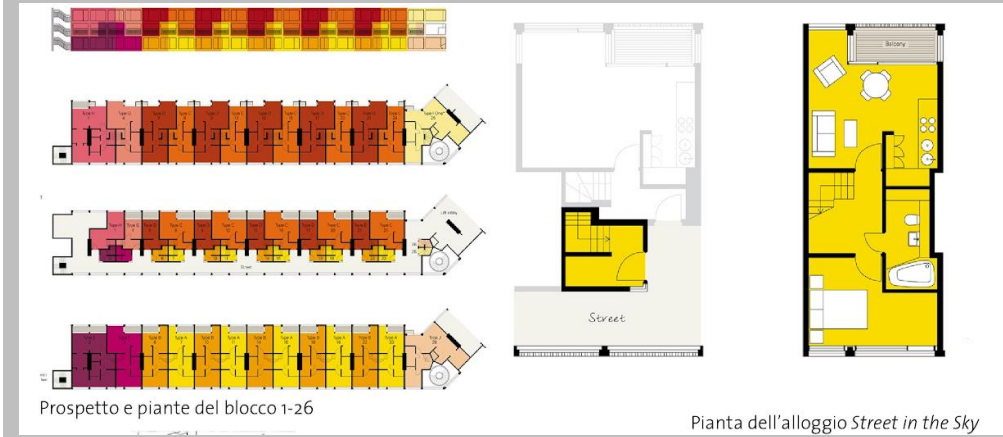


Fig. 25 - Elaborati progettuali.
Fonte: (Angi, 2016, p. 186).

Riqualificazione energetica
A livello normativo, i progettisti fanno riferimento al *Building Regulation* anglosassone e rispettano la normativa soprattutto per quanto riguarda la sicurezza anti-incendio e l'accessibilità. In materia di prestazioni energetiche, lo stesso regolamento prevede una certa flessibilità all'adeguamento ai parametri nel caso di edifici storici, in quanto riconosce la difficoltà del raggiungimento senza mettere a rischio i caratteri fondanti dell'entità del manufatto stesso. La riqualificazione degli spazi abitativi ha seguito i principi generali di sostenibilità e di conservazione energetica attraverso la correzione degli orientamenti e delle esposizioni con l'impiego, dove possibile, di materiali ad alte prestazioni energetiche per le parti vetrate per il sistema di coibentazione. (…)

Riqualificazione degli spazi esterni
- Come per l'edificato, anche per lo spazio aperto la sperimentazione progettuale è limitata alla corte interna corrispondente al blocco nord, pur inserendosi in scelte strategiche generali;
- l'intenzione progettuale è quella di contrapporre un ambiente naturale, caratterizzato da uno sviluppo libero e disordinato sul pendio della collina, ad uno spazio interno più controllato e geometrizzate;
- il progetto introduce una grande vasca d'acqua tangente alla strada, da un lato, e all'edificio dall'altro, usata come luogo di esposizione ed installazioni temporanee, con piattaforme che permettono di viverne anche il centro;
- percorsi e terrazzamenti seguono i dislivelli naturali del suolo e comunicano attivamente con gli spazi interni, permettendo la sovrapposizione e la concentrazione di differenti flussi e usi;
- il progetto di riqualificazione ha vinto numerosi premi di architettura legati al recupero e alla conservazione dell'edilizia vincolata tra cui il *RIBA Awards* nel 2013».

L'obiettivo era quello di conservare e valorizzare le qualità architettoniche caratterizzanti l'originario progetto di Park Hill, e al contempo inserire degli elementi di modernizzazione per adeguare la struttura ai nuovi standard di vivibilità e design. I principali interventi hanno dunque riguardato:

- la demolizione dei tamponamenti, in particolare delle partizioni sui prospetti;
- il risanamento dello scheletro portante, considerato uno degli elementi più rappresentativi della tipologia architettonica di Park Hill;
- la riorganizzazione degli ambienti interni cercando di mantenere una disposizione degli alloggi quanto più fedele all'originale[103].

Grande attenzione è stata riservata al recupero della griglia strutturale in calcestruzzo che caratterizza i prospetti principali degli edifici, e che presentava evidenti segni di deterioramento. La facciata è stata oggetto di interventi di ripristino degli elementi strutturali e di sostituzione degli originali paramenti in laterizio a vista con pannelli d'alluminio colorati e rilucenti. Inoltre, si è intervenuto anche sui balconi sostituendo i precedenti parapetti in cemento con elementi più snelli (Fig. 26).
L'intervento è stato ampiamente condiviso da EH che, sulla base di un approfondito studio ha ritenuto che **il valore del complesso di Park Hill non risiedesse tanto nella sua storia quanto nella scala, nella tipologia e nei materiali della sua architettura, oltre che nel particolare rapporto che questa instaura con il paesaggio urbano**, definendo prepotentemente lo skyline di Sheffield sul versante orientale:

«(…) the heritage values of the complex (…) lay not only in the site's history but in **the scale and vision of the original council housing scheme**, in the **expressed reinforced concrete frame** and the **relationship of the building to the landscape** in which it sits. Substantial changes to the internal layout and the infill panels within the frame could therefore be introduced without damaging its historic significance» (EH, 2008b, p. 14).

[103] Sulla base di un accordo stipulato tra l'amministrazione locale e la società di investimento, Park Hill è diventato un complesso residenziale aperto ai diversi gruppi sociali. Infatti, sono stati realizzati alloggi da destinare in parte all'housing sociale, in parte alla vendita, mentre buona parte del complesso accoglie spazi per l'uso commerciale.

Fig. 26 – La facciata del blocco nord di Park Hill prima e dopo l'intervento.
Fonte: https://it.pinterest.com/pin/463870830338980947/

La realizzazione del progetto è stata possibile grazie a una efficace collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti[104] ma, soprattutto, grazie all'approccio flessibile adottato da EH e dal suo team di esperti che da anni si rende disponibile a considerare anche le proposte più radicali per valutarne opportunità e rischi e definire le priorità di intervento in linea con i principi alla base del paradigma della sostenibilità.

3.6.4 La "Constructive conservation" nelle aree urbane storiche. Le esperienze di Peterborough e Cambridge

Secondo EH, i principi della *Constructive Conservation* dovrebbero guidare non soltanto la definizione degli interventi sui singoli beni o complessi edilizi ma anche i progetti di conservazione e rigenerazione delle aree urbane storiche designate dalle amministrazioni locali per il loro speciale interesse storico e architettonico. Con il rapporto *Valuing Places - Good Practice in Conservation Ares*, pubblicato nel 2011, EH ha scelto di presentare le migliori esperienze capaci di adattare questi luoghi di "speciale" interesse alle nuove esigenze della contemporaneità, pur nel rispetto dei loro caratteri identitari. I diversi casi studio dimostrano che gli interventi nelle *Conservation area* richiedono una approfondita analisi e interpretazione delle qualità che ancora oggi rendono tali luoghi speciali e unici, una valutazione delle necessità di tipo economico e sociale espresse dalle comunità locali, una chiara visione strategica di sviluppo e una virtuosa collaborazione tra i soggetti coinvolti (EH, 2011). Inoltre, nelle *Conservation areas* assume particolare rilevanza il tema dello spazio pubblico e delle connessioni urbane. Infatti, alcuni dei progetti illustrati riguardano proprio la realizzazione di piazze in luoghi strategici della città, come nel caso di Peterborough, ma anche la valorizzazione della morfologia storica e la riscoperta di antichi percorsi, com'è avvenuto a Cambridge. Tuttavia, entrambe i progetti hanno richiesto interventi sul patrimonio edilizio esistente.

[104] Questa esperienza si è basata su una forte collaborazione tra la società di investimento *Urban Spalsh* e i principali attori coinvolti nell'iniziativa (nonché committenti), ovvero *English Partnerships, Housing Corporation, Parkway Housing Association, Sheffield City Council, Transform South Yorkshire* (Angi, 2016).

Più precisamente, la città di Peterborough ha scelto di avviare un complessivo programma di rivitalizzazione della città antica a partire dalla riqualificazione del sistema degli spazi aperti e dalla creazione di più ampie zone pedonali. Nel 2005 è stata istituita la *Opportunity Peterborough*, una *urban regeneration company* che si è proposta di individuare un'area strategica per realizzare un progetto che fungesse da attivatore di un più complesso processo di rigenerazione urbana. La società ha individuato il sito della *Cathedral Square* come punto di partenza di questo programma. Si tratta del vero cuore civico di Peterborough, sul quale sorgono sia la chiesa parrocchiale di epoca medievale (*St John's Church*) che l'antica sede del municipio (*Peterborough Guildhall*). Queste due centralità, assieme alla cattedrale (*Peterborough Cathedral*) e al sistema degli spazi aperti di connessione, sono state interpretate come gli elementi di un asse urbano di fondamentale importanza (*the east-west 'Stone Axis'*), per altro già individuato da Gordon Cullen nel suo testo '*Townscape*' del 1961[105] (Fig. 27).

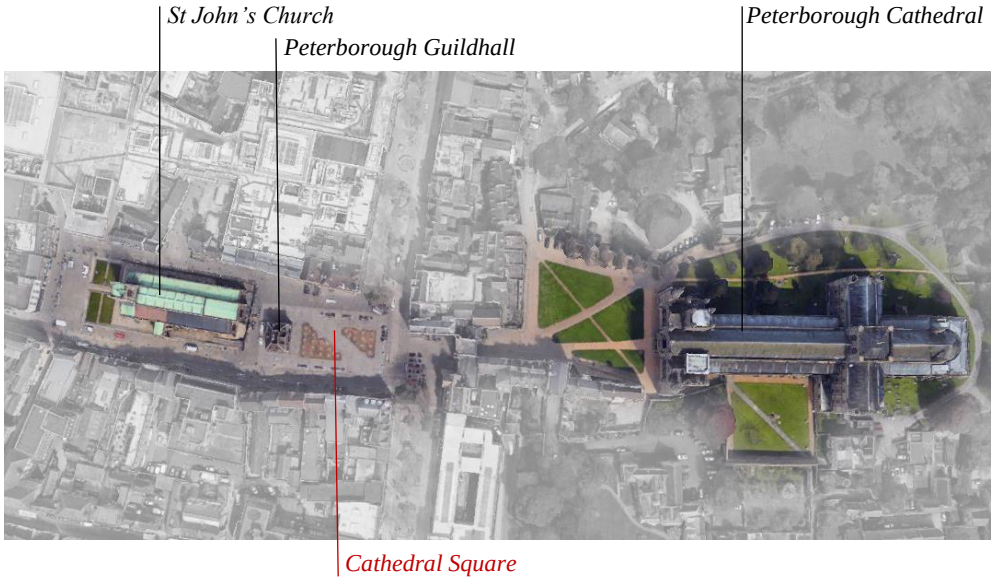


Fig. 27 - L'asse urbano costituito dalla rete di architetture monumentali e spazi aperti. A partire dall'estremità occidentale si susseguono: la chiesa parrocchiale (*St John's Church*), l'antica sede del municipio (*Peterborough Guildhall*), la *Cathedral Square* e la cattedrale (*Peterborough Cathedral*). Fonte: Elaborazione dell'autore

Lo Studio *LDA Design*[106], al quale la *Opportunity Peterborough* ha commissionato il progetto per la *Cathedral Square*, si è proposto di valorizzare questa rete di architetture monumentali e spazi aperti, a partire dalla riqualificazione del suo più importante tassello.
Gli interventi hanno riguardato la realizzazione di una nuova pavimentazione in materiale lapideo e l'inserimento di elementi di arredo urbano (sedute, giochi

[105] Dal sito web dello Studio *LDA Design*, incaricato del progetto per la riqualificazione della *Cathedral Square*: http://www.lda-design.co.uk/projects/cathedral-square-peterborough-3/
[106] La *Opportunity Peterborough* commissionò allo Studio LDA Design la definizione di una complessiva strategia per la rigenerazione dello spazio pubblico nella città antica, di cui progetto per la *Cathedral Square* costituiva solo la prima parte.

d’acqua). Al termine dei lavori, la città ha potuto restituire alla popolazione un luogo di socializzazione e convivialità, adatto ad ospitare anche eventi pubblici (Fig. 28).

Fig. 28 - La *Cathedral Square* antistante l’antica *Peterborough Guildhall* al termine degli interventi di riqualificazione.
Fonte: http://www.lda-design.co.uk/projects/cathedral-square-peterborough-3/

Ad ogni modo, una delle scelte più coraggiose che la città di Peterborough ha dovuto prendere nell’ambito di questa operazione è stata quella di demolire un edificio per uffici, il *Norwich Union buildin* (“*Corn Exchange*”), realizzato negli anni ’60 nelle immediate vicinanze della chiesa parrocchiale (*St John’s Church*) e di alcuni *listed building*. Si trattava di una grande struttura di sei piani, di cemento armato, incoerente con i caratteri della *city-centre conservation area* e la cui posizione non solo impediva la vista dell’elemento monumentale ma limitava anche la fruizione dell’area da parte dei cittadini. Al suo posto è stata realizzata una piazza pedonale di 620 mq con pavimentazione in pietra e superfici verdi in prossimità dell’ingresso della chiesa, provvista di sedute e di un nuovo sistema di illuminazione (Fig. 29 a,b). Di fatto, questo spazio costituisce un prolungamento della *Cathedral Square*, contribuendo in tal modo a rafforzare l’asse urbano storico-monumentale e lo stesso cuore civico della città.

Fig. 29 a, b - Lo spazio antistante la *St John's Church* prima e dopo l'intervento di demolizione del *Norwich Union building.*
Fonte: Elaborazione dell'autore.

L'importante operazione di riqualificazione urbana, terminata nel 2010[107], ha migliorato la qualità architettonica e la fruibilità del tessuto connettivo della città antica, valorizzando in tal modo le emergenze monumentali e gli edifici storici prospicienti la nuova piazza.
L'intervento di demolizione dell'edificio degli anni '60 è stato giustificato dalla volontà dell'amministrazione locale e dell'*urban regeneration company* di valorizzare la morfologia storica e più in generale il carattere del paesaggio urbano nel cuore della città antica, rafforzando il sistema di peculiari connessioni fisiche e visuali già riconosciuto negli anni '60.

L'esperienza di Peterborough presenta diversi punti in comune con il progetto realizzato nella *Central Conservation area* di Cambridge, dove l'amministrazione locale ha scelto di procedere alla demolizione della *Bradwell's Court*, un centro commerciale realizzato negli anni '60 sulla St Andrews Street e che aveva di fatto inglobato la storica Christ's Lane, impedendone il passaggio. Si tratta di un percorso urbano adiacente al grande complesso del *Christ's College* (*Grade I-listed building*), fondamentale per connettere la città antica con il sistema di parchi e giardini pubblici a oriente, in particolare con il *Christ's Pieces* e il *New Square Park*. Dopo alcuni decenni, il *Cambridge City Local Plan* del 1996 indicò il sito come un'area di trasformazione (*site for redevelopment*) e più tardi, nel 2002, si è proceduto alla demolizione del vecchio *Bradwell's Court*.
Al suo posto, lo Studio *Panter Hudspith Architects* ha realizzato un complesso di appartamenti e spazi commerciali compatibile con i caratteri dell'ambiente costruito, arretrato rispetto all'edificio preesistente in maniera tale da consentire la riapertura della Christ's Lane (Fig. 30).
Il passaggio è stato riqualificato attraverso la realizzazione di una pavimentazione in pietra e l'inserimento di un sofisticato sistema di illuminazione.
Terminato nel 2008, l'intervento ha consentito di migliorare la permeabilità del tessuto storico: il percorso della *Christ's Lane* risulta strategico per connettere il cuore commerciale della città con il *Christ's Pieces*, la stazione dei bus e il più lontano *Grafton Shopping Centre*. EH ha giudicato positivamente l'intervento ritenendo che:

«Panter Hudspith's design is distinctive and uses **sympathetic materials without upstaging adjacent historic buildings** (…). Through **understanding the latent potential of the city's urban grain**, a distinctive element of its historic footprint has been reinstated successfully» (EH, 2011, p. 24).

Ancora una volta, l'approfondita conoscenza del sito, l'analisi e l'interpretazione dei valori e dei caratteri distintivi del paesaggio storico sono state alla base del successo degli interventi di rigenerazione urbana condotti nelle aree storiche di Peterborough e Cambridge. Questi stessi valori contestuali hanno prevalso nella scelta delle modalità di intervento sul patrimonio costruito risalente agli anni '60-'70, demolito in quanto giudicato incompatibile con i caratteri degli ambiti storici.

[107] La strategia per la riqualificazione dello spazio pubblico è stata finanziata dal *Department for Communities and Local Government* (DCLG) e dalla *East of England Development Agency*, mentre l'acquisto e gli interventi di demolizione dell'edificio del *Corn Exchange* sono stati possibili grazie alle risorse della *Homes and Communities Agency* e della città di Peterborough (EH, 2011, p. 38).

Fig. 30 – Il nuovo complesso edilizio che ha consentito di riaprire la storica Christ's Lane.
Fonte: Sito web dello Studio *Panter Hudspith Architects* incaricato del progetto.
Link: http://panterhudspith.com/project/christs-lane/

3.7 Orientamenti per una conservazione urbana "sostenibile"

L'impegno di EH nel promuovere una efficace integrazione tra gli obiettivi della conservazione del patrimonio costruito storico all'interno di più ampi programmi di rigenerazione delle città inglesi, già maturo nel corso degli anni '90 ma evoluto più tardi nel concetto di *Constructive conservation*, è stato recentemente supportato da importanti scelte della politica nazionale in materia di sviluppo sostenibile.
Il principale documento di indirizzo per la pianificazione urbana, il *National Planning Policy Framework* (NPPF), redatto dal DCLG nel marzo del 2012[108], introduce importanti novità soprattutto in merito all'approccio che le *Local planning authorities* (LPA) e gli altri soggetti coinvolti nella gestione dell'ambiente storico (*historic environment*) dovrebbero adottare per perseguire un modello di sviluppo urbano sostenibile, inteso nelle sue tre dimensioni: sociale, ambientale ed economica[109].

[108] Il NPPF rappresenta un riferimento fondamentale per il *Conservation Planning System* in Inghilterra.
[109] Si riporta un estratto della prefazione del documento a cura del Ministro Greg Clark (Minister for Planning): «(…) sustainable development is about positive growth – making economic, environmental and social progress for this and future generations. The planning system is about helping to make this happen. Development that is sustainable should go ahead, without delay – **a presumption in favour of sustainable development that is the basis for every plan, and every decision**. (…). Planning must be a creative exercise in finding ways to enhance and improve the places in which we live our lives. This should be a collective enterprise» (NPPF, 2012).

Dai contenuti del NPPF emerge come il governo si sia proposto di facilitare la rigenerazione e lo sviluppo economico intervenendo sul sistema di pianificazione al fine di renderlo più flessibile alle esigenze di trasformazione, secondo un approccio già adottato dal ministro Michael Heseltine negli anni '80. Tuttavia, la principale differenza sta nel fatto che, a distanza di più di trent'anni e in seguito agli importanti avanzamenti disciplinari a livello internazionale, al sistema di pianificazione inglese viene assegnato un ruolo di primo piano per attuare gli obiettivi alla base della strategia di sviluppo sostenibile indicata dal Governo[110], tra cui assumono un certo rilievo l'istanza di conservare e valorizzare l'*historic environment*, assieme a quella di promuovere un design di qualità negli ambienti urbani.
In particolare, il documento **raccomanda di adottare un *positive approach*[111] allo sviluppo e anteporre il principio della sostenibilità ambientale, economica e sociale nel valutare ciascuna proposta di intervento urbanistico o edilizio inerente il patrimonio costruito storico**. Questo richiede la capacità di tenere in considerazione una serie di fattori più complessi di quelli riguardanti esclusivamente il singolo oggetto di intervento, secondo un approccio in linea con quello della *Constructive conservation* promossa da EH[112].
A questo punto, è opportuno osservare più attentamente in che modo il Governo intende introdurre il paradigma della sostenibilità nella disciplina della conservazione urbana.
Il NPPF raccomanda che ciascuna LPA definisca una *positive strategy* per conservare e valorizzare il patrimonio costruito presente sul proprio territorio, compreso quello considerato più a rischio a causa dei fenomeni di abbandono, ricordando che nel loro insieme questi beni costituiscono una straordinaria risorsa culturale, sociale ed economica. Inoltre, il documento fornisce precise indicazioni in merito al processo di valutazione delle proposte progettuali, ribadendo l'importanza che queste ultime siano sempre il frutto di un approfondito studio del carattere e del significato del patrimonio e siano in grado di fornire una giustificazione per qualsiasi eventuale danno arrecabile al bene e al suo contesto. Questa affermazione dimostra come il NPPF non impedisca a priori qualsiasi danno o addirittura la perdita del bene, anche tutelato. Piuttosto, esso raccomanda di consentire tali interventi soltanto in

[110] Le azioni individuate dal governo per garantire lo sviluppo sostenibile di città e territori sono:
«1. Building a strong, competitive economy
2. Ensuring the vitality of town centres
3. Supporting a prosperous rural economy
4. Promoting sustainable transport
5. Supporting high quality communications infrastructure
6. Delivering a wide choice of high quality homes
7. Requiring good design
8. Promoting healthy communities
9. Protecting Green Belt land
10. Meeting the challenge of climate change, flooding and coastal change
11. Conserving and enhancing the natural environment
12. Conserving and enhancing the historic environment
13. Facilitating the sustainable use of minerals» (NPPF, 2012).
[111] Il principio della "*presumption in favour of sustainable development*", ovvero dell'importanza di adottare un approccio positivo e aperto alla valutazione delle proposte per favorire un modello di sviluppo sostenibile costituisce il cuore delle numerose raccomandazioni contenute nel documento.
[112] Secondo il NPPF, la conservazione del patrimonio può essere definita come:
«The **process of maintaining and managing change to a heritage asset** in a way that sustains and, where appropriate, enhances its significance» (NPPF, 2012).

casi eccezionali[113]. Le operazioni che causano danni sostanziali o la totale perdita del patrimonio tutelato possono essere giustificate solo nei casi in cui si riscontrino tutte le seguenti condizioni[114]:

- la stessa natura del patrimonio non consente nuovi utilizzi;
- non si prospetta alcuna possibilità d'uso fattibili del bene nel medio periodo;
- non si prospetta alcuna possibilità né di acquisto né di supporto finanziario (pubblico e provato) per garantire la conservazione del bene;
- il danno può essere compensato dai benefici che il riutilizzo del bene genera alla collettività.

È chiaro che la possibilità di giustificare le scelte progettuali sulla base di criteri che esulano dai tradizionali parametri di valutazione e al contempo l'alto grado di discrezionalità che il sistema di pianificazione attribuisce alle LPA nella valutazione delle proposte genera non poche preoccupazioni nel dibattito disciplinare (Pendlebury, 2015). Le LPA devono dimostrare la capacità di assegnare il giusto peso da un lato all'eventuale perdita causata dai danni arrecati al patrimonio, dall'altro ai reali benefici che l'operazione potrebbe generare per l'intera comunità, e non solo per i privati proprietari, arrivando ad esprimere un giudizio olistico che tenga conto di diversi fattori. In definitiva, adottare il paradigma della sostenibilità come principio guida nella valutazione degli interventi edilizi e urbanistici può portare anche a consentire modifiche sostanziali dei beni.
Il discorso è strettamente connesso a quello della promozione di un design di qualità nelle città e in particolare negli ambiti storici. A questo proposito il NPPF richiama le LPA a pretendere alti standard progettuali e a consultare, per la valutazione delle proposte, specifici manuali o codici (*design code*). Obiettivo delle istituzioni dovrebbe essere non tanto quello di indicare un particolare stile architettonico ma piuttosto quello di supportare l'innovazione e la creatività dei progettisti, affinché le loro proposte contribuiscano a valorizzare il carattere distintivo dell'ambiente storico e ad arricchire il palinsesto urbano di nuovi significati[115].

---

[113] « (…) As heritage assets are irreplaceable, any harm or loss should require clear and convincing justification. Substantial harm to or loss of a grade II listed building, park or garden should be exceptional. Substantial harm to or loss of designated heritage assets of the highest significance, notably scheduled monuments, protected wreck sites, battlefields, grade I and II* listed buildings, grade I and II* registered parks and gardens, and World Heritage Sites, should be wholly exceptional» (NPPF, 2012, point 132).

[114] «Where a proposed development will lead to substantial harm to or total loss of significance of a designated heritage asset, local planning authorities should refuse consent, unless it can be demonstrated that the substantial harm or loss is necessary to achieve substantial public benefits that outweigh that harm or loss, or all of the following apply (NPPF, 2012, point 133):
● the nature of the heritage asset prevents all reasonable uses of the site; and
● no viable use of the heritage asset itself can be found in the medium term through appropriate marketing that will enable its conservation; and
● conservation by grant-funding or some form of charitable or public ownership is demonstrably not possible; and
● the harm or loss is outweighed by the benefit of bringing the site back into use».

[115] «However, design policies should avoid unnecessary prescription or detail and should concentrate on guiding the overall scale, density, massing, height, landscape, layout, materials and access of new development in relation to neighbouring buildings and the local area more generally.
60. Planning policies and decisions should not attempt to impose architectural styles or particular tastes and they should not stifle innovation, originality or initiative through unsubstantiated requirements to conform to certain development forms or styles. It is, however, proper to seek to promote or reinforce local distinctiveness» (NPPF, 2012, point 59,60).

In ogni caso, come anticipato, per gli interventi sui beni tutelati che arrecano danni alla fabbrica storica e all'ambiente circostante, l'autorizzazione a procede dovrebbe essere rilasciata solo una volta verificata la capacità del progetto di generare reali benefici economici, sociali ed ambientali[116].
Dunque, il NPPF ribadisce la necessità di adottare un **approccio flessibile e pragmatico alla conservazione costruito storico**, in linea con i principi maturati nel corso degli ultimi decenni dall'agenzia EH, invitando a considerare il patrimonio come una risorsa fondamentale per garantire lo sviluppo economico e sociale delle comunità. Inoltre, il documento conferma il ruolo svolto dal progetto urbano e architettonico di qualità per promuovere uno sviluppo sostenibile delle aree urbane, secondo un principio ampiamente sostenuto da EH, impegnata da tempo a divulgare le *best practice* presenti sul territorio nazionale proprio per sensibilizzare e guidare l'opera di tecnici, progettisti e cittadini.

3.8 Riflessioni conclusive e confronto con l'esperienza italiana

Sulla base degli studi condotti, è possibile sviluppare alcune considerazioni in merito agli approcci adottati in Italia e Inghilterra per garantire la tutela, la conservazione e la valorizzazione del paesaggio urbano storico.
L'articolazione della ricerca ha messo in luce l'evoluzione della disciplina nei due Paesi, facendo chiaro riferimento ai campi di indagine suggeriti dalla ricercatrice Loes Veldpaus (si veda il paragrafo 1.2) per comprendere la nuova frontiera del Paesaggio Urbano Storico che si appresta ad aggiornare il paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo:

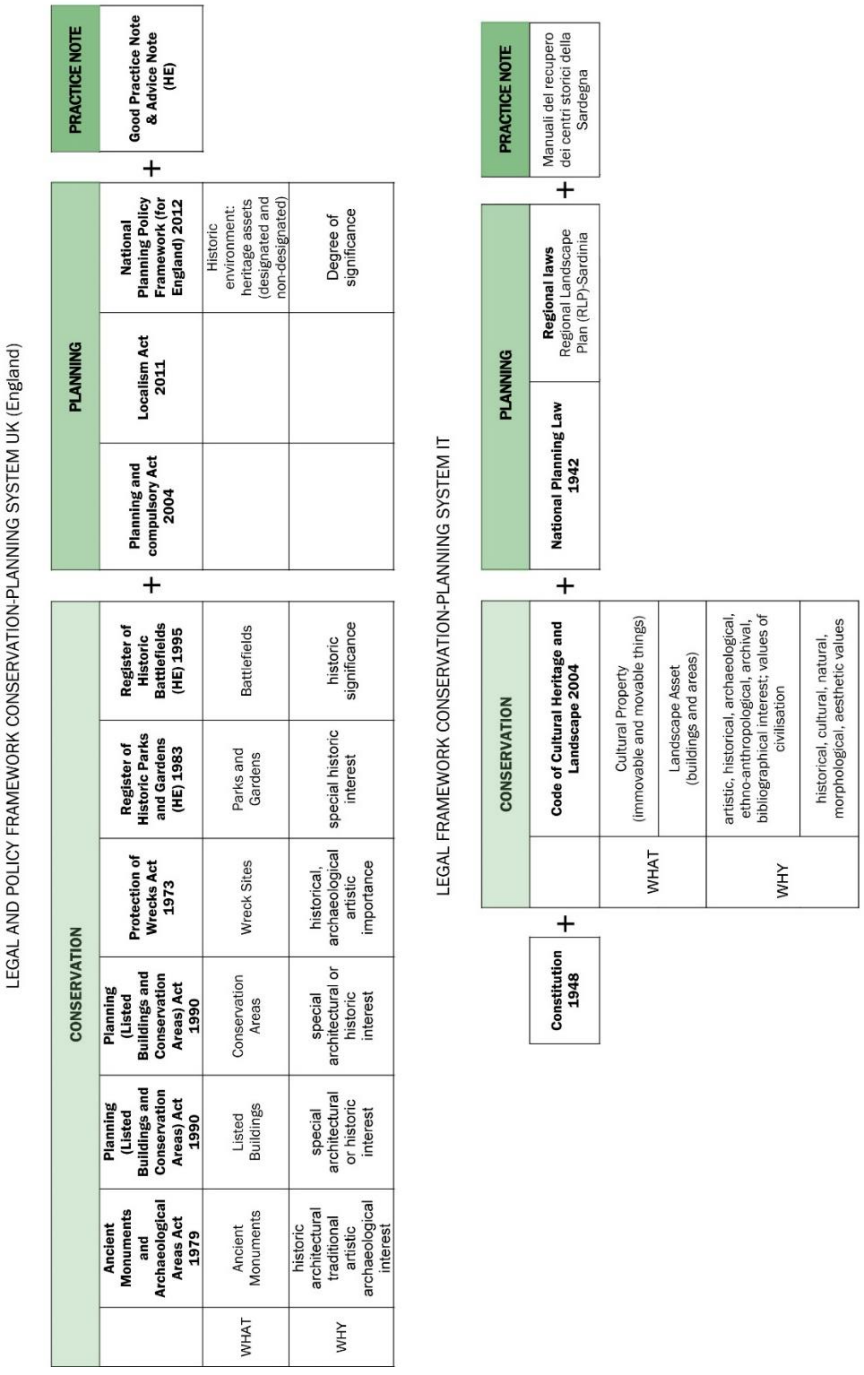
- la definizione dell'oggetto patrimoniale **(WHAT);**
- il riconoscimento dei valori ad esso attribuiti **(WHY)**;
- i metodi e gli approcci adottati per garantirne la conservazione **(HOW)**;
- i soggetti coinvolti nel processo di identificazione, tutela, conservazione e valorizzazione dei beni **(WHO)**.

Questi temi sono stati analizzati in riferimento ai recenti orientamenti internazionali che propongono di adottare un "approccio paesaggistico" (*landscape approach)* - ossia olistico, integrato e multidisciplinare - per il riconoscimento, la conservazione e la gestione del patrimonio costruito storico. Si tratta di un approccio che consente di aggiornare il sistema di valori e attributi dell*'heritage* per interpretare le aree urbane storiche come il risultato di un processo di stratificazioni di materia e significato ancora in corso, espressione di segni e valori antichi e contemporanei.
Assumere la dimensione paesaggistica come chiave di lettura della città consente di maturare una nuova idea di conservazione che, nel proporsi più complessi obiettivi, diventa mezzo per gestire i cambiamenti: il campo delle "categorie di intervento" si estende dalla tutela alla rigenerazione urbana, all'interno di una chiara strategia di sviluppo urbano sostenibile.

[116] «Local planning authorities should not refuse planning permission for buildings or infrastructure which promote high levels of sustainability because of concerns about incompatibility with an existing townscape, if those concerns have been mitigated by good design (unless the concern relates to a designated heritage asset and the impact would cause material harm to the asset or its setting which is not outweighed by the proposal's economic, social and environmental benefits)» (NPPF, 2012, point 65).

WHAT and WHY

Seppur in maniera diversa, i due Paesi hanno riconosciuto come patrimonio della Nazione importanti componenti costitutive del Paesaggio urbano storico in ragione dei valori in esse sedimentati e ritenuti degni di salvaguardia (Tab. 2). In entrambi i contesti, la tesi ha analizzato i valori alla base del riconoscimento del patrimonio costruito storico e i principi che ne guidano la conservazione e la valorizzazione.



Tab. 2 – Oggetti (WHAT) e Valori (WHY) del *Conservation Planning System* in Italia e Inghilterra. Fonte: Elaborazione dell'autore.

Andando con ordine, in Italia il D.Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ricomprende all'interno del patrimonio culturale della Nazione sia i beni culturali che i beni paesaggistici.
Il riconoscimento del patrimonio costruito storico come bene culturale è soggetto ad alcune valutazioni che riguardano certamente i valori da questo tramandati (artistico, storico, archeologico o etnoantropologico) ma anche l'età, che in Italia è un fattore di selezione determinante. Infatti, secondo le disposizioni del Codice, sono **beni culturali** i beni immobili di **interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico**, di proprietà pubblica o appartenenti ad altri soggetti, che non siano opera di autore vivente o la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni. Tuttavia, se per i beni appartenenti a soggetti pubblici il Codice dispone un vincolo *ope legis* rimovibile previa Verifica di sussistenza dell'interesse culturale, per i beni appartenenti ad altri soggetti è richiesta la Dichiarazione dell'interesse culturale da parte degli enti preposti. In questo senso, esiste una differenza sostanziale tra i beni pubblici e i beni di proprietà di altri soggetti nella disciplina di tutela.
Le disposizioni del Codice determinano che molti beni del XX secolo, specialmente quelli risalenti alla seconda metà del '900, così come le architetture di recente realizzazione e opera di autore ancora vivente, non godano dello stesso regime di salvaguardia previsto per i manufatti risalenti a periodi più lontani.
Ad ogni modo, il vincolo temporale decade qualora si tratti di «cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose» (Art. 10, comma 3, lettera d)), che sono tutelate dal Codice seppur previa Dichiarazione dell'interesse culturale.
Inoltre, sempre secondo il dettato legislativo, le opere dell'architettura contemporanea di **particolare valore artistico** possono essere sottoposte a "specifiche misure di tutela" (Art. 11, comma 1, lettera e).
Si può dunque affermare che il Codice ha avviato il percorso verso il riconoscimento del valore dei manufatti realizzati sino ai nostri giorni, in linea con i principi divulgati dai più importanti documenti internazionali.

In Inghilterra, invece, la norma di riferimento per la tutela dei ***listed building*** è il *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* del 1990. Sono considerati *listed building* quei beni di **speciale interesse storico o architettonico** (*special architectural or historic interest*), selezionati in considerazione di determinati aspetti, tra cui: le qualità estetiche e tecnologiche; l'eventuale valore d'insieme (*group value*); l'età e il carattere di unicità del manufatto; l'interesse nazionale.
Per quanto concerne l'età, è importante ricordare che l'architettura del XX secolo in Inghilterra è stata oggetto di studio sin dagli anni '50, quando vennero inseriti nella lista del patrimonio nazionale alcuni edifici risalenti al primo Novecento. Tuttavia, il traguardo più importante si raggiunse sul finire degli anni '80, quando il Governo Conservatore guidato da Margaret Thatcher introdusse la "regola dei trent'anni" (*Thirty-Year Rule*), ossia il principio secondo il quale anche gli edifici aventi almeno trenta anni potessero rientrare nella categoria dei *listed building*.
Nonostante la volontà di riconoscere il valore storico e architettonico dei beni realizzati in tempi a noi più vicini, si continua ad attribuire maggiore importanza agli edifici risalenti alla prima metà dell'Ottocento e ad operare una rigorosa selezione per quelli realizzati nel dopoguerra, indicativamente dopo il 1945, riconoscendo lo

status di *listed building* alle opere aventi meno di trent'anni solo nei casi in cui risultino essere di eccezionale valore o fortemente minacciate.
In sostanza, così come in Italia, le realizzazioni prodotte nel corso del '900 e quelle più recenti non vengano salvaguardate a priori: piuttosto, fra queste si tende a riconoscere e tutelare gli esempi più rappresentativi di un determinato momento storico, ovvero il "meglio" (*the best*) di ciascuna espressione e corrente artistica e architettonica.

Un importante aspetto emerso dall'analisi è che né in Italia né in Inghilterra si è ancora giunti ad attribuire "**valore ecologico**" al patrimonio costruito, sebbene questo risulti essere tra i più importanti che la società contemporanea dovrebbe prestarsi a riconoscere nell'era della sostenibilità, come discusso nel capitolo introduttivo della tesi. Il riconoscimento di questo valore chiaramente comporterebbe un'estensione del campo patrimoniale e la definizione di nuove metodologie di intervento atte a preservare il principale interesse del bene.

WHAT and WHY - Italia

*Beni culturali_* Beni immobili

DISCIPLINA DEL D.Lgs. 42/2004:

(1) Beni appartenenti a soggetti pubblici
Interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (Art. 10, comma 1).

(2) Beni appartenenti ad altri soggetti (previa Dichiarazione dell'interesse culturale)
Interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante (Art. 10, comma 3, lettera a).

Beni appartenenti a qualsiasi soggetto (previa Dichiarazione dell'interesse culturale)
Interesse particolarmente importante a causa del riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere. **Devono risultare testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose**. (Art. 10, comma 3, lettera d)).

WHAT and WHY - Inghilterra

Listed building

CRITERI ASSUNTI DAL GOVERNO CENTRALE (Secretary of State e DCMS):

Beni appartenenti a qualsiasi soggetto
Speciale interesse architettonico (per la qualità del progetto architettonico e delle decorazioni; importanti esempi nazionali di particolari tipologie edilizie e tecniche costruttive)

Speciale interesse storico (per il riferimento con la storia economica, culturale o militare della Nazione e/o per la diretta associazione con personaggi importanti a livello nazionale).

Età - Italia

*Beni culturali_* Beni immobili

DISCIPLINA DEL D.Lgs. 42/2004:

Beni appartenenti a qualsiasi soggetto
• Non sono soggette alla disciplina di tutela del Codice i beni (1) e (2) che siano **opera di autore vivente** o la cui **esecuzione non risalga ad oltre settanta anni** (Art. 10, comma 5).
• Sono oggetto di specifiche disposizioni di tutela **le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico** (Art. 11, comma 1, lettera e)).

La differenza sostanziale tra il patrimonio di proprietà pubblica (1) e quello appartenente ad altri soggetti (2) risiede nel principio secondo cui i soli beni di proprietà pubblica che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni sono sottoposte alle disposizioni del Codice in via precauzionale anche qualora non sia ancora stata effettuata la Verifica dell'interesse culturale (Art 12, comma 1).

Età - Inghilterra

Listed building

PRINCIPI GENERALI (DCMS, 2010)

Per i beni appartenenti a qualsiasi soggetto
• **before 1700**, **all buildings** that contain a significant proportion of their original fabric are listed;
• **from 1700 to 1840**, **most buildings** are listed;
• **after 1840**, because of the greatly increased number of buildings erected and the much larger numbers that have survived, **progressively greater selection** is necessary;
• **particularly careful selection** is required for buildings from the period **after 1945**;
• buildings of **less than 30 years** old are normally listed only if they are of **outstanding quality and under threat**.

Per quanto concerne invece la categoria delle aree urbane storiche, in Italia il Codice dei beni culturali e del paesaggio fa rientrare i "**centri ed i nuclei storici**" nel novero dei beni paesaggistici, assieme ai «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente **valore estetico e tradizionale**». Nonostante continui ad utilizzare l'espressione "centri storici", il provvedimento legislativo intende riconoscere queste parti di città come luoghi di sintesi tra elementi antropici e naturali, luoghi di vita plasmati dalla storia e dalla cultura delle comunità locali. In quanto tali, essi devono essere riconosciuti dalla pianificazione paesaggistica di livello regionale attraverso l'elaborazione di appositi Piani Paesaggistici, agli indirizzi e alle prescrizioni dei quali le amministrazioni locali devono adeguare i propri strumenti urbanistici comunali.
Il Piano Paesaggistico della Regione Sardegna (PPR) il primo redatto in Italia ai sensi del Codice del 2004, sembra voler superare il tradizionale concetto di centro storico inteso prevalentemente come un insieme o gruppo di edifici, per andare a considerare le aree urbane storiche in tutta la loro complessità di elementi costruiti,

spazi aperti, elementi naturali, percorsi, relazioni visuali e connessioni con il più ampio contesto urbano e territoriale.
Secondo questo Piano, sono "aree caratterizzate da insediamenti storici" le matrici di sviluppo dei centri di antica e prima formazione; i centri di fondazione moderni e contemporanei; i nuclei specializzati del lavoro; l'insediamento sparso.
Il PPR individua e delimita i centri di antica e prima formazione sulla base delle carte storiche IGM del 1890. I perimetri tracciati dal Piano devono essere poi verificati dai Comuni in fase di adeguamento dello strumento urbanistico comunale al piano paesaggistico. Dunque, si può affermare che le amministrazioni locali svolgano un ruolo molto importante nel valutare quali parti del palinsesto urbano debbano rientrare all'interno di queste aree da sottoporre a misure di salvaguardia. Inoltre, esse sono chiamate anche a verificare il reale interesse dei beni identitari individuati dal PPR sul loro territorio, ed eventualmente a segnalarne degli altri ritenuti di particolare valore per la comunità locale e non solo.
A parte lo specifico caso della Regione Sardegna, è importante sottolineare che l'interpretazione del dettato normativo nazionale dei centri e nuclei storici come bene paesaggistico, molto vicina a quella della raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Urbano Storico, ha certamente influito nelle metodologie adottate anche a livello locale per identificare le parti di città degne di conservazione.
Il riconoscimento dei valori diffusi sul territorio ha consentito in alcune recenti esperienze di piano di estendere in maniera considerevole il perimetro della "zone A-centro storico" così come disciplinato nei precedenti strumenti urbanistici, per andare a considerare una "città storica" comprendente il nucleo antico, i tessuti ottocenteschi, i quartieri del '900, le aree verdi di interesse naturalistico e ambientale.
Al contempo, la lettura della città esistente per ambiti urbani ha richiesto di articolare la disciplina degli interventi in riferimento ai particolari caratteri insediativi, morfologici e architettonici rinvenibili dei diversi contesti urbani. Queste importante evoluzione culturale è emersa anche nella redazione del PRG di Roma e del PSC di Bologna, esaminati in questa tesi.
Come verrà approfondito nel Capitolo conclusivo dedicato alla città di Cagliari, l'opportunità di prendere parte a importanti progetti di ricerca durante il percorso del dottorato mi ha consentito di sperimentare una nuova lettura del centro storico di Cagliari, all'interno di una più ampia dimensione paesaggistica.
In particolare, in questi studi ho individuato il sistema di edifici, spazi aperti, aree verdi e percorsi, definito nel suo insieme con l'espressione "città pubblica", come l'elemento strategico di connessione tra città antica e città nuova, oltre che come straordinaria risorsa per favorire la rigenerazione del paesaggio urbano storico.

In Inghilterra, la norma di riferimento per la conservazione e la valorizzazione delle aree urbane storiche è il *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* del 1990, che definisce le *Conservation Area* come «areas of **special architectural or historic interest** the character or appearance of which it is desirable to preserve or enhance» (Section 69).
La responsabilità per la designazione delle aree urbane storiche è attribuita alle amministrazioni locali, più precisamente delle Local Planning Authorities (LPA), che provvedono a individuare nel territorio di loro competenza le aree meritevoli di salvaguardia. L'assenza di criteri oggettivi di selezione a livello nazionale, e tanto meno di "gradi" di interesse, come invece si è provveduto a stabilire per i *listed building*, ha consentito negli anni di attribuire lo status di *Conservation Area* a contesti molto diversi tra loro per tipologia, valori ed estensione.

Sono riconosciute come aree urbane degne di conservazione non solo i nuclei antichi delle città, ma anche le espansioni del XIX secolo, i quartieri di edilizia residenziale pubblica del '900, insediamenti rurali, infrastrutture di trasporto ed altro ancora.
I concetti di *character* e *appearance*, alla base dell'identificazione di tali aree, sono molto aperti e soprattutto si prestano ad essere declinati nelle diverse realtà locali. Ciascuna LPA, coadiuvata dalle associazioni e dai gruppi locali (*amenity group*), è chiamata a studiare, analizzare, leggere e interpretare il carattere unico e speciale delle aree urbane, a metterne in luce gli elementi più rappresentativi da preservare e valorizzare. Questa fase conoscitiva e interpretativa (*Character Appraisal*) del manufatto urbano è fondamentale perché da essa discende non soltanto la disciplina per il patrimonio costruito ma anche l'approccio che le LPA devono adottare nella valutazione delle proposte di intervento all'interno dell'area.
Interessa sottolineare che, a differenza del contesto italiano, i governi locali hanno piena autonomia nell'identificazione delle *Conservation Area*, chiaramente espressa nella varietà di luoghi e situazioni urbane che di volta in volta reputano di "speciale" interesse. Come illustrato nel paragrafo 3.5.1, la città di Newcastle negli anni ha esteso il perimetro dell'area centrale oltre il nucleo medievale e la città ottocentesca, ha riconosciuto il valore alle aree caratterizzate dalla presenza di archeologia industriale, ai quartieri residenziali in stile vittoriano, a parchi e giardini, ma anche a villaggi non tanto per le qualità estetiche ed architettoniche quanto per il valore ambientale ed ecologico, così come avvenuto per la *Walbottle Village Conservation Area* nel 2009.
Sempre in riferimento al contesto inglese, non si può omettere di evidenziare il contributo delle associazioni e dei gruppi locali **(WHO)** nel promuovere la salvaguardia del patrimonio costruito storico, portando avanti direttamente l'elaborazione dei principali strumenti per la designazione e alla gestione delle aree urbane storiche: a Newcastle, sono state proprio queste associazioni a redigere il documento *Character Statement* per la *Central Conservation Area* e più recentemente il suo *Management Plan.*
Il Governo centrale ha anche attribuito alle *National Amenity Societies* (NAS) un importante ruolo nella valutazione delle proposte di interventi di trasformazione riguardanti i *listed building*.

HOW
Venendo ai metodi e agli approcci adottati per garantire la conservazione e la rigenerazione del patrimonio costruito storico, è emerso come l'Italia si contraddistingua sulla scena internazionale per la scelta di assumere una **posizione tendenzialmente "conservativa"**, mentre l'Inghilterra continui a prediligere una **linea d'azione "pragmatica"**.
Tale discorso merita di essere affrontato in relazione alle continue trasformazioni di natura politica, sociale ed economica che incidono fortemente sul palinsesto urbano attivando fenomeni di dismissione o decretando l'obsolescenza del costruito, che richiedono quindi la messa in atto di politiche e azioni di recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato, oltre che programmi per rigenerare intere parti di città.
All'interno di questo quadro, che vede le città europee impegnate a promuovere progetti capaci di reinventarne l'immagine per concorrere nel mercato globale, l'Italia si distingue per aver scelto di seguire una strada diversa, ma certamente inscritta nella propria cultura e nella propria storia. L'immagine delle città italiane, soprattutto dei loro centri storici, pare essersi fermata e non voler rinnovarsi, anche se spesso solo apparentemente.

Sebbene nel nostro Paese il dibattito sul rapporto tra antico e nuovo abbia offerto significativi contributi alla definizione di approcci per intervenire sulla preesistenza, specialmente durante il secondo dopoguerra, e sempre in Italia si possa vantare una tradizione moderna molto importante, ancora oggi da prendere come esempio per la sensibilità dimostrata nei riguardi dell'antico, né conservativa né distruttiva, a partire dagli anni '70 è stato l'"approccio tipologico" ad affermarsi e consolidarsi come modalità di analisi e intervento sul costruito.
Tuttavia, la tendenza culturale volta a tipizzare e omologare la realtà del costruito diffuso si scontra con lo stesso concetto di "conservazione" espresso dai più recenti documenti internazionali, da intendere non tanto come azione volta a ricreare situazioni passate e a riprodurre la città esistente, quanto piuttosto a comprenderla e pianificarla nella sua complessità di stratificazioni materiali e immateriali, consentendo così a ciascuna cultura di arricchire il palinsesto urbano di nuovi segni e significati. Al contrario, in Italia si è riscontrato un atteggiamento quasi "prevenuto" nei confronti del nuovo, dovuto in parte ad una incertezza culturale e progettuale di fondo nel gestire il rapporto tra passato e presente, in parte ad una sfiducia nei riguardi del progetto moderno e contemporaneo maturata dinanzi ai danni causati da una certa produzione edilizia di scarsa qualità che dal dopoguerra ha deturpato il paesaggio urbano e l'ambiente e che ha portato a normare, attraverso lo strumento del piano urbanistico, ciascuna componente della città esistente, limitando notevolmente la libertà progettuale. A queste considerazioni deve aggiungersi il timore, da parte del soggetto pubblico, di intraprendere talune operazioni di trasformazione urbana a causa dei numerosi casi di corruzione che purtroppo hanno reso complicata l'affermazione della programmazione negoziata come pratica ordinaria di pianificazione e governo del territorio. Un fatto gravissimo se si considera che in tutti i Paesi il dialogo con l'operatore privato continua ad essere fondamentale per avviare i processi di sviluppo rigenerativo delle città.
Sebbene la corruzione sia uno dei cancri peggiori, che potrà essere combattuta solo se le future generazioni si dimostreranno capaci di costruire una cultura civica basata su sani principi, per quanto riguarda l'incertezza culturale nel gestire il rapporto con la preesistenza, la disciplina può ancora fornire un importante contributo.
Innanzitutto, appare necessaria una riflessione sullo stesso concetto di conservazione che, come analizzato in queste pagine, in Inghilterra ha portato a maturare interpretazioni del tutto nuove rispetto al passato, seppur per certi versi discutibili. Nel nostro Paese, le **misure di conservazione** introdotte dal D.Lgs. 42/2004 (Art. 9) sono volte a garantire una coerente, coordinata e programmata **attività di studio**, **prevenzione, manutenzione e restauro**, dove per restauro si intende l'intervento diretto sul bene mediante operazioni finalizzate all'"integrità materiale" e al recupero del bene medesimo, oltre che alla protezione e trasmissione dei suoi valori culturali. Inoltre, i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico (Art. 20).
Si tratta di principi che in Inghilterra sono stati messi più volte in discussione negli ultimi decenni a favore della salvaguardia del significato e del valore storico, piuttosto che architettonico, di alcuni beni, o in ragione di una sostenibilità economica e sociale degli interventi, ritenuti fondamentali per rispondere a una certa domanda di contesto (Tab. 3).
Tali scelte hanno spesso consentito la realizzazione di architetture contemporanee in ambiti storici dal design eccellente e capace di instaurare un dialogo con la preesistenza.

In riferimento a questo aspetto, il nostro Paese dovrebbe assumere un atteggiamento di maggiore fiducia nei confronti della cultura progettuale delle nuove generazioni e incoraggiante nei confronti dell'attività architettonica contemporanea, anche diffondendo documenti di indirizzo e linee guida sulle *best practice*.
Questo discorso è strettamente connesso al tema dell'aggiornamento del sistema di pianificazione italiano: da diverso tempo si dibatte su quale debba essere la forma di piano più adatta a consentire il giusto equilibrio tra le istanze di conservazione e la domanda di trasformazione dell'esistente. Alcune posizioni sostengono la necessità di pensare ad uno strumento che si limiti a introdurre regole e principi validi sull'intero manufatto urbano, senza arrivare a definire precisi interventi per le singole fabbriche, che dovrebbero invece essere l'esito di successivi studi e ricerche, dai quali dovrà discendere la proposta progettuale. Piuttosto, il piano potrà stabilire requisiti di qualità a cui il progetto dovrà risponde per garantire la coerenza con la complessità del manufatto urbano. A questo proposito, un suggerimento arriva dal *National Planning Policy Framework* (NPPF, 2012, point 59,60) che afferma:

«(...) design policies should avoid unnecessary prescription or detail and should **concentrate on guiding the overall scale, density, massing, height, landscape, layout, materials and access of new development** in relation to neighbouring buildings and the local area more generally. **Planning policies and decisions should not attempt to impose architectural styles** or particular tastes and they should not stifle innovation, originality or initiative through unsubstantiated requirements to conform to certain development forms or styles. It is, however, proper to seek to promote or reinforce local distinctiveness».

In Inghilterra, a partire dagli anni '80 -'90 la conservazione del patrimonio è stata interpretata come un mezzo per accompagnare il processo di rigenerazione delle città e dei territori in declino. Più precisamente, nel corso di quei decenni, conservazione e rigenerazione sono diventate quasi due attività complementari. Certamente, è stato possibile sviluppare questo assunto anche grazie al fatto che l'agenzia nazionale *English Heritage*, deputata a garantire la salvaguardia, la valorizzazione e la gestione del patrimonio nazionale, ha fatto propri gli obiettivi della politica del Governo centrale, dapprima incentrati prevalentemente sulla rigenerazione fisica ed economica delle aree degradate, successivamente sulla "rinascita" delle città, specialmente delle aree centrali, laddove risultasse necessario intervenire con azioni integrate per migliorare l'ambiente urbano e le condizioni di vita delle comunità.
Ad ogni modo, nonostante gli intenti fossero più complessi, l'"eccellenza" degli interventi architettonici e urbanistici venne considerata un punto cardine per accompagnare questo processo. I programmi di conservazione-rigenerazione dei centri urbani avviati tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio si proposero di creare luoghi attrattivi per vivere e lavorare, competitivi sullo scenario nazionale e internazionale, avviando una serie di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente che consentissero di rispondere alla domanda di rigenerazione e trasformazione, espressa dal mercato e dall'agenzia *English Partnerships (EP)*, e all'istanza di conservazione, portata avanti soprattutto dai gruppi locali (*amenity group*). Tuttavia, la strategia rivelò una serie di problemi in fase attuativa poiché nella valutazione degli interventi venne spesso data priorità al recupero funzionale del costruito piuttosto che alla salvaguardia dell'integrità e dell'autenticità della fabbrica storica, arrivando a consentire la pratica del facciatismo anche in presenza di beni di interesse culturale. Essa venne considerata un'accettabile soluzione di compromesso in quanto avrebbe consentito di salvaguardare i caratteri del *townscape*, così come postulato da Thomas Sharp.

In definitiva, il riuso del patrimonio edilizio venne considerato prioritario, anche a costo di procedere a demolizioni più o meno sostanziali della preesistenza.
Questo "approccio pragmatico" alla conservazione caratterizza ancora oggi le politiche di tutela e valorizzazione in Inghilterra: esso è alla base del concetto di *Constructive Conservation* introdotto da English Heritage nei primi anni del 2000 ed è chiaramente riproposto dal *National Planning Policy Framework* (NPPF) del 2012, volto a promuovere una conservazione urbana "sostenibile" (Tab. 3).

Conservation - Italy	
Conservation Measures (Code, Art. 29)	**Study**
	Prevention
	Maintenance
	Restoration (operations aimed at: - the material integrity; - the recovery of the aforesaid property; - the protection and the transmission of its cultural values).

Conservation - England	
Constructive Conservation - *active management of change* (EH, 2004.. 2013)	**Study** «*Recognise and reinforce the* ***historic significance*** *of places, while accommodating the changes necessary to ensure their continued use and enjoyment*»
	↓
	Demolition «*Sometimes demolition is the best solution*» (EH, 2004).
"Sustainable" Conservation - *positive strategy: "presumption in favour of sustainable development"* (NPPF, 2012)	**Sustainability** economic-social-environmental
	↓
	Harm or Loss «*Substantial harm to or loss of a listed building*» (NPPF, 2012).

Tab. 3 – Principi e obiettivi della conservazione (HOW) in Italia e Inghilterra.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

La scelta di introdurre il principio della sostenibilità economica, sociale e ambientale nella disciplina della conservazione appare un elemento di importante novità, specie in riferimento al caso italiano. Più precisamente, obiettivo del Governo è fare della sostenibilità il principio-guida per informare le politiche e le azioni di pianificazione e gestione del territorio, nonché gli interventi sul costruito esistente.
Sebbene la Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Urbano Storico promuova forme di governo per le città storiche in linea con il paradigma dello sviluppo sostenibile, l'interpretazione data in Inghilterra genera non poche preoccupazioni tra i "conservatori" in quanto contempla la possibilità di arrecare danni anche a beni di interesse storico o architettonico (*listed building*) qualora si dimostri l'impossibilità di garantirne il riutilizzo nel breve periodo e qualora gli stessi "danni" vengano giustificati e compensati dai benefici di natura sociale, economica e ambientale generati dall'operazione. Dunque, le LPA sono chiamate ad esprimere un giudizio olistico sulle proposte di intervento, che tenga conto di diversi fattori (i valori intrinseci dei beni e le dinamiche urbane contemporanee o la domanda di contesto).

È necessario sottolineare che gli approcci alla conservazione del costruito storico che si sono affermati in questi anni hanno trovato fondamento nella stessa natura del *Conservation-Planning System*, ossia un sistema di pianificazione che, a differenza di quello italiano, consente alti gradi di discrezionalità alle LPA nella valutazione delle proposte di intervento, quindi maggiore flessibilità nei processi di pianificazione e gestione delle trasformazioni urbane.
Al riconoscimento del valore di ciascuna componente dell'*historic environment* (edifici e aree) non corrisponde l'imposizione di specifiche regole per disciplinarne gli interventi: ne consegue che ogni progetto costituisce un caso a sé, la cui fattibilità dipende dalla capacità di conservare e valorizzare il carattere e il significato del patrimonio e di rispondere alla domanda di contesto, secondo il principio della conservazione urbana "sostenibile".
Se da un lato questo sistema, che privilegia la fase di negoziazione tra il soggetto pubblico e il progettista/operatore privato, consente maggiore libertà alla fase di analisi e interpretazione del costruito storico, da cui discende la proposta di intervento, stimolando così la creatività dei progettisti, dall'altro non si può negare che l'assenza di regole certe può condurre ad interpretazioni errate e ad avallare proposte non del tutto coerenti con gli obiettivi di salvaguardia ma piuttosto vicine ad altre istanze portate avanti dalle LPA nei diversi contesti locali.
Probabilmente è proprio questa particolare condizione che negli anni ha portato l'agenzia *English Heritage* e l'attuale ente *Historic England* a pubblicare costantemente, per il tramite del Governo, linee guida rivolte alle amministrazioni locali, ai tecnici, ai progettisti e gli stessi cittadini coinvolti nell'opera di conservazione e valorizzazione dell'*historic environment*. Attraverso i più recenti rapporti, l'agenzia diffonde i principi della *Constructive conservation* e dell'*urban design* di qualità, fornendo un'ampia rassegna delle migliori pratiche sul territorio nazionale. Le linee guida sono fondamentali per diffondere alcune soluzioni per risolvere il rapporto tra antico e nuovo e promuovere l'architettura contemporanea nei contesti storici, in linea con il principio della città-palinsesto.
Questa modalità di operare distingue nettamente l'attività dell'agenzia Historic England rispetto a quella portata avanti dalle Soprintendenze in Italia.
Per concludere, la discrezionalità, che ha consentito lo sviluppo e la sedimentazione di approcci flessibili e pragmatici alla conservazione del patrimonio costruito storico, ancora oggi costituisce l'elemento che più differenzia il sistema di pianificazione anglosassone dalla normativa urbanistica italiana, di tipo continentale, e, di conseguenza, la disciplina della conservazione urbana nei due contesti.
Sebbene non si possa pensare di riproporre il medesimo sistema in Italia, il nostro Paese potrebbe fare propri gli aspetti più efficaci di cui si è iniziato a discutere nel presente lavoro di ricerca per aggiornare i principi della conservazione urbana.
In particolare, il nostro Paese dovrebbe valutare la possibilità di:
- introdurre il principio della sostenibilità ambientale, economica e sociale nella disciplina della conservazione urbana;
- adottare il *landscape approach* non solo per il riconoscimento del patrimonio ma anche per la sua gestione, favorendo l'interpretazione dei caratteri dell'ambiente storico in chiave contemporanea, in linea con il principio della città-palinsesto;
- aggiornare il sistema di norme che regolano gli interventi sul costruito al fine di lasciare maggiore libertà di definizione degli interventi alla fase progettuale;
- elaborare linee guida per aiutare progettisti e amministrazioni pubbliche a risolvere in maniera efficace il rapporto tra conservazione-rigenerazione, ricordando sempre che le aree urbane storiche sono realtà dinamiche in continua evoluzione.

POLITICHE DI
RIGENERAZIONE URBANA

Capitolo IV
Politiche urbane in Italia. Dal recupero edilizio alla rigenerazione urbana

4.1 Le prime iniziative per il risanamento degli antichi tessuti

Le prime politiche pubbliche per affrontare il problema del degrado edilizio e urbanistico in Italia devono essere fatte risalire alla seconda metà dell'800, quando dinanzi alle esigenze dettate dalla società del progresso vennero emanate le prime leggi per il risanamento degli alloggi e dei quartieri insalubri.
Sull'onda delle esperienze in corso nelle principali capitali europee, che proprio in quegli anni furono interessate da importanti progetti di ristrutturazione urbanistica che ne modificarono profondamente il volto e l'assetto[117], in Italia venne emanata la Legge n. 2892 del 15 gennaio 1885 sul Risanamento della città di Napoli[118], a seguito della devastante epidemia di colera che colpì la città a partire dal 1884.
Il provvedimento venne emanato proprio con l'obiettivo di affrontare il problema del degrado di alcune zone della città, considerato come la principale causa del diffondersi dell'epidemia. Ad esso seguì la redazione del Piano di risanamento, che mise in atto numerose operazioni di sventramento del fitto tessuto edilizio esistente modificando radicalmente parte degli antichi quartieri. Medici, igienisti e ingegneri sanitari condizionarono di fatto le modalità di intervento in ambito edilizio e urbanistico, promuovendo sventramenti nei quartieri degradati e la creazione delle reti dei sottoservizi (Abriani, 1985). Queste modalità di intervento si diffusero presto in tutta Italia. Oltre a quello di Napoli, sono rappresentativi di questo periodo i piani per le ristrutturazioni interne di Firenze e Roma (Abriani, 1985).
La politica degli sventramenti, che proseguì nei decenni successivi, trovò un primo freno negli anni '60.

[117] Nella seconda metà dell'Ottocento la rivoluzione industriale e le dinamiche di sviluppo da essa generate portarono ad una contrapposizione tra la città antica e le nuove esigenze legate alla società del progresso. Nella maggior parte delle città europee si diffusero le nuove regole dell'urbanistica dettate dal barone Haussmann e successivamente da R. Baumeister.
I grandi progetti avviati intorno alla metà del XIX secolo per ridefinire l'assetto urbanistico delle grandi capitali europee implicarono lo sventramento di interi quartieri per costruire nuove vie e risanare gli alloggi insalubri, la demolizione delle cerchie murarie a difesa degli antichi nuclei, l'isolamento delle principali emergenze architettoniche monumentali, civili e religiose, modificandone in maniera irreversibile l'ambiente originario. Tra i più celebri pianificatori si ricordano Georges Eugène Haussmann (con il Piano per Parigi del 1853-1870)77; Ildefonso Cerdà (con il Piano per Barcellona del 1860); Giuseppe Poggi (con il Piano per Firenze del 1865); Hendrik Petrus Berlage (con il Piano per Amsterdam Sud del 1901 e dell'Aja del 1908); Daniel Burnham (con il Piano per Chicago del 1910); Patrick Abercrombie (con il Piano per Londra del 1943); Lúcio Costa e Oscar Niemeyer (con il Piano per Brasilia del 1956) (Mistretta e Garau, 2013).
[118] Già la legge n. 2359 del 25 giugno 1865, che disciplinò l'attività urbanistico - edilizia fino all'entrata in vigore della legge urbanistica nazionale del 1942, disciplinò l'Esproprio per Pubblica Utilità con lo scopo di introdurre norme per il risanamento e l'ampliamento delle città, viste le precarie condizioni, soprattutto igieniche, di molti aggregati urbani. Secondo il provvedimento, l'indennità di esproprio da corrispondere al proprietario sarebbe dovuta coincidere con il prezzo che avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita. Essa introdusse due importanti strumenti urbanistici: i Piani Regolatori Edilizi (che riguardavano il centro abitato) e i Piani di Ampliamento (per il territorio non ancora edificato). La successiva legge 15 gennaio 1885, n. 2892 sul Risanamento della città di Napoli stabilì invece un'indennità di esproprio differente, «determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio, purché essi abbiano data certa" in difetto dei fitti accertati, "l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte sui terreni e fabbricati» (art. 13, co. 4).

Infatti, come si è avuto modo di illustrare nei precedenti capitoli, in questo decennio una rinnovata sensibilità culturale verso la salvaguardia del patrimonio storico e del paesaggio italiano, espressa soprattutto dai movimenti di cittadini e associazioni, ma anche da urbanisti e uomini di cultura, contribuì all'emanazione dei primi provvedimenti normativi per la salvaguardia degli agglomerati urbani «di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale» ("legge ponte").
Negli stessi anni, l'ANCSA propose lo strumento del Piano di Risanamento Conservativo per intervenire negli antichi tessuti e auspicò che la politica legiferasse su alcune questioni chiave, fra cui la possibilità di garantire agli Enti per l'edilizia sovvenzionata di partecipare alle operazioni di risanamento, e stabilisse «l'entità e le modalità di finanziamento delle operazioni, preferenzialmente risolto con la concessione di mutui a basso interesse ai Comuni interessati con eventuale garanzia dello Stato e con facoltà del Comune di graduare il tasso di interesse proporzionalmente al grado di utile ricavato dell'operazione, con eventuale contributo a fondo perso nei casi di accertata e notevole diminuzione di valore dell'intero comparto» (ANCSA, 1960).
Nelle dichiarazioni della Carta di Gubbio del 1960 è chiara la fiducia riposta nel ruolo dello Stato come garante della fattibilità degli interventi, anche dal punto di vista finanziario.
La proposta di coinvolgere nell'opera di risanamento degli antichi tessuti anche agli Enti per l'edilizia sovvenzionata costituì un importante antecedente della politica di recupero consolidatasi in Italia negli anni '70 e rappresentò a tutti gli effetti una prima proposta di "conservazione integrata" del patrimonio costruito storico, sviluppata compiutamente nel decennio successivo.

4.2 La politica per il recupero del patrimonio edilizio esistente e la centralità della questione abitativa

Nel corso degli anni '70, si assistette al progressivo passaggio dalla politica di salvaguardia dei centri storici alla politica del recupero del patrimonio edilizio esistente.
Infatti, l'evoluzione del sistema di valori attribuito al patrimonio costruito storico (considerato come bene culturale ma anche economico), unita agli obiettivi portati avanti dall'urbanistica riformista, consentirono di guardare oltre il perimetro del centro storico per andare a considerare la città esistente, fondamentale risorsa da "recuperare" per salvaguardare la risorsa suolo, per migliorare le condizioni di vita della popolazione e per promuovere lo sviluppo economico.
All'interno di questo particolare clima culturale, le politiche per il recupero del patrimonio edilizio storico trovarono piena integrazione con le politiche pubbliche per la casa (Gabrielli, 1993). Tale correlazione è evidente anche a livello legislativo. In quattro principali provvedimenti del periodo furono (Aristone e Palazzo, 2000):

- la legge n. 865 del 22 ottobre 1971;
- la legge n. 10 del 28 gennaio 1977;
- la legge n. 513 dell'8 agosto del 1977;
- la legge n.456 del 5 agosto del 1978.

Andando con ordine, la legge n. 865 del 22 ottobre 1971, su "Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica", detta anche "Riforma della

casa", introdusse finanziamenti per gli interventi di risanamento del patrimonio abitativo appartenente allo Stato o agli enti di edilizia economica, ma anche degli alloggi di proprietà privata. Tali risorse avrebbero potuto supportare anche interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi nei centri storici. Il provvedimento introdusse la possibilità di procedere all'esproprio di aree e immobili all'interno dei centri storici per destinazioni di uso pubblico.
Come illustrato nel Capitolo II, questa misura venne adottata nell'esperienza del piano per il centro storico di Bologna.
Anche la successiva legge n. 10 del 28 gennaio 1977, recante "Norme in materia di edificabilità dei suoli", fece specifico riferimento al tema della casa. Infatti, consentì ai comuni di utilizzare le risorse provenienti dalle concessioni anche per il risanamento di complessi edilizi nei centri storici. Inoltre, introdusse la possibilità di procedere all'esproprio di immobili e aree nei centri storici per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica.
Sulla stessa linea politica si inserì la legge n. 513 dell'8 agosto del 1977 concernente "Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica", che consentì agli enti regionali di destinare ai comuni il 10% delle risorse provenienti dal Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER) del Ministero dei Lavori Pubblici, al fine di realizzare alloggi temporanei per nuclei familiari e consentire il recupero o il risanamento del patrimonio esistente. Il provvedimento assegnava alle Regioni il compito di definire la localizzazione degli interventi e di garantire la priorità di rientro negli alloggi ai vecchi abitanti.
A chiudere il percorso legislativo degli anni '70 fu la legge n. 456 del 5 agosto del 1978, recante "Norme per l'edilizia residenziale", emanata in occasione del varo del Piano decennale per l'edilizia residenziale. Con tale provvedimento, le Regioni furono chiamate a determinare, sulla base della stima del fabbisogno abitativo nel proprio territorio, la quota dei fondi da ripartire negli ambiti territoriali per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente. Oltre ad essere importante per aver introdotto il Piano di Recupero, la legge si distingue dalle precedenti iniziative in quanto per la prima volta assegnò le risorse in base ai requisiti soggettivi dell'utenza, avviando in tal modo processi di riuso attraverso incentivi finanziari (Aristone e Palazzo, 2000). Tra gli altri aspetti innovativi del provvedimento si segnala l'introduzione dello strumento delle convenzioni, in sostituzione della pratica dell'esproprio, e il principio secondo cui le agevolazioni sarebbero state vincolate ad alcune condizioni stabilite dal soggetto pubblico, fra cui la garanzia della riassegnazione degli alloggi risanati ai vecchi abitanti e la definizione di precise modalità di immissione di questo patrimonio sul mercato.
Sebbene la scelta di integrare le politiche per il recupero del patrimonio edilizio esistente con le politiche per la casa potesse essere considerata innovativa negli anni '70, il decennio in cui iniziava ad affermarsi il principio della conservazione integrata, è evidente che alla luce della complessità di fattori che oggi si è chiamati a considerare quando si affronta la questione urbana, tale approccio possa essere considerato ancora troppo settoriale e specialistico. Infatti, si trattò di iniziative monosettoriali e monofondo, incentrate prevalentemente sul recupero del patrimonio edilizio per fini residenziali. Ad ogni modo, questo sistema di politiche può considerarsi il preludio della fase di trasformazione urbana che caratterizzò gli anni '80 e '90 e che ancora oggi interessa direttamente le aree urbane, chiamando costantemente soggetti pubblici, operatori privati e cittadinanza a proporre soluzioni per una gestione sostenibile della città esistente.

4.3 Verso un approccio integrato al recupero. L'esperienza dei progetti FIO

Le esperienze di recupero del patrimonio edilizio portate avanti negli anni '70 e nei primi anni '80 aprirono una riflessione sul ruolo dell'amministrazione pubblica nella gestione degli interventi ma anche sul ruolo della città storica come luogo deputato a rispondere alla domanda di alloggi (Aristone e Palazzo, 2000).
Messa in crisi l'immagine unitaria del centro storico, negli anni '80 i nuclei antichi e le aree ad essi adiacenti vennero investite da una serie di proposte innovative. Al contempo, a livello statale iniziò a manifestarsi la necessità di ricorrere a forme di programmazione integrata per garantire una più efficace gestione delle dinamiche di sviluppo urbano.
In questo decennio il governo italiano introdusse una serie di provvedimenti volti a finanziare progetti strategici basati sul binomio economia-cultura. Le principali iniziative furono (Aristone e Palazzo, 2000):

- gli "Itinerari turistico-culturali per il Mezzogiorno" (1981), introdotti con l'obiettivo di sviluppare settori economici in grado di generare effetti moltiplicatori;
- il "Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale", finanziato dal FIO (legge 526/1982);
- il "Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno" (legge 64/1986) che destinò considerevoli risorse per la riqualificazione dei nuclei insediativi.

Il "Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale" venne attuato grazie alla scelta di ammettere il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali fra i ministeri beneficiari dei finanziamenti assegnati dal CIPE attraverso il Fondo Investimenti e Occupazione (FIO) (legge 526/1982), integrandoli, dove opportuno, con gli stanziamenti del "Piano Per Lo Sviluppo Del Mezzogiorno" (legge 64/1986) (Cecchini, 2008).
Le esperienze progettuali di alcune città ammesse ai finanziamenti FIO, in particolare quelle di Benevento, Lucca, Ferrara e Matera, interessarono ampiamente la città antica, all'interno della quale vennero individuati alcuni sistemi urbani strategici sui quali avviare importanti interventi di riqualificazione capaci di attivare ulteriori operazioni di recupero del contesto (Aristone e Palazzo, 2000).
La finalità del "Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale" era infatti quella di coniugare gli obiettivi di tutela e salvaguardia del patrimonio storico con quelli dello sviluppo economico delle realtà urbane, anche attraverso l'incremento dell'offerta turistica[119].
A partire da documenti di indirizzo politico-programmatico, nelle città beneficiarie del finanziamento si individuarono componenti urbane che, per le loro caratteristiche architettoniche, dimensionali e localizzative, si configurassero come "polarità" capaci di incidere significativamente nel riassetto della città. Si trattò per lo più di insiemi di beni di valore storico monumentale, vincolati dalla legge n. 1089 del 1939, su cui il Piano concentrò le risorse per avviare interventi di recupero e riqualificazione orientati anche a generare ricadute positive nel contesto urbano e stimolare l'iniziativa privata. Le decisioni prese in questa fase furono coerenti con gli obietti degli strumenti urbanistici vigenti.

[119] Il potenziamento dell'attività turistica rappresentava l'obiettivo strategico del capitolo di spesa dal quale furono attinte le risorse per finanziare i progetti nelle quattro città capoluogo di provincia.

L'esperienza dei progetti FIO è molto importante nel panorama delle politiche urbane del decennio anche perché richiese per la prima volta alle città di confrontarsi all'interno di una strategia competitiva. Esse furono chiamate a riconoscere gli elementi distintivi dell'identità urbana attraverso i quali sensibilizzare e coinvolgere la comunità locale e promuovere l'immagine stessa della città nel panorama internazionale. L'intervento di recupero del patrimonio storico divenne occasione per implementare l'offerta di servizi per il tempo libero incidendo positivamente sui livelli di qualità della vita degli abitanti.
Città come Ferrara e Lucca puntarono ad esaltare la loro consolidata immagine attraverso interventi di razionalizzazione delle funzioni urbane e potenziamento della fruizione turistico-culturale. Matera e Benevento invece, colsero l'occasione per risollevarsi da una condizione di arretratezza e per proporre una nuova immagine a partire dalla risoluzione di alcune criticità presenti nel contesto urbano.
I progetti di recupero presentati dagli enti pubblici, che vennero finanziati interamente dallo Stato, riguardarono una serie di elementi distintivi del palinsesto urbano, fra cui edifici storici ai quali assegnare nuova funzione, vuoti urbani, cinte murarie e bastioni. La scelta delle nuove funzioni da insediare all'interno dei manufatti recuperati divenne strategica non solo per migliorare la vivibilità e vitalità delle aree storiche ma anche per incrementare la rendita edilizia sull'intero tessuto urbano, incentivando così gli investimenti dei proprietari privati sull'edilizia storica.
Altro aspetto importante riguarda l'approccio assunto nell'analisi costi-benefici per ogni intervento. I costi e i benefici delle proposte progettuali vennero valutati sulla base di determinati obiettivi socioeconomici, fra cui la capacità di conservazione e valorizzazione del patrimonio storico e di creare nuova occupazione.
Per questo si afferma che «Con gli interventi FIO si è prodotta la prima significativa verifica della fattibilità del progetto urbano complesso per la città storica per il quale è fondamentale attivare analisi economiche per l'orientamento all'investimento pubblico e privato in rapporto alla configurazione dei poteri istituzionale che hanno titolo nella città storica» (Aristone e Palazzo, 2000, p. 73).
Infine, tali progetti offrirono la possibilità di sperimentare forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, in particolare nella fase finale del processo, quella relativa alla gestione dei servizi attivati dagli interventi.
Tuttavia, sebbene alcune amministrazioni locali mostrarono buona capacità gestionale e organizzativa, in generale emerse una certa difficoltà nella collaborazione tra i soggetti pubblici coinvolti nel processo (Aristone e Palazzo, 2000). Anche il rapporto tra questi e gli operatori privati non fu così semplice.
Ad ogni modo, il progetto Fio di Benevento rappresenta un interessante caso di applicazione di una delle prime politica urbane integrate -in termini di obiettivi e risorse- avviate nel nostro Paese per promuovere la conservazione e valorizzazione del patrimonio urbano storico.

4.3.1 Il progetto Fio di Benevento

Il progetto di "Restauro, recupero e potenziamento dei poli monumentali del centro storico di Benevento" promosso dal Ministero per i Beni Culturali e Ambientali e la regione Campania ebbe come finalità il restauro, il riuso e il potenziamento dei poli monumentali del centro antico della città, riconoscendo nel complesso sistema di beni culturali una vera risorsa economica per il territorio (Aristone e Palazzo, 2000).

La coerenza tra gli obiettivi progettuali e quelli individuati come strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno consentì di mettere a sistema più fonti di finanziamento. In particolare, i fondi per lo sviluppo del Mezzogiorno e per l'iniziativa ‘‘Itinerari turistico-culturali’’ vennero integrati al progetto per i "Poli monumentali del centro storico di Benevento".
Per la città di Benevento il progetto rappresentò una importante occasione per costruire una immagine inedita della città e del suo centro storico a partire dalla valorizzazione delle tracce riemerse a seguito delle devastazioni della Seconda Guerra mondiale. Proprio l'azione distruttrice riportò alla luce le rovine della città romana, un patrimonio archeologico di importanza tale da annoverare Benevento tra le città d'arte italiane.
Il progetto Fio si propose di rafforzare un sistema di componenti urbane di interesse storico, culturale, paesaggistico e ambientale, collegate da un percorso di "spina", da destinare ad attività culturali e per il tempo libero, coerentemente con quanto previsto dal piano particolareggiato per il centro storico (elaborato nel decennio tra il 1977 e il 1988) che individuava aree "nodali" e strategiche per le particolari vocazioni e caratteristiche formali rilevate, nelle quali attivare interventi di recupero e valorizzazione dei manufatti architettonici e di ristrutturazione urbanistica capaci di agire sulla forma dei lotti e sul disegno della viabilità.
Il progetto, elaborato congiuntamente dal comune, dalla provincia e dalla Soprintendenza archeologica e ai beni architettonici, artistici, ambientali e storici, si concentrò prevalentemente sulla componente pubblica di edifici e spazi aperti, in particolare sul "sistema per la cultura" e sulle strutture per l'offerta turistica, attuando così alcune previsioni del piano. Esso cercò di promuovere una nuova centralità urbana a partire dalla ricomposizione dei frammenti urbani, una polarità capace di attivare successive operazioni di recupero degli edifici storici da parte dei privati proprietari. A questo proposito, il progetto introdusse anche controlli sulla rendita del capitale privato attraverso il ricorso a formule di convenzione tra pubblico e privato che garantissero l'applicazione di determinati prezzi di vendita e locazione da parte degli investitori.

4.4 L’ingresso della questione urbana nell’agenda politica nazionale

L’ingresso della questione urbana nell’agenda politica nazionale può essere fatta simbolicamente risalire alla fine degli anni ’80, in particolare al momento di istituzione del Ministero per i problemi delle aree urbane, nel 1987, e ha iniziato ad assumere un peso rilevante negli orientamenti politici del governo soltanto nel corso degli anni ’90 (Allulli, 2010).
Tuttavia, non si può dire che fino a questo momento essa fosse del tutto assente. Piuttosto, nei primi tre decenni della Repubblica le politiche pubbliche nazionali furono essenzialmente di tipo *mainstream*, volte allo sviluppo economico, sociale e all’innovazione istituzionale. Nell’agenda politico-istituzionale italiana, la politica per la città, non ancora intesa come un sistema di obiettivi e azioni volte ad affrontare la complessità della condizione urbana, venne essenzialmente fatta coincidere con le politiche urbanistiche (Allulli 2010). Come si è già avuto modo di affermare, un primo importante traguardo dal punto di vista del miglioramento della vita urbana venne raggiunto con la legge 75/1967 (legge ponte), che istituì gli standard urbanistici per garantire quantità minime di spazi da destinare ad uso pubblico.

In realtà, la questione urbana e le istanze di democratizzazione dei processi decisionali furono portati al centro del dibattito pubblico dai movimenti sociali che caratterizzarono il periodo che va dalla seconda metà degli anni ‘60 agli anni ‘80 (Allulli 2010). Questi movimenti contribuirono a mettere in luce la condizione studentesca e operaia e la particolare condizione urbana nelle diverse aree del Paese. I movimenti sociali di quegli anni portarono all'approvazione della legge 278/1976 concernente "norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune", che anticipò in qualche modo l'introduzione della questione urbana nell'agenda politica nazionale. Tale legge infatti, prevedeva anche l'istituzione, su base volontaria, di circoscrizioni con organi elettivi, successivamente rese obbligatoria con la legge 142/1990.

Sebbene questi provvedimenti rientrassero all'interno delle politiche urbane di livello nazionale, non furono sufficienti per poter parlare di politiche “esplicitamente” urbane come quelle che nel frattempo vennero messe in atto in Paesi come la Francia e il Regno Unito. Si trattò piuttosto di politiche "implicite", ovvero programmi *mainstream* di politica economica, sociale o di innovazione istituzionale, senza un preciso focus spaziale anche se capaci di generare impatti nelle città.

Tra i principali fattori che possono essere presi in considerazione per spiegare i tempi di ingresso della dimensione più specificatamente urbana nell'agenda politica nazionale, tardivi rispetto ad altri Paesi europei, Allulli (2010) ne individua uno di tipo strutturale, da inquadrare all’interno di quei «processi di *rescaling* della politica e di riarticolazione della gerarchia spaziale del potere politico» maturati in Europa alla fine degli anni '80 e che in Italia portarono a introdurre nuovi assetti di governo, e uno di natura prettamente politica, inerente la crisi del sistema politico italiano tra la fine degli anni ‘80 e l'inizio degli anni ‘90, sfociata nello scandalo di “Tangentopoli”.

Per quanto riguarda il primo fattore, l’istanza di decentramento e autonomia da parte degli enti territoriali si configurò più come una dialettica Stato-Regioni che come una dialettica Stato-Comuni. Una caratteristica questa, dovuta sia alle disposizioni del nostro ordinamento costituzionale, che individua nelle regioni lo strumento di decentramento delle funzioni di governo, sia ad una generale consapevolezza dell'alto grado di istituzionalizzazione dei governi locali e dalla convinzione che non necessitassero di ulteriore consolidamento e legittimazione. Si trattò di una tensione istituzionale che tardò l'introduzione in Italia di quelle politiche volte al decentramento di alcune funzioni e competenze in diversi settori di intervento pubblico degli Stati e delle regioni verso i comuni, definite per l'appunto politiche "implicite e indirette".

Sino all'inizio degli anni 90, l'unica riforma orientata al decentramento delle funzioni dello Stato fu quella relativa all'istituzione dei governi regionali, con la legge n. 1044 del 1971, che diede avvio al processo di decentramento di alcune funzioni statali a favore di un maggiore potere decisionale di governance alla scala territoriale.

Ad ogni modo, pare che l’evoluzione delle politiche urbane statali da “implicite” a dichiaratamente “esplicite” sia da attribuire ad alcuni fattori esogeni, in particolare alla pesante crisi che portò alla ristrutturazione dell'economia globale, e al processo di europeizzazione delle politiche avviato grazie al contributo dell'Unione Europea, che da subito riservò particolare attenzione alla dimensione urbana e territoriale (Allulli, 2010). Proprio l'orientamento politico promosso da Jacques Delors, presidente della Commissione Europea tra il 1985 e il 1994, contribuì a far maturare al governo nazionale una certa consapevolezza culturale circa la peculiarità dei problemi legati alle aree urbane. La cosiddetta “dinamica Delors” infatti, fu

incentrata sul pieno riconoscimento delle città e delle regioni come attori delle politiche europee e portò anche all'istituzione del Consiglio delle Regioni.
Come si approfondirà successivamente, l'Unione Europea e i programmi per le città da essa promossi nel corso degli anni '90 introdussero nel nostro Paese i principi per la formulazione e l'attuazione delle politiche urbane integrate, volte alla rigenerazione fisica, sociale ed economica delle città e dei territori.

4.4.1 I principali attori istituzionali

L'introduzione delle politiche urbane esplicite in Italia può essere fatta risalire al momento dell'istituzione del Ministero per i problemi delle aree urbane nel 1987, che avrebbe dovuto assumere il compito di coordinare le politiche afferenti alle città promosse dalle diverse amministrazioni centrali. Benché il Ministero nascesse senza portafoglio, con la sua istituzione la questione urbana entrò esplicitamente nell'agenda di governo italiana.
Tuttavia, esso non durò a lungo. Il Ministero venne soppresso nel 1993, a seguito della grave crisi politica dei primi anni '90. Tale decisione generò una situazione di frammentazione nell'assetto di governo delle politiche urbane che ancora oggi caratterizza il nostro paese.
Nonostante tutto però, in Italia si continuò ad attivare politiche urbane esplicite, anche grazie alla spinta da parte dell'Unione Europea, mobilitando una considerevole rete di attori istituzionali e non.
Per rendere più chiara la frammentazione di competenze e responsabilità in materia di politiche urbane negli assetti di governo, Allulli (2010) individua i principali attori governativi coinvolti a vario titolo (Fig. 31):

- La Direzione Generale per lo Sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali (Dicoter) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a cui è stata assegnata la competenza in materia di promozione e attivazione di programmi per lo sviluppo del territorio e del sistema della città, e la gestione dei programmi di iniziativa comunitaria.
- Il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali della presidenza del consiglio dei ministri, coinvolto in tutti i provvedimenti governativi che hanno implicazioni economiche e finanziarie per le economie territoriali.
- Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, 12 Ministri e il Presidente della Conferenza Stato regioni, impegnato soprattutto nello sviluppo delle politiche urbane mainstream.
- Il Ministero dell'interno, competente sia in materia di finanza locale che nelle politiche per la sicurezza delle città.
- Il Ministero per lo Sviluppo Economico, che partecipa direttamente ad alcune importanti iniziative nazionali, ma soprattutto il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, responsabile dell'allocazione dei fondi strutturali europei (FESR e FSE).
- Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, competente per quanto concerne le politiche abitative.
- La Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali, un importante organismo di governance, piuttosto che un attore chiave, delle politiche urbane.

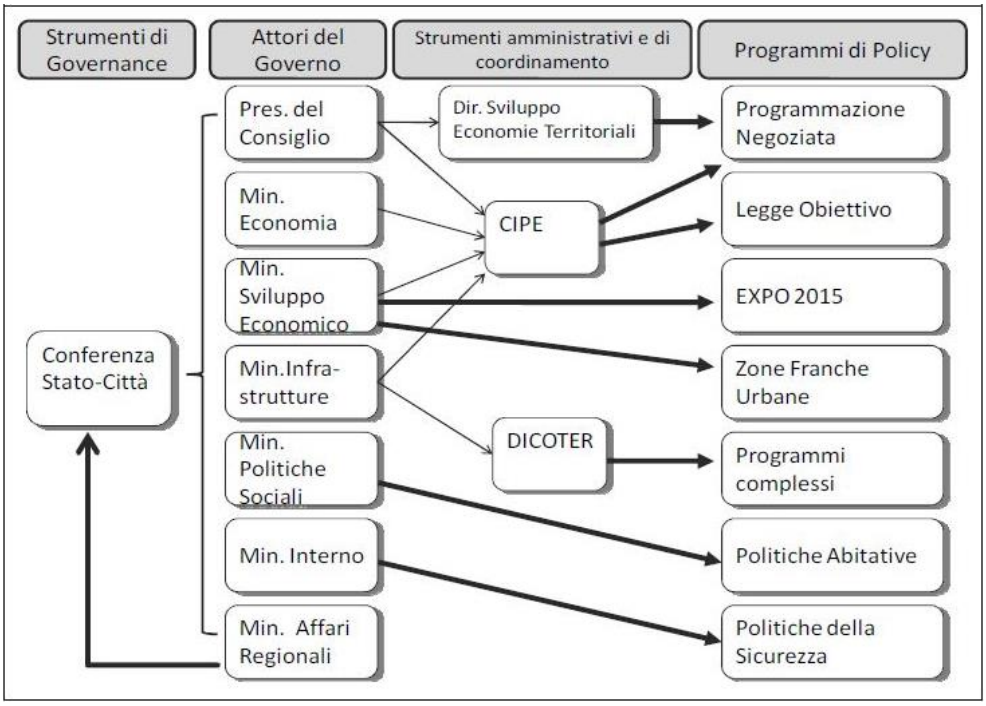


Fig. 31 - I principali attori governativi coinvolti a vario titolo nella promozione e gestione delle politiche urbane in Italia.
Fonte: (Allulli, 2010, p. 15).

È ben evidente l'assenza di attori preposti al coordinamento dei diversi soggetti istituzionali e delle loro azioni direttamente o indirettamente incidenti nelle aree urbane. Questa frammentazione, dovuta all'assenza di un chiaro sistema di coordinamento e di governance delle iniziative pubbliche, costituisce uno degli aspetti più critici delle politiche urbane in Italia.
L'argomento continua ad essere al centro del dibattito politico e disciplinare. Infatti, nella Relazione conclusiva sull'attività svolta dalla "Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie" è stata dichiarata la necessità di **individuare una responsabilità unica a livello governativo per l'attuazione delle politiche urbane.**
L'importanza di istituire una figura di coordinamento delle politiche urbane a livello nazionale per promuovere la rigenerazione e lo sviluppo delle città è stata evidenziata anche nel corso del convegno nazionale dell'AUDIS svoltosi il 5 dicembre 2017 a Milano.
In particolare, si richiede da più parti maggior impegno per promuovere la rigenerazione urbana come modalità di sviluppo del Paese piuttosto che come azione straordinaria. Come afferma Giuseppe Cappochin, presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC):

«È finora mancata una **strategia nazionale con principi chiari e unitari** in grado di indirizzare e promuovere **modalità di intervento strutturali** e non straordinari. Infatti, sono state prodotte nel nostro Paese un insieme di iniziative scollegate, settoriali, non sempre coerenti, per le quali si è spesso parlato impropriamente di rigenerazione urbana, certamente non comparabile rispetto al quadro delle politiche

di livello internazionale. In Italia si riproducono ancora locuzioni ormai superate, quali “interventi straordinari, aree degradate, misure urgenti»[120].

4.5 La stagione della programmazione integrata: iniziative di sviluppo locale e programmi per la riqualificazione e la rigenerazione urbana

Il processo di innovazione metodologica avviato negli anni '80 portò alla definizione di nuove forme e procedure di intervento da parte dell’amministrazione centrale. A partire dagli anni '90, anche grazie al contributo dei programmi finanziati dalla Comunità Europea, nel nostro Paese si è registrata una significativa evoluzione nel modo di concepire e attuare le politiche urbane, passando da un approccio di natura settoriale, concentrato prevalentemente sulla riqualificazione della dimensione fisica della città, ad un approccio integrato, volto a migliorare la condizione edilizia, urbanistica, sociale ed economica delle aree urbane[121].
In effetti, gli anni '90 in Italia rappresentano un'epoca di "turbolenza riformista", alla quale si riconducono una serie di provvedimenti legislativi che introdussero nuovi strumenti gestionali e a cui seguirono importanti esperienze in tutto il territorio nazionale (Cremaschi, 2001). Il decennio fu caratterizzato dall’introduzione di diverse tipologie di programmi integrati, promossi e gestiti da attori di livello locale (enti locali), nazionale (Ministeri) e comunitario (la stessa UE), inerenti diversi settori di intervento (sviluppo locale, assetto economico e infrastrutture, riqualificazione urbana), ma tutti agenti sulla dimensione locale, considerata la dimensione strategica di intervento.
Il complesso delle azioni integrate avviate può essere ricondotto a due grandi famiglie: quella dei programmi integrati per lo sviluppo locale e quella dei programmi per la riqualificazione e la rigenerazione urbana. A queste si aggiunge una terza categoria di programmi "ibridi", volti alla riqualificazione urbana e allo sviluppo sostenibile del territorio (Cremaschi, 2001).

I **programmi integrati per lo sviluppo locale** avviati nel nostro Paese comprendono i “Patti Territoriali” (promossi dapprima dal CNEL e poi dal Ministero del Tesoro) e i “Contratti d'area e di programma” volti ad avviare processi di ristrutturazione economica nelle aree depresse, ma anche iniziative di carattere più settoriale come i “Patti territoriali per l'occupazione” (PTO) promossi dall'UE e tutte le azioni riconducibili al Programma Comunitario “Leader” avviate dai Gruppi di azione locale (GAL).

Nello stesso periodo, a queste iniziative di scala territoriale e di valenza strutturale si affiancarono **programmi integrati (o complessi) volti a promuovere la**

[120] Comunicato stampa. Periferie: Cappochin (Architetti) “bene Commissione parlamentare” proposta di una unica responsabilità a livello governativo fa sperare in un cambio di rotta: http://www.awn.it/component/attachments/download/1732

[121] Le origini della programmazione integrata in Italia possono essere fatte risalire ai progetti pilota (Piano economico nazionale 1971-1975) e alle iniziative per lo sviluppo economico e infrastrutturale del Meridione, portate avanti in particolare dalla Cassa del Mezzogiorno (Cremaschi, 2001). Già da allora maturò la consapevolezza che per garantire una maggiore efficacia delle politiche per lo sviluppo del Paese sarebbe stato necessario adottare un approccio integrato e mettere in campo azioni organiche strettamente ancorate alle dinamiche dei diversi contesti territoriali. In altri termini, si capì l'importanza di sviluppare una politica "su misura" per il territorio, a partire dal riconoscimento delle sue caratteristiche distintive, dei punti di forza da valorizzare e dalle criticità da affrontare.

riqualificazione e la rigenerazione urbana. Si tratta di importanti iniziative promosse sia a livello centrale che comunitario.
Quelle di livello centrale comprendono:

- i "Programmi integrati", introdotti dall'art. 16 della legge 179 del 1992;
- i "Programmi di recupero urbano" (Pru), introdotti dall'ex art. 11 della legge 493 del 1993;
- i "Programmi di riqualificazione urbana" (Priu), già introdotti dall'ex art. 2 della legge 179 del 1992;
- i "Contratti di quartiere" (Cdq I e II), ultimo nato tra gli strumenti di riqualificazione urbana, per il quale si fa riferimento al decreto ministeriale del 22 ottobre del 1997.
- i" Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio" (Prusst), promossi dal Decreto Ministeriale dell'8 ottobre 1998.

Volendo essere più precisi, le prime due indicate possono essere considerate di livello regionale (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000) in quanto i programmi integrati di intervento hanno dovuto attendere la riformulazione da parte della legislazione regionale per poter essere definitivamente applicati[122], mentre gli interventi di recupero (di cui all'articolo 11 della legge 179/1992) e i programmi di recupero urbano (di cui all'articolo 11 della legge 493/1993) vennero sostenuti dalle risorse regionali di edilizia residenziale sovvenzionata.
Sebbene si sia soliti affermare che sia stata proprio la legge statale 179/1992 (la Ferrarini Botta) a segnare a tutti gli effetti l'inizio della stagione dei programmi complessi in Italia (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000), è importante ricordare che il primo documento ufficiale che formalizzò i contenuti dei programmi integrati di intervento risale alla fine degli anni '80. Si tratta della delibera CIPE del 1987, riguardante il settore dell'edilizia residenziale pubblica, nella quale si chiarì che questo tipo di programma richiedesse il coinvolgimento attivo di più soggetti e al contempo l'integrazione di più forme di finanziamento (Ricci, 1999).
In termini operativi, queste indicazioni trovarono un primo sviluppo nel "Programma straordinario di edilizia residenziale da concedere in locazione o in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato quando è strettamente necessario alla lotta alla criminalità organizzata" di cui all'art 18 della legge 203/ 1991.
Si tratta di un programma varato proprio al fine di mettere a disposizione alloggi pubblici per il personale dello Stato posto in mobilità per combattere la criminalità organizzata, nel quale è possibile rinvenire una prima forma di integrazione (Ricci, 1999; Manzo e Ghiloni, 2002) che si esplica nella «presenza di più fonti finanziarie (...); presenza di funzioni diverse di appoggio alla residenza (...) e di opere di urbanizzazione legate alla concentrazione territoriale degli interventi che si configurano come veri e propri 'pezzi di città'"» (Ricci, 1999, p. 7).
Ai programmi di intervento seguirono le successive iniziative per promuovere la riqualificazione urbana in tutto il territorio nazionale, anche per il tramite delle regioni.
Tuttavia, per poter parlare di rigenerazione urbana si dovette attendere l'avvento dei programmi di iniziativa comunitaria, che di fatto inaugurarono una fase del tutto nuova delle politiche urbane in Italia.

[122] La Corte costituzionale, con sentenza n. 393 del 7 ottobre 1992, abolì gran parte dei contenuti dell'articolo 16 in ragione del fatto che la materia di approvazione dei piani urbanistici è di competenza regionale. Dagli anni 1995-1996 riprese l'attività legislativa delle regioni in materia di programmi integrati di intervento.

I principali **programmi complessi di livello comunitario** introdotti in Italia furono:

- i "Progetti pilota urbani" (Ppu), lanciati nell'ambito della programmazione 1989-1993 e riconfermati nella successiva (Ppu II);
- il "Programma di iniziativa comunitaria Urban" (Pic Urban) programma Urban, promosso durante il ciclo di programmazione 1994-1999 e riconfermato nel sessennio 2000-2006 (Urban II), durante il quale furono promosse anche le iniziative Urban Audit e Urbact.

Questo articolato quadro di iniziative promosse nel corso degli anni '90 ha consentìto di maturare un nuovo approccio per affrontare le sfide urbane.
Se i primi programmi si proposero come principale obiettivo la riqualificazione edilizia e infrastrutturale di un ambito urbano circoscritto (settore o quartiere), col tempo gli obiettivi si estesero fino a comprendere aspetti di tipo sociale, economico e ambientale. Il passaggio dal recupero edilizio alla più complessa rigenerazione degli ambiti urbani in Italia fu supportato dalla sperimentazione della nuova metodologia introdotta dal programma di iniziativa comunitaria Urban, che si distingue fortemente dagli altri programmi complessi «per la scelta di ambiti connotati da disagio sociale e dal forte livello di integrazione fra i vari tipi di interventi che hanno come primo scopo il miglioramento dei principali fattori di criticità locale, e solo in secondo luogo di provvedere al riordino urbanistico e al riassetto fisico» (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, p. 34).
L'iniziativa Urban ha delineato i principi, gli obiettivi e la metodologia per sviluppare vere e proprie politiche urbane integrate in Italia, in un momento in cui esse risultavano insufficienti e caratterizzate da un alto grado di specificità che impediva di fatto una efficace convergenza tra politiche urbanistiche, misure per il welfare e iniziative per promuovere lo sviluppo economico (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, p. 34).
In effetti, i "programmi di rigenerazione urbana" possono essere considerati appartenenti ad una categoria intermedia in quanto volti a integrare gli obiettivi delle politiche di riqualificazione urbana, di carattere fisico, e quelli delle politiche per lo sviluppo economico e sociale, con particolare riferimento alla promozione di azioni per combattere l'emarginazione sociale. Le iniziative di livello centrale che si tende a far rientrare all'interno di questa categoria sono i Contratti di quartiere (Cdq I e II), che rappresentano le prime forme di pianificazione integrata a livello locale in Italia (Marchi e Biolchini, 2006), e i Prusst, basati su una forte integrazione tra gli obiettivi di sviluppo economico e di riqualificazione urbana, anche se hanno riguardato prevalentemente progetti complessi su scala territoriale.
I programmi complessi di livello europeo, nazionale e regionale, si caratterizzano per determinati aspetti, tra cui (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, p. 23):

- l'integrazione di risorse pubbliche e private;
- il coinvolgimento di una pluralità di funzioni e di soggetti;
- il ricorso a forme concertative e/o di partenariato;
- la semplificazione delle procedure amministrative;
- le procedure concorsuali o di selezione sulla base di avvisi pubblici per l'attribuzione dei fondi.

La principale caratteristica è ovviamente l'approccio integrato, in termini di obiettivi, tipologie di intervento, attori (rapporto tra soggetto pubblico e privato) e finanziamenti (di origine pubblica e privata).
A questo proposito, è il caso di sottolineare che i programmi di livello regionale si sono concentrati prevalentemente sul recupero edilizio e urbanistico dell'ambiente urbano, soprattutto in ragione della stessa natura delle risorse finanziate, vincolate alla programmazione ex legge 457 del 1978 (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000).
Di contro, le amministrazioni centrali ed europee hanno potuto sperimentare più efficacemente l'approccio integrato nella definizione dei programmi, introducendo obiettivi di risanamento dei siti dismessi e di recupero nei centri storici (Priu), di lotta al degrado e all'emarginazione sociale (Urban), di cooperazione transfrontaliera (Interreg), di qualità ambientale dei quartieri residenziali (Contratti di quartiere), di adeguamento infrastrutturale e sviluppo economico sostenibile di vasti territori (Prusst) (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, p. 29).
Considerata la diversità e la complessità degli obiettivi in gioco, le principali questioni che i programmi complessi dovettero affrontare riguardano:

- il rapporto tra lo strumento urbanistico tradizionale (il piano) e il programma integrato;
- il recepimento del metodo della pianificazione e programmazione integrata da parte della legislazione regionale, con tutte le declinazioni ad esso associate;
- il consolidamento e l'implementazione degli strumenti di concertazione e di programmazione negoziata per l'attuazione dei programmi integrati (Manzo e Ghiloni, 2002, p. 108).

In riferimento a quest'ultimo punto, è importante sottolineare che negli anni '80 e '90 i programmi complessi si sono potuti affermare come strumenti principe delle politiche urbane anche grazie ad alcuni traguardi raggiunti dal processo di riforma della pubblica amministrazione, che consentì di introdurre l'Accordo di programma (ex legge 142 del 1990), la Conferenza di servizi (ex legge 241 del 1990) e gli istituti della programmazione negoziata (ex art.2, comma 203 e ssg. della legge 662 del 1996), ovvero i protocolli di intesa, gli accordi di programma quadro, le intese istituzionali di programma. Tali strumenti consentirono nuove modalità di relazione tra attori pubblici e tra questi e i soggetti privati, inaugurando un periodo di riforma che va dalla legge 80/1993 ai diversi provvedimenti rientranti nella "Riforma Bassanini", fra cui la scelta di introdurre l'elezione diretta dei sindaci.

4.5.1 Gli strumenti di concertazione

La necessità riqualificare gli ambiti urbani degradati richiese non soltanto lo sviluppo di nuove politiche ma anche l'introduzione di nuovi meccanismi di regolamentazione tra i diversi attori coinvolti nei processi di trasformazione. Infatti, essendo gli obiettivi della riqualificazione urbana molto più complessi di quelli del recupero edilizio, divenne fondamentale garantire il coinvolgono di un'ampia platea di soggetti e la disponibilità di consistenti risorse finanziarie, di origine pubblica e privata. Proprio per questo negli anni '90 si svilupparono importanti meccanismi di concertazione pubblico-pubblico e pubblico-privato atti a garantire l'equilibrio tra i diversi interessi messi in gioco, l'integrazione di più fondi, una più efficace

programmazione e una semplificazione delle procedure per agevolare l'attuazione degli interventi su intere parti di città.
In realtà, le prime forme di regolamentazione del rapporto tra soggetti pubblici e operatori privati possono essere fatte risalire alla disciplina delle "convenzioni" tra comuni e soggetti attuatori delle trasformazioni urbane che la legge n.765 del 6 agosto 1967 ("legge ponte") introdusse come meccanismo alla base dell'autorizzazione dei piani di lottizzazione[123] (Storchi, 2001).
Una considerevole implementazione di tali contenuti avvenne nel corso degli anni '70, il decennio che ha visto affermarsi nel nostro Paese la stagione del recupero del patrimonio edilizio esistente. Infatti, già la legge n. 10 del 28 gennaio 1977 e la legge n. 457 del 5 agosto 1978 regolavano uno scambio tra Comune e operatori privati, anche se circoscritto alle politiche abitative. Tali forme di convenzionamento vennero messe in atto nell'esperienza del piano particolareggiato del Comune di Bologna per promuovere la conservazione dei caratteri tipologici delle aree urbane centrali e la salvaguardia del tessuto sociale[124].
Tuttavia, queste prime forme di regolamentazione del rapporto tra pubblico e privato riconoscevano al soggetto pubblico un ruolo centrale nella definizione dei contenuti dell'accordo, che subordinava il rilascio delle autorizzazioni all'operatore privato solo sulla base della preventiva accettazione di impegni da parte dello stesso. Per questo, Storchi (2001, p. 97) affermare che «più che in un rapporto di concertazione ci troviamo all'interno di un modello autoritativo nel quale il soggetto pubblico interpretando la domanda sociale, compresa quella privata, fornisce ad esso le risposte sul piano urbanistico ed ambientale, infrastrutturale e finanziario, lasciando al privato lo spazio di poter collaborare all'attuazione del programma così definito».
Di fatto, si era ancora lontani dalla logica della concertazione, la quale invece prevede un modello negoziale all'interno del quale obiettivi e azioni di piani e programmi vengono definiti dal soggetto pubblico in partnership con il soggetto privato. Infatti, nei meccanismi di concertazione che caratterizzano gli strumenti per la riqualificazione urbana, il privato diviene partner attivo del processo, condividendo assieme al pubblico obiettivi e finalità di un progetto, legato tuttavia

[123] L'art. 8 della legge ponte precisa i contenuti dell'accordo ai fini dell'autorizzazione comunale. In particolare, la concessione prevede:
«1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2;
2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni;
3) i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata la esecuzione delle opere di cui al precedente paragrafo;
4) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione» (art. 8).
[124] La convenzione, prevista dalla legge sulla casa, prevedeva una serie di impegni da entrambe le parti sottoscriventi (Cervellati, Scannavini e De Angelis, 1977): la definizione del finanziamento pubblico, il rialloggio mediante sosta volontaria degli inquilini e dei proprietari residenti all'interno delle case parcheggio predisposte, la garanzia di continuità di un canone equo al reddito dell'inquilino e all'entità dei lavori di restauro e di risanamento. La convenzione proposta nel piano di Bologna contemplava prestiti a lungo termine con particolari agevolazioni ai privati, a condizione che rispettassero le regole tecniche e sociali fissate nelle norme di intervento.
L'attuazione del piano PEEP mediante lo strumento della convenzione richiese la definizione di un programma di intervento pubblico per realizzare le "cose parcheggio" nei comparti individuati per l'avvio delle operazioni di risanamento e la stessa applicazione della convenzione. L'amministrazione comunale varò un programma di investimenti pubblici di ripristino e di restauro di edifici per quasi 7000 milioni con fondi comunali e statali e dell'ente GESCAL.

alla presa in carico di impegni e responsabilità. Sono esemplificative di questo rinnovato approccio due forme di accordo nate all'inizio degli anni '90: l'Accordo di programma (introdotto dall'art. 17 della ex legge n. 142 dell'8 giugno 1990), e la Conferenza dei servizi (introdotta dall'art. 14 della ex legge n. 241 del 7 agosto 1990).

L'**accordo di programma** viene ancora oggi utilizzato per definire e attuare programmi di intervento che richiedono la partecipazione e l'azione concordata di più enti pubblici (comuni, province, regioni, Stato, altri enti)[125].

Esso si basa su una dichiarata convergenza di obiettivi e interessi e ha come suo elemento sostanziale il trasferimento o l'acquisizione di finanziamenti pubblici destinati a particolari interventi. Sulla base dell'accordo stipulato tra tutti i soggetti interessati, è contemplata anche la modifica degli strumenti urbanistici vigenti qualora ritenuta necessaria per l'attuazione degli obiettivi prefissati.

La **Conferenza dei servizi** invece[126], è stata introdotta per snellire le procedure di approvazione di progetti o programmi. Si tratta di un meccanismo tutto interno alla pubblica amministrazione: essa prevede la convocazione congiunta di tutti i soggetti interessati, nello specifico quelli coinvolti nell'iter di approvazione, al fine di velocizzare il procedimento per rilascio di autorizzazioni, atti, licenze e permessi necessari all'avvio degli interventi.

A differenza dell'accordo di programma, che riguarda principalmente la fase programmatica e di definizione degli interventi, l'istituto della conferenza dei servizi non introduce soluzioni innovative in termini di pratiche di negoziazione. Il suo principale scopo è infatti quello di raggiungere il consenso di tutti i soggetti coinvolti ma solo a valle della fase di definizione del progetto.

Sebbene tali istituti sono stati introdotti per coordinare tutti i soggetti coinvolti nella promozione dei programmi complessi e soprattutto per snellire le procedure per la loro attuazione, le esperienze di riqualificazione urbana hanno messo in luce alcuni nodi da risolvere nel rapporto tra pubblico-privato, nell'ottica di rivedere il ruolo "centralizzante" assegnato al soggetto pubblico.

Una prima revisione di questi strumenti è stata avviata alla fine degli anni '90 con la legge n. 127 del 15 maggio 1997 e, successivamente, con la legge n. 340 del 2000. Esse hanno contribuito a snellire il processo di svolgimento delle conferenze di servizi e quello della stipula degli accordi di programma, per i quali è stata determinata la validità anche in assenza della volontà unanime di tutti i soggetti interessati.

La legge n. 127/1997 è molto importante anche perché ha istituito per la prima volta nell'ordinamento giuridico del nostro Paese le **Società di trasformazione urbana** (art. 17), oggi disciplinate dall'art. 120 del decreto legislativo n. 267 del 13 agosto 2000 (Testo unico degli enti locali)[127].

---

[125] L'accordo di programma è ora disciplinato dall'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

[126] La disciplina della conferenza di servizi è stata riformata dall'art. 1, comma 1 del D.Lgs n. 127 del 30 giugno 2016, in attuazione dell'art. 2 della legge n. 124 del 7 agosto 2015.

[127] «1. Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica.

2. Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune.

Con questo strumento, per altro in linea con i contenuti della riforma delle autonomie locali[128], si cercò di assicurare operatività alle operazioni di trasformazione e riqualificazione urbana più complesse rispetto a quelle gestibili attraverso il ricorso agli istituti precedentemente introdotti[129].
Infine, assieme all'accordo di programma e alla conferenza dei servizi, nella categoria degli strumenti di concertazione pubblico-pubblico e pubblico-privato, sono stati introdotti anche gli istituti della programmazione negoziata (ex art.2, comma 203 e ssg. della legge 662 del 1996), ovvero i **protocolli di intesa, gli accordi di programma quadro, le intese istituzionali di programma**.
Sono istituti attraverso i quali il soggetto pubblico riconosce all'operatore privato il "giusto profitto d'impresa", da valutare sulla base di analisi costi-ricavi, dell'utilizzo dei beni da realizzare, degli oneri di urbanizzazione e di gestione per il tempo di validità dell'accordo, al fine di garantire la reciproca convenienza delle operazioni.
Questi importanti meccanismi hanno permesso di attuvare i programmi complessi in Italia nel corso degli anni '90 e ancora oggi supportano il processo di trasformazione urbana nel territorio nazionale.

4.6 L'attuazione dei programmi complessi di iniziativa comunitaria in Italia

Come precedentemente affermato, nel corso degli anni '90 in Italia vennero introdotti diversi programmi integrati volti dapprima a promuovere la riqualificazione delle aree urbane e, successivamente, a perseguire i più complessi obiettivi della rigenerazione urbana.
Quando si parla di rigenerazione urbana ci si riferisce a quelle iniziative che, facendo proprio l'approccio integrato, intendono garantire il miglioramento delle condizioni fisiche, ambientali, sociali ed economiche di aree e territori degradati o in declino. In effetti, tema trasversale di molte iniziative di rigenerazione urbana è quello dell'inclusione sociale, specie in contesti multietnici, che si esplica nella sedimentazione di pratiche di convivenza civile e di condivisione di spazi collettivi, ma anche nella promozione di iniziative imprenditoriali.
Un importante stimolo per la diffusione dei programmi integrati in Italia è arrivato dall'UE, che sin dagli anni '80 ha messo al centro della sua agenda politica la questione urbana, incentivando i vari Paesi a definire strategie e azioni per

3. Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione.
4. I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti» (art. 120).

[128] L'articolo 22 della legge 142/1990 afferma che:
«I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:
a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati» (art. 22, comma 3).

[129] Si ricorda che per operazioni complicate per via della frammentazione delle proprietà immobiliari, è possibile ricorrere alla forma del consorzio o del comparto edificatorio (art. 23, legge n. 1150/1942).

promuovere lo sviluppo sostenibile delle città e dei territori (Cremaschi, 2001; Cremaschi, 2003; Mastropietro, 2013). Come si discute nei prossimi paragrafi, l'esperienza italiana delle due più importanti iniziative comunitarie degli anni '90 rivolte direttamente alle città - i Progetti pilota urbani (Ppu I e II) e i Programmi di iniziativa comunitaria (Urban I e II) - presenta peculiarità che la distinguono dalle applicazioni avvenute in altri Paesi europei (Cremaschi, 2003; Mastropietro 2013).

4.6.1 I Progetti pilota urbani (Ppu I e Ppu II)

I Progetti pilota urbani (Ppu) costituiscono la prima iniziativa europea esplicitamente rivolta alle città, in particolare alle aree urbane in crisi, all'interno della quale l'UE ha dato modo di sperimentare il principio della progettazione integrata (Cremaschi, 2003; Mastropietro 2013).
I Ppu sono stati promossi e finanziati nell'ambito delle Azioni innovative del Fondo europeo di sviluppo regionale (art. 10 Reg. CE 2081/92 FESR), sulla base di studi precedentemente promossi dalla Commissione per rilevare i principali problemi presenti nelle città europee (Mastropietro 2013). Le analisi evidenziarono da un lato il fenomeno della perdita di popolazione dei grandi centri metropolitani e della polarizzazione sociale ed economica, dall'altro il degrado urbanistico-edilizio di determinati quartieri all'interno delle città.
Tali criticità contribuirono a definire le linee di azione dei Ppu, promossi con lo scopo di contrastare il processo di degrado fisico della struttura urbana, rendere le città più vivibili e, di conseguenza, arrestare il fenomeno di de-urbanizzazione in corso. Non a caso, il bando richiese lo sviluppo di progetti innovativi che sperimentassero **l'approccio integrato *area-based*** per affrontare le problematiche urbane, considerato dalla Commissione un requisito fondamentale.
La prima stagione dei Ppu (1989-1993), a cui partecipato quasi tutte le grandi capitali europee, interessò 33 città in 11 stati membri. La seconda invece (1997-1999) fu attuata in 26 città di 14 stati membri.
L'iniziativa si basava sulla **costruzione di partenariati** per reperire le adeguate risorse finanziarie. Infatti, i Ppu garantivano la copertura del 75% dei costi complessivi dei progetti sviluppati nelle aree obiettivo 1, e del 50% nelle zone obiettivo 2. Nel periodo 1989-1999 la Commissione destinò a tali programmi 164 milioni di euro nell'ambito delle azioni innovative del Fondo europeo di sviluppo regionale. Infatti, i Ppu riguardarono progetti di innovazione urbana in ambito sociale, economico e ambientale (anche se su scala ridotta rispetto ai progetti Urban) che consentirono di avviare importanti interventi di rivitalizzazione delle aree urbane e di sperimentare l'approccio integrato e partecipativo.
L'approccio integrato area-based promosso dall'UE prevedeva lo sviluppo di una pluralità di azioni su determinate parti della città, in grado di affrontare la multidimensionalità delle problematiche e delle criticità dell'area. La costituzione di partenariati tra soggetti pubblici e operatori privati invece, avrebbe garantito la condivisione del progetto con i cittadini e i vari stakeholders locali, nonché una maggiore disponibilità finanziaria per l'attuazione degli interventi.
Altro aspetto molto importante dei Ppu, che divenne comune alle successive iniziative comunitarie, riguarda la scelta di **aggiudicare i fondi su base concorsuale**, stimolando in tal modo la competitività tra le città.
Le città italiane vincitrici del primo e del secondo bando dei Progetti pilota urbani (1990-1993; 1997-1999) furono Venezia e Genova, seguite da Torino, Milano,

Napoli e Brindisi. Tra queste, solo le due città meridionali di Napoli e Brindisi ricadevano all'interno delle zone obiettivo 1.
Il nostro Paese accolse con grande favore l'iniziativa comunitaria se si considera che presentò ben 119 proposte progettuali in occasione del secondo bando dei Ppu, su un totale di 503 proposte pervenute a Bruxelles.
In effetti, è evidente che in un contesto come quello italiano, nel quale non erano ancora state sperimentate iniziative di tipo integrato e area-based, tali programmi hanno costituito reali opportunità di sviluppo e finanziamento.
L'esperienza dei Ppu consentì di applicare principi e orientamenti comunitari per lo sviluppo e la gestione delle aree urbane, maturare nuove modalità progettuali e modelli organizzativi all'interno delle stesse pubbliche amministrazioni, sviluppare capacità per la presentazione di candidature vincenti. Non è un caso che quasi tutte le città italiane che esordirono in questa competizione furono protagoniste anche nella prima o nella seconda stagione del successivo programma Urban.
Tra le principali considerazioni avanzate in merito all'applicazione dei Ppu in Italia si segnala la prevalente partecipazione delle grandi città, ovvero di quei centri urbani dotati di capacità istituzionali e strutture amministrative necessarie per sviluppare proposte innovative tali da concorrere in una competizione internazionale. In effetti, delle 6 città italiane vincitrici delle due stagioni di Ppu, 5 erano capoluoghi regionali. Tale aspetto venne preso in considerazione nella definizione delle successive iniziative comunitarie, che cercarono di estendere la partecipazione alle città medio/grandi e ai piccoli centri.
Una particolarità dei Ppu avviati in Italia riguarda la scelta dell'ambito e delle tipologie di intervento. Infatti, la maggior parte delle città scelsero di intervenire nei **centri storici**, ad eccezione di Milano e Brindisi che incentrarono il progetto in un quartiere periferico. Tra i progetti degni di nota si segnalano quelli proposti dalle città di Genova (*Civis: sistema osservatorio urbano permanente*), Venezia (*Thetis: centro tecnologico marino*) e Torino (*The Gate: living not leaving*) (Mastropietro, 2013). I primi due misero in atto una serie di interventi che consentirono di avviare un processo di rigenerazione degli ambiti storici, anche grazie al fatto che accanto alla riqualificazione delle strutture architettoniche di pregio, formularono proposte per l'inserimento in esse di funzioni innovative per il rilancio economico dell'area.
Altro aspetto rilevante di queste esperienze riguarda la capacità mostrata dalle città di **inserire i progetti comunitari all'interno di più ampie strategie di rigenerazione urbana concernenti l'intera compagine urbana**. In particolare, a Genova il Ppu è diventato parte integrante del più complesso progetto di riqualificazione del centro storico, mentre a Torino ha costituito un primo tassello del Progetto Periferie[130] avviato dal Comune.
Accanto alle buone pratiche, si sono verificate anche esperienze meno virtuose. Esse coincidono con le iniziative portate avanti da quelle città che non svilupparono pienamente i principi della progettazione integrata d'area (Mastropietro, 2013). La città di Brindisi per esempio, concentrò il progetto sugli spazi della città storica con il principale obiettivo di riqualificare gli ambiti degradati aventi potenzialità turistica, secondo una tendenza comune a diverse città meridionali nei programmi Urban. Mentre le proposte presentate dalla città di Milano (*Servizi e tempo per gli anziani e le famiglie*) e Napoli (*Piazze telematiche per la città*) si caratterizzarono rispettivamente per essere l'uno un progetto di riqualificazione edilizia finalizzato all'inserimento di servizi socio-assistenziali, l'altro un progetto troppo settoriale.

[130] http://www.comune.torino.it/rigenerazioneurbana/documentazione/periferie9705.pdf

Per concludere, l'attuazione dei Ppu in Italia si è distinta per la scelta degli ambiti di intervento, che nella maggior parte dei casi hanno coinciso con i centri storici o comunque con quelle parti di città a valenza storico-culturale e con grande potenziale di sviluppo economico, interessando solo in alcuni casi ambiti periferici o caratterizzati da forte degrado fisico, sociale e economico (Mastropietro, 2013). Inoltre, alcune città hanno dimostrato notevoli capacità di integrazione dei programmi con gli obiettivi e le politiche di scala locale.
Infatti, in città come Genova, Venezia e Torino, l'iniziativa dei Ppu ha permesso di avviare virtuosi processi di rigenerazione urbana degli ambiti storici, andando oltre le operazioni di mero recupero fisico per andare a definire misure per lo sviluppo economico e sociale. Nelle città di Milano e Napoli invece, la mancata integrazione degli interventi determinò una certa marginalità dell'iniziativa in rapporto alle dinamiche del più vasto contesto urbano (Mastropietro, 2013).
Secondo l'analisi di Santangelo (2000, p.108) «i Ppu che meglio hanno interpretato il concetto di approccio integrato, hanno sempre promosso iniziative sociali e culturali, ma imponendo come fulcro dell'azione il rilancio dell'economia dell'area». Al contempo possono considerarsi fallimentari i progetti monotematici che si sono focalizzati su una sola linea di intervento, o ancora quelli che hanno considerato questa importante iniziativa comunitaria più come un'opportunità per la realizzazione di opere pubbliche, secondo una forma tradizionale di bando di finanziamento, che non come un'opportunità per rigenerare intere parti di città dal punto di vista fisico, sociale ed economico.

4.6.2 Il Programma Urban I

Avviato dalla Commissione nel 1994 (Ce 94/C 180/02), il programma Urban rappresenta la più importante iniziativa comunitaria rivolta direttamente alle città, per complessità di obiettivi proposti, per il budget finanziario destinato, per il numero di città coinvolte e per le diverse tipologie di ambiti urbani interessati (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000; Cremaschi, 2003; Mastropietro 2013).
Il programma Urban rientra nell'ambito dei Programma di iniziativa comunitaria (Pic) finanziati all'interno del ciclo di programmazione 1994-1999 con una quota pari al 9% della dotazione dei fondi strutturali, circa 900 milioni di euro (Ce, 2000), ridotta al 5% nel periodo 2000-2006, durante il quale è stata lanciata la seconda stagione del programma (Urban II).
Partendo dagli obiettivi che promossero i Ppu, Urban si propose di intervenire nelle aree urbane in crisi affrontando in maniera integrata e innovativa i problemi legati all'emarginazione sociale, alla precarietà economica, al degrado della struttura urbana e alla carenza di infrastrutture, all'interno di una più ampia prospettiva di riformulazione delle politiche pubbliche[131].
Gli obiettivi alla base del programma possono essere così riassunti (Mastropietro, 2013):

- favorire la coesione sociale ed economica attraverso l'adozione di modelli di sviluppo urbano sostenibile;

[131] Si ricorda che i temi della povertà e della segregazione sociale, posti dall'UE al centro della questione urbana, erano già stati affrontati attraverso l'iniziativa dei Progetti pilota urbani (Ppu), e del Programma contro la povertà. Inoltre, essi furono trovarono ampio spazio nelle politiche urbane di alcuni Paesi europei già dagli anni '60 (Cremaschi, 2003).

- adottare un approccio integrato e *area-based* per affrontare in maniera comprensiva la molteplicità dei problemi presenti nelle aree urbane in crisi;
- promuovere la costruzione di partnership verticali (tra soggetto pubblico e privato) per garantire la partecipazione progettuale e finanziaria, e la costruzione di partenariati orizzontali (tra città) per lo scambio di buone pratiche.

La volontà della Commissione di promuovere un approccio integrato area-based fu evidente anche dalla scelta di finanziare i programmi Urban per l'82% con i fondi Fesr e per il 18% con i fondi Fse.
Il programma Urban cercò di garantire l'ampia partecipazione delle città, aprendosi anche a quelle realtà rimaste ai margini nel corso delle precedenti iniziative. Esso infatti si rivolse alle città grandi e medie, ovvero a quei centri urbani con una popolazione di almeno 100.000 abitanti.
Per quanto riguarda le caratteristiche degli ambiti urbani, la Commissione individuò come "zone bersaglio" i «**quartieri urbani territorialmente delimitati,** oppure unità amministrative costituite (borgo, comune, frazione), situate in zone densamente popolate e caratterizzate da un numero minimo di abitanti, alto tasso di disoccupazione, tessuto urbano disgregato, precarietà di alloggi e mancanza di servizi sociali» (Ce, 1994, § 10).
Durante la prima fase del programma furono finanziati 118 progetti in altrettante città europee. I criteri di selezione delle proposte favorirono le aree urbane ricadenti nei territori più svantaggiati. Infatti, tra le città vincitrici, il 57% ricadevano nell'Obiettivo 1 (promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo), il 27% nell'Obiettivo 2 (promozione della riconversione economica nelle regioni più colpite dalla crisi industriale), mentre le restanti appartenevano a zone fuori obiettivo.
Ciascun programma venne finanziato con risorse di origine comunitaria, comunale e privata. Dunque, anche in questo caso si richiese alle amministrazioni locali di **costituire partenariati** per garantire adeguate risorse finanziarie e di attivare forme di compartecipazione pubblico-privata finalizzate all'avvio di nuove attività e al recupero delle strutture di supporto alle stesse attività promosse.
La prima stagione dei programmi Urban fornì importanti contributi alla sperimentazione delle politiche per la rigenerazione urbana.
Una delle principali novità introdotte fu quella di attribuire un ruolo di primo piano alle città, chiamate a confrontarsi su obiettivi, approcci e modalità di intervento nello scenario europeo e a concorrere per ottenere le risorse finanziarie, riconoscendo dunque l'importanza delle stesse politiche per la città, che la Commissione da tempo eleva quasi al rango della politica regionale (Cremaschi, 2003).
Essendo indirizzata direttamente alle città, l'iniziativa affidò un modesto ruolo alle regioni e un ruolo di coordinamento allo Stato.
Inoltre, la richiesta di adottare l'**approccio integrato** per affrontare i problemi delle aree urbane, costituì un importante banco di prova per le città in materia di governo del territorio, chiamate a adottare nuove modalità di programmazione e azione.
Infine, la volontà di realizzare progetti concreti e attivare processi virtuosi in ambito locale e a grande valenza dimostrativa, portò ad individuare nella **dimensione del "quartiere"** la scala di intervento più efficace per una corretta gestione del processo, una migliore integrazione tra gli obiettivi e un maggiore coinvolgimento dei diversi attori locali (parti sociali, soggetti privati) (Cremaschi, 2003).

Una criticità da attribuire alla prima esperienza Urban riguarda la genericità o elasticità dei criteri forniti dalla Commissione per l'individuazione delle **zone obiettivo**, che generò differenti interpretazioni nei vari Paesi e di conseguenza l'applicazione di Urban in situazioni differenti tra loro e alle volte distanti dallo stesso modello di "**quartiere in crisi**" inteso dall'UE (Mastropietro, 2013).
Infatti, sebbene prendesse in considerazione i diversi fattori che concorrono a determinare la condizione di crisi di un quartiere, la Commissione non fornì indicatori quantitativi che indicassero più precisamente le soglie di riferimento per la pluralità dei fenomeni individuati. Quindi, i Paesi europei formularono diverse interpretazioni del concetto di area degradata: non si trattò tanto di una manchevolezza delle città nell'individuare le zone obiettivo quanto piuttosto della dimostrazione che la geografia del disagio urbano e la percezione della gravità dei problemi del degrado e dell'esclusione sociale assumono particolari connotati in relazione al contesto socio-politico territoriale (Cremaschi, 2003). In particolare, emerse chiaramente come nei Paesi nordeuropei i progetti Urban si concentrarono prevalentemente nelle aree centrali delle città (*inner cities*) caratterizzate dalla concentrazione di popolazione molto povera, nei quartieri di edilizia economica popolare ma anche nei villaggi industriali e minerari oramai in fase di declino. Nei Paesi latini invece, l'iniziativa riguardò principalmente i centri storici soggetti a fenomeni di spopolamento e abbandono[132].
La varietà degli ambiti di intervento è anche una conseguenza della scelta di affidare allo Stato un ruolo centrale nella selezione delle proposte[133]. Si trattava di una scelta obbligata se si considera che a livello comunitario si aveva ancora una scarsa conoscenza delle problematicità delle aree urbane dei diversi contesti nazionali[134].

Nel nostro Paese l'introduzione del programma Urban rappresentò un avvenimento importantissimo che richiese alle amministrazioni locali capacità tecniche, progettuali e amministrative che non tutte avevano ancora maturato:

«L'impatto iniziale di alcune amministrazioni fu fortissimo. Nonostante alcuni episodici casi di maggiore coscienza del quadro europeo che si veniva formando, le amministrazioni italiane nel 1994 affrontarono l'occasione del primo Programma

[132] Più precisamente, dal rapporto di valutazione delle esperienze dei programmi Urban (GHK, 2003) emerse che 45 progetti interessarono ambiti urbani periferici, 38 le aree centrali e 23 i centri storici. La tipologia "Aree Periferiche" venne scelta in prevalenza dalla Spagna e dalla Francia, mentre le "Inner City" costituirono la zona di intervento privilegiata dei programmi sviluppati dalla Germania e dal Regno Unito. Infine, il Centro storico fu scelto prevalentemente dall'Italia (Mastropietro, 2013).
[133] La modalità di bando proposta alle città per concorrere al finanziamento ha contribuito allo sviluppo di una molteplicità di approcci nei vari contesti (Mastropietro, 2013). Il programma Urban affidò ai singoli stati la responsabilità di individuare le zone di crisi, sulla base dei criteri suggeriti dalla Commissione e dei dati relativi alla condizione dei contesti nazionali. Si tratta di una scelta dovuta alla mancanza di dati statistici condivisi a livello comunitario, relativi ai livelli di qualità della vita nelle aree urbane. Ogni stato dunque selezionò le iniziative proposte sulla base delle proprie strategie e tipologie di bando adottate (GHK, 2003, p. 15, 16). Le principali tipologie di bando lanciate dai Governi nazionali furono: il "bando aperto" *(Open Call)*, che consentiva a tutte le città di presentare proposte che il Governo avrebbe giudicato in base ai criteri indicati dalla Commissione; il "bando ristretto con competizione" *(Restricted Call with competition)*, dove erano gli stessi Governi nazionali a invitare determinate città a partecipare e a selezionare i progetti pervenuti; il "bando ristretto senza competizione" (*Restricted Call without competition, following analysis at the member state level*), adottato dagli stati membri più piccoli, dove il governo nazionale invitava direttamente le città a sottoscrivere la proposta, quasi certamente vincitrice vista la scarsa concorrenza.
[134] A questo proposito, l'UE sul finire degli anni '90 lanciò l'iniziativa *Urban Audit* con l'obiettivo di disporre una metodologia di valutazione dei livelli di qualità della vita nelle città europee.

Urban rifacendosi a ciò che avevano conosciuto sino ad allora, interventi per lo più del tutto riferiti alla dimensione fisica della città. La durezza dello scontro con i funzionari nazionali ed europei incaricati della valutazione dei programmi, i quali chiedevano invece per la prima volta in sede preliminare un'integrazione fra le diverse dimensioni dell'intervento pubblico con le trasformazioni private, fu quindi talmente forte che varie amministrazioni recedettero dalla presentazione stessa delle proposte. In altri casi, grazie anche alle figure personali di alcuni tecnici dell'amministrazione, fu invece possibile giungere a una corretta formulazione dei programmi (...)» (Ombuen, Ricci e Segnalini 2000. p. 187, 188).

La generale condizione deficitaria nella gestione di questo tipo di programmi complessi dipese dalla particolare struttura amministrativa organizzata per settori di intervento e che ha prodotto negli anni politiche di natura settoriale legate a precisi canali di spesa. Una realtà questa, fortemente in contrasto con l'obiettivo di Urban di favorire l'integrazione all'interno degli stessi ambiti amministrativi e quindi delle diverse misure di natura economica sociale e ambientale.
I rapporti di valutazione stilati per la Commissione in merito all'esperienza delle due stagioni del programma Urban misero in luce la specificità dell'esperienza italiana nel panorama europeo. Infatti, essa si caratterizzò per le modalità adottate per selezionare le proposte progettuali e attuare e gestire di programmi, così come per la strategia e l'approccio adottato nella scelta degli ambiti urbani e delle tipologie di intervento (Mastropietro, 2013). L'iniziativa costituì l'occasione per affrontare i problemi delle aree urbane in maniera innovativa, a partire dall'organizzazione di una struttura decisionale e amministrativa adeguata alla promozione, implementazione e gestione di programmi complessi[135].
Dei 900 milioni di euro che la Commissione destinò alla prima stagione di Urban, 174 furono destinati all'Italia (Ce, 2000). A questi si aggiunsero i capitali pubblici e privati che riuscì a mobilitare l'iniziativa. Urban I interessò 16 città italiane, di cui 12 del Mezzogiorno, tutte capoluoghi di provincia: Genova, Venezia, Trieste, Roma, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Reggio Calabria, Palermo, Siracusa, Cosenza, Cagliari, Catania.
In merito agli aspetti caratterizzanti l'esperienza italiana, è importante soffermarsi sulla modalità operativa prescelta per far concorrere le città al finanziamento comunitario.
Il tipo di bando adottato dall'Italia può essere ricondotto a quello che il rapporto di valutazione di Urban I (GHK, 2003) definiva come "**bando ristretto con competizione**" *(Restricted Call with competition)*, nel quale sono i governi nazionali a invitare determinate città a partecipare e ad effettuare la selezione sulla base delle proposte pervenute. A tal proposito, lo Stato italiano istituì una commissione presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, composta dai rappresentanti dei Ministeri direttamente o indirettamente coinvolti (Industria, Tesoro, Lavoro, LLPP, Istruzione, Beni Culturali, Interni). Quest'organismo svolse un ruolo fondamentale già da prima della pubblicazione del bando in quanto operò una preselezione delle città da far concorrere all'iniziativa e fornì loro supporto tecnico per la definizione dei progetti. La preselezione fu condotta sulla base dei criteri segnalati dalla CE: la commissione ministeriale dovette tener conto delle indicazioni del bando Urban, che prevedeva il coinvolgimento di un numero ristretto

[135] A questo proposito, è interessante notare che Paesi come l'Inghilterra avevano già sperimentato i programmi *area-based*. Proprio su questa consolidata tradizione vennero impostati i programmi Urban, adottando quindi precisi criteri di selezione e precise modalità di gestione (Mastropietro, 2013).

di città (10-15 per l'Italia) con una popolazione di oltre 100.000 abitanti, e della linea strategica del Fesr, che prevedeva l'assegnazione del 70% delle risorse alle regioni del Sud Italia.
La fase di attuazione e gestione del programma Urban a livello centrale venne affidata alla Direzione Generale del Coordinamento Territoriale del Ministero delle Infrastrutture, che guidò l'implementazione dei progetti fino al termine del programma (dicembre 2001).
Il programma suscitò molto interesse da parte delle amministrazioni locali, al punto che 9 città presentarono la loro proposta al governo nazionale pur non essendo state invitate dalla commissione ministeriale a partecipare al bando.
Considerata la poca chiarezza da parte della Commissione in merito alla definizione dei criteri di ammissibilità delle proposte progettuali da seguire nei vari contesti nazionali, l'applicazione di Urban in Italia produsse progetti talmente eterogenei da rendere la selezione troppo difficile, al punto da dover optare per una selezione negoziata tra la Commissione e il governo nazionale (Mastropietro, 2013).
In mancanza di indicazioni univoche, le amministrazioni locali svilupparono proposte rispondenti alle determinate caratteristiche del contesto.
Uno degli aspetti più caratterizzanti del PIC Urban in Italia riguarda proprio la strategia adottata nella scelta dell'ambito urbano sul quale sviluppare il progetto, così come la tipologia di intervento da promuovere.
Secondo il rapporto di valutazione stilato per la Commissione (GHK, 2003), l'Italia e la Spagna furono gli unici Paesi ad aver scelto come ambito di intervento i **centri storici**. Ben 9 dei 16 programmi italiani ammessi interessarono i nuclei storici[136]. Si tratta dei progetti presentati dalle città di Bari, Catania, Catanzaro, Lecce, Napoli, Palermo, Salerno, Siracusa, Trieste (quasi tutte città del Sud). Le proposte di Cagliari, Genova, Reggio Calabria e Roma interessarono invece aree periferiche o quartieri ex industriali, mentre quella di Cosenza riguardò un'area mista.
Considerando che già in occasione dei Ppu le città italiane optarono in maggioranza per avviare interventi sui centri storici, la scelta di questo determinato ambito urbano come zona bersaglio dei programmi di iniziativa comunitaria si conferma come un elemento fortemente tipizzante del PIC Urban in Italia (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000; Cremaschi 2003; Mastropietro, 2013).
Tale approccio è espressione della condizione di crisi delle aree urbane italiane dell'epoca, in particolare di quelle del sud, molto diversa da quella rinvenibile nelle realtà inglesi, francesi o olandesi. In queste ultime, la presenza di fenomeni di polarizzazione del degrado fisico, economico e sociale in determinate parti della città portò a sperimentare programmi *area-based* molto prima che in Italia.
In effetti, come nota Cremaschi (2003), notevoli differenze si riscontravano già nella stessa concezione di "segregazione" urbana e sociale, mentre l'espressione "aree di crisi" appariva più congeniale a descrivere i fenomeni di degrado rinvenibili nei Paesi nordeuropei piuttosto che a identificare le situazioni caratterizzanti il contesto italiano. Sempre Cremaschi (2003) osserva che nel nostro Paese la distinzione fra "aree di crisi" è complicata già in partenza, specie nel Mezzogiorno, dove la crisi urbana non attanaglia solo singoli quartieri o zone urbane ma alle volte rappresenta una condizione strutturante di intere città e regioni. All'epoca dell'avvio di Urban I

[136] Più precisamente, si tratta di 6 centri storci di città medio-piccole con problemi di spopolamento, di cui 5 di città meridionali; 4 centri storici di città meridionali molto popolati e di importanza strategica per l'intero contesto urbani; 4 aree periferiche con le varie declinazioni del caso (periferia compatta e prevalentemente di edilizia popolare, edilizia minore, edificato diffuso); infine due quartieri ex operai in fase di declino (Cremaschi, 2001).

la condizione di precarietà della popolazione era talmente diffusa da porre in primo piano le esigenze di sviluppo dell'intero territorio, attribuendo ruolo secondario ad aspetti riguardanti la componente spaziale del disagio, seppur in certi casi ben localizzato. Diversa la situazione delle città del centro-nord e delle aree metropolitane del nord ovest, dove iniziavano a verificarsi fenomeni di polarizzazione di povertà e degrado urbano più pronunciati.
I centri storici del Mezzogiorno avevano subito processi di abbandono e degrado tali da renderli l'obiettivo privilegiato dei programmi Urban I. Tuttavia, lo stato di crisi di queste aree non fu l'unico fattore ad incidere nella scelta. Infatti, seppur degradati, i nuclei storici continuavano ad essere considerati come ambiti urbani di grande valore sia per la presenza di un consistente patrimonio architettonico che per la strategicità della localizzazione nella compagine urbana (Mastropietro, 2013).
In molti casi, più che la dimensione del "quartiere" le città italiane scelsero interi settori urbani, o addirittura più parti di città, al fine di incidere concretamente sulla riorganizzazione urbana. Inoltre, la scelta delle aree venne fatta non tanto sulla base della gravità dei problemi ma rispetto a criteri di strategicità localizzativa e, spesso fu condizionata da fattori esterni, fra cui la presenza di materiali progettuali già in possesso dell'amministrazione locale (Cremaschi, 2003). In effetti, la maggior parte delle città italiane escluse situazioni di eccezionale emergenza come i quartieri di edilizia residenziale pubblica (tipologia prescelta più dalle città nordeuropee, oltre che essere una delle principali aree di azione dell'iniziativa comunitaria).
Dunque, i programmi Urban offrirono l'occasione per avviare importanti processi di riqualificazione, più che di rigenerazione, degli ambiti storici degradati, con l'obiettivo di **valorizzare un patrimonio edilizio e urbano di grande potenzialità e renderlo adatto ad accogliere nuove funzioni di tipo turistico, culturale, commerciale e artigianale** (Mastropietro, 2013).
A questo proposito, altro aspetto messo in luce dal rapporto di valutazione stilato per la Commissione (GHK, 2003) riguarda il fatto che l'Italia, più di altri Paesi, promosse l'avvio di **progetti "bandiera"** volti a lasciare un segno visibile del processo di rinnovamento urbano e ad ottenere il consenso della popolazione locale. In effetti, alla scelta di concentrare le azioni dei programmi principalmente in ambiti storici e meno in quartieri periferici in crisi, seguì la predominanza di **interventi volti alla riqualificazione a scala edilizia e urbana**, a scapito delle iniziative di carattere sociale. I progetti riguardarono interventi di manutenzione e rinnovo dell'edilizia esistente, adeguamento e sviluppo delle reti infrastrutturali e miglioramento del sistema di trasporto pubblico, valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, incremento dell'offerta di servizi pubblici e privati e realizzazione di spazi pubblici e attrezzature collettive[137].
Questi dati esprimono un elemento di forte criticità del PIC Urban in Italia, ossia **l'incapacità di adottare un approccio realmente integrato** per affrontare la questione urbana, così come previsto dall'Europa. L'Italia adottò un approccio settoriale «a discapito della sperimentazione progettuale prevista dal Programma Urban, finalizzato a mettere in moto processi inclusivi e di sviluppo integrato (fisico e sociale) dell'area, con un sostanziale appiattimento su posizioni più vicine a pratiche urbanistiche tradizionali» (Mastropietro, 2013, p. 92).

[137] In effetti, il PIC Urban Italia destinò il 50% delle risorse alle infrastrutture e solo il 18% a sevizi sociali (Cremaschi 2003).

Tale modo di operare generò talune conseguenze negative negli ambiti urbani. Infatti, in alcuni casi l'aumento dei valori immobiliari nell'ambito interessato dal programma generò successivi fenomeni di gentrificazione[138].
Tuttavia, sebbene non del tutto rispondete all'approccio suggerito dalla Commissione, questa linea d'azione si tradusse spesso in una forte **integrazione tra gli obiettivi del progetto e la programmazione locale**.
Le migliori esperienze del Pic Urban Italia si sono avute laddove il programma è stato integrato all'interno di una più complessa strategia di sviluppo locale, volta al rilancio e alla rigenerazione dell'area bersaglio e, in prospettiva, dell'intera città. All'interno di questa tipologia, Palermo (2002) ha interpretato i progetti Urban come *programmi-tassello* inscritti in più generali obiettivi di natura urbanistica (rappresentati dagli strumenti urbanistici generali e attuativi) oppure programmatica (espressi dall'agenda politica del sindaco, da programmi negoziati o comunitari). Sono esperienze connotate da una forte integrazione di tipo urbanistico i progetti Urban di Salerno, Roma, Venezia, Catania e Palermo. Anche il progetto della città di Cosenza risultò essere in linea con i principali obiettivi di programmazione locale, così come quello di Cagliari, fortemente integrato con gli obiettivi politici e programmatici dell'amministrazione comunale (Marchi, 2004).
Nonostante alcuni aspetti di criticità, si tende a riconosce all'iniziativa comunitaria un ruolo fondamentale nell'aver introdotto in Italia i principi alla base di una efficace gestione delle problematiche urbane.
È in questi anni infatti che iniziò a verificarsi il passaggio dalle politiche per il recupero edilizio, monobiettivo e monofondo, alle politiche per la rigenerazione fisica economica e sociale delle aree urbane, necessariamente integrate, caratterizzate da una pluralità di obiettivi, soggetti, finanziamenti[139].
La sfida lanciata dall'UE favorì la **crescita professionale del personale amministrativo**, impegnato a risolvere problemi legati alla programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi, ma consentì anche di applicare il principio di sussidiarietà in termini di **collaborazione tra diversi livelli istituzionali, centrale e locale, e tra gli stessi settori della pubblica amministrazione** che iniziarono a sperimentare nuove metodologie di lavoro (Cremaschi, 2003). Infatti, il processo di decentramento delle politiche urbane avviato da Urban, che privilegiò la scala locale, generò discontinuità nei modi di operare nel nostro Paese, richiedendo una significativa riorganizzazione della struttura amministrativa per garantire più efficaci modelli di governance.
È proprio in questa evoluzione culturale, professionale e amministrativa che è possibile rinvenire il più importante insegnamento dell'esperienza dei PIC Urban in Italia.

[138] Nella città di Bari, a seguito della realizzazione degli interventi previsti dal programma si registrò addirittura un aumento del fenomeno di marginalizzazione sociale (Mastropietro 2013).
[139] È appena il caso di ricordare che Urban ha consentito di affrontare alcune problematiche verificatesi nel corso dell'attuazione dei piani di recupero (ex articolo 27 e 28 della legge 457/1978), prima fra tutte il vincolo di spesa dei fondi, che determinò un utilizzo dei piani di recupero specialmente per intervenire nei tessuti urbani minori e per rispondere alla domanda di alloggi. Il piano di recupero si mostrò incapace di avviare operazioni di recupero e riqualificazione di immobili più complessi, votati ad ospitare funzioni di interesse collettivo. Al contrario, nelle esperienze dei PIC Urban in Italia fu evidente la tendenza al recupero di «edifici dotati di un vero ruolo urbano, visti come naturali contenitori delle funzioni di ricomposizione del tessuto civile e sociale che vengono introdotte» (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000, p. 196).

4.6.2.1 Il PIC Urban di Cosenza

Il caso studio presenta alcuni degli elementi distintivi dell'esperienza dei programmi Urban I in Italia, fra cui:

- la scelta dell'ambito di progetto, ricadente prevalentemente nel centro storico, soggetto a fenomeni di spopolamento e degrado;
- la tipologia di intervento, prevalentemente di natura "infrastrutturale";
- la forte integrazione tra gli obiettivi del progetto Urban e quelli della programmazione locale.

Il progetto Urban di Cosenza (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000; Cremaschi, 2003) intervenne in diverse parti di città: l'ambito del centro storico, il quartiere periferico di Via Popilia realizzato negli anni '60 con il Piano di Edilizia Economica e Popolare, e il settore a nord della città caratterizzato da una notevole presenza di proprietà pubbliche. Si tratta di realtà molto diverse tra loro ma accomunate dal problema della "segregazione". Infatti, il centro storico e il quartiere popolare in quegli anni versavano in condizioni di degrado più o meno pronunciato a causa di differenti fattori. Il centro storico presentava i segni del declino fisico, economico e sociale a causa del forte esodo degli abitanti a partire dal dopoguerra (che riguardò molti centri storici italiani); il quartiere popolare invece, presentava tutti i problemi tipici delle aree caratterizzate dalla presenza di edilizia residenziale pubblica, ossia la scarsa qualità delle abitazioni, il degrado dello spazio pubblico, le diverse forme di emarginazione sociale e la criminalità.
L'emarginazione di questi due ambiti urbani rispetto al resto della città fu determinata anche dai limiti oggettivi di integrazione costituiti dalla particolare orografia del contesto e dalla presenza di infrastrutture fisiche (la ferrovia).
Dunque, le ragioni della scelta dell'"area bersaglio" furono l'abbandono e la marginalità delle aree, nonché la necessità di riorganizzare gli ambiti dal punto di vista urbanistico
Gli obiettivi del progetto Urban si inserirono all'interno di una chiara programmazione locale e di una strategia politica che conferì ampio spazio a questi temi in precedenti iniziative urbanistiche.
In particolare, già nel programma del sindaco del 1993 era evidente la volontà di improntare lo sviluppo della città su base culturale, prestando molta attenzione alla questione urbana e all'opportunità offerta dai finanziamenti europei. Il PIC Urban di Cosenza fu anche coerente con i più generali obiettivi di natura urbanistica. Infatti, la riqualificazione del Centro storico e della Via Popilia risultavano essere obiettivi prioritari anche della variante del Prg (varato nel 1994). Prima ancora dell'elaborazione della proposta, l'amministrazione avviò una serie di iniziative per la valorizzazione del centro storico, attraverso incentivi a sostegno delle attività artigianali e commerciali e del recupero edilizio, la realizzazione di un laboratorio di quartiere e il recupero di importanti immobili fra cui il Teatro Comunale Rendano, il Castello Svevo, la Villa Vecchia e altre opere pubbliche contestuali.
Per questo il PIC Urban di Cosenza si considera appartenente alla categoria dei *programmi-tassello* (Palermo, 2002).
Gli obiettivi di riqualificazione fisica, sviluppo locale e sostegno sociale del programma Urban furono perseguiti rispettivamente attraverso interventi "puntuali" di recupero e riqualificazione e operazioni più complesse di riorganizzazione urbana; incentivi per la tutela delle attività tradizionali e lo sviluppo di nuove attività

produttive; iniziative volte alla formazione e all'educazione della comunità. Gli interventi proposti dall'Amministrazione furono attuati grazie ai finanziamenti comunitari e alle risorse locali.
Il primo gruppo di interventi nell'area del centro storico interessò il sistema di strade, piazze e importanti edifici pubblici. Furono oggetto di riqualificazione l'asse principale costituito dal corso Bernardino Telesio, la vicina Piazza Toscano, la Caserma Moro, l'ex Municipio e l'ex stazione FS. In particolare, il rifacimento del corso Telesio e della Piazza Toscano consistette in interventi di ripavimentazione, in un progetto di arredo urbano, nell'installazione di un nuovo impianto di illuminazione e nella realizzazione dei sottoservizi. La riqualificazione dell'ex Municipio consentì anche la sua conversione in Palazzo della Cultura e dei Servizi, mentre l'ex stazione FS fu destinata a Centro Servizi Universitari.
Il secondo gruppo di interventi, orientato ad una generale riorganizzazione urbana, si focalizzò su due grandi opere infrastrutturali: il recupero dell'ex rilevato ferroviario attraverso la realizzazione del Viale Parco e un percorso verde attrezzato connesso ad altri interventi di ricucitura della percorribilità pedonale volti a riconnettere l'area con il nucleo antico. Fra questi, si segnala la realizzazione di un nuovo ponte sul fiume Crati per collegare la Via Popilia e Sant'Antonio dell'Orto.
Infine, il terzo gruppo di interventi riguardò un insieme di iniziative per la formazione e l'educazione della comunità, fra cui si segnalano la realizzazione della Città e della Biblioteca Ragazzi, il Laboratorio informatizzato di Quartiere e un programma di formazione per l'avviamento di iniziative imprenditoriali. A queste si aggiunsero misure di sostegno alle attività produttive, basate su un programma di recupero delle attività tradizionali e di sviluppo di nuove attività artigianali e commerciali nel centro storico.
L'esperienza di Cosenza è stata giudicata di successo in termini di gestione dell'intero processo, dal punto dell'efficienza della spesa ma anche della visibilità delle ricadute (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000; Cremaschi, 2003).
Prima di tutto, come affermato sin dall'inizio, si è registrata una forte integrazione tra gli obiettivi del progetto Urban e quelli dichiarati all'interno dei documenti programmatici e degli strumenti urbanistici dell'amministrazione locale. Addirittura, in alcuni casi l'attuazione del piano è coincisa con l'attuazione del programma (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000). Inoltre, le tante iniziative avviate in seno al progetto Urban, fra cui il potenziamento di attività artigianali e commerciali nel centro storico, hanno generato un clima di maggiore fiducia dei cittadini nei riguardi dell'amministrazione locale, giudicata capace di gestire le trasformazioni urbane nell'interesse della comunità, ma anche un senso di riappropriazione del nucleo antico, riconosciuto come un'importante risorsa culturale e come un luogo ad elevate potenzialità economiche su cui investire. In effetti, il progetto Urban costituì un fondamentale attivatore di successivi interventi da parte dei privati specialmente nel centro storico, anche grazie ad efficace sistema di finanziamento predisposto dall'amministrazione (Cremaschi, 2003).

4.6.3 Elementi di discontinuità nel Programma Urban II

Il successo dell'iniziativa Urban, durante la quale venne testata l'efficacia dell'approccio comunitario alle problematiche delle aree urbane nel migliorare la qualità della vita nelle città interessate, portò il Parlamento Europeo a confermare

l'iniziativa anche nel successivo periodo di programmazione 2000-2006 (Cremaschi, 2003; Mastropietro 2013).
Il ciclo di programmazione 2000-2006 destinò al programma risorse pari a 728 milioni di euro, questa volta provenienti soltanto dai fondi Fesr.
I principali elementi di innovazione del programma Urban II riguardano gli obiettivi da perseguire, le tipologie di città destinatarie delle risorse e le caratteristiche degli gli ambiti urbani oggetto degli interventi (Cremaschi, 2003; Mastropietro 2013).
Andando con ordine, Urban II si propose di:
«promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie particolarmente innovative ai fini della rivitalizzazione socioeconomica sostenibile dei **centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città**; favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla rivitalizzazione e lo sviluppo urbano sostenibile nella Comunità» (Ce, 2000, § 8).
La **costruzione di reti tra città e territori per lo scambio del patrimonio conoscitivo**, anche in riferimento alle buone pratiche di rigenerazione urbana, divenne obiettivo prioritario dell'UE per consolidare le relazioni tra gli stati membri e le loro città, in linea con la strategia alla base della politica di coesione comunitaria.
Da questo punto di vista, la principale svolta della programmazione 2000-2006 riguardò proprio la promozione del programma comunitario ***Urbact*** **(2002-2006)** come parte integrante dell'iniziativa Urban II, al fine di promuove una piattaforma permanente di sviluppo, implementazione e scambio delle migliori politiche e pratiche adottate dalle città europee per perseguire uno sviluppo urbano sostenibile.
A differenza del precedente programma, Urban II si rivolse ai centri urbani di media-piccola dimensione, con una popolazione di almeno 20.000 abitanti (in casi debitamente giustificati anche 10.000 abitanti).
Esso promosse azioni in 70 città, decisamente meno delle 118 finanziate da Urban I.
Uno dei più importanti avanzamenti di questa seconda stagione riguarda la scelta di fornire agli stati membri una **guida più dettagliata per l'attuazione del programma**, dove vennero indicati i principi che avrebbero dovuto caratterizzare le proposte progettuali, ma anche i criteri per identificare le aree in declino per le quali fossero necessari interventi di rigenerazione urbana[140]. Si tratta di un documento di

[140] Nella comunicazione agli stati membri (Ce, 2000, § 9) la Commissione specifica quali debbano essere i principi alla base delle strategie di rivitalizzazione urbana:
«- Sufficiente massa critica di popolazione e di strutture di sostegno connesse, al fine di agevolare l'elaborazione e l'attuazione di programmi di sviluppo urbano innovativo e sostenibile e di impostare in modo creativo la gestione urbana e i mutamenti sostenibili.
- Un forte partenariato locale che sappia definire le problematiche, la strategia, le priorità, la ripartizione delle risorse, e possa attuare, sorvegliare e valutare la strategia. Deve trattarsi di una forma di partenariato ampia ed efficace che preveda la partecipazione dei partner economici e sociali, delle ONG e delle associazioni locali, compresi quanti operano nel settore dell'ambiente, nonché di altri organismi pertinenti conformemente all'articolo 8 del regolamento generale.
- Sviluppo di un approccio territoriale integrato anche attraverso la promozione del partenariato fra istituzioni.
- Nesso tra il piano strategico per la zona in questione e la struttura materiale, ambientale e socioeconomica. Strategie per l'agglomerato urbano o la regione globalmente intesi.
- Presa in considerazione degli aspetti economici, sociali, di sicurezza, ambientali e dei trasporti, anche per quanto concerne le possibilità di accesso al lavoro e alla formazione per chi risiede in zone con gravi problemi di emarginazione.
- Promozione delle pari opportunità tra uomini e donne.
- Promozione dell'attuazione a livello locale delle politiche e della normativa dell'Unione europea in materia ambientale.
- Complementarità rispetto ai principali tipi d'intervento ("generali") previsti dai Fondi strutturali e da altri programmi o iniziative comunitarie».

indirizzo per la definizione di efficaci strategie di rigenerazione urbana, dai contenuti ancora attuali. Esso rappresenta il frutto di un lungo percorso di crescita culturale e di importanti esperienze che hanno guidato e continuano a guidare lo sviluppo delle politiche urbane in Europa: la definizione di azioni innovative e sostenibili, l'adozione di un approccio integrato d'area, la costruzione di partenariati istituzionali e locali, l'integrazione tra politiche settoriali, piani e programmi. Sono ancora questi i presupposti per una buona riuscita degli interventi nelle città.
Inoltre, Urban II introdusse precisi criteri per individuare le aree bersaglio, ovvero di quelle "zone geografiche coerenti" che presentassero segni di crisi dal punto di vista fisico, economico e sociale[141].
I criteri corrispondono essenzialmente ai 9 principali fattori che connotano lo stato di degrado e precarietà di un'area urbana.

Nonostante l'impegno della Commissione a fornire linee guida più dettagliate, anche il programma Urban II trovò diverse applicazioni nei contesti nazionali. Le ragioni sono da ricercarsi nella scelta di aprire a un'ampia casistica di città, molto diverse tra loro per cultura, dimensione e numero di abitanti, e nella scelta di affidare la responsabilità della selezione dei progetti agli stati membri, i quali adottarono differenti criteri (Mastropietro 2013). Tuttavia, è stato riscontrato che i Governi nazionali seguirono tre fondamentali criteri di valutazione delle proposte: la chiarezza di indicatori socioeconomici, il grado di innovatività e l'equilibrio territoriale nel contesto nazionale.
Un'analisi dei progetti Urban II realizzata per la Commissione (GHK, 2003) consentì di valutare le diverse modalità di applicazione del programma nei contesti nazionali. Alcune città aggiudicatrici del bando Urban II parteciparono anche alla precedente stagione, nell'ambito della quale sperimentarono l'approccio comunitario ai problemi urbani, maturando una certa competenza progettale e organizzativa.
Nonostante la volontà della Commissione fosse quella di estendere ai piccoli centri, questa seconda stagione confermò la prevalente partecipazione delle città grandi e medie, mentre le città con una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti furono solo 12 (il 17% del totale).
Per quanto riguarda le tipologie di aree obiettivo maggiormente interessate dal programma, furono prescelte le aree periferiche (38%), seguite dagli ambiti centrali, compresi i centri storici (44%). Inoltre, è emerso come nelle città di medio-piccola dimensione la zona obiettivo assunse spesso connotati e confini meno definiti, andando a interessare l'intero centro urbano nel suo complesso.
Infine, lo studio evidenziò che la maggior parte delle iniziative riguardarono interventi per la riqualificazione dell'ambiente urbano. L'Italia risultò essere tra i Paesi che scelsero di destinare la maggior parte delle risorse a questi interventi.

[141] «Sono ammissibili all'iniziativa aree urbane situate sia all'interno che all'esterno di zone interessate dagli obiettivi 1 e 2, e che soddisfino almeno tre dei seguenti criteri:
- elevato tasso di disoccupazione di lunga durata;
- scarsa attività economica;
- notevole povertà ed emarginazione;
- esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali;
- forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi;
- basso livello d'istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico;
- elevata criminalità;
- andamento demografico precario;
- ambiente particolarmente degradato» (Ce, 2000, § 11).

Le 10 città italiane vincitrici del programma furono Crotone, Misterbianco, Mola di Bari, Taranto, Milano, Genova, Pescara, Carrara, Caserta, Torino, per le quali la Commissione destinò all'Italia 108 milioni di euro.
Le principali differenze rispetto alla prima esperienza riguardano sia la tipologia di bando adottata per la selezione delle città, sia le modalità di gestione dei diversi progetti. Venne confermata invece la strategia adottata per la scelta dell'area obiettivo e delle tipologie di interventi da promuovere.
Andando con ordine, per quanto riguarda le modalità di selezione delle proposte, il bando nazionale per concorrere al finanziamento europeo di Urban II venne predisposto dal Ministero dei lavori pubblici, che modificò alcune delle linee guida comunitarie relativamente alle tipologie di città ammissibili all'iniziativa.
Se per questa seconda stagione la Commissione europea optò per un maggiore coinvolgimento dei centri medio-piccoli con popolazione di almeno 20.000 abitanti, il governo italiano decise di innalzare questa soglia minima a 50.000 abitanti, con le dovute eccezioni per quei piccoli comuni con popolazione dai 20.000 ai 50.000 abitanti ricadenti all'interno di un'area metropolitana, caratterizzati da condizioni di forte degrado urbano e sociale a causa delle forti pressioni provenienti dal centro urbano principale.
Anche questa stagione riscosse grande interesse in ambito locale, stimolando la progettualità di numerosi comuni: sebbene le città vincitrici fossero solo 10, furono quasi 90 le amministrazioni locali che risposero alla chiamata. Proprio questa vivacità progettuale portò il governo nazionale a lanciare un'iniziativa tutta italiana per valorizzare lo sforzo compiuto. Il **programma Urban Italia**, totalmente finanziato dal governo italiano, si propose di fornire le risorse necessarie all'attuazione dei primi venti progetti esclusi nella graduatoria del bando Urban II.
Per quando riguarda la modalità di gestione dei progetti, il governo decise di far gestire autonomamente alle 10 città vincitrici le loro proposte, conferendogli il ruolo di autorità di gestione. Questo costituì certamente uno degli aspetti di maggiore discontinuità rispetto alla prima esperienza, in favore di una maggiore autonomia delle città nel governo delle trasformazioni urbane.
Ciò che accomunò le due esperienze fu sia la distribuzione geografica dei programmi nel territorio nazionale che la scelta degli ambiti bersaglio.
Infatti, la maggior parte dei progetti selezionati riguardarono città del Sud Italia (Crotone, Misterbianco, Mola di Bari, Taranto, Pescara, Caserta), seguiti dai tre progetti in aree metropolitane del nord ovest (Genova, Torino e Milano) e da 1 soltanto nel centro Italia (Carrara). Inoltre, quasi tutte le città vincitrici ricadevano in aree Obiettivo 1, ad eccezione di Genova, Trino, Carrara e Pescara (Obiettivo 2).
Gli ambiti bersaglio di Urban II in Italia si configurarono principalmente come ambiti contenuti e omogenei, eccezion fatta per il caso di Carrara, dove il programma interessò diverse aree della città.
Ancora una volta, la tendenza fu quella di **sfruttare l'opportunità offerta dal programma per promuovere la riqualificazione dei centri storici**. Tale scelta accomunò i progetti presentati dalle città di Caserta, Genova e Taranto. In effetti, **l'Italia destinò il 56% delle risorse per gli interventi di riqualificazione fisica nelle zone bersaglio, a discapito delle iniziative di natura sociale ed economica**.
Un'eccezione fu la città di Milano, che destinò il 30% per il settore delle tecnologie, della comunicazione e dell'informazione tecnologica, ma anche il centro di Mola di Bari, che destinò la maggior parte dei fondi per iniziative di natura sociale.
L'impatto dei programmi Urban II risultò essere più forte in città di piccole e medie dimensioni: a Crotone, l'iniziativa coinvolse circa l'80% della popolazione

residente, mentre nei due piccoli centri di Misterbianco e Mola di Bari gli interventi generarono coinvolsero l'intera popolazione residente.
In effetti, come ha osservato Pasqui (2002, p. 57) «lavorare attraverso Urban su una piccola città di poche migliaia di abitanti, per la quale i fondi Urban rappresentano una quota significativa degli investimenti annuali dell'amministrazione significa necessariamente assumere Urban come un progetto complesso per la città, mentre utilizzare lo strumento Urban in una grande città metropolitana implica una forte selettività e una capacità di progettare i confini di Urban in una relazione sinergica ed efficace con altre politiche settoriali e integrate, riguardanti la stessa area bersaglio o altre are critiche comprese nei confini comunali».
Ancora una volta la capacità di **integrare i progetti di rigenerazione urbana all'interno di più complesse strategie di sviluppo pensate per la città e il territorio** si configura fondamentale per l'efficacia delle azioni promosse e per generare benefici per le comunità insediate.
L'interesse per la riqualificazione dei centri storici, sempre viva nel nostro Paese, ha caratterizzato entrambe le esperienze dei programmi Urban, a dimostrazione del valore economico, oltre che culturale, attribuito al patrimonio costruito storico in Italia. La valorizzazione dei centri storici ha rappresentato negli anni un obiettivo comune di istituzioni pubbliche, cittadini e operatori privati.
Come verrà evidenziato in seguito, negli ultimi tempi l'attenzione del governo nazionale si è spostata verso la rigenerazione di altre componenti del palinsesto urbano, in particolare verso le aree periferiche, anche in risposta alle frequenti domande provenienti dai gruppi sociali direttamente interessati. In questi ambiti urbani, l'azione politica ha dovuto necessariamente ampliare gli obiettivi integrando i progetti per il miglioramento della qualità fisica e ambientale degli insediamenti con le misure atte a promuovere lo sviluppo economico e l'inclusione sociale.

4.7 Recenti iniziative in materia di politiche urbane. Verso la definizione di una Agenda Urbana Nazionale

L'attuale dibattito sulle politiche urbane in Italia evidenzia alcuni problemi di natura strutturale che da tempo contraddistinguono il nostro Paese. Fra questi, si segnala l'assenza di una Agenda urbana nazionale e, più in particolare, di una chiara strategia nazionale di lungo periodo per la rigenerazione delle città, capace di garantire stabilità e continuità alle iniziative e ai finanziamenti pubblici dedicati. A ciò deve aggiungersi l'insufficiente livello di integrazione sia nella definizione dei programmi che nell'organizzazione della struttura amministrativa (si veda paragrafo 4.4.1).
In effetti, anche D'Onofrio e Talia (2015, p. 21) riconoscono i limiti dell'azione amministrativa del nostro Paese nell'elaborare visioni e programmi d'intervento nel lungo periodo, ma anche nell'andare oltre i modelli settoriali più tradizionali per favorire, invece, approcci integrati e intergovernativi. È emerso come tali approcci stentino ad affermarsi a causa della scarsa propensione a mettere in discussione ruoli e competenze acquisite nel tempo.
La difficoltà nel definire un'agenda urbana nazionale e più specifiche misure di natura strutturale per le città è in buona parte riconducibile all'instabilità politica che caratterizza il nostro Paese, dove i governi di diverso colore politico che si susseguono ogni pochi anni difficilmente confermano il quadro di strategie e iniziative introdotto da chi li ha preceduti, mostrando per certi versi un atteggiamento irresponsabile (D'Onofrio e Talia, 2015).

Sebbene non si possa affermare che la rigenerazione urbana in Italia si sia affermata in maniera decisa e sia diventata una politica e una pratica di intervento ordinaria nella gestione delle città[142], è importante segnalare alcune iniziative che negli ultimi tempi il nostro Paese ha intrapreso per affrontare le questioni illustrate sopra.
Andando con ordine, quando si parla di Agenda Urbana Nazionale ci si riferisce a un documento fondamentale che dovrebbe delineare i principi e gli obiettivi per garantire lo sviluppo sostenibile di città e territori rispetto a priorità quali l'inquinamento, il cambiamento climatico, il consumo delle risorse naturali e l'utilizzo delle energie rinnovabili, la povertà, la discriminazione sociale e spaziale, il cambiamento demografico.
Pur fortemente richiesta dall'UE a tutti gli Stati Membri al fine di costituite quel tramite indispensabile per una efficace integrazione tra le linee strategiche per lo sviluppo sostenibile tracciate dall'Europa e quelle di scala territoriale e locale, l'Italia non si è mai dotata di una Agenda urbana nazionale. Nel nostro Paese le politiche urbane si sono sempre caratterizzate per il loro carattere frammentario. Si è ricorso prevalentemente a promuovere iniziative episodiche piuttosto che a sviluppare programmi di valenza strategica e di lunga durata che garantissero anche una certa continuità di risorse per intervenire nelle aree urbane. A ciò si aggiunga un altro deficit dal punto di vista organizzativo nell'attribuzione di responsabilità e funzioni di coordinamento ai vari organi istituzionali e amministrativi che ha visto alternarsi a vario titolo diverse strutture con competenze in materia urbana (Dipartimento per le Politiche di coesione; Dipartimento per la Programmazione economica Dipe; Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie) (De Pascali, Bagaini e Musacchio, 2017).
Solo nel 2013, su iniziativa del Ministro Fabrizio Barca, è stato avviato il percorso per l'elaborazione di una Agenda urbana nazionale, a partire dalla costituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU)[143]. Si tratta di un organismo creato proprio per favorire un nuovo approccio alla definizione delle politiche urbane, olistico e sistemico, a fronte dei continui interventi settoriali e frammentati. Il CIPU infatti, ha il compito di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali. Nel 2013 ha redatto un importante documento programmatico basato essenzialmente su quattro macro-aree di interventi: welfare locale e istruzione; mobilità; riqualificazione urbana; innovazione e turismo[144]. Esse sono in linea con le dieci aree tematiche individuate a livello europeo per garantire un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20.
La situazione appare abbastanza complessa e per certi versi contraddittoria se si considera che, pur non potendo far riferimento ad una effettiva Agenda urbana nazionale, il nostro Paese ha portato a termine l'Accordo di Partenariato 2014-2020, ha avviato il programma di finanziamento PON Metro e il POR FESR, rischiando così di non agire all'interno di una visione sistemica e unitaria:

[142] Il tema è stato affrontato al Convegno Nazionale AUDIS dal titolo "Rigenerare la rigenerazione: una proposta per ripartire". Milano, 4 dicembre 2017- Fondazione Riccardo Catella, 9:00 - 13:30. Link: http://www.audis.it/index.html?pg=12&sub=38&id=17&y=Milano,%205%20dicembre%202017
[143] « Il CIPU e' presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato ed e' composto dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (…)» (Decreto Sviluppo 2012 - Misure per l'edilizia, Art. 12 bis).
[144] http://www.inu.it/wp-content/uploads/Documento_Cipu_10_aprile_2013.pdf

«In questo modo si arriva al paradosso che oggi l'Accordo di Partenariato fa riferimento ad una fantomatica agenda urbana nazionale che di fatto non è mai stata scritta tantomeno varata da nessun Governo. Al contrario l'agenda urbana nazionale rischia di palesarsi nel tempo come sommatoria di "enne" programmi/progetti privi di una reale strategia politica di indirizzo capace di far superare la sovrapposizione-contrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, priorità nazionali ed istanze locali» (Marinuzzi e Tortorella, 2016, p. 13).

Inoltre, è il caso si sottolineare che sebbene l'istituzione del CIPU sia stata accolta con grande favore, da più parti è stato evidenziato come tale organismo non sia riuscito a colmare il deficit nell'organizzazione della struttura amministrativa per la gestione delle politiche urbane a livello nazionale[145].
Un importante passo in avanti in materia di agenda urbana è stato fatto nel 2016, con la scelta di inaugurare il percorso di definizione della "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" (SNSvS), a partire dalla valutazione dei punti di forza e di debolezza del nostro Paese rispetto ai target posti dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile[146]. La SNSvS si articola in cinque aree tematiche (5P), corrispondenti ai cinque ambiti strategici per lo sviluppo sostenibile individuati anche dall'Agenda 2030: **PERSONE, PIANETA, PROSPERITÀ, PACE e PARTNERSHIP**. Ciascuna di queste contiene Scelte e Obiettivi strategici per l'Italia.
L'obiettivo di "Creare comunità e territorio resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali" per il PIANETA richiede determinate azioni/Obiettivi strategici:

«- Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti;
- Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni;
- Garantire il ripristino e la deframmentazione degli ecosistemi e favorire le connessioni ecologiche urbano/rurali;
- Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale».

Al contempo, la "Salvaguardia del patrimonio culturale e naturale", che rientra nel tema delle PARTNERSHIP, dev'essere perseguita provvedendo a:

«- Contribuire alla diversificazione delle attività, soprattutto nelle aree rurali, montane e interne, alla generazione di reddito e di occupazione, alla promozione del turismo sostenibile, allo sviluppo urbano e alla tutela dell'ambiente, al sostegno alle industrie culturali e all'industria turistica, alla valorizzazione dell'artigianato locale e al recupero dei mestieri tradizionali;
- Intensificare le attività volte all'educazione e alla formazione, al rafforzamento delle capacità istituzionali, al trasferimento di know how, tecnologia, innovazione, intervenendo a protezione del patrimonio anche in situazioni di crisi post conflitto e calamità naturali;
- Programmare e mettere a sistema progetti sperimentali orientati verso una maggiore conoscenza del patrimonio paesaggistico e naturale rivolte alle diverse categorie di pubblico da monitorare in un arco temporale da definire, per valutarne le ricadute e gli esiti».

[145] Il CNAPPC e Legambiente nel 2014 hanno chiesto al Governo di "rigeneraee" il CIPU e istituire un'Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile affiancata da un comitato tecnico scientifico. Anche nel corso del convegno nazionale dell'AUDIS svoltosi il 5 dicembre 2017 a Milano è stata riconosciuta la difficoltà di rendere veramente operativo il CIPU.
[146] Il documento "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile" è stato adottato dai Capi di stato in occasione del Summit sullo Sviluppo Sostenibile del 25-27 settembre 2015. L'Agenda fissa gli impegni per lo sviluppo sostenibile da realizzare entro il 2030. In particolare, individua 17 Obiettivi (SDGs-Sustainable Development Goals) e 169 target.

Approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, la SNSvS dovrebbe essere intesa come il quadro strategico di riferimento delle politiche settoriali e territoriali in Italia per accompagnare le istituzioni e la società civile nel processo di attuazione dei principi e degli obiettivi dell'Agenda 2030. Ad ogni modo, hanno rappresentato la base costituiva della futura Agenda Urbana Nazionale anche i 12 Patti per le città redatti nell'ambito del programma di finanziamento PON Metro.

4.7.1 Il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014 – 2020"

Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Città Metropolitane 2014 – 2020"[147] è stato sviluppato nell'ambito della politica regionale e di coesione dell'UE[148] ed è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio. Esso infatti è stato inserito all'interno dell'Accordo di Partenariato Italia della programmazione 2014-2020 e si rivolge alle 14 città metropolitane italiane, riconosciute dal Governo come la dimensione urbana adatta nella quale sviluppare strategie e progetti per garantire lo sviluppo e la competitività del Paese.
Con l'approvazione Accordo di Partenariato Italia (29 ottobre 2014) da parte della Commissione europea, si è avviato il processo di investimento dei 32,2 miliardi di euro che l'Italia ha ricevuto a titolo della politica di coesione per il periodo 2014-2020. A questi finanziamenti si aggiungono i 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e i 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca.
Il Programma, a titolarità dell'Agenzia per la Coesione Territoriale che è anche Autorità di Gestione (AdG) del PON, risponde alle principali sollecitazioni della politica nazionale ed europea, in particolare alle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, tra cui rientrano:

«- la centralità delle Città nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea;
- la concentrazione nelle grandi aree urbane di questioni urgenti di sviluppo e coesione;
- il disegno di riforma costituzionale e amministrativa per l'istituzione delle Città metropolitane che assegna un ruolo sempre più importante ai Sindaci dei grandi Comuni;
- l'esigenza di rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento e del dialogo interistituzionale»[149].

Gli obiettivi tematici sui quali si focalizza il PON e sui quali vuole incidere tempestivamente sono soltanto alcuni dei driver previsti dall'Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-2020[150]. In particolare, l'OT2 "migliorare

[147] http://www.ponmetro.it/
[148] Si tratta di una delle 13 politiche settoriali dell'UE in quanto rappresenta una delle principali leve di crescita e sviluppo della qualità di vita in Europa. Per il periodo 2014-2020, alla politica regionale e di coesione sono stati destinati circa un terzo delle risorse previste nel bilancio complessivo dell'Unione europea, per un investimento di 351,8 miliardi di euro e un impatto complessivo di circa 450 miliardi di euro (considerando i contributi nazionali e gli apporti dei soggetti privati). All'interno della politica regionale e di coesione, la dimensione urbana ha ruolo centrale se si considera che almeno il 5% delle risorse FESR sono destinate proprio alle aree urbane e l'UE indirizza ogni stato membro a dotarsi di una ambiziosa Agenda Urbana che delinei le linee strategiche per lo sviluppo sostenibile.
[149] http://www.ponmetro.it/
[150] Il PON Metro non interviene nei campi di azione dell'OT3 "Competitività delle imprese", dell'OT5 "Clima e rischi ambientali" e dell'OT6 "Tutela dell'ambiente", che saranno oggetto dell'Agenda urbana dei Programmi Operativi Regionali. Esso inoltre non concorre direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali o di mera riqualificazione urbana. http://www.ponmetro.it/

l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime", l'OT4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" e l'OT9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione".
In effetti, è stato messo in luce come l'applicazione del paradigma della "Smart City" per città più sostenibili, intelligenti e inclusive, rappresenti tutt'oggi un nodo che ostacola fortemente lo sviluppo delle maggiori aree urbane del paese. Per questo il Programma mira a migliorare la qualità dei servizi e a promuovere l'inclusione sociale nelle 14 città metropolitane di Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo.
Una delle principali novità del Programma in merito al ruolo delle città nella definizione e implementazione delle politiche urbane, sta proprio nell'aver attribuito alle città metropolitane un ruolo fondamentale all'interno della governance dei Fondi[151]. Infatti, in base all'Accordo di Partenariato, esse sono riconosciute come "Autorità Urbane", dunque risultano essere sia beneficiarie dei Fondi che organismi intermedi (OI) (Marinuzzi e Tortorella, 2016).
Grazie a questo ruolo le città metropolitane hanno predisposto un **documento strategico che rappresenta il progetto di sviluppo economico e sociale di lungo periodo** e al contempo contribuiscono attivamente all'attuazione delle strategie individuate attingendo dalle risorse finanziarie assegnategli.
Dai risultati attesi del PON-Metro si evince il ruolo strategico assunto dal recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente per conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di inclusione sociale (Fig.32). In particolare, si fa riferimento alla ristrutturazione energetica di un patrimonio pubblico datato e alla riqualificazione di spazi per garantire l'offerta di alloggi sociali, oltre che al risanamento di ulteriori superfici per attività di tipo socio-culturale.

RISULTATI ATTESI	
Dall'Agenda digitale	• Offrire ai cittadini del 70% dei comuni delle aree metropolitane servizi digitali interattivi • Rendere interoperabili i sistemi informativi di 678 comuni
Per la sostenibilità urbana	• Convertire 92.000 punti di illuminazione alla tecnologia LED riducendo i consumi di 18GWh/Kmq di superficie comunale equivalenti a 1,9 milioni di tonnellate emissioni di C02 • Calo dei consumi energetici primari annuali degli edifici pubblici (2,2 GWh/anno) mediante la ristrutturazione e la riconversione energetica di 38.000 m² di superficie di edifici pubblici • Creare oltre 200 km di piste ciclabili
Nell'ambito dell'inclusione sociale	• Abitazioni, ottenute da riqualificazioni di spazi urbani, destinate a 1.800 persone senza fissa dimora • 2.270 alloggi aggiuntivi riabilitati per destinarli ad altrettante famiglie in condizioni di disagio abitativo • Attività socioe conomiche di accompagnamento per 485 persone su 18.000 appartenenti a comunità emarginate • Risanamento di oltre 2.250 spazi e 35.000 m² per attività finalizzate al conseguimento di obiettivi sociali

Fig. 32 - Tabella relativa ai risultati attesi dal PON-Metro2014-2019.
Fonte: http://www.ponmetro.it/

[151] Già nel ciclo di programmazione 2007-2013 alcuni regioni come Umbria e Campania avevano attribuito alle Città "titolari" di parti di programma operativo regionale (POR) il ruolo di Organismi Intermedi (OI). Infatti, le Autorità di gestione regionali, titolari dei POR, avevano delegato alle città la gestione degli interventi previsti nel loro territorio (De Pascali, Bagaini e Musacchio, 2017).

Il Pon-Metro può contare su una dotazione finanziaria pari a 892,9 milioni di euro, di cui 588,1 milioni di risorse comunitarie (finanziato con risorse FESR e FSE, pari rispettivamente al 76% ed al 24% di quelle totali) e 304 milioni di cofinanziamento nazionale. La volontà di superare l'approccio della programmazione monofondo, adottato nella precedente stagione 2007-2013, per promuovere una maggiore integrazione negli obiettivi e nei progetti per la città rappresenta un ulteriore aspetto innovativo qualificante dell'iniziativa nazionale (Marinuzzi e Tortorella, 2016).
La distribuzione delle risorse sul territorio nazionale non è omogenea: la dotazione finanziaria varia di intensità nelle tre categorie di regioni identificate per il ciclo 2014-2020 ("meno sviluppate", "in transizione", "più sviluppate"), privilegiando la prima. Sono infatti previsti circa 90 milioni di euro per ciascuna città ricadente all'interno delle regioni meno sviluppate (Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina e Palermo, tutte del Sud Italia) e 40 milioni per Cagliari, città ricadente nell'unica regione in transizione (la Sardegna) e per tutte quelle più sviluppate (Bologna, Roma Capitale, Genova, Milano, Torino, Firenze e Venezia, tutte del Centro Nord). Inoltre, il Programma Azione Coesione Complementare[152], orientato a definire strategie di rafforzamento degli interventi del PON Metro, mette a disposizione delle 6 Città metropolitane delle Regioni meno sviluppate ulteriori risorse per finanziare operazioni coerenti e/o complementari all'impianto strategico del PON Metro, connettere i comuni della cinta metropolitana e sostenere lo sesso processo di costituzione delle Città Metropolitane.
Per concludere, tale iniziativa nazionale ha apportato diverse innovazioni, specie in termini di politica e di metodo. Con il PON metro l'Italia ha attribuito una specifica dimensione urbana alla programmazione 2014-2020, conferendo alle città un ruolo da protagonista:

«Dopo oltre un ventennio di programmazione regionale viene affidato alle città l'attuazione piena del principio di sussidiarietà, anche in fase di programmazione degli interventi oltre che di esecuzione degli stessi. (...) con l'individuazione delle città metropolitane quali Autorità Urbane che costituiranno nelle amministrazioni comunali organismi intermedi se ne determina chiaramente la responsabilità attuativa; si creano dei potenziali nuovi "serbatoi di impegno" capaci di accelerare la spesa negli anni avvenire; si riconosce la supremazia del progetto sul programma a cui viene demandato il ruolo di contenitore piuttosto che di contenuto» (Marinuzzi e Tortorella, 2016, p. 13).

4.7.2 Il Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie

Una delle più recenti e importanti iniziative del Governo nazionale[153] riguarda l'istituzione, a partire dall'anno 2016, di un "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", così come previsto dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (c.d. Legge di Stabilità 2016).

[152] Si fa riferimento alla delibera CIPE del 10 agosto 2016 approvata il 28 dicembre 2016 con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.
[153] Oltre al Bando Periferie, i principali investimenti pubblici in «rigenerazione» degli ultimi anni sono quelli destinati a: Casa Italia (10 Cantieri); Ricostruzione post-sisma (141 Comuni); Aree interne (23 aree pilota); Piani Città (28 Comuni).

Il programma è finalizzato alla «realizzazione di **interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate** attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati» (L. 208/2015, art.1, comma 974).
Si tratta di un Programma complesso che mira alla promozione e al finanziamento, attraverso procedura concorsuale, di interventi "urgenti" per la rigenerazione delle aree urbane degradate dal punto di vista fisico, ambientale e sociale, per l'attuazione del quale la stessa legge di stabilità (art. 1, comma 978) ha istituito un fondo dedicato autorizzando così la spesa di 500 milioni di euro per l'anno 2016.
Ai fini del Decreto e del bando allegato, sono considerate periferie «le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi» (art. 1, comma 2).
Il Bando chiarisce anche le tipologie di intervento ammissibili, da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, che coincidono con quelle indicate dal Programma previsto dalla legge di stabilità 2016. In particolare, le proposte possono riguardare:

«a) progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano;
b) progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico;
c) progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;
d) progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano;
e) progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati» (art.4, com. 3).

Dunque, il Programma si propone di avviare progetti che prevedono sia la realizzazione di opere che la gestione programmata di servizi e iniziative di inclusione sociale.
Nella selezione dei progetti[154], particolare peso è stato riservato alla qualità e al carattere innovativo della proposta sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico. Si prevede che i progetti siano il frutto di studi e ricerche già avviati in seno a programmi e obiettivi dell'amministrazione (De Pascali, Bagaini e Musacchio, 2017).
Sebbene l'attenzione del governo nei riguardi dei principali problemi che da tempo affliggono le aree periferiche del nostro Paese (non solo le periferie tradizionalmente intese ma anche per i quartieri deficitari dal punto di vista dei servizi e degradati) rappresenti un importante passo avanti in materia di politiche rigenerazione urbana, appare il caso di sottolineare un aspetto che potrebbe sottendere un fattore di criticità, non specificatamente riferibile al programma.

[154] In occasione del primo bando sono stati selezionate ben 120 proposte progettuali da finanziare con un investimento pubblico complessivo pari a circa 2 miliardi di euro.

Più precisamente, il fatto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri intenda promuovere queste operazioni con "urgenza", è sintomatico non soltanto delle condizioni di criticità che caratterizzano le periferie nel nostro Paese ma anche di un approccio ormai consolidato in Italia nel trattare la questione urbana, che difficilmente può far riferimento a una chiara visione strategica e programmatica di lungo periodo e tanto meno può fare affidamento su una continuità di risorse pubbliche. Infatti, ancora oggi si continua ad assistere a iniziative di carattere emergenziale e allo stanziamento di ingenti risorse per correre ai ripari in situazioni di emergenza piuttosto che per favorire l'attività di prevenzione.

4.8 Attualità delle politiche urbane comunitarie. L'Agenda Urbana europea

Quando si parla di "Agenda urbana" europea non ci si riferisce ad uno specifico documento unitario e concluso ma ad un lungo percorso all'intero del quale l'UE ha potuto maturare una maggiore consapevolezza del ruolo svolto dalle città per garantire lo sviluppo e la competitività del vecchio continente nel contesto globale, una capacità di lettura dei problemi che accomunano le città europee e delle sfide che esse devono affrontare per perseguire modelli di sviluppo sostenibile, ma anche una capacità di definire principi, approcci e progetti per migliorare la qualità della vita nelle aree urbane caratterizzate da forme di degrado fisico, economico e sociale (Mastropietro, 2013).
All'interno di questo processo, uno dei più recenti contributi comunitari in materia di politica urbana è costituito dal Patto di Amsterdam (*Pact of Amsterdam*[155]), un importante documento approvato nel maggio 2016 che delinea gli scopi e gli obiettivi salienti di quella che siamo soliti definire "Agenda urbana" europea, ossia la principale guida rivolta agli stati membri per gestire lo sviluppo e le trasformazioni delle aree urbane.
Prima ancora del 2016, la dichiarazione di Toledo, firmata nel 2010, promuoveva la stesura di una "*European Urban Agenda*" (D'Onofrio, 2015). Inoltre, la Commissione aveva esplicitato l'esigenza di definire una Agenda urbana europea nella comunicazione "La dimensione urbana delle politiche dell'Ue – Elementi fondanti di una Agenda urbana Ue" del 2014, e nella successiva Dichiarazione di Riga del 10 giungo 2015 (*Declaration of Ministers towards the EU Urban Agend*).
Il Patto di Amsterdam rappresenta un vero punto di svolta nel processo di costruzione dell'Agenda urbana europea in quanto non si configura come una semplice dichiarazione di principi per lo sviluppo e la gestione delle aree urbane ma un documento che individua tematiche prioritarie che l'UE si impegna ad affrontare assieme agli stati membri e alle amministrazioni locali, introduce per altro interessanti strumenti operativi (Allulli, 2016).
Il documento si inserisce all'interno di un contesto di rinnovato interesse per le aree urbane che caratterizza anche i contenuti della programmazione 2014-2020 attualmente in corso. A tale riguardo, il regolamento per l'utilizzo delle risorse Fesr 2014-2020 ha previsto che almeno il 5% di queste fossero destinato alle aree urbane. Inoltre, all'interno di questa programmazione è stata attivata e finanziata una terza fase del programma *Urbact*, nonché la nuova iniziativa *Urban Innovative Actions* per finanziare direttamente i progetti delle città con una dotazione finanziaria pari a 372 milioni di euro.

[155] Il Patto di Amsterdam (*Pact of Amsterdam*) è stato approvato al termine di una riunione informale dei Ministri dei Paesi UE competenza in materia urbana, riunitisi ad Amsterdam il 30 maggio del 2016.

Particolarmente significativa di questa rinnovata attenzione risulta essere la scelta di mutare la denominazione della Direzione generale politiche regionali in *Directorate General for Regional and Urban Policy* (Allulli, 2016).
Il Patto di Amsterdam si basa sui risultati prodotti dai precedenti documenti adottati dai Ministri responsabili per la coesione territoriale e la questione urbana, attraverso i quali è possibile leggere l'evoluzione della visione europea nei riguardi delle città, delle principali criticità in esse presenti, delle loro potenzialità e del ruolo che queste svolgono nel contesto europeo e globale. Non a caso, sin dall'inizio il documento riconosca le città come realtà complesse all'interno delle quali convivono situazioni contraddittorie che le rendono ancora oggi il contesto ideale per perseguire gli obiettivi della strategia europea per il 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Inoltre, vengono richiamati altri principi cari all'Europa, ovvero la necessità di adottare un approccio integrato e non settoriale alla definizione delle politiche pubbliche che interessano direttamente o indirettamente le aree urbane, ma anche un approccio sostenibile alla questione urbana, che dovrebbe tener conto dei molteplici aspetti dello sviluppo, da quello culturale, sociale ed economico, a quello ambientale e territoriale. A questi si deve aggiungere il richiamo all'importanza delle amministrazioni locali che da tempo l'UE ritiene possano svolgere un ruolo centrale nell'attuazione e implementazione degli obiettivi dell'Agenda urbana europea.
Partendo da questi presupposti, nel Patto di Amsterdam si dichiara:

«the Urban agenda for the Eu strives to establish a more effective integrated and coordinated approach to Eu policies and legislation with a potential impact on Urban Areas and also to contribute to territorial cohesion by reducing the socioeconomic gaps observed in urban areas and regions» (EU, 2016, p.5).

Si tratta di obiettivi strategici dell'UE, da perseguire attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni locali e una maggiore efficacia della legislazione europ
ea, della gestione dei fondi e della diffusione del patrimonio conoscitivo prodotto. Per conseguire tali obiettivi, l'Agenda non prevede la costituzione di nuove infrastrutture amministrative, né l'introduzione di nuovi capitoli di spesa.
A partire dalle priorità della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, il documento individua 12 temi dell'Agenda Urbana Europea[156]:

1 Inclusion of migrants and refugees.
2 Air quality.
3 Urban poverty.
4 Housing.
5 Circular economy.
6 Jobs and skills in the local economy.
7 Climate adaptation (including green infrastructure solutions).
8 Energy transition.
9 Sustainable use of land and Nature-Based solutions.
10 Urban mobility.
11 Digital transition.
12 Innovative and responsible public procurement.

[156] Questo elenco è stato definito a seguito di una serie di incontri consultivi tra gli Stati Membri e i rappresentanti delle autorità urbane e regionali, avvenuti nel corso del 2015. Una maggiore descrizione è presente nel *Working Programme of the Urban Agenda for the EU*, in allegato al Patto di Amsterdam), che definisce nello specifico il metodo di lavoro e i principali temi dell'agenda urbana europea.

I 12 temi, elencati senza seguire un ordine di importanza, corrispondono alle principali sfide da affrontare nelle aree urbane e sulle quali la politica comunitaria ripone il massimo impegno.
Il Patto di Amsterdam inoltre ripropone alcuni principi e approcci fondamentali in materia urbana, maturati nel corso degli anni e espressi dall'UE attraverso precedenti documenti e comunicazioni. Si tratta di questioni che oltre ad essere fondamentali sono anche trasversali alle 12 tematiche individuate. In particolare, si sottolinea l'importanza di promuovere una efficace governance urbana basata sulla più ampia partecipazione dei cittadini e la cooperazione tra i diversi livelli di governo, una pianificazione urbana strategica, lo sviluppo delle aree urbane di piccola e media dimensione all'interno di sistemi insediativi policentrici, e un approccio integrato, partecipativo e innovativo nell'affrontare le sfide delle aree urbane. Inoltre, sono questioni trasversali l'adozione di misure volte a garantire l'inclusione e l'equità sociale, l'offerta diversificata di servizi pubblici, e quelle orientate ad attivare processi di rigenerazione urbana (dal punto di vista sociale, economico, ambientale e culturale) capaci di limitare il consumo di suolo attraverso il riuso dei brownfields.
La rigenerazione urbana non compare tra le 12 tematiche prioritarie dell'Agenda urbana europea ma viene riconosciuta come un obiettivo e un'azione "trasversale" estremamente funzionale ad affrontare le principali sfide della città per garantire uno sviluppo sostenibile.
In altri termini, la rigenerazione urbana rappresenta un'operazione di supporto al perseguimento dei 12 obiettivi e risulta ad essi complementare.

Il processo di implementazione dell'Agenda urbana è affidato a un modello di governance che prevede l'istituzione della *Dg meeting on Urban Matters*, un organismo incaricato del coordinamento e monitoraggio del *Working Programme* dell'Agenda urbana, e l'organizzazione di 12 partnership trasversali (*Thematic Partnerships*) alle quali partecipano volontariamente Governi Nazionali, autorità locali, organizzazioni, programmi europei come Urbact e Uia, stakeholders e Ong.
Il principale scopo delle *partnership* è quello di produrre un Piano d'azione (*Action plan*) per ciascun asse tematico individuato come prioritario dall'Agenda urbana. Sulla base della condivisione del patrimonio di conoscenze e di esperienze maturate in diversi contesti urbani, i membri di ciascun gruppo di lavoro dovranno proporre linee guida per migliorare la legislazione e la gestione dei fondi europei in materia urbana. Le *partnership* saranno composte da un numero variabile tra dieci e venti membri, e il loro lavoro si dispiegherà nell'arco di tre anni. A questo proposito è importante ricordare che l'Italia partecipa attivamente a questo processo. Infatti, il Comune di Bologna, assieme al Ministero dello sviluppo economico della Polonia, è stato scelto per coordinare il gruppo di lavoro sul tema 9, sull'uso sostenibile del suolo (*Sustainable use of land and Nature-Based solutions*[157]). Assieme alla Commissione europea e a un gruppo ristretto di altre città e Stati membri, il Comune di Bologna e il governo polacco lavoreranno alla definizione del Piano d'azione.

[157] https://ec.europa.eu/futurium/en/node/2234

4.8.1 L'esperienza italiana del programma Urban Innovative Actions (UIA)

Nell'ambito dei recenti sviluppi in tema di Agenda urbana europea, nel 2015 la Commissione ha avviato una interessante iniziativa denominata *Urban Innovative Actions (UIA)*[158], con lo scopo di rafforzare la dimensione urbana all'interno delle politiche di coesione 2014-2020. UIA intende incoraggiare le città europee a proporre soluzioni innovative per rispondere alle sfide delle realtà urbane contemporanee e garantire uno sviluppo sostenibile[159].
L'iniziativa UIA si rivolge alle città europee con una popolazione maggiore di 50.000 abitanti o a gruppi di città che raggiungano almeno tale soglia.
Gli obiettivi su cui le città sono chiamate a confrontarsi sono quelli chiaramente espressi nel Patto di Amsterdam. Per ciascun bando, la Commissione propone una serie di temi (tra i 12 elencati nel Patto di Amsterdam) su cui devono focalizzarsi le proposte progettuali, mettendo a disposizione un budget per la loro realizzazione.
Infatti, l'iniziativa intende sostenere, sia dal punto di vista finanziario che conoscitivo, le proposte più innovative avanzate dalle realtà urbane, mettendo a disposizione risorse a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Per il sessennio 2014-2020, l'Unione Europea ha destinato all'iniziativa UIA 372 milioni di euro. In particolare, UIA co-finanzia i progetti (durata 3 anni) per l'80%, fino a un massimo di 5 milioni per ogni proposta. Al contempo, l'iniziativa intende monitorare i risultati dei progetti avviati per analizzarne punti di forza e debolezza e diffondere le best practices.

Appare interessante soffermarsi sui criteri di valutazione previsti dal bando.
I progetti vengono selezionati in base a determinate caratteristiche a cui la Commissione ha attribuito differente peso nel processo di valutazione. In particolare, il bando richiede che i progetti siano **innovativi (40%)**, mai testati prima, fuori dal quadro degli interventi ordinari per assumere un carattere quasi sperimentale; **partecipativi/partenariali (15%)**, e quindi pensati e elaborati attraverso la condivisione degli obiettivi da parte dei principali attori coinvolti e degli esperti coinvolti; **di buona qualità**, ovvero realistici negli scopi e accompagnati da una seria programmazione delle fasi operative che ne garantisca l'efficacia; **valutabili (15%)** attraverso un sistema di criteri che permettano di misurarne l'efficacia dei risultati; infine **trasferibili (10%)** e applicabili, con le dovute declinazioni, in altre realtà urbane affette da simili criticità.
È evidente che il carattere innovativo è determinante nella valutazione delle proposte. Si segnala inoltre che la "partecipazione" è da intendersi come il coinvolgimento e la consultazione di esperti che possono fornire un contributo conoscitivo in tutto il processo, dalla fase di ideazione a quella di implementazione. Gli attori chiave ed effettivi della "partnership" sono l'amministrazione locale, gruppi di amministrazioni locali e i *Delivery Partners* (per esempio le università) (De Pascali, Bagaini e Musacchio, 2017). A questi possono aggiungersi altri stakeholder, variamente coinvolti per implementare o valutare il progetto.

Il primo bando del dicembre del 2015 si è incentrato su 4 tematiche: inclusione di migranti e rifugiati, povertà urbana, lavoro e competenze per l'economia locale,

[158] Il programma UIA, individuato all'art. 8 del Regolamento del Fondo Europeo d Sviluppo Regionale (FESR), è promosso dalla Direzione generale della Politica Regionale e Urbana, che ne ha affidato l'implementazione alla regione *North Pas de Calais* (Francia) in qualità di Segretariato di Programma.
[159] http://www.uia-initiative.eu/en

transizione energetica *(Integration of Migrants and Refugees, Urban Poverty, Jobs and Skills in the Local Economy, Energy Transition*).
Alla prima call[160], per la quale sono stati destinati 80 milioni dei fondi FESR, sono state presentate ben 378 proposte, fra cui sono state selezionate le migliori 18[161].
Tra queste rientrano anche i progetti presentati dalle 4 città italiane di Bologna, Milano, Pozzuoli (Napoli) e Torino, considerate fra le città europee che hanno sviluppato le soluzioni urbane più innovative.
Alcune di queste città avevano già partecipato attivamente a precedenti iniziative europee per le aree urbane, maturando una serie di principi, approcci e metodologie di lavoro da applicare e implementare in successivi progetti. In particolare, come si è avuto modo di discutere nei precedenti paragrafi, Milano e Torino parteciparono alla seconda stagione dei Progetti pilota urbani (Ppu II) e dei programmi di iniziativa comunitaria Urban (Urban II). Torino e Bologna invece, lavorano da tempo su questi temi nell'ambito del programma europeo Urbact. In queste città è stata riscontrata una forte connessione in termini di contenuti e approcci tra l'esperienza avviata all'interno della rete Urbact e la successiva iniziativa Uia[162].
A Bologna, il progetto *S.A.L.U.S. 'W' SPACE – sustainable, accessible, livable, usable social space for intercultural wellbeing, welfare and welcoming* è risultato fra i migliori della categoria "Inclusione dei migranti e dei rifugiati" in quanto propone un innovativo modello di accoglienza basato sull'offerta di un mix di funzioni, servizi e attività che consente ai migranti di acquisire nuove competenze professionali e attitudini imprenditoriali. Il progetto milanese sull'agricoltura in prossimità del centro urbano è stato selezionato dalla Commissione UE per la categoria "Lavoro e competenze per l'economia locale".
Due sono le iniziative italiane risultate fra le migliori per la categoria *"*Povertà urbana": la creazione di una città agricola a Monteruscello, maggior quartiere del comune di Pozzuoli, e il progetto *Co-city* della città di Torino, che mette a disposizione parte del patrimonio pubblico ai residenti di quartieri degradati per l'introduzione di nuovi servizi e l'attivazione di un'economia collaborativa.
Coerentemente con quanto affermato dal Patto di Amsterdam, nelle soluzioni proposte da queste città **le azioni di recupero e rigenerazione del patrimonio edilizio dismesso o in stato di abbandono si sono rivelate fondamentali per perseguire gli obiettivi posti al centro dell'attenzione dal bando.**
Infatti, come emergerà dai casi studio di Bologna e Torino, nonostante l'obiettivo del programma UIA fosse quello di proporre soluzioni innovative per affrontare la questione dell'inclusione sociale dei migranti e dei rifugiati (Bologna) e quella della povertà urbana (Torino), il recupero e riuso di immobili in stato di abbandono ha costituito un obiettivo trasversale in entrambe le proposte progettuali.

[160] Il programma UIA ha già lanciato la seconda call, aperta dal dicembre 2016 all'Aprile 2017, invitando le città a presentare proposte progettuali inerenti altri tre topic: inclusione di migranti e rifugiati, economia circolare, mobilità urbana (*Integration of migrants and refugees, Circular economy, Urban mobility).* Il budget disponibile ammonta a 50 milioni del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.
[161] Alcune città europee vincitrici del bando avevano già partecipato attivamente a precedenti iniziative europee per le aree urbane, maturando una serie di principi, approcci e metodologie di lavoro da applicare e implementare in successivi progetti. In particolare, Rotterdam, Torino e Bologna avevano lavorato o continuano a lavorare su questi temi nell'ambito del programma europeo Urbact. Nelle tre città è stata evidenziata una forte connessione in termini di contenuti e approcci tra l'esperienza avviata all'interno della rete Urbact e la successiva iniziativa Uia. Fonte: http://www.uia-initiative.eu/
[162] http://www.uia-initiative.eu/

4.8.1.1 Il progetto S.A.L.U.S. 'W' SPACE di Bologna

Il progetto *S.A.L.U.S. 'W' SPACE – sustainable, accessible, livable, usable social space for intercultural wellbeing, welfare and welcoming*[163], risultato vincitore al primo bando europeo del Programma UIA per l'obiettivo *Inclusion of migrants and refugees*, propone soluzioni innovative per l'inclusione sociale delle popolazioni più svantaggiate, in particolare dei migranti e dei rifugiati, attraverso un intervento di recupero e riuso di un immobile in stato di abbandono e l'offerta si servizi e attività volte al benessere della persona (Fig. 33).

Fig. 33 - Foto dell'ex clinica privata "Villa Salus", scelta per il progetto S*.A.L.U.S. 'W' SPACE*.
Fonte: http://www.saluspace.eu/

L'accoglienza e l'integrazione dei migranti rappresenta una delle principali sfide per le città italiane ed europee. L'immigrazione infatti, è diventata un fenomeno di natura strutturale che interessa in maniera particolare anche il nostro Paese, dove nel 2015 sono state presentate 83.245 richieste di asilo politico (7% del totale Ue)[164].
Il costante aumento del numero dei rifugiati richiede una seria programmazione a livello europeo, nazionale e locale, in grado di gestire il fenomeno e i suoi effetti nel lungo periodo. Una sfida molto difficile se si considera che l'"emergenza immigrazione" è stata avvertita in maniera allarmante proprio in un momento storico critico per l'economia europea dovuto al crollo del sistema finanziario nel 2008[165], al quale sono seguite misure di austerità nei vari Paesi e, purtroppo, l'aumento dei livelli di povertà.
A partire da questo quadro di riferimento, è importante soffermarsi su alcuni dati riguardanti l'area metropolitana di Bologna per comprendere le ragioni alla base del progetto *S.A.L.U.S. 'W' SPACE*, le sue principali sfide e le soluzioni proposte[166].

[163] Per ulteriori approfondimenti del progetto 'S.A.L.U.S. 'W' SPACE' del Comune di Bologna:
http://www.saluspace.eu/
http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/bologna
http://urbact.eu/bologna-innovates-help-its-most-fragile-communities
[164] http://www.istat.it/it/archivio/194747
[165] https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091016_2.it.html
[166] http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/bologna

Sul finire dell'anno 2016 la città metropolitana di Bologna ospitava 1948 richiedenti asilo. A questo dato, si aggiunge una condizione di disagio sociale degli abitanti dell'area metropolitana che, al 2015, segnava un tasso di disoccupazione del 24%.
La lotta all'emarginazione sociale della popolazione svantaggiata (locale e immigrata), richiede innanzitutto un lungo percorso di maturazione culturale della società civile, volto alla solidarietà e all'accoglienza, nel quale svolge un ruolo fondamentale l'attività promossa dal terzo settore.
Secondo questi principi, i centri di accoglienza devono diventare delle vere polarità urbane, nuove fabbriche dell'abitare, della produzione di cultura e conoscenza, che garantiscano il benessere sociale attraverso iniziative solidali e attività volte alla crescita personale degli individui, all'esaltazione delle loro capacità e abilità, in maniera tale da guidarne l'integrazione nella comunità locale.

OBIETTIVI/SFIDE
Il principale obiettivo del progetto è quello di definire un modello innovativo di accoglienza e di integrazione che vada oltre il carattere emergenziale per sperimentare soluzioni più sostenibili e radicate nel contesto sociale ed economico locale; promuovere un modello di società accogliente e solidale basato su nuove forme di welfare collaborativo che stemperino i contrasti tra culture e soprattutto evitino la percezione del fenomeno migratorio come un onere economico e sociale; combattere il degrado urbano e sociale causato dalla crisi economica e affrontare i cambiamenti demografici dovuti all'invecchiamento della popolazione, al basso tasso di natalità e all'esodo dei giovani[167].
A partire da queste sfide, il progetto adotta un approccio integrato e una serie di strumenti e pratiche per affrontare la questione dell'inclusione sociale, per altro già sperimentate dalla città di Bologna in seno a precedenti programmi di iniziativa comunitaria e a politiche locali innovative. Le politiche adottate dalla città negli ultimi decenni sono state orientate non tanto all'assistenza passiva quanto all'esaltazione delle capacità degli individui; su questa linea il progetto Salus Space vuole proporsi come un nuovo modello di welfare nello scenario europeo.

PROPOSTA PROGETTUALE/SOLUZIONI
Le principali soluzioni avanzate dal progetto sono così riassumibili:

«1. creating a reception centre for refugees which is also a neighborhood centre, offering a pleasant and relaxing environment, educational gardens, artistic workshops, coworking, multiethnic restaurant and accommodation facilities; the centre provides a housing social mix in order to sustain social cohesion and avoid "ghetto effect";
2. turning threat into opportunity, supporting the refugees in their autonomy process and fostering micro-entrepreneurial development;
3. reusing abandoned areas as new lively spots for developing community-based projects, trough a participatory design process;
4. creating employment support and self-entrepreneurial guidance, as a unique field-training experience. The refurbishment itself is conceived as training opportunity;
5. enhancing a balanced demographic structure within the City, giving the possibility to the refugees to become economic actors»[168].

Per la realizzazione del progetto sono stati scelti gli immobili e le aree pertinenziali dell'ex clinica privata denominata "Villa Salus", da tempo in stato di abbandono e

[167] http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/bologna
[168] http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/bologna

degrado. Si tratta di un complesso situato appena fuori dalla città ma comunque ben collegato dal sistema di trasporto pubblico locale.
Il progetto richiede un intervento sostenibile di recupero del complesso, senza alcun consumo di suolo, «affinché diventi una nuova centralità, dove l'accoglienza dei rifugiati si integra all'interno di una visione ampia di welfare interculturale e di inserimento nel tessuto sociale e culturale della città. La struttura diventerà un luogo aperto al territorio e ai cittadini, in cui trovare un contesto piacevole, spazi per il benessere, laboratori artigianali e artistici, un ostello e un ristorante multietnico, spazi di co-working e aree destinate ad attività ludiche e imprenditoriali. Il recupero costituirà occasione di rilancio per l'economia locale ma sarà anche un cantiere sperimentale per offrire lavoro a fasce svantaggiate della popolazione, nonché occasione di formazione professionale per la futura gestione dell'immobile»[169].
In effetti, la rinnovata "Villa Salus" si configura come un centro di accoglienza polifunzionale che garantisce diverse tipologie di alloggio per le fasce di popolazione più svantaggiate e una serie di servizi e attività culturali volte all'apprendimento e all'inserimento nel mondo del lavoro. L'idea è quella di formare professionalmente queste persone sia alla gestione futura dell'immobile e delle attività in esso presenti, sia alla creazione di attività imprenditoriali a beneficio dell'intero territorio. Tutte queste iniziative consentono di creare un luogo accogliente per sperimentare un **Welfare generativo e interculturale**, un luogo che consente alle persone di soggiornare, formarsi e lavorare in una condizione di generale benessere psicofisico, a cui richiama per altro l'originale toponimo "Salus" recuperato dal progetto. Non a caso, le parole chiave dell'iniziativa, che corrispondono alle fasi del processo, sono: *Wellbeing*-Ideazione; *Welfare*–Realizzazione, formazione; *Welcome*–Gestione:

«1. WELLBEING
Il "concept" innovativo del progetto si basa su un percorso partecipato di progettazione sociale, condiviso con il territorio e incentrato su tutti i diversi aspetti del benessere: il benessere psico-fisico, la sperimentazione di nuove forme di abitare, l'importanza di spazi verdi, l'ideazione di percorsi professionali e di start up di imprese che possano offrire nuove opportunità di crescita economica a livello locale. Tramite il contributo e la partecipazione di cittadini e stakeholders, saranno ideate e progettate soluzioni innovative di accoglienza e di ospitalità, basate sul modello di inclusione sociale attiva.
2. WELFARE
Realizzazione del modello di Welfare generativo attraverso il cantiere edile, momento di formazione in situazione per le fasce più deboli della popolazione, e la creazione di équipe professionali di artisti, artigiani e manutentori in grado di gestire la struttura al suo completamento e realizzare vere e proprie filiere per la offerta di servizi al territorio. In questo pacchetto viene anche realizzato un percorso di accompagnamento alla autoimprenditorialità dei migranti e rifugiati per la realizzazione guidata di startup di imprese sociali, in forte sinergia con il territorio.
3. WELCOME
Alla fase di ideazione e di realizzazione seguirà la fase di gestione dei servizi, con un ruolo diretto delle imprese sociali per accogliere gli ospiti della struttura e i cittadini, che troveranno spazi verdi, luoghi per la cura del benessere psico-fisico, attività culturali, laboratori artistici, spazi di co-working, attività ricettive e di ristorazione "multietnica". Le residenze saranno destinate ad un mix di destinatari, sia come attività ricettiva di mercato sia come residenza temporanea per fasce deboli della popolazione, riservando un terzo dei posti disponibili a famiglie di rifugiati che parteciperanno attivamente alla gestione delle attività previste»[170].

[169] http://www.saluspace.eu/documenti/
[170] http://www.saluspace.eu/documenti/

Il centro dovrebbe ospitare un numero massimo di 100 persone. In particolare, 80 posti sono riservati a componenti di famiglie in condizioni di precarietà abitativa e rifugiati o richiedenti asilo, gli altri 20 agli ospiti dell'attività ricettiva prevista all'interno del complesso.

ATTORI

S.A.L.U.S. 'W' SPACE viene definito non tanto come un progetto quanto come un "**processo di progettazione partecipata**", non ancora concluso e in continua evoluzione: il progetto viene valutato, monitorato e aggiornato o corretto in tutte le sue fasi dagli attori coinvolti, compresi i cittadini.

Esso infatti coinvolge una serie di partner e stakeholder locali.

Capofila e coordinatore del progetto è il Comune di Bologna (Istituzione per l'Inclusione sociale e comunitaria don Paolo Serra Zanetti, Ufficio Relazioni e Progetti internazionali del Comune di Bologna) che ha lavorato assieme ad altri 16 partner[171] e ai cittadini per l'ideazione della proposta progettuale.

L'Università di Bologna, partner del progetto, è responsabile della gestione di questo processo partecipativo, che porta avanti attraverso l'ascolto delle osservazioni da parte dei cittadini e dei soggetti interessati e il loro continuo coinvolgimento anche nelle fasi di progettazione di determinate parti dell'edificio non ancora definite al momento della proposta. L'attenzione è volta anche alle modalità di fruizione degli spazi e dei servizi culturali e ricreativi destinati a tutti i cittadini e non solo ai residenti nella struttura. I cittadini possono partecipare attraverso il blog e il sito dedicato (saluspace.eu).

DA URBACT A UIA

Il progetto Salus Space è il risultato di una lunga esperienza del comune di Bologna in tema di politiche urbane e della sua partecipazione a programmi comunitari come Urbact[172].

In particolare, all'interno della rete di Urbact, Bologna ha partecipato attivamente al progetto *Roma-Net*, volto a promuovere l'integrazione della popolazione Rom, confermando il suo impegno in questo campo aderendo anche al successivo progetto *Roma Net II*. La città metropolitana di Bologna è coinvolta anche nel programma *Job Town 2*, volto al sostegno delle famiglie e dei giovani disoccupati.

Infine, Bologna ha aderito alla rete di *Urbact Creative Spin* per la promozione di azioni innovative e creative nel settore culturale, industriale, amministrativo, e alla rete *Urbact Gen_Y City.*

Nel corso delle esperienze passate, la città ha potuto maturare una certa capacità di cooperazione tra il soggetto pubblico, gli operatori privati e i cittadini, oltre che tra gli stessi dipartimenti e settori dell'amministrazione comunale. Inoltre, essa ha adottato efficaci modelli di governance per la gestione di progetti complessi che richiedono la partecipazione di molti stakeholders. La partecipazione alla rete di città europee (Urbact) ha permesso a Bologna di prendere spunto dal progetto *Madga*

[171] I 16 partner che affiancano il comune sono:
«ACLI Bologna; Antoniano Onlus; ASP Città di Bologna; Camelot Cooperativa Sociale; Associazione Cantieri meticci; CEFAL Emilia Romagna Società Cooperativa; CIOFS FP Emilia Romagna; CSAPSA Cooperativa Sociale Onlus; Eta Beta Cooperativa Sociale Onlus; ICIE Istituto Cooperativo per l'Innovazione Società Cooperativa; IRS Istituto per la ricerca sociale; Microfinanza Srl; Associazione Mondo Donna Onlus; Open Group Cooperativa Sociale Onlus; Società Dolce coop; UNIBO–CES.CO.COM; UNIBO-Dipartimento Scienze Agrarie».
Fonte: http://www.saluspace.eu/i-partner/

[172] http://urbact.eu/bologna-innovates-help-its-most-fragile-communities

Hotel di Vienna, una struttura che offre posti di lavoro e formazione ai richiedenti asilo e nella quale gli ospiti sono accolti dagli stessi rifugiati.

CONCLUSIONI

I problemi affrontati dalla città di Bologna accomunano molte città italiane ed europee. Il caso studio rappresenta un esempio calzante per la realtà cagliaritana che non solo si trova ad accogliere un numero di migranti crescente ma registra anche una considerevole quantità di immobili pubblici e privati in disuso per i quali è necessario proporre nuovi utilizzi. Per questo, si ritiene che le soluzioni proposte dal progetto Salus Space per l'accoglienza, attraverso il recupero di taluni vuoti urbani che meglio si adattano alle funzioni di sviluppo economico e sociale, potrebbero essere illuminanti per i futuri interventi nella città di Cagliari. L'esempio aiuta per un confronto con importanti edifici dismessi già destinati a casa di cura privata, che comunque non potrebbero mantenere la destinazione d'origine poiché andrebbero ad incidere sui tetti standard della sanità dell'area metropolitana.

4.8.1.2 Il progetto CO-CITY di Torino

Il progetto *Co-City - The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation*[173] risultato vincitore al primo bando europeo del Programma UIA per l'obiettivo *Urban poverty*, merita particolare attenzione in quanto intende affrontare il problema del disagio sociale e del degrado urbano, radicato in diverse parti della città, attraverso la promozione di interventi di rigenerazione basati sulla collaborazione tra amministrazione locale e cittadini per la gestione dei beni comuni urbani (Fig. 34).

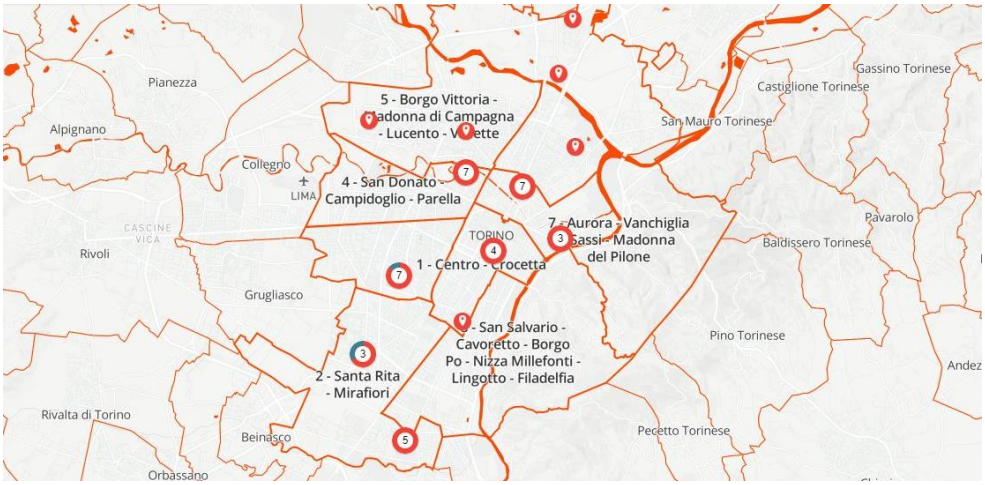


Fig. 34 - Piattaforma *FirstLife* ideata dall'Università di Torino nell'ambito del progetto *CO-CITY* per consentire la condivisione dei progetti e delle proposte di patti di collaborazione sulla base del Regolamento sulla gestione condivisa dei Beni Comuni Urbani.
Fonte: http://www.comune.torino.it/benicomuni/co-city/firstlife/index.shtml

[173] Per ulteriori approfondimenti sul progetto *Co-City* del Comune di Torino:
http://www.comune.torino.it/benicomuni/co-city/progetto/index.shtml
http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/turin
http://urbact.eu/turin-european-success-story-urbact-and-urban-innovative-actions

La lotta alla povertà urbana rappresenta un'altra importante sfida per le città europee che, specie nell'ultimo decennio, hanno dovuto fronteggiare situazioni di emergenza. La crisi del sistema finanziario ha portato a razionalizzare la spesa pubblica e a ridefinire il sistema del welfare, producendo ingenti tagli a risorse considerate fondamentali per garantire gli aiuti necessari alla popolazione svantaggiata. Questo processo ha prodotto serie ripercussioni anche nel tessuto sociale del nostro Paese se si considera che nel 2016 le famiglie in stato di povertà assoluta sono state il 6,3%, mentre quelle in condizioni di povertà relativa il 10,6%[174].

Per comprendere meglio le motivazioni, gli obiettivi e le soluzioni proposte dal progetto *Co-City*, è importante soffermarsi su alcuni dati relativi ai livelli di povertà urbana che caratterizzano la città di Torino. Tra il 2008 e il 2013, la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta è arrivata al 7%, mentre quella che vive sotto la soglia di povertà relativa si attesta al 14%. A ciò si aggiunge un tasso di disoccupazione del 13% che richiama alla costante ricerca di opportunità di sviluppo. Tale condizione di precarietà ha una sua precisa geografia all'interno del contesto urbano: le stesse aree in cui si addensano le sacche di povertà, dislocate in diversi punti della città, mostrano spesso segni di degrado urbano dovuto alla carenza di spazi e servi pubblici ma anche alla presenza di edifici in stato di abbandono. In effetti, in città sono numerosi gli edifici di proprietà comunale in condizioni di abbandono o sottoutilizzo. Si tratta molto spesso di un patrimonio strategico con potenzialità di attivare processi di rigenerazione urbana sostenibile in molti dei quartieri degradati della città, anche attraverso la partecipazione dei cittadini[175].

È questo lo scenario all'interno del quale la città ha maturato l'esigenza di ideare e sperimentare nuove politiche e modelli di welfare collaborativo per dare risposta alle numerose richieste di una società multiculturale e multietnica, e per migliorare l'ambiente urbano in cui vive.

Torino è una città virtuosa in quanto da anni mette in atto politiche per combattere l'emarginazione della popolazione più svantaggiata, assieme a importanti iniziative a sostegno dell'innovazione sociale, che hanno dato vita ad un ambiente vivace e creativo. Molte di queste iniziative sono nate nell'ambito di alcuni programmi promossi dall'UE, altre invece sono state sviluppate direttamente dalla città.

Inoltre, Torino è molto attenta anche alla ricerca di nuovi modelli partecipativi e collaborativi per la gestione del patrimonio pubblico e per promuovere l'innovazione sociale. Risale all'11 Gennaio 2016 l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale[176], del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani"[177].

Infine, Torino ha anche promosso *l'iniziativa Torino Social Innovation* (TSI), con l'obiettivo di incoraggiare e supportare un programma «per sostenere la nascita di imprese in grado di rispondere a bisogni sociali emergenti in campi diversi (dall'educazione al lavoro, dalla mobilità alla qualità della vita, dalla salute all'inclusione sociale) e trasformare idee innovative in servizi, prodotti, soluzioni in grado di creare al tempo stesso valore economico e valore sociale per il territorio e la comunità»[178].

---

[174] https://www.istat.it/it/archivio/202338

[175] http://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/turin

[176] http://www.comune.torino.it/benicomuni/cosa_sono/index.shtml

[177] Si tratta di un Regolamento che negli ultimi anni molte città italiane hanno adottato per promuovere forme di collaborazione con privati, cittadini, associazioni e terzo settore per gestire i beni di proprietà pubblica. I contenuti del Regolamento proposto da Labsus sono approfonditi nel Capitolo VII.

[178] http://www.torinosocialinnovation.it/cosa-e/

È all'interno di questa particolare condizione sociale ed economica, e del significativo quadro di politiche urbane e progetti avviati dalla città negli ultimi anni che si inserisce la proposta della città di Torino per il bando UIA.

OBIETTIVI/SFIDE

La principale sfida del progetto *Co-City* è quella di combattere il fenomeno della povertà urbana e le forme di polarizzazione del degrado urbano attraverso interventi di rigenerazione dell'ambiente fisico, delle condizioni sociali ed economiche dei quartieri degradati. Il progetto prevede interventi di recupero e riuso di un consistente patrimonio pubblico di edifici e aree in stato di abbandono o sottoutilizzo attraverso la sperimentazione di nuove forme di gestione che coinvolgono i cittadini e il terzo settore, al fine di garantire gli spazi necessari per migliorare l'offerta di servizi alla cittadinanza, anche ricorrendo a modelli di welfare collaborativo, e di supportare lo sviluppo di iniziative imprenditoriali.

PROPOSTA PROGETTUALE/SOLUZIONI

A partire da questi presupposti, *Co-City* si propone di contrastare la povertà e il degrado nelle aree più fragili della città attraverso la sperimentazione del "**Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani**", approvato dalla Città nel gennaio del 2016, e la riqualificazione di beni immobili e spazi pubblici attraverso la stipula di patti di collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini attivi. Inoltre, «Innovazione sociale, riqualificazione a basso costo, auto-costruzione, sostegno al reddito, tutoraggio, e una piattaforma online, consentiranno di attivare percorsi di sviluppo per co-produzione di servizi, imprese di comunità e welfare urbano innovativo»[179].

Uno degli aspetti più innovativi del progetto riguarda proprio la forma di gestione dei beni messi a disposizione dalla municipalità, che si basa sulla stipula di un apposito "patto di collaborazione" tra l'amministrazione e la cittadinanza attiva per la gestione degli spazi e dei servizi pubblici. I Patti di collaborazione da attivare riguardano principalmente tre tematiche: "Periferie e culture urbane"; "Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate"; "Cura dello spazio pubblico"[180].

All'interno di questo processo, la pubblica amministrazione avrà il ruolo di promotore e facilitare, lasciando ampio spazio ai cittadini che si sentiranno attori dei processi di cambiamento.

Si ritiene che il modello di rigenerazione urbana proposto possa contribuire a creare nuovi posti di lavoro e quindi a combattere la condizione di povertà urbana radicate in diverse aree della città. Infatti, la rigenerazione dei beni comuni urbani (aree verdi, edifici e spazi pubblici) offre nuove opportunità per la produzione di servizi innovativi non soltanto nelle aree centrali ma anche nelle periferie.

---

[179] Deliberazione della giunta comunale del 7 febbraio 2017.
Scaricabile al link: http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/2017_00433.pdf

[180] La Deliberazione della giunta comunale del 7 febbraio 2017 riporta le seguenti tematiche:
«a) "Periferie e culture urbane". Patti di collaborazione complessi, per i quali si prevede di mettere a disposizione edifici in disuso di proprietà della Città, che richiedono interventi di riqualificazione;
b) "Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate". Patti di collaborazione di complessità medio-alta che riguardano luoghi di presidio pubblico (scuole, servizi socio-assistenziali, culturali, etc.) che presentano un potenziale di utilizzo superiore a quello attuale;
c) "Cura dello spazio pubblico". Patti di collaborazione relativamente più semplici, che si pongono l'obiettivo di prendere in carico luoghi e aree non utilizzate o in condizioni di abbandono e degrado per promuoverne un uso condiviso (riqualificazione e cura di aree residuali, agricoltura urbana, etc.)».

É importante sottolineare che le azioni previste dal progetto Co-City risultano ampiamente integrate con le politiche di rigenerazione urbana promosse dalla città, in particolare quelle relative alle aree periferiche. Fra queste, le principali sono le 44 azioni del progetto "AxTo – Azioni per le periferie torinesi", finanziato dal Governo nell'ambito del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", e l'"azione 45", che ha come obiettivo la definizione di un più ampio "Patto per le periferie" che dovrà coinvolgere tutte le istituzioni e gli enti che operano nella Città[181].
Per garantire la più ampia partecipazione e la riuscita del progetto, si è fatto ricorso alla collaborazione della rete costituita dalle Case del Quartiere, ma anche all'utilizzo si sistemi ICT, come il social network First Life sviluppato dall'Università di Torino.

ATTORI
Il progetto Co-City è stato realizzato dagli uffici del Comune di Torino (capofila del progetto), in partenariato con l'Università degli Studi di Torino, la Fondazione Cascina Roccafranca e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani).
Il Comune ha il compito di coordinare tutte le fasi del progetto, dall'ideazione sino alla gestione. Esso infatti metterà a disposizione una serie di edifici ed aree di proprietà pubblica da definirsi durante la fase di progettazione, si occuperà di formulare i "patti di collaborazione" tra l'amministrazione e la cittadinanza attiva per la gestione degli spazi e di garantire gli investimenti economici necessari ad avviare le operazioni di riqualificazione e lo sviluppo di imprese di comunità.
All'Università di Torino è stato chiesto di creare strumenti per gestire le politiche di rigenerazione urbana sulla base dei modelli partecipativi e collaborativi, e di:

- implementare il **social network civico "FirstLife"**, che si configura come una piattaforma di crowdsourcing ideata per favorire il coinvolgimento dei cittadini e mappare e organizzare i progetti di comunità;
- definire un **modello giuridico di collaborazione** tra amministrazione pubblica e cittadini per la rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni urbani;
- definire **forme di gestione** di supporto ai processi di innovazione sociale su cui sviluppare nuovi modelli di welfare urbano.

La rete delle Case del Quartiere, guidate dalla Fondazione Cascina Roccafranca, costituirà un fondamentale punto di riferimento nella città per l'ascolto delle istanze e delle proposte progettuali da parte della comunità locale. Le "comunità di progetto" attivate sul territorio costituiranno il punto di partenza per l'avvio degli interventi di rigenerazione urbana.
Infine, l'ANCI si occuperà di diffondere a livello nazionale i risultati del progetto.

DA URBACT A UIA
Il progetto Co-City è stato sviluppato sulla base di una lunga esperienza del comune di Torino in tema di politiche urbane e della sua partecipazione attiva ai programmi di iniziativa comunitaria come Urban e Urbact[182].
Torino ha partecipato e continua a lavorare attivamente all'interno della rete Urbact aderendo a una serie di progetti. Tra questi, i progetti *Urbact Markets* e *My Generation at Work*, oggi terminati, incentrati sul miglioramento dell'offerta di posti di lavoro attraverso il sostegno all'innovazione sociale. Successivamente la città ha

[181] Deliberazione della giunta comunale del 7 febbraio 2017.
Scaricabile al link: http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/2017_00433.pdf
[182] http://urbact.eu/turin-european-success-story-urbact-and-urban-innovative-actions

aderito al progetto denominato *Boostinno*, con l'obiettivo di sostenere le idee innovative di giovani imprenditori. Il progetto *Boostinno* evidenzia chiare affinità con il progetto Co-City in termini di contenuti (il tema della gestione dei beni comuni e quello del sostegno all'innovazione sociale) e metodologie di lavoro (il principio dell'approccio integrato e quello della coopianificazione).
Infine, Torino è coinvolta anche nel progetto Urbact denominato URB-INCLUSION, guidato dalla città di Barcellona e incentrato sull'inclusione urbana. In questo caso, Torino si focalizza sulla proposta di nuove forme di partecipazione civica per una migliore offerta di servizi ai cittadini.
È evidente come la città abbia ampiamente indagato e sperimentato politiche e metodologie di lavoro per affrontare le importanti sfide delle are urbane. Il programma Urbact ha permesso alla città di Torino di maturare la capacità di sviluppare azioni innovative e modelli di partecipazione e collaborazione tra il soggetto pubblico, il privato, i cittadini e il terzo settore.

ATTUAZIONE

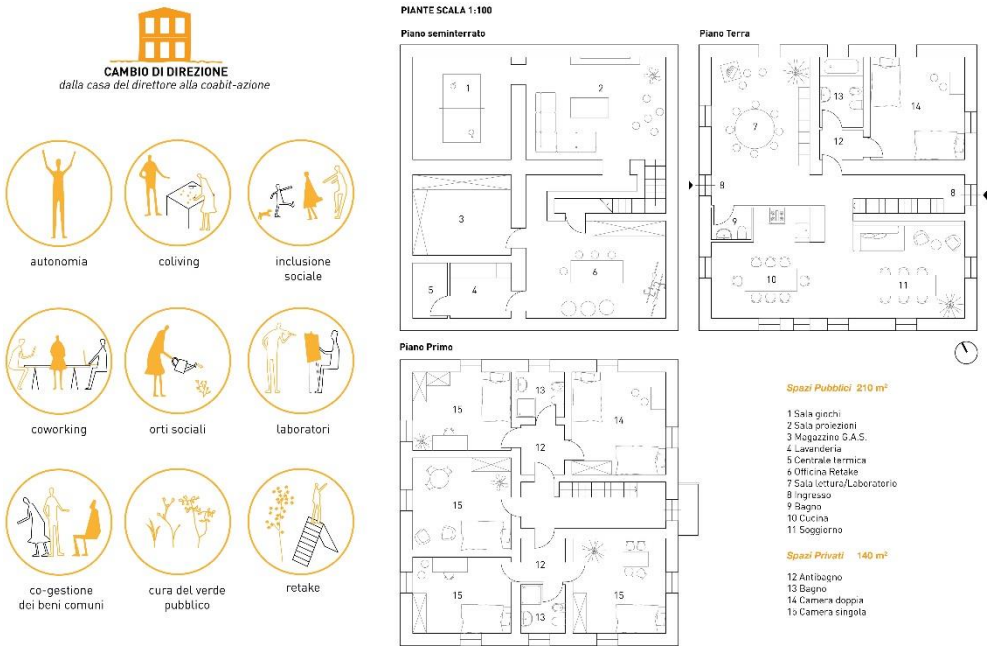
L'elenco degli immobili pubblici oggetto delle proposte di collaborazione e il calendario per le visite degli spazi è stato pubblicato sulla pagina web al progetto. Alla chiamata, rivolta a soggetti singoli, associati o di natura imprenditoriale, hanno risposto numerosi cittadini. Già dagli ultimi mesi del 2017 sono pervenute 47 interessanti proposte relativamente ai tre Ambiti prioritari:

- Ambito A - Periferie e culture urbane, per l'avvio di attività in edifici in disuso (7);
- Ambito B – Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate (11);
- Ambito C – Cura dello spazio pubblico (29).

Tra le 11 dell'ambito B, si segnala quella denominata "CAMBIO DI DIREZIONE. Dalla casa del direttore alla coabitazione". Si tratta di un progetto che si propone di attivare forme di Cohousing Sociale nell'edificio dismesso sito in Corso Umberto, 54, prevedendo nuovi usi anche per le aree verdi limitrofe (Tav. 1a, b), al fine si perseguire tre principali obiettivi:
OBIETTIVO 1: Valorizzazione di un edificio dismesso e delle aree verdi limitrofe;
OBIETTIVO 2: Favorire l'autonomia giovanile e l'inclusione sociale;
OBIETTIVO 3: Creazione di nuovi spazi di aggregazione che consentano lo sviluppo di processi comunitari e di una cultura dell'inclusione.

CONCLUSIONI

Così come per il caso studio di Bologna, il progetto proposto dalla città di Torino può essere considerato un esempio illuminante per la realtà cagliaritana che non solo si trova a dover affrontare diverse situazioni di disagio sociale ma anche la presenza di una considerevole quantità di immobili pubblici in stato di abbandono che richiedono urgenti interventi di recupero e riuso, anche attraverso forme di gestione collaborativa. Nel Capitolo VIII, il capitolo conclusivo contenente le proposte per la città di Cagliari, si sostiene la tesi secondo cui l'applicazione del Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni urbani potrebbe consentirne un utilizzo almeno temporaneo di alcuni immobili pubblici in disuso e di governare fenomeni di occupazione abusiva del patrimonio "comune".



Tav. 1 a, b – Proposta dal titolo “CAMBIO DI DIREZIONE. Dalla casa del direttore alla coabitazione” per l’Ambito B – Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate. Planimetrie allegate.
Fonte:
http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/proposta-di-progetto_jonathan_azionea_cocity.pdf

Capitolo V
Politiche urbane in Inghilterra. Dall'urban renewal all'urban regeneration

5.1 Le prime iniziative per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente

La questione dell'*urban renwal*[183] in Gran Bretagna, paese natale della rivoluzione industriale, affonda le radici in tempi lontani. I problemi del degrado fisico, economico e sociale prodotto dal processo di modernizzazione e dal conseguente inurbamento delle città sono stati affrontati prima che altrove, andando a intrecciarsi con le istanze di natura sociale[184] (Morbelli, 2002; Jones and Evans, 2008; Musco, 2009; Tallon, 2013). In effetti, i primi interventi di rinnovamento urbano da parte dello Stato risalgono agli anni '60 dell'Ottocento, quando vennero emanate le prime leggi igienico-sanitarie[185] (Abriani, 1985) per garantire migliori condizioni di vita ai cittadini, specialmente alle classi operaie. Tuttavia, tali provvedimenti diedero avvio a radicali operazioni di sventramento dei tessuti obsoleti e di demolizione e ricostruzione degli slum.
Nel corso del primo dopoguerra, l'"emergenza casa" costituì il terreno fertile per inaugurare il filone delle politiche edilizie britanniche, basate su sistemi di sussidi per realizzare alloggi pubblici. La costruzione di nuove case risultò prioritaria rispetto all'opera di demolizione e ricostruzione dei tessuti obsoleti, che riprese invece con maggior vigore negli anni '30, ignorando qualsiasi possibilità di miglioramento o recupero dell'esistente. Anche all'indomani del secondo conflitto bellico il governo laburista si trovò a dover affrontare il problema delle 200.000

[183] Questa espressione è stata importata in Gran Bretagna dagli Stati Uniti con sostanziali differenze di significato. Infatti, se negli Stati Uniti le operazioni di *urban renewal* si riferivano alle massicce operazioni di ristrutturazione di parti di città, soprattutto delle aree centrali, orientate a espellere i cittadini a basso reddito per far spazio ad attività più remunerative, in Gran Bretagna assunsero connotati più profondi, andando a intrecciarsi con le riforme sociali e le leggi sanitarie sin dall'Ottocento (Morbelli, 2002).

[184] L'avvento della rivoluzione industriale e la velocità che essa ha impresso al processo di inurbamento delle città sono all'origine del problema dell'obsolescenza dei tessuti esistenti. Sul finire del secolo si fecero sempre più frequenti le denunce da parte di filantropi, uomini di cultura come Howard, Geddes e Unwin sullo stato di povertà e malessere della popolazione operaia e sulle precarie condizioni abitative. Questo movimento di protesta volto a garantire migliori condizioni di salute e igiene nelle città inglesi portò all'approvazione dell'*Housing, Town-planning Act del 1909*, la prima legge urbanistica ed edilizia della Gran Bretagna che introdusse la pianificazione urbanistica a scala locale, anche se solo in riferimento alle nuove espansioni. Solo con la legge del 1932 i piani urbanistici iniziarono ad occuparsi anche delle aree urbane e dei tessuti esistenti. Questi provvedimenti tracciarono la strada per il *Town and Country planning Act* del 1947, una legge di ampio respiro che ebbe largo riconoscimento in ambito europeo, considerato un importante risultato all'interno del quadro di riforme varato dal governo laburista guidato da Clement Attlee. La legge introdusse per la prima volta uno strumento urbanistico per il tessuto urbano esistente, la *Comprehensive Development Area* (CDA), a cui ricorrere per risolvere i problemi delle aree congestionate e di scarsa qualità urbanistica, oltre che quelle gravemente danneggiate dai bombardamenti *(aree di blitz and blight*).

[185] Oltre al *Public Health Act* del 1848, il primo provvedimento dello Stato per garantire la salute pubblica e incentrato prevalentemente sulle nuove costruzioni, le leggi che consentirono alle amministrazioni locali di affrontare il problema delle case fatiscenti e degli slum furono le leggi Torrens del 1868 e Cross del 1875, volte a risolvere i problemi igienico sanitari rispettivamente alla scala edilizia e urbana. Il successivo *Artisians and Labourers Dwelling Improvement Act* affidò alle amministrazioni locali il potere di realizzare nuovi quartieri al posto dei tessuti fatiscenti e di cedere i vari lotti in enfiteusi a costruttori che garantissero la realizzazione di abitazioni rispettando precise condizioni.

abitazioni distrutte, delle 250.000 inabitabili e delle tante altre gravemente danneggiate. Così come nel primo dopoguerra, venne varato un ambizioso programma per la realizzazione di nuova edilizia residenziale (Morbelli, 2002). L'unico provvedimento che spostò l'attenzione, anche se limitatamente, dagli interventi di nuova costruzione a quelli di adeguamento del patrimonio edilizio esistente fu l'*Housing Act* del 1949, che introdusse sussidi economici per i privati che desiderassero migliorare gli immobili di loro proprietà. La legge affidava alle amministrazioni locali il potere di concedere i fondi (*discretionary grant*) in misura tale da coprire fino al 50% dei costi sostenuti per il recupero.
Ad ogni modo, il tema del recupero del patrimonio edilizio esistente iniziò ad affermarsi con maggiore determinazione nell'agenda politica nazionale nel corso degli anni '50 con il governo conservatore presieduto da Winston Churchill (Morbelli, 2002). Tra il 1954 e il 1959 il Ministro dell'Abitazione Harold Macmillan adottò tre linee di indirizzo politico per affrontare la questione del rinnovo dei tessuti urbani obsoleti, codificate anche nell'*Housing Rent and Repairs Act* del 1954:

- affidare ai privati il compito di realizzare case di proprietà;
- conferire alle Amministrazioni locali la responsabilità di intervenire sul patrimonio edilizio degradato attraverso la demolizione dei tuguri o slum;
- incentivare l'investimento privato sull'esistente attraverso tre principali iniziative: la parziale rimozione del blocco degli affitti negli alloggi privati; l'aumento dei sussidi destinati alle opere di "riattamento"[186] delle abitazioni; la promozione dell'accesso alla proprietà della casa da parte delle classi meno abbienti.

Già nel 1953, il libro bianco *Houses - the next step* annunciava la politica degli *slum clearance* su un patrimonio abitativo vetusto, introducendo anche una precisa distinzione tra le case inabitabili e quelle in condizioni ancora accettabili e pertanto non assoggettabili alle procedure previste dalle norme igienico-edilizie afferenti alla demolizione. **È proprio in questa occasione che, accanto alla politica della sostituzione delle abitazioni esistenti iniziò ad affermarsi il principio del "riattamento"** (Morbelli, 2002).
I dati allarmanti forniti dalle amministrazioni locali nel 1955 che evidenziavano come su un totale di 13 milioni di abitazioni, quelle inabitabili fossero 850.000 (circa il 6,5%), portarono il governo a varare nell'immediato un programma quinquennale con l'obiettivo di sostituire una media di 75.000 abitazioni l'anno
La seconda linea di indirizzo, quella del riattamento del vecchio patrimonio edilizio, sostenuta dalla legge dall'*Housing Rent and Repairs Act* del 1954, riscontrò ampio interesse da parte dei cittadini che, a soli sei mesi dall'approvazione della legge, presentarono numerose richieste al governo. L'aumento dei sussidi per il miglioramento del patrimonio esistente permise di avviare numerosi interventi di ristrutturazione (*conversion*), ma soprattutto di riattamento (*improvement*), specialmente degli immobili dei proprietari-inquilini, meno in quelli privati concessi in affitto. Furono proprio questi primi provvedimenti nazionali ad inaugurare la stagione del recupero del patrimonio edilizio esistente in Gran Bretagna.

[186] Riattamento è sinonimo di ripristino, miglioramento.

5.2 Gli anni ’60 e l’importanza del recupero

Nel percorso evolutivo delle politiche urbane in Gran Bretagna, gli anni ’60 rappresentano un decennio molto complesso non soltanto per le particolari dinamiche economiche e sociali che contribuirono a riportare al centro dell’impegno politico la questione della casa e degli slum, ma anche per i notevoli progressi culturali e sociali che portarono a ripensare in maniera del tutto nuova la politica dell’*urban renewal.*
Nonostante i provvedimenti presi a seguito del Rapporto Barlow del 1940, in questo decennio lo squilibrio economico e demografico tra le regioni del nord, teatro della prima rivoluzione industriale, e le più floride regioni del sud, in particolare la conurbazione metropolitana di Londra, aumentò vertiginosamente. Questo dipese non soltanto dalla progressiva migrazione di popolazione dalle regioni più svantaggiate alle più ricche, ma anche dal collaterale flusso migratorio proveniente dalle ex-colonie britanniche. Tale processo mise a dura prova il sistema di pianificazione stabilito all’indomani della Seconda Guerra mondiale, generando forti pressioni sui vincoli imposti per regolare l’uso del territorio. Il forte inurbamento si tradusse in una vera emergenza casa che purtroppo non riuscì ad evitare l‘avvio di operazioni immobiliari speculative che portarono il governo a istituire la Commissione d’inchiesta Milner Holland e ad emanare un nuovo *Housing Act*.
Dinanzi a questa emergenza, il problema della casa tornò ancora una volta al centro del dibattito politico, obbligando i conservatori a lasciare il comando dopo tre legislature consecutive di governo.
Il nuovo esecutivo laburista di Horland Wilson affrontò nell’immediato il problema dell’ingente numero di case inabitabili, definendo nel libro bianco *The Housing Programme 1965-1970*, vero manifesto della politica edilizia del governo, le tre principali linee d’azione:

- proseguire l’attività di costruzione di nuovi alloggi arrivando a una media di circa mezzo milione l’anno;
- aumentare la quota di alloggi pubblici;
- proseguire l’attività di demolizione di circa un milione di abitazione classificate come slum e di altri due milioni di abitazioni per le quali non si riteneva “conveniente” procedere al riattamento.

Sulla base delle nuove prerogative, venne portata avanti una significativa attività di demolizione e costruzione. Nonostante gli sforzi, al 1967 le case considerate inabitabili in Gran Bretagna risultarono essere 1.800.000, decretando un parziale fallimento delle iniziative messe in atto sino ad allora, incapaci di reggere il ritmo del processo di obsolescenza.
A ciò si aggiunge che sul finire degli anni ’60 iniziò a manifestarsi la scarsa qualità edilizia delle abitazioni municipali realizzate secondo il modello *high rise/high density*, molte delle quali furono demolite solo dopo pochi anni dalla loro realizzazione. La Gran Bretagna arrivò a registrare indici di obsolescenza dei tessuti esistenti di gran lunga più alti rispetto a quelli degli altri Paesi europei, con una situazione di malessere e preoccupazione tale da sfociare in rivolte popolari.
Proprio dinanzi alle evidenti criticità degli ambienti urbani si sviluppò un importante dibattito teorico sulle operazioni di rinnovo del tessuto urbano intraprese, analizzandone le criticità e proponendone interessanti alternative (Morbelli, 2002).

All'interno di una tradizione politica e culturale orientata prevalentemente alla costruzione di nuovi alloggi piuttosto che al recupero, il pensiero e le teorie di alcuni studiosi gettarono le basi per un radicale ripensamento della politica dell'*urban renewal* così come intesa fino ad allora.
Lionel Needleman fu uno dei primi studiosi a elaborare un approccio scientifico per guidare la scelta tra le due alternative della demolizione-ricostruzione e del riattamento (Morbelli, 2002; Morbelli, 2005). Nel suo testo di economia applicata, *The Economics of Housing*, del 1965, egli propose la pratica del rinnovamento (*renovation*) dello stock di edilizia residenziale obsoleta come efficace alternativa alla teoria del *filtering* e alle operazioni di *urban renewal* basate sulla demolizione e sostituzione degli slum da parte delle amministrazioni locali. Needleman espose una serie di tesi a favore di questa pratica, evidenziandone i vantaggi rispetto alle operazioni di ricostruzione. Il riattamento veniva presentato come una metodologia di intervento più rapido e da portare avanti anche in condizioni atmosferiche avverse, che avrebbe consentito l'impiego di buona parte della manodopera del settore edilizio e limitato i danni sociali generati dalle operazioni di ricostruzione che avevano sradicato gli abitanti dai propri quartieri d'origine. Sulla base di queste considerazioni, egli elaborò un "metodo razionale" che avrebbe dovuto guidare le amministrazioni locali nella scelta, basata essenzialmente su criteri di natura economica, tra le due principali alternative del riattamento e della ricostruzione[187].
Negli stessi anni, un contributo importante all'analisi dei costi dei diversi tipi di intervento edilizio arrivò dal lavoro di P.A. Stone, studioso dei problemi economici dell'ambiente urbano. Nel suo studio intitolato *Urban Development in Britain: Standards, Costs and Resources 1964-2004*, pubblicato nel 1970 dalla *Cambridge University Press*, Stone sostenne l'importanza di incentivare gli interventi di miglioramento e manutenzione del vecchio patrimonio edilizio esistente, definendone i costi e l'entità delle risorse pubbliche necessarie annualmente sulla base di programmi economici a lungo termine.
Ad ogni modo, è importante sottolineare che furono diversi i fattori che contribuirono, in maniera più o meno determinante, al radicale ripensamento delle politiche di *urban renewal* in Gran Bretagna e all'affermazione del recupero come efficace modalità per intervenire nella città esistente (Morbelli, 2002).
In primo luogo, a seguito delle grandi operazioni di sostituzione dei tessuti degradati e obsoleti che avevano portato all'eliminazione degli slum di epoca vittoriana, l'attenzione delle amministrazioni locali si spostò verso quelle abitazioni giudicate ancora recuperabili. Inoltre, nel corso del decennio l'opinione pubblica maturò una

[187] Lo studioso individuò tre variabili per guidare la scelta: il tasso d'interesse, la durata utile dell'edificio rinnovato, e la differenza tra i rispettivi costi annui di manutenzione. Il riattamento sarebbe stata la scelta economicamente più vantaggiosa qualora (Morbelli, 2005, p. 257, 258):

$$b > m + b\,(1 + i)^{-\lambda} + r / i\,\{(1 - (1 + i)^{-\lambda})\}$$

dove:
b = costo di demolizione e di ricostruzione
m = costo di un adeguato rinnovo o riattamento
i = tasso di interesse espresso come rapporto (6% = 0,06)
λ = durata utile futura della proprietà rinnovata, espressa in anni
r = differenza dei costi annui di manutenzione.

Si trattava di una formula basata su principi di matematica finanziaria, che avrebbe dovuto aiutare a restringe il campo delle variabilità nella scelta delle operazioni di intervento. La difficoltà maggiore stava nell'ipotizzare il tempo di durata utile dell'edificio.

maggiore sensibilità e consapevolezza verso problemi di importanza nazionale e internazionale sino ad allora mai affrontati, in particolare quelli relativi allo sfruttamento indiscriminato delle risorse ambientali. È in questi anni che il "movimento protezionista" si impegnò a portare avanti le istanze in difesa del patrimonio civico e culturale, dell'ambiente e del paesaggio.
A portare alla ribalta la questione del ripristino furono anche le numerose critiche nei confronti delle operazioni di *slum clearance*, considerate dannose sia per la scarsa qualità architettonica delle nuove costruzioni, sia per i problemi di natura sociale generati. In effetti, il trasferimento di un consistente numero di famiglie dai propri abitati causò una vera disgregazione del tessuto sociale.
Infine, un notevole peso deve essere attribuito al declino della popolazione urbana che si verificò a partire dall'inizio degli anni '70 e al conseguente processo di abbandono e degrado delle *inner city*[188], che per la prima volta richiese alle amministrazioni locali di spostare l'attenzione dalle zone di espansione alla città esistente, in particolare a quei tessuti costruiti nella prima metà dell'Ottocento.
Non essendo più né il sovraffollamento né la presenza degli slum i problemi principali da affrontare, risultò necessario definire nuove strategie per migliorare le condizioni di vita degli ambienti urbani consolidati.

5.2.1 L'azione integrata nelle inner city: l'Urban Programme e le General Improvement Area (GIA)

Il problema del declino delle *inner city*, destinato ad assumere un ruolo centrale nel dibattito politico per diversi decenni, è strettamente legato alla grave crisi economica mondiale che a partire dal 1967 generò notevoli ripercussioni sui tradizionali modelli di sviluppo e determinò un radicale cambiamento del sistema produttivo industriale britannico (e non solo). I settori industriali maggiormente colpiti furono quelli dell'automobile a Coventry, quello della meccanica pesante e della cantieristica navale nell'area di Tyneside ma anche quelli legati alle attività portuali nell'East End londinese. Tali trasformazioni causarono un progressivo declino demografico, aumentarono il livello di disoccupazione e povertà della popolazione e restituirono ambienti urbani desolanti, carenti di servizi scolastici e sanitari, chiara espressione del declino di una fiorente tradizione industriale.
Ad innescare il processo di declino delle *inner city* contribuì anche l'elevato tasso di popolazione immigrata non bianca che aveva trovato alloggio proprio nelle aree centrali delle grandi città o nelle parti caratterizzate dalla presenza di un consistente patrimonio degradato. Dal 1951 al 1966 il numero di immigrati nelle isole britanniche crebbe in maniera esponenziale, passando dalle 75.000 alle 595.000 unità, generando seri problemi di sicurezza e ordine pubblico negli ambienti urbani.
Fu proprio all'interno di questo clima di emergenza che vennero sviluppate le prime politiche per la "rigenerazione" delle *inner city*, determinando un'importante svolta in materia di *urban renewal* e introducendo approcci del tutto nuovi rispetto a quelli adottati nell'immediato dopoguerra.

[188] Generalmente con questa espressione ci si riferisce all'area più vecchia e più urbanizzata di una città, più o meno a ridosso del centro, spesso caratterizzata da alti livelli di densità edilizia, scarsa qualità dell'ambente urbano, e abitata da residenti a basso reddito e minoranze razziali. (Musco, 2009, p. 134).

La principale novità risiede nel tentativo di declinare le politiche settoriali del passato alle particolari esigenze delle *inner city*, ma soprattutto nell'integrare la rigenerazione economica[189] con le nuove politiche edilizie, ambientali e sociali.
Sul finire degli anni '60 maturò una maggiore consapevolezza della relazione esistente tra aspetti fisici e sociali degli ambiti urbani degradati, che richiamò il governo a definire programmi volti a combattere il fenomeno della povertà e dell'emarginazione sociale. Al contempo, si assistette ad un'estensione del campo di applicazione delle politiche di rinnovamento urbano dal singolo oggetto edilizio all'intera area o quartiere di riferimento, introducendo per altro nuove forme di coinvolgimento della comunità locale.
Per quanto riguarda il primo aspetto, sulla base di queste rinnovate prerogative di governo, alle politiche edilizie e urbanistiche gestite dal *Ministry of Housing and Local Government*, e successivamente dal *Department of the Environment* (DoE)[190], si associarono iniziative volte ad affrontare i problemi di natura sociale.
Nel 1968 il Governo Wilson varò l'*Urban Programme*, un importante programma pensato per contrastare la deriva parlamentare anti-immigrazione e promuovere e finanziare progetti di natura sociale nel lungo periodo (8 anni), che consentissero di affrontare il problema della povertà e della discriminazione razziale. Esso trovò la sua base legislativa nel *Local Governemnt Grants Act* del 1969. Il programma, gestito dall'*Home Office* (il Ministero degli Interni), venne finanziato con risorse pari a 25 milioni di sterline l'anno per i primi quattro anni di avvio e ulteriori 40 milioni per i quattro anni successivi. Le risorse statali coprirono i 3/4 del costo dei progetti presentati, mentre alla restante parte pensò l'amministrazione locale. Inoltre, per le aree più svantaggiate (*deprived area*) furono destinate risorse aggiuntive attraverso la procedura *Urban Aid*.
Nei primi quattro anni l'*Urban Programme* finanziò soprattutto progetti per l'istruzione, con la convinzione che la cultura fosse il miglior modo per combattere i fenomeni di emarginazione e discriminazione sociale. Questa fu l'iniziativa di contrasto alla povertà più grande e costosa dell'epoca.
Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'estensione degli obiettivi dell'azione di governo per affrontare il problema dei vecchi tessuti fu il risultato di un insieme di studi[191] promossi per valutare i possibili interventi nelle *inner city*. Essi orientarono l'attenzione del soggetto pubblico verso il miglioramento dell'ambiente urbano e degli spazi collettivi quali fondamentali attrattori di investimenti privati.
Sulla base delle nuove acquisizioni teoriche e disciplinari, sul finire del decennio venne emanato un innovativo provvedimento, l'*Housing Act* del 1969, con il quale venne introdotto lo strumento delle *General Improvement Area* (GIA).

---

[189] Si ritenne che la causa primaria del declino fosse di natura economica e che questa stesse interessando sempre più centri urbani della Gran Bretagna.
[190] Creato da Edward Heath, il DoE era diventato un grande ministero all'interno del quale confluirono: il *Ministry of Housing and Local Government*, il *Ministry of Transpor*t e il *Ministry of Public Building and Works*. Anche questa operazione di riorganizzazione della struttura governativa è espressione della volontà di affrontare la questione urbana in maniera globale.
[191] Gli studi si focalizzarono sull'elaborazione di diverse proposte di intervento (comprendenti sia il ripristino che la ricostruzione), valutandone i rispettivi costi. Uno dei più famosi fu il *Deeplish study* pubblicato nel 1966, inerente il distretto di Rochdale, fortemente rappresentavo dei problemi comuni alle *inner city* della Gran Bretagna. Lo studio propose un modello di intervento basato su un "modesto livello di investimento" al quale sarebbero dovuti seguire interventi di miglioria dell'ambiente urbano al fine di incoraggiare l'investimento dei privati proprietari. L'attenzione per l'ambente urbano fu certamente un fattore di novità che ampliò gli obiettivi delle politiche abitative. Il progetto pilota per Deeplish fu uno dei 5 progetti dimostrativi cantierati dalle amministrazioni locali e sostenuti dal governo centrale tra il 1967 e il 1969.

Secondo le disposizioni nazionali, alle amministrazioni locali vennero destinate risorse per attuare opere di miglioramento dell'ambiente urbano (la realizzazione di aree sportive e strade pedonali, la costruzione di nuove case o l'aggiunta di servizi in quelle esistenti etc..) da definirsi attraverso la consultazione della popolazione residente direttamente interessata dagli interventi.
La legge del 1969 segnò una vera svolta nei principi e negli approcci adottati sino a quell'epoca per affrontare il problema dell'obsolescenza dei tessuti edilizi. Essa consentì di rilanciare l'iniziativa politica degli anni '50 volta a sostenere, mediante sussidi statali, gli interventi di ristrutturazione (*conversion*), ma soprattutto di riattamento (*improvement*) del vecchio patrimonio edilizio[192].
In effetti, nei quattro anni successivi all'emanazione del provvedimento, il numero degli interventi di ripristino crebbe in maniera esponenziale, affermandosi come una tipologia di intervento più efficace e vantaggiosa della demolizione**.**
La principale differenza rispetto alle iniziative degli anni '50 è che il provvedimento del 1969, introducendo lo strumento delle GIA, consentì di estendere gli obiettivi del miglioramento urbano dal singolo edificio a interi insiemi urbani.
I contenuti dell'*Housing Act* del 1969 erano stati in buona parte enunciati un anno prima nel libro bianco *Old Houses into New Homes*, all'interno del quale venne sostenuta l'importanza di promuovere il recupero delle abitazioni non ancora obsolete e di coinvolgere i residenti per definire interventi di miglioramento edilizio e ambientale più efficaci e di lunga durata.
L'interesse per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente maturato negli anni '60 caratterizzò anche il successivo decennio. Le iniziative politiche per il recupero dei vecchi tessuti aumentarono anche se, come si vedrà, non sempre riuscirono a contrastare i problemi più critici di alcune aree urbane.

5.3 La politica per le *inner city* e le aree svantaggiate

La fiducia verso gli interventi di ripristino, ma anche la volontà di rilanciare le sorti del settore edilizio, crebbe al punto che la successiva legge sulla casa, varata dal Governo conservatore nel 1971, aumentò i sussidi statali dal 50% al 75% dei costi ammissibili sostenuti. Se da un lato l'iniziativa del governo aumentò notevolmente gli investimenti nel settore immobiliare e consentì di incidere positivamente sulle condizioni del patrimonio abitativo nazionale, dall'altro essa venne giudicata come incurante dei problemi delle aree urbane più svantaggiate. In particolare, venne criticata la modalità di gestione e assegnazione dei sussidi in quanto in alcuni casi arrivò a interessare persino le seconde case di proprietà. Infatti, il principale interesse del governo era quello di frenare il processo di deterioramento del patrimonio abitativo più vecchio, basandosi prevalentemente sull'iniziativa privata. Tale politica interessò solo in parte il patrimonio obsoleto, e limitata fu l'azione nelle case in affitto. Fu proprio su questi due limiti dell'azione politica dei conservatori che si concentrò la nuova compagine politica a partire dal 1974.
Innanzitutto, il governo laburista varò una nuova legge sulla casa che introdusse lo strumento urbanistico attuativo dell'*Housing Action Area* (HAA) con l'obiettivo di concentrare le risorse pubbliche nelle aree più svantaggiate e di incoraggiare gli interventi di ripristino del patrimonio in affitto. Al contempo, restò in vigore lo strumento delle GIA per le aree urbane meno critiche, caratterizzate da tessuti

[192] Anche secondo le previsioni di questa legge, i sussidi statali avrebbero dovuto coprire fino a un massimo del 50% dei costi degli interventi.

residenziali in condizioni meno critiche. L'iniziativa dell'HAA interessò ambiti caratterizzate da alti livelli di degrado fisico e da gravi problematiche di tipo sociale, richiedenti consistenti interventi da parte della mano pubblica. Per questo alle HAA vennero destinati maggiori sussidi rispetto a quelli previsti per le GIA.
Dopo l'istituzione dell'*Housing Corporation* nel 1974, il governo introdusse un apposito sussidio, l'*Housing Association Grant,* che sostituì tutti quelli previsti in passato per le nuove costruzioni e i riattamenti.
La nuova legge sulla casa conferì alle amministrazioni locali la possibilità di individuare le aree più critiche dal punto di vista sociale e abitativo e di richiedere sussidi governativi sino al 75% del costo se non addirittura il 90% nei casi più gravi. (anche se le risorse messe a disposizione furono modeste, così come i risultati raggiunti). Ad ogni modo, l'introduzione dello strumento dell'HAA costituì un importante tentativo di affrontare il disagio urbano presente in determinate aree in maniera organica. Ad esso seguì il *Comprehensive Community Programme*, la strategia lanciata dal governo laburista nel 1974 per adottare un approccio comprensivo ai problemi delle aree urbane. Più che un programma nazionale esso fu un programma pilota, applicato solo nelle realtà di Gateshead e di Motherwell al fine di sperimentare il miglior approccio da adottare per contrastare il disagio urbano.

5.3.1 Una politica di rinnovamento "globale" per le inner city

Come precedentemente affermato, il fenomeno del declino delle inner city, innescato sul finire degli anni '60, per la sua gravità e complessità assunse un ruolo di primo piano nelle agende politiche nazionali per diversi decenni. Negli anni '70 risultò ancora alta la preoccupazione per le aree centrali delle grandi città come Glasgow, Liverpool e Londra, lacerate dalla crisi economica del 1967 e dagli alti tassi di povertà conseguiti, contrassegnate da un ambiente urbano desolante e dai numerosi fenomeni di discriminazione raziale. Dinanzi a questa condizione di estrema crisi maturò un pensiero politico complesso, non più basato sull'idea di intervenire con un approccio settoriale, incentrato esclusivamente sul miglioramento delle condizioni abitative.
Peter Shore, ministro laburista del DoE, attribuì le cause di questa situazione ad alcune scelte di pianificazione del passato. Per certi versi, egli criticò la costruzione delle *new town* e l'attuazione delle politiche di riequilibrio regionale che, a suo dire, contribuirono a innescare il fenomeno dello spopolamento delle *inner city* e il processo di degrado fisico, urbano e sociale. Seppur convinto della valenza sociale dei numerosi programmi nazionali avviati, ne denunciò l'incapacità di risolvere le cause all'origine dei problemi delle *inner city* che, prontamente, egli ritrovò nel crescente declino economico, nella contrazione dei posti di lavoro e nell'emigrazione della popolazione, soprattutto di quella più qualificata.
In effetti, nelle grandi città sviluppatesi su un'economia prevalentemente industriale (Liverpool, Nottingham, Newcastle, ma anche Birmingham, Manchester e Glasgow) la crisi economia portò a un declino di popolazione tra l'8% e il 22%, a cui si aggiunse la presenza di un numero di operai non specializzati di gran lunga superiore alla media nazionale. Dunque, Shore ritenne prioritario, per l'azione politica, definire strategie per evitare l'ulteriore perdita di popolazione e posti di lavoro.
Nel 1977 il governo laburista pubblicò il libro bianco *Policy for the Inner City* che oltre a esporre un quadro della condizione di declino economico delle *inner city*, analizzava le cause all'origine del fenomeno e fissava le linee di indirizzo della

politica urbana nazionale, vicine al pensiero di Shore. Il documento difese la tesi secondo la quale la discriminazione spaziale nell'allocazione delle risorse nazionali fosse all'origine del declino. Dunque, il governo si propose di promuovere programmi di rinnovamento urbano comprensivi, capaci di avviare la rigenerazione delle *inner city* proprio a partire dal rilancio dello sviluppo economico.
Sulla base di questi principi, Shore rifinanziò l'*Urban Programme*, modificò il sistema dei sussidi a favore dei governi locali e tagliò le risorse ai programmi delle *new town* e delle *expanded town* per limitare lo spopolamento delle grandi città.
Nel 1978 adottò l'*Inner Urban Areas Act*, una legge innovativa che assegnò ai governi delle *inner city* in declino alcuni poteri per incoraggiare e supportare lo sviluppo economico locale e la nascita di attività industriali e commerciali, istituendo anche le *Industrial* e le *Commercial Improvement Area*. Vennero stabilite tre forme di intervento: 7 partnership nelle aree più disagiate; 23 *programme authority* in aree svantaggiate ma con un livello di criticità minore delle prime; 16 "*other designated areas"* in quelle afflitte da problemi di natura meno emergenziale. Nelle grandi conurbazioni delle isole britanniche vennero create le *Inner City Partnership*, con il compito di istituire un rapporto di collaborazione diretta tra governo centrale, amministrazioni locali e gruppi di cittadini per elaborare strategie di sviluppo.
All'interno di questo quadro politico, le risorse destinate all'*Urban Programme* finanziarono migliaia di progetti orientati prevalentemente a favorire la creazione di posti di lavoro, il recupero di edifici e aree abbandonate e inquinate, l'offerta di servizi pubblici e abitazioni alle persone in difficoltà (Musco, 2009). Il programma finanziò quasi 10.000 progetti l'anno in 57 aree, per una spesa pari a 267 milioni di sterline nel 1992/1993. Dalle analisi stilate dal DoE, l'iniziativa consentì di creare 34.000 nuovi posti di lavoro e di avviare 788 nuove attività imprenditoriali.
Si trattava delle ultime iniziative emanate dal governo centrale prima dell'avvento del nuovo indirizzo politico introdotto dal movimento della *New Right*, di tradizione liberale e fortemente favorevole al libero mercato, che ebbe ripercussioni dirette sullo spazio urbano e sullo sviluppo sociale ed economico del paese. Il nuovo decennio fu teatro di un dibattito politico che mise in discussione il ruolo dello Stato nel guidare le dinamiche dello sviluppo urbano e gli stessi principi alla base del sistema di pianificazione urbanistica di stampo social democratico creato nel secondo dopoguerra, che iniziava ad essere considerato come un ostacolo al rilancio dell'iniziativa imprenditoriale privata e, quindi, dell'economia nazionale.
Se i laburisti sostennero un'economia mista caratterizzata dalla partecipazione del he soggetto pubblico e degli operatori privati (lo Stato e il mercato), traducendo questo ideale equilibrio tra interessi pubblici e privati anche all'interno del sistema di pianificazione[193], la *New Right* sposò l'idea secondo cui lo sviluppo urbano dovesse essere governato dalle forze di mercato piuttosto che pianificato e regolato dallo Stato. Sulla base di questi principi, venne strutturata la politica liberale del futuro governo conservatore guidato da Margaret Thatcher.

5.4 La *New Right* e la *property-led regeneration*

La vera svolta nelle politiche di pianificazione urbanistica e sviluppo del territorio in Gran Bretagna avvenne il 4 maggio del 1979, quando si insediò il governo

[193] L'equilibro tra il potere pubblico e privato venne tradotto all'interno del sistema di pianificazione assegnando ai privati un ruolo di primo piano nel settore edilizio-immobiliare, e affidando allo Stato il diritto di sfruttamento dei suoli, già conferitogli dalla legge urbanistica del 1947.

conservatore guidato da Margaret Thatcher. Le elezioni del 1979 inaugurarono una lunga stagione politica che durò ben diciotto anni.
Il primo elemento che contraddistinse il nuovo corso politico segnando una forte cesura con il passato fu la grande fiducia che i conservatori riposero nei confronti del mercato, ritenuto un attore chiave nella realizzazione degli obiettivi politici, per certi versi anche più strategico delle amministrazioni locali socialiste. Se i laburisti posero al centro della loro agenda politica il sostegno alla popolazione maggiormente affetta dalle trasformazioni economiche attraverso l'intervento dello stato nella fornitura di servizi e sussidi, i conservatori scelsero di assegnare il compito della rigenerazione delle aree interne al mercato e agli operatori privati per produrre benessere e ricchezza (Morbelli, 2002). Questa presa di posizione comportò ingenti tagli ai trasferimenti di risorse dal governo centrale alle amministrazioni locali ma soprattutto al sistema del *welfare state*, e quindi all'offerta dei servizi pubblici, incidendo gravemente sui settori dell'istruzione, dell'urbanistica, dei trasporti.
All'interno di questo scenario, l'aggiornamento del sistema di pianificazione urbanistica divenne da subito questione centrale nell'agenda politica del governo. In particolare, uno dei principali problemi riscontrati dal nuovo Ministro per l'Ambiente, Michael Heseltine, fu la lentezza e complessità delle procedure pianificatorie, testimoniata dal fatto che, nel quinquennio 1974-1979, solo 27 *structure plan* dei 78 progettati avevano ottenuto l'approvazione da parte del suo ministero. Inoltre, altro nodo da sciogliere riguardava l'atteggiamento estremamente rigido delle autorità pianificatorie nel rilascio delle concessioni urbanistiche. Il Ministro ritenne fondamentale intervenire garantendo da un lato una maggiore velocità ed efficienza delle procedure amministrative, dall'altro un atteggiamento più positivo e fiducioso delle istituzioni nei confronti delle proposte di intervento al fine di contribuire alla rigenerazione dell'economia inglese che richiedeva di essere "liberata" dal peso delle restrizioni statali (Musco, 2009).
Entrando nel merito delle politiche di rigenerazione urbana, il governo mantenne in larga misura le strategie introdotte dai laburisti nelle passate legislature, integrandole con altre misure per promuovere lo sviluppo delle aree interne al fine di rendere le *inner city* luoghi vivaci e attrattivi per gli investimenti privati. In effetti, se la continuità con i passati governi è evidente nella scelta di riconfermare e consolidare l'iniziativa delle partnership, aggiornare e snellire alcuni programmi e confermare l'*Urban Programme*, le principali novità furono nella politica per il rilancio delle *inner city*, interessata sia da una ridefinizione dei poteri pubblici che dalla istituzione di nuovi organismi competenti. In soli cinque anni vennero lanciate quattro importanti iniziative (Morbelli, 2002; Tallon, 2013): le *Urban Development Corporations (*UDCs); le *Enterprise Zones* (EZs); il programma *Urban Development Grant* (UDG); i *City Action Teams* (CATs).

5.4.1 Le Urban Development Corporations (UDCs)

Già un anno dopo il suo insediamento, nel 1980 il governo varò il *Local Government, Planning and Land Act* e con esso le UDC, la più importante iniziativa di rigenerazione urbana del decennio non solo per la quantità di risorse pubbliche ad essa destinate ma anche per la sua capacità di rappresentare chiaramente l'ideologia alla base della politica della *New Right* (Tallon, 2013).
Si trattava di speciali enti pubblici (agenzie governative o *quangos*) finanziati e controllati direttamente dal governo centrale: esse erano dirette da un Presidente,

supportato da un Vicepresidente e da un gruppo di altri membri (non superiore ad undici) nominati direttamente dal Ministro e provenienti prevalentemente dal mondo dell'impresa. Le UDC vennero istituite per promuovere e gestire il processo di rigenerazione delle *inner city* colpite dal processo di deindustrializzazione, in ambiti urbani caratterizzati anche da evidenti potenzialità di sviluppo. La strategia prevedeva una serie di interventi volti a trasformare i contesti degradati dal punto di vista fisico, sociale ed economico in luoghi attrattivi per vivere e lavorare attraverso:
- la riqualificazione fisica degli ambienti urbani;
- il recupero di edifici e aree abbandonate per usi e funzioni più remunerative;
- il rilancio delle attività industriali e commerciali esistenti e lo sviluppo di nuove;
- una adeguata offerta di alloggi e servizi.

Infatti, la strategia urbanistica delle UDC fu quella di avviare un processo di rigenerazione urbana di stampo immobiliarista e imprenditoriale, volto a ottenere in tempi brevi risultati visibili in termini di miglioramento sia dell'immagine della città che della qualità della vita. In effetti, le risorse provenienti dal governo nazionale vennero utilizzate prevalentemente per incentivare gli investimenti dei privati.
Per attuare gli ambiziosi programmi, le UDC vennero dotate della facoltà di acquisire, espropriare, gestire e vendere i suoli, di realizzare edifici e infrastrutture di trasporto, di riqualificare l'ambiente e di garantire la fornitura di acqua, luce, gas e altri servizi, di fornire aiuti finanziari agli investitori privati e di avviare autonomamente operazioni di rigenerazione urbana. Gli ampi poteri assegnati dal governo centrale nell'ambito della pianificazione del territorio resero le UDC vere autorità urbanistiche nelle aree di loro competenza. Esse furono chiamate a definire ogni anno un piano operativo e un programma economico di durata quinquennale (il programma delle UDC poteva durare dai 5 ai 15 anni). Tali organismi operarono grazie ai consistenti finanziamenti del governo centrale e alle risorse provenienti dalla vendita delle aree agli investitori. Dal 1980 al 1993 si susseguirono ben 4 generazioni di UDC. Le prime, quella dei *London Docklands* e del *Merseyside* a Liverpool, riguardarono la rigenerazione di grandi aree portuali dismesse (Fig. 35).

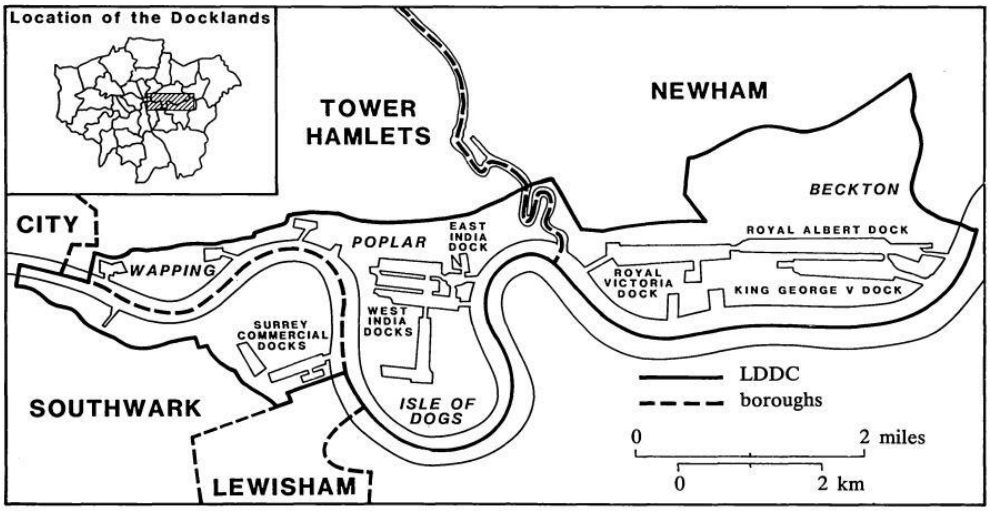


Fig. 35 - Ambito di intervento della *London Docklands Development Corporation* (LDDC). Sono evidenziati i *London boroughs* ricadenti nell'area (*Southwark*, *Tower Hamlets*, *Newham* e *Greenwich*). Fonte: (Church, 1988, p. 188).

A differenza di altre politiche urbane di iniziativa statale, il DoE non elaborò una valutazione definitiva dei risultati delle 12 UDC, a dimostrazione della grande fiducia che il governo ripose in questa iniziativa (Tallon, 2013). Tuttavia, nonostante l'appoggio politico ed economico garantito dal governo, il giudizio riservato alle UDC non è stato del tutto positivo, eccetto in alcuni casi.
Infatti, sebbene le grandi operazioni immobiliari promosse e gestite dalle UDC avessero contribuito a migliorare l'ambiente fisico in contesti degradati, ad attrarre investitori e attività economiche[194], aumentando così l'offerta di lavoro (Cullingworth e Nadin, 2006)[195], esse raramente riuscirono a generare ricadute positive sulle comunità insediate. La principale critica mossa all'esperienza delle UDC e più in generale alla *property-led regeneration* riguarda proprio il limitato campo di obiettivi assegnati ai programmi di rigenerazione urbana, incentrati prevalentemente sulla riqualificazione fisica ed economica dei luoghi e poco curanti dei problemi delle persone. Una rigenerazione parziale che difficilmente si integrò con le politiche pubbliche in campo sanitario, sociale, culturale (salute, inclusione sociale, housing, formazione). Spesso le operazioni di trasformazione urbana generarono evidenti disuguaglianze di tipo sociale, misurate sulla base del diverso livello di accessibilità ai beni pubblici e privati, ma anche di natura finanziaria, considerato che mentre le UDC e le aree di loro competenza beneficiarono di consistenti risorse statali, le amministrazioni locali, specie quelle laburiste contro le quali si scagliò il Primo ministro Thatcher, videro drasticamente ridotti i finanziamenti da parte del governo[196]. Il "successo" economico di molte delle trasformazioni urbane realizzate dal governo in partnership con gli operatori privati dev'essere circoscritto prevalentemente agli ambiti direttamente interessati. Infatti, gli investimenti delle UDC non sempre generarono un effetto moltiplicatore a scala locale: l'approccio *area-based* portò a concentrare gli investimenti pubblici e privati in determinate aree a discapito del più ampio contesto locale. A tal proposito Anche la *London Docklands Development Corporation*, che avviò una grande operazione di ristrutturazione fondiaria supportata prevalentemente da finanziamenti pubblici concentrati su un determinato ambito urbano, contribuì a creare nuovi posti di lavoro nell'area direttamente interessata dall'iniziativa, senza incidere significativamente sul tasso di occupazione a livello locale (Church, 1988). In sostanza, lo sviluppo immobiliare non fu accompagnato da misure aggiuntive a sostegno di una strategia di sviluppo economico dei territori. Non solo, in molti casi si registrarono effetti repulsivi nei confronti sia degli abitanti che delle realtà economiche preesistenti, costrette a spostarsi altrove a causa dell'innalzamento dei valori fondiari (Morbelli, 2002). Anche nel caso dei *London Docklands,* il programma garantì la rigenerazione ambientale ed economica di fortunate isole urbane a danno delle zone

[194] Si pensi ai grandiosi progetti per l'*Albert Dock* di Liverpool e per i *Docklands* di Londra, ma anche alla realizzazione del *Business Park* di Newcastle. Sono tutte importanti operazioni immobiliari promosse dalle UDC che riuscirono ad attrarre investimenti e nuove attività garantendo un certo sviluppo economico delle aree interessate.
[195] Secondo l'analisi fatta da Cullingworth e Nadin (2006, p. 365), le 12 UDC inglesi richiesero una spesa annua lorda pari a 621,4 milioni di sterline nel periodo 1992/93, scesa a 398, 2 milioni nel periodo 1995/96. Esse riuscirono a mobilitare investimenti privati dell'ordine di 11.220 milioni di sterline, a bonificare e recuperare 2.713 ha di suolo e a creare 165.716 nuovi posti di lavoro. Dunque, nonostante l'esborso da parte dello stato, il capitale privato mobilitato da queste iniziate e il numero di nuovi posti di lavoro creati risultarono modesti. A ciò si aggiunga la discutibile gestione dei fondi da parte di certe UDC, specialmente per quanto concerne l'acquisto delle aree, che spesso causò deficit nei bilanci.
[196] In questi anni i governi locali assunsero un ruolo economicamente sempre più marginale nelle dinamiche di sviluppo e rigenerazione dei loro territori. Infatti, negli anni '80 il governo centrale tagliò drasticamente le risorse ad essi destinate, abolendo anche la tradizionale imposta sugli immobili.

immediatamente adiacenti che, al contrario, non solo non ricevettero sussidi statali, ma addirittura vennero penalizzate dal trasferimento di imprese locali in zone economicamente più accessibili. Tale considerazione vale anche per il progetto *Canary Wharf* (Fig. 36), il grande "progetto bandiera" della New Right, diventato l'emblema dei limiti della *entrepreneurial regeneration*.

Fig. 36 – Il distretto *Canary Wharf.* Al centro il grattacielo *One Canada Square - Canary Wharf Tower*. Fonte: Foto dell'autore.

La politica di *place marketing* a cui fu sottoposta tutta l'area al fine di migliorare l'attrattività del luogo supportò la realizzazione di progetti bandiera e di nuove residenze per richiamare la *middle class* in città, non prestando la dovuta attenzione alla domanda di alloggi sociali da parte delle comunità locali, considerata invece nei

piani redatti dalle amministrazioni locali che la LDDC non prese in considerazione. Infatti, è stato riscontrato un difficile rapporto di collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, soprattutto a causa dell'accentramento dei poteri da parte delle UDC che di fatto ridimensionarono il ruolo dei governi locali. La scelta di escludere gli enti locali dai processi di rigenerazione urbana rientrava nella logica di semplificare e velocizzare i procedimenti, anche dal punto di vista urbanistico[197].
Diverse critiche sono state mosse relativamente ai fenomeni di *gentirfication* e di esclusione sociale verificatisi a seguito dell'iniziativa di *property-led regeneration* (Davidson e Lees, 2005), ovvero di una politica che assunse i connotati di un'operazione di sviluppo prevalentemente economico e immobiliare.
Le prime esperienze fecero riflettere sull'efficacia del modello adottato per la rigenerazione delle aree in declino. A partire dai primi esiti, le successive generazioni di UDC cercarono di definire politiche urbane più coerenti con le strategie di sviluppo su base locale per promuovere l'occupazione nel lungo periodo, garantendo così benefici alle popolazioni insediate.

5.4.2 Le Enterprise Zones (EZs)

La politica delle Enterprise Zone (EZ) venne introdotta nel 1981 per combattere il declino economico, ambientale e sociale delle *inner city* colpite dal fenomeno della deindustrializzazione e dalla conseguente perdita di occupazione nel settore manifatturiero. Queste particolari "zone d'impresa" vennero istituite nelle aree non soltanto bisognose dell'intervento pubblico ma anche caratterizzate da certe potenzialità di sviluppo. La loro designazione comportava l'introduzione di speciali incentivi per incoraggiare l'attività imprenditoriale, in particolare nei nuovi settori dell'informatica e dell'high-tech al fine di diversificare l'economia locale e regionale. Alle aziende venne offerta anche la possibilità di integrare i loro piani di sviluppo con uffici, hotel, strutture per il commercio e l'intrattenimento, al fine di creare ambiti urbani caratterizzati da un mix di attività e funzioni. I sussidi statali sarebbero stati garantiti per i dici anni successivi alla designazione. All'interno delle EZ, residenti e imprenditori beneficiarono di agevolazioni fiscali e di un regime urbanistico meno rigido. Le principali misure riguardarono (Tallon, 2013, p. 50):

«1. 100 per cent tax allowance for capital expenditure on constructing, improving or extending commercial or industrial buildings;
2. exemption from Business Rates for industrial and commerical premises;
3. simplified planning procedures (planning matters dealt with in 14 days) if the development proposal complied with a published scheme, which effectively granted development planning permission;
4. exemption from industrial training levies;
5. faster processing of applications for firms requiring warehousing free of customs duties;
6. a reduction in government requests for statistical information».

[197] Una scarsa collaborazione tra governo centrale e locale fu evidente nelle esperienze relative alle UDC di Bristol, Londra e Liverpool. Casi di maggiore successo possono essere ritrovati nelle successive generazioni di Udc, che hanno cercato di avviare una rigenerazione comprensiva delle aree urbane, instaurando una maggiore collaborazione con le amministrazioni locali per affrontare direttamente i problemi alla radice del declino delle aree urbane e garantire maggiori benefici per le popolazioni insediate. Da questo punto di vista, uno dei casi più riusciti di questa politica è quello della *Tyne and Wear UDC*, approfondito in seguito.

Le prime EZ interessarono la zona dell'*Isle of Dogs* a Londra, la città di Gateshead nella contea di Tyne and Wear e quella di Clydebank in Scozia. Dal 1981 al 1996 ne furono designate ben 38. Tuttavia, alla luce del parziale fallimento di questa iniziativa, nel 1987 il governo decise di annullare l'istituzione di nuove EZ, ad eccezione di alcuni casi particolari per i quali risultasse ancora strategico il ricorso a questo tipo di politica. In effetti, il dibattito sull'efficacia di questa iniziativa ha evidenziato luci e ombre (Tallon, 2013). Sebbene la riqualificazione di edifici e aree abbandonate avesse attratto nuovi investimenti nelle aree in declino, creato nuovi posti di lavoro[198] e migliorato la qualità dell'ambiente urbano portando benefici anche alla comunità locale, specialmente in termini di offerta di spazi pubblici, attività e servizi, i risultati di altre analisi hanno messo in luce delle contraddizioni. In particolare, è emerso come le aziende insediatesi all'interno delle EZ non sempre fossero di primo impianto ma si fossero solo trasferite da altre aree (spesso all'interno della stessa città) per usufruire degli incentivi, non contribuendo così a creare nuova occupazione. Si stima che dei 63.000 posti di lavoro creati nelle EZ tra il 1981 e il 1986, solo 13.000 fossero davvero "nuovi". A ciò si aggiunga che molti di questi furono di tipo part-time e di bassa retribuzione. Uno studio del *National Audit Office* dichiarò che le EZ richiesero un investimento pubblico di 431 milioni di sterline e crearono 10.500 nuovi posti di lavoro permanenti e 2.500 a tempo determinato (30.000 sterline per ogni singolo posto di lavoro). I dati dimostrarono l'incapacità della politica delle EZ di produrre benefici nel lungo periodo e soprattutto di innescare un processo di sviluppo locale duraturo e sostenibile.
Un'altra criticità emersa che accomuna questa iniziativa a quella delle UDC è che la designazione delle EZ aumentò l'attrattività delle aree direttamente interessate e non certamente degli ambiti attorno, determinando così degli squilibri nel contesto urbano. I maggiori "successi" ottenuti dall'istituzione delle EZ, in termini di ricadute economiche e occupazionali, riguardarono prevalentemente le aree in declino interessate dall'operazione. È qui che grazie all'assistenza infrastrutturale fornita dallo stato furono attratti diversi investimenti privati.
Inoltre, le aspirazioni del governo relativamente allo sviluppo di imprese nei settori dell'economia legata alla conoscenza e all'innovazione furono disattese, considerando che le EZ attrassero aziende operanti nei settori tradizionali dell'economia regionale. Infine, la gestione centralizzata e di tipo top-down di questa iniziativa da parte del governo centrale escluse ancora una volta le amministrazioni locali dal processo di rigenerazione urbana.

5.4.3 Il programma Urban Development Grant (UDG)

Oltre a queste iniziative, il governo Thatcher si preoccupò di introdurre ulteriori strategie e iniziative di carattere finanziario. In linea con quanto suggerito dal *Financial Institutions Group* (FIG), un organismo creato dal governo e presieduto dal Ministro Heseltine, fecero ingresso nuovi sussidi: gli *Urban Development Grant* (UDG), gli *Urban Regeneration Grant* (URG) e i *City Grant* (CG).
I primi, istituiti nel 1982, vennero introdotti con lo scopo di fornire alle amministrazioni locali delle risorse per collaborare attivamente con il soggetto privato nella definizione e nell'avvio di progetti di sviluppo. L'iniziativa prevedeva che il governo coprisse il 75% dei sussidi pubblici destinati agli operatori privati. Se

[198] Si stima che tra il 1981 e il 1984 nelle prime 11 EZ siano nate 700 nuove imprese e siano stati creati 8.000 nuovi posti di lavoro.

gli UDG consentirono alle amministrazioni locali di svolgere un ruolo da protagonista nella promozione e gestione dei processi di viluppo, i successi URG stanziati dal governo nel 1986 modificarono la gerarchia dei compiti in quanto introdussero un sistema di sussidi statali diretti. Questa scelta deve essere letta in riferimento al giudizio negativo espresso dal Governo nei confronti dell'attività di gestione delle amministrazioni locali nell'ambito della precedente iniziativa[199].
Con l'istituzione dei CG nel 1988, che sostituirono tutti gli altri tipi di sussidi, il governo locale venne definitivamente estromesso dalle iniziative di *urban regeneration*. I CG finanziarono progetti di diversa natura (nuova urbanizzazione, riutilizzo di *brownfield* per usi industriali o commerciali, nuova costruzione, ristrutturazione edilizia). Sebbene gli scopi fossero simili a quelli degli UDG, nell'iniziativa dei CG i progetti vennero pagati direttamente dagli imprenditori immobiliari privati. Infatti, queste risorse vennero programmate per sostenere l'avvio di grandi progetti del settore privato, di un costo superiore ai 200.000 sterline. Il governo finanziò costantemente e in maniera crescente entrambe le iniziative. Le due stagioni di UDG finanziarono più di 300 progetti con una spesa pubblica dell'ordine di 180 milioni di sterline, mobilitando un capitale privato di circa 750 milioni di sterline (Morbelli, 2002). Questi progetti crearono circa 32.000 posti di lavoro, più di 6.700 nuovi alloggi e consentirono il riuso e la rigenerazione di più di 550 ettari di suoli urbanizzati.

5.4.4 I City Action Teams (CAT)

Il conflitto tra i poteri politici di livello centrale e locale portò all'istituzione degli *Action Team* e delle *Task Force*[200].
Nel 1985 vennero insediati i primi *City Action Teams* (CAT) con lo scopo di coordinare il lavoro dei vari Ministeri per lo sviluppo delle politiche di rigenerazione delle *inner city*. Gli 8 CAT istituiti (Birmingham, Cleveland, Liverpool, Londra, Manchester/Salford, Tyne and Wear, Leeds/Bradford e Nottingham/Leicester/ Derby) disposero di modesti finanziamenti (8,4 milioni di sterline nel 1991/92). Tuttavia, secondo il DoE questa iniziativa contribuì a creare 2.300 nuovi posti di lavoro e 2.700 centri di informazione, supportando anche un migliaio di attività imprenditoriali (Morbelli, 2002).
Nel 1986 furono promosse 8 *Inner City Task Force*, diventate 16 con il lancio dell'iniziativa *Action for Cities* del 1987 per migliorare l'efficacia dei programmi nazionali e aumentare gli investimenti privati nella rigenerazione delle *inner city*.
In effetti, dopo 10 anni di politiche incentrate sulla rigenerazione urbana, si registravano ancora evidenti segni di declino nelle parti più vecchie delle grandi città. La maggior parte dei programmi di rigenerazione urbana avviati sino ad allora si concentrarono prevalentemente ai margini delle *inner city*, interessando ex-siti industriali e grandi sistemi portuali dismessi. A partire da questa constatazione, all'indomani della sua terza vittoria, Margaret Thatcher avviò una serie di iniziative per migliorare la qualità dell'ambiente urbano e stimolare gli investimenti privati

[199] Il primo ministro Thatcher considerava le amministrazioni locali socialiste e la loro attività di governo la vera causa del declino delle *inner city*.
[200] La creazione di tutti questi enti o organismi pubblici non elettivi come le UDC, le *Task Force* e i *City Action Team*, così come l'abolizione dei *Metropolitan County Council* nel 1986 furono la dimostrazione diretta della volontà della Lady di Ferro di controllare le istituzioni democratiche e limitare l'autonomia decisionale e operativa dei governi locali

nelle aree centrali. Nel 1988, il documento *Action for Cities* riconobbe l'importanza di lavorare sull'attrattività e i livelli di sicurezza delle *inner city* per creare il clima di fiducia necessario a far accrescere la motivazione delle persone e a stimolare gli investimenti nel settore dell'industria e del commercio. A questo proposito vennero annunciate 12 iniziative, ognuna delle quali incentrata su specifiche questioni; *Estate Action, Housing Action Trust, City Challenge, Challenge Fund, City Grant, Derelict Grant Land, English Partnership, Manchester Regeneration Fund/Olimpic Bid, Colafield Areas Fund, Urban Programme, Inner City Task Force, City Action Team*. A queste si aggiunsero diverse organizzazioni (*Businnes in the Community, Investors in Industry, British Urban Developmen*t) accomunate dall'obiettivo di coinvolgere il mondo delle imprese nei processi di rigenerazione urbana.

5.4.5 Un'iniziativa per le aree svantaggiate: le Renewal Area (RA)

Durante i dieci anni di governo Thatcher, le politiche pubbliche per la casa lasciarono il posto alle iniziative per sostenere la rigenerazione fisica ed economica delle città. In effetti, già a partire dalla metà degli anni '70 non solo venne fortemente ridimensionata l'attività di demolizione degli slum, ma il governo tagliò gli investimenti pubblici sulla casa e fece delle scelte che scardinarono definitivamente il sistema di edilizia pubblica: non venne varato alcun programma di miglioramento dell'edilizia pubblica e addirittura si procedette alla vendita degli alloggi municipali. Solo sul finire degli anni '80 il governo decise di affiancare alle operazioni di rigenerazione economica una nuova politica di rinnovamento delle aree residenziali. Con il *Local Government Housing Act* del 1989 vennero introdotte le *Renewal Area* (RA), che andarono a sostituire le precedenti GIA e le HAA. Al provvedimento seguì la ripresa delle operazioni di demolizione degli slum, il consolidamento delle partnership tra istituzioni, enti e operatori privati. Inoltre, venne introdotto un nuovo sistema di sussidi ai privati per supportare gli interventi di riattamento.
Le "*Renewal Area*" vennero designate in quelle parti di città particolarmente svantaggiate, con più del 70% di edifici inabitabili e con circa il 30% di famiglie dipendenti dagli aiuti statali. Nel 1995 vennero designate 80 RA, con una media di più di 1500 alloggi ciascuna. Ad ogni modo, anche in seguito al nuovo *Housing, Grants, Construction and Regeneration Act* del 1996, il livello di obsolescenza del patrimonio edilizio continuava ad essere preoccupante[201] e a costituire un tema di estrema importanza nella politica urbana britannica (Morbelli, 2002).
Questa iniziativa chiude simbolicamente il quadro delle principali politiche adottate dai governi di Margaret Thatcher per rigenerare le città.
Sulla validità delle misure introdotte e sul rapporto tra queste e il sistema di pianificazione britannico si è dibattuto per decenni (Marshall, 2009).
Già nel 1989 l'*Audit Commission* pubblicò un rapporto concernente punti di forza e criticità. In particolare, rivelò che molte *inner city* accusavano ancora seri problemi di degrado dell'ambiente urbano, di declino sociale ed economico. Le misure introdotte dalla *New Right*, sebbene supportate dalla mobilitazione di un'ingente quantità di risorse pubbliche, non riuscirono a fornire soluzioni durevoli ai problemi delle *inner city* e tanto meno ad avviare una rigenerazione sostenibile (Carley 1995). Le principali critiche riguardano prima di tutto l'approccio adottato sia nella

[201] Nel 1991 si registravano ancora 1.8 milioni di abitazioni al di sotto degli standard minimo.

interpretazione dei problemi delle aree urbane, sia nella definizione delle iniziative per la loro rigenerazione (Tallon, 2013; Morbelli, 2002).
Un approccio che non è risuscito ad analizzare la questione urbana nella sua complessità e ad individuare le cause all'origine del declino delle *inner city*. Esse andavano ricercate nel processo di deindustrializzazione che interessò l'Europa a partire dagli anni '70, e quindi nel passaggio dall'economia industriale a quella dei servizi che determinò la perdita di molti posti di lavoro, soprattutto nel settore manifatturiero, nonché l'aumento delle diseguaglianze sociali. Si trattava di fenomeni di natura strutturale che avrebbero richiesto una visione strategica di lungo termine per l'avvio di una fase di ristrutturazione economica. Invece, l'approccio fu molto più pragmatico e volta a ottenere risultati nel breve periodo, come dimostrano i numerosi "progetti bandiera" divenuti simbolo delle politiche di rigenerazione urbana della *New Right*.
L'incapacità di leggere i problemi delle aree urbane da questa prospettiva portò a intervenire più sugli effetti che sulle cause all'origine del declino, ovvero sull'evidente condizione di degrado fisico, economico e sociale caratterizzante determinati ambiti urbani. Il principale obiettivo del governo divenne la riqualificazione dell'ambiente urbano attraverso il recupero degli edifici e delle aree abbandonate e il miglioramento dello spazio pubblico, al fine di attrarre investitori e rilanciare lo sviluppo economico, così come illustrato nel documento *Action for Cities* del 1988. La maggior parte delle risorse vennero destinate a promuovere operazioni di sviluppo economico e immobiliare, a discapito delle misure per combattere i problemi di natura sociale (Deakin e Edwards, 1993), per i quali i fondi vennero drasticamente ridotti. La mancata integrazione di queste iniziative con le misure di natura sociale è apparsa come il principale limite delle politiche di *entrepreneurial regeneration*, per altro emerso chiaramente nei primi anni ’90 quando il crollo dei valori immobiliari, a seguito del “periodo d’oro” degli anni ’80, causò l'arresto o il fallimento, di molti dei progetti avviati (Turok, 1992).
La grande fiducia nei confronti della *property-led regeneration*, ovvero la convinzione che il mercato avrebbe potuto giocare un ruolo trainante nel processo di rigenerazione delle aree urbane garantendo benefici alle comunità più svantaggiate venne messa in discussione. L'approccio *area-based* non produsse l'effetto moltiplicatore sperato e non riuscì a innescare un vero sviluppo locale. Molte delle realtà urbane più svantaggiate, in particolare quelle maggiormente colpite dalla crisi industriale, non registrarono segnali di miglioramento. Inoltre, nonostante vennero presentate come iniziative trainate dal mercato, molte operazioni di *property-led regeneration* finirono per dipendere fortemente dai finanziamenti pubblici.
I casi di maggiore successo furono quelli dove si riuscì a definire un programma integrato in partnership con le amministrazioni locali e la cittadinanza.
Infine, vennero riconosciuti problemi di governance e gestione delle politiche urbane. Il sistema centralizzato messo in piedi dal Primo ministro si caratterizzò per i numerosi enti istituiti dal governo ai quali vennero conferiti poteri tali da poter agire senza il coinvolgimento degli enti democraticamente eletti. Questo tipo di impostazione nella definizione delle politiche urbane del decennio ebbe dirette conseguenze sul sistema di pianificazione urbanistica. I principali cambiamenti introdotti dai governi conservatori non riguardarono tanto la struttura del sistema di pianificazione britannico, stabilita nel dopoguerra con il *Town and Country Planning Act* del 1947, quanto i processi introdotti all’interno dello stesso al fine di renderlo maggiormente flessibile e incline alle esigenze di trasformazione (Morbelli, 2002).

Benchè il sistema fosse già caratterizzato da un certo grado di discrezionalità, la *New Right* intervenne istituendo le UDC, alle quali vennero affidati ampi poteri in ambito urbanistico, ma anche le EZ e le *Simplified Planning Zones*, strumenti che consentirono di operare direttamente nelle città, anche senza il coinvolgimento delle amministrazioni locali. La maggiore velocità impressa alle normali procedure di pianificazione avrebbe dovuto favorire gli investimenti. Col tempo, si capì che questo approccio non avrebbe prodotto risultati durevoli e sostenibili.
Questo parziale fallimento richiese ai successivi governi di adottare un approccio integrato al problema del declino della *inner city*, di sviluppare politiche urbane più attente a risolvere i problemi delle comunità insediate (esclusione sociale, povertà, diseguaglianze e disoccupazione), anche attraverso un maggiore coinvolgimento dei governi locali nelle operazioni di rigenerazione urbana, un ripensamento del ruolo e della composizione delle partnership pubblico-privato, un maggiore coordinamento delle iniziative e delle risorse statali per le aree urbane da programmarsi nel lungo periodo, nonché una rivisitazione dell'approccio *area-based* per le "zone obiettivo" nel loro contesto urbano e territoriale.

5.5 Dimensione locale e approccio integrato. La "*competitive" urban regeneration*

Alla luce delle principali criticità caratterizzanti l'orientamento centralista e immobiliarista degli anni '80, il Primo ministro John Major, in carica dal 1990 al 1997, introdusse importanti novità in materia di politiche urbane. Egli cercò di porre rimedio all'esclusione delle comunità nei processi di rigenerazione urbana, al difficile rapporto instauratosi tra governo centrale e amministrazioni locali, all'insufficiente integrazione delle iniziative pubbliche per le aree urbane e delle risorse ad esse destinate.
John Major adottò politiche volte ad affrontare il declino delle aree urbane in maniera comprensiva al fine di generare benefici alle popolazioni insediate, anche attraverso la costituzione di nuove partnership tra pubblico, privato, terzo settore, associazioni. Inoltre, in questo decennio si riconobbe il ruolo decisionale e operativo dei governi locali introducendo la dinamica concorrenziale nelle politiche di rigenerazione urbana, ovvero un meccanismo che avrebbe richiesto alle città di sviluppare idee e progetti innovativi per concorrere all'acquisizione dei finanziamenti statali.
Per aumentare l'efficacia delle politiche per le città, il Governo predispose anche una serie di strumenti finanziari meglio declinabili alle diverse situazioni locali e soprattutto più coerenti con i più ampi obiettivi della rigenerazione urbana. Tra le principali iniziative di rigenerazione urbana degli anni '90 qui approfondite rientrano la definizione dei programmi *City Challenge* e *Single Regeneration Budget* (SRB), l'istituzione della *National Lottery* e dell'Agenzia *English Partnerships* (EP).

5.5.1 Il programma City Challenge

La dinamica concorrenziale venne sperimentata per la prima volta con l'iniziativa *City Challenge*, lanciata nel 1991 con un fondo di risorse pari a 37,5 milioni di sterline per un periodo di 5 anni. Le città furono chiamate a sviluppare proposte progettuali capaci di coinvolgere investitori privati, promuovere l'economia della cultura, garantire benefici alle comunità, migliorare la qualità della vita e creare

partnership multilivello e di lunga durata. In occasione del primo bando, le 11 amministrazioni locali vincitrici ottennero un finanziamento medio annuale di 7,5 milioni di sterline ciascuna. Il secondo bando coincise con l'*Urban Programme* e premiò altre 20 città. La maggior parte dei progetti selezionati riguardarono la rigenerazione delle *inner city*. Sebbene si prestasse ancora molta attenzione per la riqualificazione dell'ambiente urbano, le esperienze avviate nell'ambito dell'iniziativa *City Challenge* riuscirono ad affrontare anche questioni di natura sciale per rispondere alle necessità della comunità locale, in particolare dei gruppi sociali più svantaggiati. I programmi infatti contemplarono misure per lo sviluppo economico, l'housing, l'inclusione sociale, la formazione. In tutto questo, il settore privato svolse un ruolo centrale.
Le principali critiche mosse al programma riguardano sia la gestione dei progetti che l'effettivo coinvolgimento della cittadinanza. Spesso, per via dei tempi stretti richiesti dal bando e della scarsità di risorse, non si riuscì a costruire nuove partnership ma ci si basò sulle reti di cittadinanza esistenti. Inoltre, in alcuni casi venne data priorità alle esigenze del mercato, realizzando interventi volti prevalentemente alla riqualificazione fisica.
Sebbene il governo riponesse grande fiducia nell'iniziativa, il programma *City Challenge* non venne finanziato con apposite risorse ma tramite fondi provenienti da altri programmi e soprattutto dagli investitori privati. Infine, la procedura concorrenziale determinò un'allocazione omogenea dei fondi tra le città vincitrici, senza fare distinzione per le realtà in condizioni più svantaggiate.

5.5.2 L'iniziativa Single Regeneration Budget (SRB)

Qualche anno dopo, il governo varò un'importante riforma sulle politiche di rigenerazione urbana. Le principali novità furono la creazione del ***Single** Regeneration Budget* (SRB), all'interno del quale vennero accorpati ben 20 programmi di rigenerazione urbana varati da cinque Ministeri (Ambiente, Industria e Commercio, Trasporti e Lavoro)[202], e la costituzione di una rete di *Government Offices for the Regions* (GOR), ovvero un sistema di uffici integrati su base regionale che metteva insieme le sezioni regionali dei diversi Ministeri prima citati, sotto la direzione di un unico Direttore[203].
L'obiettivo fu quello di coordinare e integrare le azioni nazionali per la città e di riunire sotto un'unica voce di bilancio tutte le risorse destinate alle aree urbane, in particolare alle *inner city*, al fine di rendere più efficace e coerente l'azione di governo. Il SRB lanciato nel 1994 si rivolse a progetti riguardanti l'istruzione e la formazione, lo sviluppo delle economie locali, il miglioramento dell'edilizia residenziale, l'inclusione sociale, la lotta alla criminalità, ma anche il miglioramento dell'ambiente urbano (Tallon, 2013), tutti concorrenti a migliorare la qualità della vita e a ridurre il divario tra gruppi sociali e tra quartieri nelle città. Ciò che differenziò questa iniziativa dalle precedenti (*Urban Programme* e *City Challenge*) fu la possibilità di sviluppare programmi e progetti tematici mettendo da parte l'approccio *boundary-driven*.

[202] Essi divennero tutti di competenza del DoE.
[203] Istituiti nel 1994, tali organismi costituirono il principale mezzo per l'attuazione della maggior parte delle politiche e dei programmi del governo nelle regioni dell'Inghilterra, incentrati sulla rigenerazione delle aree urbane e rurali, sulla lotta alla disoccupazione e alla criminalità, sull'offerta di housing, sul miglioramento della salute pubblica e dei livelli d'istruzione e di professionalità.

La costruzione di partnership tra pubblico e privato, terzo settore e comunità locale continuò ad essere un'importante prerogativa del governo oltre che un requisito fondamentale per garantire che la rigenerazione urbana apportasse benefici alla popolazione. Così come per il programma *City Challenge*, la capacità di costruire reti (*institutional capacity*) rappresentò un aspetto determinante nell'allocazione dei finanziamenti. La selezione delle proposte sviluppate dalle partnership locali venne demandata ai GOR (più tardi alle *Regional Development Agencies*), che operarono sulla base di un sistema di punteggi stabilito a livello nazionale. Tra il 1994 e il 2000, le sei serie di SRB finanziarono più di 1000 progetti presentati, con una spesa pubblica di 5,7 miliardi di sterline. Il SRB finanziò solo il 22% della spesa totale, mentre per il restante 78% contribuirono le amministrazioni locali, i *Training and Enterprise Councils*[204], i finanziamenti europei, gli operatori privati e il terzo settore. L'aspetto più interessante delle esperienze avviate nell'ambito di questa iniziativa fu la capacità di costruire reti di collaborazione tra diversi attori fra cui le amministrazioni locali, le associazioni di cittadini, il terzo settore e i rappresentanti del mondo delle imprese (Tallon, 2013). Le partnership consentirono di rafforzare il senso di comunità e la coesione sociale. A ciò si aggiunga che nelle realtà urbane interessate si registrò un aumento dei redditi delle famiglie e degli occupati, un miglioramento della qualità dell'ambiente urbano e dei livelli di vivibilità e sicurezza. Tuttavia, queste valutazioni devono essere accompagnate da alcune critiche mosse in merito al coinvolgimento della comunità locale, spesso disatteso. In alcuni casi la priorità è stata data più alle iniziative di sviluppo economico che non a quelle di natura sociale. Critiche sono state avanzate per la poca chiarezza sia nella definizione degli obiettivi strategici del programma di finanziamento che delle procedure di valutazione (i criteri non vennero mai resi noti pubblicamente) (Morbelli, 2002). Anche la scelta di non adottare l'approccio *area-based* determinò alcuni problemi nella formulazione delle proposte, successivamente risolti tornando a prediligere programmi e progetti alla scala di quartiere. Infine, venne messo in luce che all'accorpamento dei diversi programmi nazionali per la rigenerazione urbana era seguita la razionalizzazione delle risorse a questi destinate.

5.5.3 La National Lottery

Altra interessante iniziativa del governo fu l'istituzione della *National Lottery* nel novembre del 1994, per promuovere iniziative in diversi campi (sanità, formazione, ambiente, volontariato, sport, arte, patrimonio). Sebbene non possa essere definita una politica urbana come le altre iniziative qui riportate, in tutti questi anni la *National Lottery* ha finanziato progetti di varia natura che hanno contribuito alla rigenerazione delle aree urbane del Regno Unito. Anche in questo caso, le risorse furono assegnate con procedura competitiva in base alla qualità delle proposte.
Tra le principali iniziative finanziate dalla *National Lottery* rientrano i circa 10.000 progetti realizzati per celebrare l'inizio del nuovo millennio (*millennium projects*),

[204] I *Training and Enterprise Councils* (TEC) vennero istituiti in Inghilterra e nel Galles per favorire la crescita economica locale, incentivare lo sviluppo e gli investimenti e fornire supporto alle imprese. Tali enti vennero finanziati dal governo sino al 2001. In Inghilterra, buona parte delle funzioni ad essi attribuite fu trasferita ai *Local Learning and Skills Councils* (LLSC), aboliti nel 2010 e sostituiti dalle due agenzie *Skills Funding Agency* e *Young People's Learning Agency*.
Fonte: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/other/training-and-enterprise-councils/index.html

riguardanti diversi settori (cultura, arte, patrimonio, sport e ambiente). L'insieme di questi interventi, per lo più spettacolari e iconici, richiese una spesa di circa 5 miliardi di sterline, metà della quale finanziata dalla *National Lotterty*, la restante parte dagli operatori privati e dai governi locali. Il *Gatheshead Millenium Bridge*, il ponte pedonale e mobile sul fiume Tyne, che collega le municipalità di Newcastle e Gatheshead, fa parte dei progetti finanziati nell'ambito di questa iniziativa (Fig. 37). L'opera, dall'alto contenuto innovativo e tecnologico, ha contribuito a rafforzare il sentimento di identità locale e di appartenenza, oltre che lo storico legame tra le due comunità. Tuttavia, altri progetti nell'ambito di questo programma adottarono un approccio *property-led* che richiese un consistente dispendio di risorse pubbliche a fronte di modesti benefici per le comunità (Tallon, 2013).

Fig. 37 - Il *Gatheshead Millenium Bridge* visto dalla promenade pedonale nell'*historic Quayside* di Newcastle.
Fonte: Foto dell'autore.

5.5.4 L'agenzia English Partnerships (EP)

Infine, nell'ambito del più generale processo di ridefinizione delle politiche di rigenerazione urbana, nel 1993 il governo Major istituì l'agenzia nazionale *English Partnerships* (EP)[205] per promuovere la rigenerazione in Inghilterra, composta da membri nominati dal Segretario di Stato.

[205] Nel 2008 *English Partnerships* è confluita nella *Homes and Communities Agency*, la nuova agenzia governativa unificata per l'housing e la rigenerazione, istituita per integrare le responsabilità e gli investimenti in capo all'*Housing Corporation* e ad *English Partnerships*, nonché parte delle funzioni del *Department for Communities and Local Government* (CLG).

Si trattava di un organismo non governativo (*non-departmental public body*) finanziato dal *Department for Communities and Local Government* (DCLG) a cui venne affidato il compito di sovrintendere ai programmi e alle iniziative nazionali di rigenerazione urbana in tutta l'Inghilterra, da portare avanti in autonomia o in partnership con gli operatori privati e le comunità, coerentemente con quanto previsto dai piani e dalle strategie definite dalle amministrazioni locali (Littlewood e Whitney, 1996). Al fine di avviare un processo di rigenerazione quanto più olistico, EP fu chiamata a coordinare gli investimenti anche con i programmi europei in corso e con le strategie dei GOR. Più precisamente, EP si occupò di guidare la rigenerazione delle città inglesi promuovendo interventi di riqualificazione di edifici e aree, bonifica e riuso di siti abbandonati o contaminati, oltre che l'offerta di nuovi spazi ad uso residenziale, produttivo, commerciale e per le attività di leisure (Tallon, 2013). Per questo le venne assegnato il potere di espropriare le aree al fine di avviare gli interventi necessari per reintrodurle sul mercato e promuoverne migliori utilizzi, e di contribuire al finanziamento di queste stesse operazioni qualora eseguite direttamente dagli investitori privati. L'agenzia fu particolarmente operativa nelle aree interessate da importanti operazioni di rigenerazione urbana (*Thames Gateway*) e di sviluppo urbanistico (*Milton Keynes*), arrivando ad assumere il ruolo di "*statutory planning authority*" per ovviare alle regole della pianificazione locale. Il caso studio incentrato sulle esperienze di trasformazione urbana nella città di Newcastle mette in luce il modo di operare di EP in contesti di valore storico e architettonico e l'importanza attribuita alle decisioni e agli approcci da essa assunti.
L'istituzione della EP rappresenta solo una delle tante iniziative avviate negli anni '90 per promuovere la rigenerazione urbana. Un quadro di misure orientate a restituire centralità alle amministrazioni locali, come dimostra l'introduzione della dinamica concorrenziale per l'allocazione dei fondi, e a consolidare l'approccio integrato. Quest'ultimo è stato esplicitato in diversi aspetti:
- nell'estensione degli obiettivi della rigenerazione urbana, che alle misure per la riqualificazione fisica dei luoghi ha associato quelle di natura sociale, andando oltre l'approccio property-led degli anni '80;
- nel riunire diversi programmi e relative risorse pubbliche per la città attraverso l'istituzione dei SRB e di determinati organismi pubblici deputati a promuovere lo sviluppo e la rigenerazione urbana, in particolare i GOR e l'ente EP;
- nella volontà di favorire le partnership: con le due più importanti iniziative lanciate dal governo, *City Challenge* e SRB, le città furono chiamate a costruire partnership con gli operatori privati, il terzo settore e la comunità locale per sviluppare proposte progettuali innovative.

Le principali critiche mosse a queste iniziative riguardano gli effetti generati dal regime concorrenziale, che ha determinato la distribuzione di finanziamenti pubblici non tanto in base alle necessità d'intervento manifestate dalle realtà urbane quanto in base alla qualità delle proposte progettuali. A ciò si aggiunga l'abolizione dell'*Urban Porgramme*, una delle più importanti iniziative introdotte nel 1968 per affrontare i problemi sociali delle aree svantaggiate. Nonostante i considerevoli cambiamenti apportati al sistema delle politiche urbane, le iniziative introdotte non riuscirono a porre al centro dell'attenzione la dimensione sociale. Questo è evidente nei diversi casi in cui è stata data priorità agli investimenti sull'ambiente fisico, manifestando per altro difficoltà nel garantire una reale partecipazione dei cittadini e benefici alle comunità più svantaggiate.

Nel 2018 l'*Homes and Communities Agency* è stata sostituita dalla *Homes England*, sotto la supervision del *Ministry of Housing, Communities & Local Government*.

Spettò al successivo governo laburista superare i limiti delle politiche dei governi conservatori e definire una nuova agenda per combattere i problemi di natura economica, sociale e ambientale ancora evidenti nelle aree urbane, capace di integrare le misure per la competitività economica e l'inclusione sociale.

5.6 Il *New Labour* e la *community-led regeneration*

Sebbene durante il governo di John Major si registrarono i primi segnali di cambiamento nella definizione degli obiettivi e nella gestione delle politiche urbane, fu il nuovo governo laburista guidato da Tony Blair, insediatosi il 2 maggio del 1997, a imprimere una svolta più incisiva alla vigilia del nuovo millennio.
Infatti, il nuovo esecutivo scelse di porre la questione urbana, in tutte le sue complesse componenti, al centro dell'azione di governo. Più precisamente, si potrebbe affermare che le politiche urbane del *New Labour* scaturirono da due agende tra loro complementari: quella del *neighbourhood renewal*, avente come principale obiettivo la lotta ai fenomeni di povertà ed esclusione sociale presenti nelle aree più svantaggiate del territorio (coincidenti con le *inner city* e i quartieri di housing sociale), e quella dell'*urban renaissance*, incentrata sul "rinascimento" fisico-estetico ed economico delle città britanniche, in particolare delle aree centrali e dei nuclei storici (Colomb, 2007; Tallon, 2013).
Le iniziative per la rigenerazione urbana del nuovo corso politico possono essere dunque esaminate approfondendo i documenti strategici e i principali programmi introdotti nell'ambito dei due approcci, così come gli organismi pubblici istituiti per migliorare l'efficacia dell'azione di governo.

5.6.1 La strategia per il "neighbourhood renewal"

Le condizioni di povertà, di esclusione sociale e di degrado urbano vennero considerate del tutto incompatibili con l'idea di città sostenibile che il governo intendeva perseguire[206].
Al neonato Ministero dell'Ambiente, dei Trasporti e delle Regioni (DETR), presieduto da John Prescott, venne assegnato il compito di revisionare tutti i programmi di rigenerazione urbana in corso al fine di renderli coerenti e rispondenti agli obiettivi politici. Sebbene il principio della concorrenzialità per l'aggiudicazione delle risorse venne giudicato positivamente in quanto richiedente alle partnership locali un maggiore sforzo nella definizione di proposte progettuali quanto più coerenti con gli indirizzi strategici richiesti, il nuovo governo cercò di affrontare prioritariamente il problema del declino economico e dell'esclusione sociale delle "*most deprived urban areas*" al fine di imprimere un reale processo di rigenerazione.
Il disagio urbano venne valutato sulla base degli *Indices of Multiple Deprivation* (IMD), particolari indicatori stabiliti a livello centrale. La maggior parte delle risorse vennero quindi destinate alle aree urbane più svantaggiate in termini di reddito, occupazione, salute, istruzione, capitale umano, accessibilità alla casa e ai servizi, sicurezza e qualità dell'ambiente urbano.

[206] La politica del governo laburista assunse una connotazione più interventista nel rispondere alle esigenze delle comunità locali. Essa prestò più attenzione alle persone, oltre che ai luoghi, adottando misure tali da garantire ricadute positive in termini sociali, economici e ambientali per la comunità.

Tra le iniziative introdotte dai precedenti governi, quella del SRB venne considerata strategica per garantire l'integrazione dei programmi nazionali e locali in materia di rigenerazione urbana. La principale differenza con le fasi di finanziamento precedenti fu nella scelta di destinare direttamente la quasi totalità delle risorse alle realtà più disagiate, comprese le zone rurali, gli insediamenti costieri e i vecchi siti minerari dismessi (Tallon, 2013).

Nel dicembre del 1997, a pochi mesi dal suo insediamento, Tony Blair istituì la *Social Exclusion Unit* (SEU) per rendere più efficace l'azione di governo contro la povertà e l'emarginazione sociale e proporre "*joined-up solutions to joined-up problems*"[207]. Nel 1998 la SEU pubblicò un importante rapporto intitolato "*Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*"[208], all'interno del quale si dichiarava il persistere del malessere sociale ed economico in molte realtà urbane e di conseguenza il parziale fallimento delle politiche sino a quel momento messe in atto. La priorità assegnata alla riqualificazione fisica ma anche la poca continuità di alcune iniziative per affrontare problemi strutturali richiedenti tempi più lunghi emersero come criticità da affrontare nell'immediato.

Il Rapporto, che estese il concetto di rigenerazione urbana sino a comprendere gli obiettivi delle diverse politiche pubbliche, costituì il documento programmatico delle azioni che il governo avrebbe dovuto attuare, ovvero (Morbelli, 2002, p. 87):

- garantire una maggiore coerenza tra gli obiettivi dei programmi nazionali e le esigenze delle comunità locali;
- integrare le diverse iniziative locali all'interno di una chiara strategia di sviluppo;
- garantire un maggiore coordinamento tra i programmi nazionali afferenti ai diversi ministeri e più in generale tra le unità operative all'interno del governo centrale, delle amministrazioni locali e degli altri enti locali rilevanti;
- mettere in atto efficaci strategie per contrastare la povertà e l'esclusione sociale, a partire dalla definizione di un "*New Deal*" a favore della popolazione più svantaggiata (disoccupati, disabili, persone sole), sperimentando nuovi approcci alla rigenerazione delle "*deprived area*".

Sulla base di questi principi vennero varate importanti iniziative di lungo termine, della durata di 10-20 anni), e caratterizzate da un approccio *area-based* [209], orientate a mettere al centro le esigenze delle comunità grazie al coinvolgimento diretto della popolazione e a garantire migliori condizioni di vita nelle aree più svantaggiate (Chatterton e Bradley, 2000). Sono proprio questi gli aspetti più innovativi dell'agenda politica per il rinnovamento dei quartieri e che contribuirono a imprimere una vera svolta rispetto all'approccio adottato dai precedenti governi conservatori in materia di politiche urbane.

Oltre ad avviare il terzo ciclo del SRB, nel 1998 venne lanciato il *New Deal for Communities* (NDC), il programma più importante e rappresentativo della politica di rigenerazione dei quartieri messa in atto dal *New Labour*.

---

[207] Office of the Deputy Prime Minister (2004). The Social Exclusion Unit.
Link:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social_exclusion_task_force/assets/publications_1997_to_2006/seu_leaflet.pdf

[208] Il rapporto venne pubblicato nel settembre de 1998. I principali temi affrontati furono: *Urban renewal, Social planning, Housing policy, Urban poor.*

[209] Oltre agli SRB e al New Deal for Communities, tra le altre iniziative del governo si segnalano: *New Start, Sure Start, Crime Reduction Programmes, Employment, Education and Health Action Zones*, il *Local Government Association's New Commitment to Regeneration* e le *Urban Regeneration Companies* (Chatterton e Bradley, 2000).

5.6.1.1 Il New Deal for Communities (NDC)

Attraverso il programma *New Deal for Communities* (NDC) il governo si propose di combattere l'esclusione sociale nelle aree più povere e svantaggiate del territorio nazionale e di contrastare il divario tra queste e il loro contesto urbano e territoriale. In ogni realtà interessata dal programma venne istituita una *Local NDC partnership* per garantire un approccio *community-led* alla definizione delle iniziative[210].
Il NDC finanziò le partnership locali su progetti inerenti 6 principali aree tematiche: «crime, local community, housing and physical environment, education, health, and worklessness» (Tallon, 2013, p. 94). I gruppi locali furono chiamati a definire un programma di iniziative da attuarsi nel lungo periodo (10 anni), al fine di avviare una rigenerazione quanto più comprensiva dei propri territori, assieme ad un piano per garantire la continuità del processo al termine dell'iniziativa e valorizzare i risultati raggiunti. Le prime esperienze del NDC avviate nel 1998 interessarono 17 comunità pilota; a queste si aggiunsero quelle di altre 22 realtà urbane nel 2001, per un totale di 39 progetti finanziati. In rapporto al particolare contesto urbano, ciascun NDC interessò dai 5.000 ai 24.000 cittadini. Nell'arco di 10 anni, l'iniziativa costò circa 2 miliardi; ad ogni partnership vennero assegnati in media 50 milioni.
La scelta di mettere da parte il principio della competitività tra città per l'aggiudicazione dei fondi e concentrare l'azione di governo sulle 39 realtà urbane più povere e svantaggiate rappresentò un importante passo avanti nella gestione delle politiche di rigenerazione urbana. Il programma è stato giudicato positivamente anche per il suo carattere di lungo termine, per la scelta di destinare consistenti risorse alle comunità locali e per la capacità di rendere i cittadini protagonisti. Tuttavia, riguardo a quest'ultimo punto alcune critiche sono state avanzate in merito alla modalità di gestione degli interventi che avrebbe potuto garantire benefici per un maggior numero di cittadini (Tallon, 2013).
L'azione politica sui quartieri venne successivamente rafforzata attraverso l'istituzione del *Neighborhood Renewal Fund* (NRF), nell'ambito della *Comprehensive Spending Review* (CSR) del 2000, che dal 2001 al 2006 destinò 1.800 miliardi per migliorare l'offerta di servizi pubblici nelle 88 comunità locali risultate più disagiate dagli indicatori nazionali.
Queste iniziative introdussero un nuovo approccio politico alla rigenerazione urbana, fondato sull'inclusione sociale e sulla promozione di partnership tra settore pubblico, operatori privati e terzo settore per avviare azioni nel campo della sanità, della sicurezza, dell'housing sociale, dell'educazione e dell'occupazione.

5.6.2 L'agenda per l'Urban Renaissance

Come precedentemente affermato, accanto alle iniziative per il "rinnovo" delle "*deprived area*", il governo laburista si propose di incentivare un modello di sviluppo urbano sostenibile basato sulla rigenerazione delle città inglesi a partire dal riuso delle aree e degli edifici in stato di abbandono per limitare l'ulteriore

[210] Il governo laburista dovette ripensare il concetto di partnership affinché generasse benefici per la popolazione. Il Libro bianco *Modern local government: in touch with the people* del 1998 conferì ai consigli locali il compito di promuovere il benessere sociale ed economico dei loro territori, a partire dalla definizione di una strategia di sviluppo con la partecipazione delle comunità insedia. A questo proposito, nel 1998 Prescott lanciò il programma pilota *New Commitment for Regeneration* (NCR), ispirato ai *Contrat de ville* francesi, per avviare operazioni di rigenerazione urbana guidate dal governo, in partnership con gli attori locali.

espansione insediativa e al contempo migliorare la qualità della vita dei cittadini (Musco, 2009). La volontà di affrontare la questione urbana in maniera comprensiva portò il DETR a istituire una commissione multidisciplinare (*Urban Task Force*) guidata dall'architetto Richard Rogers con il compito di identificare le cause alla base del declino delle città britanniche e proporre una strategia di rigenerazione sostenibile all'interno dello scenario europeo e internazionale. Al termine dei lavori, l'*Urban Task Force* pubblicò il Rapporto *Towards an urban renaissance* (Urban Task Force, 1999), dal titolo estremamente evocativo circa la strategia che il nuovo corso politico avrebbe adottato per promuovere la rinascita delle aree urbane; esso si configura come un manuale di indirizzo per guidare lo sviluppo sostenibile delle città inglesi (e non solo), basato sui principi della città compatta, del riuso dei *brownfield sites* e della qualità progettuale degli interventi architettonici e urbanistici, ancora oggi estremamente attuali. Il documento fornisce oltre 100 raccomandazioni per conseguire alcuni obiettivi ritenuti prioritari, tra cui (Urban Task Force, 1999):

- *Recycling land and buildings;*
- *Improving the urban environment;*
- *Achieving excellence in leadership, participation and management;*
- *Delivering regeneration.*

Andando con ordine, **il riuso del patrimonio di edifici e aree** in stato di abbandono, inutilizzato o sottoutilizzato (*brownfield site*), da anteporre al consumo di suolo vergine (*greenfield site*), costituisce uno dei principi alla base del paradigma dello sviluppo sostenibile che la commessione si propose di adottare. Tali elementi del palinsesto urbano vennero considerati una risorsa strategica da porre al centro delle politiche di rigenerazione e sviluppo delle città, un'importante opportunità per migliorare la qualità dell'ambiente urbano (dal punto di vista della vivibilità, della sicurezza e dell'attrattività), per sperimentare nuove forme di housign sociale e per perseguire l'idea di città compatta, densa, accessibile e fruibile agevolmente attraverso le reti del trasporto pubblico e i sistemi di mobilità lenta.
A partire da queste premesse, la *Task Force* ritenne fondamentale:

- diffondere, anche attraverso campagne nazionali[211], la consapevolezza sull'importanza del riuso dell'esistente affinché divenisse un obiettivo condiviso da tutti, una sfida comune e non solo del governo centrale;
- richiedere alle amministrazioni locali di elaborare una **strategia comprensiva per il riuso del patrimonio inutilizzato** presente nel proprio territorio[212];
- introdurre **misure fiscali a favore degli interventi di recupero** e di applicare sanzioni nei riguardi dei proprietari incurati della manutenzione dei propri beni;
- definire **linee guida per la rigenerazione del patrimonio costruito storico** e, in particolare, di quegli edifici più rappresentativi che avrebbero potuto configurarsi come catalizzatori di più complesse operazioni di trasformazione[213].

[211] Il rapporto invitava a lanciare campagne nazionali per recuperare tutti i siti contaminati entro il 2030.
[212] Fra queste, la conversione dei piani alti degli edifici, precedentemente adibiti ad uso ufficio, in abitazioni per i diversi gruppi sociali emerse come un'azione strategica per sperimentare nuovi modelli di housing meglio inseriti all'interno del contesto urbano e caratterizzati da un mixitè di persone.
[213] In linea con la nuova strategia di rinascita, anche gli enti preposti alla conservazione del patrimonio di interesse nazionale avrebbero dovuto promuovere gli interventi di riuso e di rigenerazione.

Considerando che per programmare qualsiasi iniziativa, sia a livello nazionale che locale, è necessario avere piena consapevolezza della consistenza del patrimonio immobiliare da recuperare, la commissione avviò una ricognizione degli edifici e delle aree abbandonate e non utilizzate presenti sul territorio nazionale[214]. I dati relativi al censimento di *"Derelict land", "Vacant land"* e *"Vacant buildings"* confluirono nel ***National Land Use Database*** **(NLUD)**, uno strumento necessario per indirizzare i nuovi progetti di sviluppo in chiave sostenibile, a partire proprio dalla rigenerazione delle diverse tipologie di *brownfield site*.
L'altro importante tema al centro del Rapporto è il **miglioramento dell'ambiente urbano**. Secondo la commissione, per limitare il fenomeno dello spopolamento delle *inner city* si sarebbe dovuto intervenire sui quartieri per trasformarli in luoghi più attrattivi attraverso interventi volti a garantire alti livelli di qualità progettuale; una crescita compatta e un mix di abitanti, funzioni e servizi; adeguati livelli di accessibilità e fruibilità incentivando il trasporto pubblico e la mobilità lenta.
La questione della **qualità progettuale degli interventi** in tutta la città, dai nuclei storici ai quartieri residenziali, assunse una valenza strategica all'interno del programma per l'*Urban Renaissance*:

«The quality of the built environment in our towns and cities has a crucial impact on the way they function. Well-designed buildings, streets, neighbourhoods and districts are essential for successful social, economic and environmental regeneration. (…)
New urban developments, on brownfield or greenfield land, must be designed to much higher standards if they are to attract people back into our towns and cities. Urban developments should be integrated with their surroundings, optimise access to public transport and maximise their potential by increasing density in appropriate conditions. They should seek diversity; encouraging a mix of activities, services, incomes and tenures within neighbourhoods. (…) **Priority should be given to high architectural standards and to the design of public spaces between buildings** where people meet and move about» (Urban Task Force, 1999, p. 6).

Lo stesso governo avrebbe dovuto predisporre un "*national urban design framework*" contenente i principi alla base dell'*urban design* di qualità per guidare l'elaborazione di pani e progetti di rigenerazione urbana e istituire un ***Local Architecture Centre*** nelle maggiori città per diffondere e trasmettere la cultura del progetto[215].
Secondo il Rapporto, per favorire l'ambizioso programma di rigenerazione delle città inglesi sarebbe stato necessario istituire apposite *Urban Regeneration Companies*, introdurre misure di finanziamento per la città nel lungo periodo, riconoscere i governi locali e le comunità come attori chiave del processo, ma anche **aggiornare il sistema di pianificazione britannico alle esigenze della nuova stagione di rinascita[216]**.

[214] Il governo aveva già chiesto alle amministrazioni locali di verificare la presenza di *brownfield site* nei propri territori prima di consentire l'utilizzo di suoli vergini. Inoltre, il PPGN 3 del 2000 stabilì che entro il 2006 il 60% delle nuove costruzioni venisse realizzato proprio in quelle aree (Jones and Evans, 2008). L'Urban Task Force, in seguito alle proprie valutazioni, indicò come obiettivo il 50%.
[215] Queste raccomandazioni contribuirono a sensibilizzare le istituzioni sul tema della qualità dell'ambiente urbano e, nel 1999, venne istituìta la *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE) per promuovere la qualità progettuale in Inghilterra (si veda paragrafo 3.4).
[216] «We need urban planning arrangements that are more coherent, more streamlined and more actively committed to making things happen. Government can take a lead by reviewing its Policy Planning Guidance (PPG) to deal specifically with urban regeneration and development issues (…) Local

In effetti, entrando nel merito degli strumenti urbanistici, la commissione propose di implementare la **componente strategica dei piani**[217] e rimandare la definizione delle prescrizioni di dettaglio a fasi successive:

«We want to see a more flexible approach to planning. (…) The future emphasis within local development plans should be on flexible designations that facilitate mixed work, home and leisure uses that can be adapted over time. Development plans must become less detailed and more strategic in their outlook. They should be integrated with local transport, economic and housing strategies to provide a comprehensive planning statement.
The necessary shift from greenfield to brownfield development can be accelerated by streamlining planning permissions for recycled land. Simpler development plans, supported by neighbourhood 'masterplans' and design guidance, will enable faster decision making. (…)» (Urban Task Force, 1999, p. 12).

Le amministrazioni locali avrebbero dovuto mostrarsi più inclini agli interventi di trasformazione urbana dettati dalle nuove esigenze di cambiamento e adeguare i propri strumenti urbanistici al nuovo obiettivo comune di rigenerare l'esistente prima ancora di consumare ulteriore suolo. Questo avrebbe potuto comportare la modifica delle previsioni di piano in merito alle aree designate per le nuove espansioni, specie laddove sovradimensionate o in contrasto con gli obiettivi delle politiche nazionali e regionali.
In definitiva, l'*Urban Task Force* cercò di rispondere alle previsioni di crescita della popolazione e alla domanda di alloggi per i nuovi nuclei familiari proponendo un modello di sviluppo sostenibile incentrato sulla rigenerazione delle aree e degli edifici in disuso o in stato d'abbandono.
Dal Rapporto emerse un'idea di **città densa, compatta, sicura, accessibile e fruibile attraverso sistemi di mobilità sostenibile, con architetture e spazi pubblici di alta qualità e da un mix di abitanti, funzioni e servizi**.
Molte delle raccomandazioni vennero integrate nell'*Urban White Paper* "*Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance"* del 2000, il documento programmatico del governo laburista che indica gli obiettivi di lungo termine per la rinascita delle città inglesi, definite come centri propulsori dello sviluppo economico e sociale, in linea con le indicazioni delle politiche urbane dell'Unione Europe[218].
Dai due documenti emerse chiaramente come la filosofia alla base dell'*urban renaissance* fosse ispirata al principio della competitività economica tra le città all'interno di uno scenario internazionale, e riponesse molta fiducia nella

planning authorities should review their local rules, standards and procedures, revising or removing those that stand in the way of positive change» (Urban Task Force, 1999, p. 12).

[217] Secondo la Task Force, le amministrazioni locali avrebbero dovuto redigere *masterplan* per definire le strategie di sviluppo e valutare i possibili scenari futuri attraverso rendering di progetto.

[218] « Our vision is of towns, cities and suburbs which offer a high quality of life and opportunity for all, not just the few. We want to see:
- people shaping the future of their community, supported by strong and truly representative local leaders;
- people living in attractive, well kept towns and cities which use space and buildings well;
- good design and planning which makes it practical to live in a more environmentally sustainable way, with less noise, pollution and traffic congestion;
- towns and cities able to create and share prosperity, investing to help all their citizens reach their full potential; and
- good quality services - health, education, housing, transport, finance, shopping, leisure and protection from crime - that meet the needs of people and businesses wherever they are.
This urban renaissance will benefit everyone, making towns and cities vibrant and successful, and protecting the countryside from development pressure» (DETR, 2000).

riqualificazione fisica dei luoghi come possibile soluzione ai complessi problemi legati al declino delle aree urbane (Tallon, 2013). Ancora una volta si pensò che la *property-led regeneration* potesse generare benefici anche per le comunità locali, soprattutto dal punto di vista della creazione di nuovi posti di lavoro. Per questo si promossero importanti operazioni immobiliari, soprattutto nelle aree centrali, incentivando gli operatori privati a investire in progetti di qualità architettonica e fortemente iconici (*flagship project*), nell'ambito del commercio, della cultura, dello sport, dell'intrattenimento e del leisure. La qualità progettuale degli interventi su scala edilizia e urbana venne considerata fondamentale per rilanciare l'immagine delle città. Da questo punto di vista, si potrebbe affermare che l'agenda dell'*urban renaissance* cercò di promuovere una vera e propria politica di marketing urbano. In linea con il processo di ristrutturazione economica in atto nelle principali città europee, il governo incentivò un nuovo modello di sviluppo sostenibile basato sull'economia dei servizi, della conoscenza e della creatività, capace di far "rinascere" le città inglesi e renderle luoghi più attrattivi, specialmente per le classi medio-alte, per i giovani e gli studenti. Uno degli esempi più rappresentativi di questo approccio è il progetto *Grainger Town* per la rigenerazione del cuore storico della città di Newcastle upon Tyne, approfondito in chiusura del capitolo.
Sulla base di questi importanti documenti di indirizzo (il Rapporto stilato dall'*Urban Task Force* e l'*Urban White Paper*), il governo varò nuove iniziative e programmi di rigenerazione urbana, specialmente nelle aree centrali, complementari all'azione politica sui quartieri degradati.

5.6.2.1 Le Urban Regeneration Companies (URCs) e le Urban Development Corporations (UDCs).

Le *Urban Regeneration Companies* (URC), la cui istituzione venne richiesta già dall'*Urban Task Force*, furono organismi deputati a promuovere e gestire i progetti di rigenerazione urbana e coordinare i diversi stakeholder (Tallon, 2013). Nel 1999 vennero istituite le prime tre URC pilota, moltiplicatesi negli anni successivi.
Nell'ottica di promuovere la rivitalizzazione non soltanto di singole aree ma di più estesi ambiti urbani e territoriali, negli anni nacquero anche le *City Development Companies* (CDC) e le *Economic Development Companies* (EDC). Sebbene finanziate dal DCLG, le tre organizzazioni vennero gestite dal settore privato, responsabile della promozione di iniziative imprenditoriali, del coordinamento e dell'attuazione degli interventi nelle aree urbane economicamente più svantaggiate per un periodo di 10-15 anni. A differenza delle UDC degli anni '80, alle URC non vennero assegnati poteri in ambito urbanistico. Esse furono chiamate a definire un *masterplan* dell'area interessata al fine di individuarne le azioni prioritarie e indirizzare anche gli investimenti pubblici per avviare una rigenerazione fisica, più che economica e sociale, incentivando i progetti di recupero del patrimonio di edifici e aree in disuso all'interno di una strategia di sviluppo sostenibile. Un chiaro esempio fu l'ambizioso programma della URC *Gloucester Heritage*, fondata nel 2004 per bonificare e convertire a nuovi utilizzi più di 400.000 mq di *brownfield* e 82 edifici storici, realizzare spazi per il commercio e più di 3.000 nuove abitazioni, facendo leva su un investimento di circa 1 miliardo da parte dei privati (Tallon, 2013).
Qualche anno più tardi, nel 2003, il governo scelse di finanziare una nuova stagione di UDC, già introdotte dal *Local Government, Planning and Land Act* del 1980. Sebbene fossero chiare le criticità legate a questo tipo di politiche, si ritenne

necessario ricorrere nuovamente alle UDC in presenza di situazioni urbane molto complesse richiedenti specifiche misure e consistenti risorse pubbliche per avviare il processo di rivitalizzazione fisica ed economica e attrarre gli investitori privati. Le prime UDC riguardarono importanti ambiti urbani come quelli *di London Thames Gateway* e di *Thurrock Thames Gateway*. I compiti e i poteri delle UDC rimasero essenzialmente gli stessi di quelli che caratterizzarono la prima stagione, anche se questo nuovo corso di UDC dedicò maggior attenzione ai problemi di emarginazione sociale. Ad ogni modo, tali iniziative continuarono ad essere fortemente centralizzate, ovvero gestite quasi esclusivamente dal governo centrale senza il coinvolgimento delle comunità locali.

5.6.2.2 Le Regional Development Agencies (RDAs)

Un altro aspetto da considerare della politica del *New Labour* riguarda la maggiore apertura verso i principi e le linee guida sviluppate in ambito europeo per affrontare la questione urbana. Infatti, se il governo conservatore si mostrò poco incline ad avviare quel processo di decentramento dei poteri dal governo centrale a quelli territoriali, ancora meno di livello locale, il governo laburista scelse di allinearsi agli indirizzi della Commissione europea che, con la *European Spatial Development Perspective* (ESDP), ridefinì il ruolo strategico della pianificazione regionale.
Il *Regional Development Agencies Act* del 1998 istituì le *Regional Development Agencies* (RDAs), una per ogni regione dell'Inghilterra[219], con lo scopo di promuovere lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana, l'attività d'impresa, la valorizzazione del capitale umano, la competitività e l'occupazione nelle aree più svantaggiate e degradate. In effetti, alle RDAs vennero affidate responsabilità, poteri e proprietà fino a quel momento in capo all'agenzia EP, ovvero il coordinamento e la gestione delle risorse dei principali programmi nazionali per la rigenerazione urbana, nonché ampi poteri in campo urbanistico, fra cui quello dell'esproprio per garantire la bonifica e il recupero dei *brownfield site*.
Anche questa iniziativa fu perfettamente in linea con l'orientamento politico dominante volto a promuovere la rigenerazione di città e territori.
Le politiche di rigenerazione urbana del *New Labour* rappresentano un vero spartiacque nel quadro delle principali iniziative messe in campo a partire dagli anni '70 per contrastare il decino delle *inner city*. Infatti, il governo laburista attribuì alla rigenerazione urbana obiettivi più complessi, inerenti non soltanto la riqualificazione dell'ambiente costruito ma anche il miglioramento della qualità della vita delle persone che lo abitano, andando a incidere positivamente sulle dinamiche di natura sociale ed economica che connotano ciascuna comunità locale. Tale scelta, espressa nell'adozione di due agende politiche complementari (*Urban Renaissance* e *Neighborhood Renewal*) rappresenta certamente uno dei più importanti traguardi.
Entrando nello specifico dei risultati, il programma politico incentrato sul rinnovamento dei quartieri contribuì a migliorare le condizioni di vita delle comunità nelle aree più svantaggiate, anche attraverso l'implementazione di servizi pubblici.

[219] Le nove RDA, istituite da diversi ministeri, furono: *Advantage West Midlands, East of England Development Agency, East Midlands Development Agency, London Development Agency, North West Development Agency, One North East, South East England Development Agency, South West of England Development Agency e Yorkshire Forward*. Nel 2012 il governo di coalizione scelse di abolire i governi regionali e con essi le RDA. Le principali funzioni delle RDA vennero trasferite alla *Homes and Communities Agency*.

Uno degli aspetti più importanti di questa iniziativa riguarda la scelta del governo di mettere da parte il meccanismo della competitività tra città per l'aggiudicazione dei fondi, per destinare le risorse direttamente alle realtà più povere e svantaggiate del territorio, così come emerso dagli indicatori stabiliti a livello centrale. L'esperienza del NDC rappresentò la più importante operazione di rigenerazione dei quartieri degradati mai avviata in ambito nazionale, attraverso la quale si diede risposta a problemi ricorrenti nella definizione delle politiche urbane, fra cui la mancanza di iniziative nel lungo periodo e l'insufficiente coinvolgimento dei cittadini nei processi di trasformazione degli habitat. Ad ogni modo, si riscontrarono diverse difficoltà nel garantire la partecipazione delle comunità locali e nel prendere le decisioni in maniera condivisa.

Se da un lato l'agenda per i quartieri portò al centro dell'azione politica la questione del disagio sociale ed economico delle aree più svantaggiate, dall'altro l'agenda per l'*urban renaissance* puntò a promuovere una rigenerazione fisica delle città, in particolare delle aree centrali, con la convinzione che il miglioramento dell'ambiente urbano e la promozione di nuovi stili di vita avrebbe potuto garantire benefici anche alle comunità locali, soprattutto in termini di sicurezza e occupazione. Tuttavia, questo tipo di politica generò fenomeni di *gentrification* negli ambiti maggiormente interessati dagli interventi, richiamando in città determinati gruppi sociali e nuove attività economiche.

Nonostante per certi versi i programmi messi in atto dal *New Labour* apparsero ideologicamente vicini alle esperienze di *property-led regeneration* degli anni '80, soprattutto per la propensione alle grandi operazioni immobiliari e ai progetti iconici (*fragship project*) oltre che per l'attenzione a costruire un'immagine di città competitiva sul piano internazionale, è bene ricordare che l'approccio dell'*urban renaissance* si distinse per aver assunto il **paradigma della sostenibilità al centro della strategia di rinascita delle città inglesi**. La volontà di assegnare al principio della sostenibilità un ruolo chiave nella definizione delle politiche urbane costituisce uno dei più importanti traguardi del governo laburista (Musco, 2009).

A sei anni di distanza dalla pubblicazione del Rapporto *Towards an urban renaissance* fu lo stesso Richard Roger, assieme ai membri dell'*Urban Task force*, a valutare i risultati prodotti dalla politica dell'*urban renaissance* e a redigere un nuovo Rapporto (Urban Task Force, 2005). Sebbene accusò il governo di dover agire con più determinazione per promuovere il processo di rinascita delle città inglesi, Richard Roger riconobbe gli importanti traguardi conseguiti[220], assieme ad alcuni problemi persistenti.

[220] «Six years on, and with a third successive Labour Government in place, there are some notable successes:
• For the first time in 50 years there has been a measurable change of culture in favour of towns and cities, reflecting a nationwide commitment to the Urban Renaissance.
• People have started to move back into city centres (…).
• By adhering to the principle of sequential testing, re-use of brownfield land instead of building houses on greenfield sites has been encouraged. Today, a national average of 70% of new development is on brownfield land, compared with 56% in 1997.
• Building densities have increased, from an average of 25 dwellings per hectare in 1997 to 40 dwellings per hectare in 2005, making better use of our land and resources.
• The Commission for Architecture and the Built Environment is now an established champion of design quality; the Academy for Sustainable Communities and the regional centres have been launched to address the skills deficit.
• Local authority performance is on an upward trend. The Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment of local authorities across the country has found the vast majority to be 'good' through to 'excellent'.

Sulla base di un'idea di città futura molto vicina a quella enunciata sei anni prima[221], il nuovo Rapporto raccomandava di introdurre misure atte a:

- garantire il rispetto dell'ambiente attraverso l'uso efficiente delle risorse;
- migliorare la qualità delle aree urbane per contrastare il trasferimento delle classi medio-alte dalle aree centrali verso le aree suburbane;
- contrastare le diseguaglianze economiche nelle città e aumentare l'offerta di housing sociale;
- integrare gli obiettivi e le strategie del piano urbanistico con le politiche per lo sviluppo economico, per il trasporto pubblico e per l'housing;
- incentivare gli investimenti nel recupero dell'esistente anziché nelle nuove costruzioni;
- innalzare la qualità progettuale negli interventi;
- garantire maggiore integrazione tra i diversi finanziamenti per le città e maggiore coordinamento tra i numerosi organismi deputati alla rigenerazione.

In effetti, nonostante le numerose misure varate tra il 1997 e il 2010, il problema della povertà e dell'esclusione sociale continuava a costituire una delle principali sfide per il governo, così come il divario economico tra regioni del nord e del sud e tra le stesse città. Allo stesso tempo, emerse la necessità di garantire un maggiore coordinamento tra i diversi programmi per le aree urbane.
Se nei tredici anni di amministrazione laburista fu alta l'attenzione per i problemi del declino delle città e l'impegno nel mettere in atto misure capaci di affrontare la questione urbana nella sua complessità, l'avveno della crisi economica mondiale e del nuovo governo di coalizione (tra conservatori e liberal democratici) ha aperto una nuova stagione di politiche all'insegna dell'austerità e del conferimento di maggior competenze e responsabilità ai governi locali.

5.7 La rigenerazione urbana nell'era dell'*Austerity*

A seguito delle tre importanti stagioni di *urban regeneration policy* (*property-led, competitve, community-led e consumption-led regeneration*) al tema della

---

• There has been some progress to reduce the environmental impact of new buildings with a new and welcome code of sustainable building.
• There has been a significant increase in investment in public transport infrastructure, with greater attention given to the needs of pedestrians and sustainable transport.
• Private investment has been levered into the cities (…).
• £39 billion has been allocated over the next five years to deliver the Sustainable Communities Plan across England.
• Cities and regions have greater powers to control their destiny.
Thanks to these measures, and a period of sustained economic growth and stability, England's cities are very different places from the post-industrial centres of unemployment and failing public services of twenty years ago. English cities have established themselves as powerhouses in the UK economy and centres for cultural innovation. They stand more confidently on the international stage» (Urban Task Force, 2005, p. 2).

[221] «The vision of the Urban Task Force remains an integrated and multifaceted one founded on the creation of urban communities that:
• are well designed, compact and connected
• support a diverse range of uses in a sustainable urban environment
• are well-integrated with public transport
• are adaptable to change» (Urban Task Force, 2005, p. 4).

rigenerazione urbana non è stata riservata particolare attenzione in nessuno dei programmi delle forze politiche concorrenti per le elezioni del 2010 (Tallon, 2013). Come anticipato dalla *Spending Review* dell'ottobre del 2010, il nuovo governo di coalizione si propose innanzitutto di avviare una politica di ausetrità per diminuire il debito strutturale, attraverso ingenti tagli alla spesa pubblica.
In riferimento alle politiche di rigenerazione urbana, tali obiettivi si sono tradotti in un ridimensionamento del potere da sempre esercitato dal governo centrale, per andare a riconsiderare la strategicità di efficaci modelli di governance urbana nel promuovere e gestire i processi di trasformazione, rafforzando così il ruolo delle amministrazioni locali e delle comunità, specialmente del mondo dell'associazionismo e del terzo settore.
Sebbene sia stato l'avvento della crisi economica del 2007 e la contrazione delle risorse pubbliche e degli investimenti privati a riporre fiducia verso gli attori locali, è importante sottolineare che questa forma di "*devolution*" è stata considerata necessaria per superare i problemi generati da uno stato centralizzato e burocrate, ritenuto responsabile di minare il ruolo delle democrazie locali e di limitare l'iniziativa imprenditoriale, come già si pensò ai tempi della Thatcher.
Nonostante il governo di coalizione abbia confermato i finanziamenti per le precedenti iniziative del *City Challenge*, dell'SRB e del NDC, le politiche urbane di questo periodo si caratterizzano per le misure incentrate sullo sviluppo economico e la competitività. Più precisamente, le due principali linee d'azione adottate dal *Department for Communities and Local Government* (CLG) e dal *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS), ovvero quelle dello sviluppo economico e della rigenerazione urbana, sono state implementate rispettivamente attraverso l'istituzione delle *Local Enterprise partnerships* (LEPs), l'avvio di una nuova stagione di EZ, e la definizione dei principi dell'agenda "locale" annunciata con il *Localism Bill* del 2010.
Una delle principali novità introdotte riguarda proprio la scelta di conferire un ruolo di primo piano agli attori locali. Con il *Localism Act* del 2011 sono state attribuite maggiori responsabilità e competenze alle amministrazioni locali e più ampi poteri decisionali alle comunità insediate, chiamate a prendere parte nella definizione degli strumenti urbanistici per i quartieri (*Neighbourhood Plan*) e ad eleggere direttamente il proprio sindaco. Inoltre, il provvedimento ha decentrato alla scala locale anche le decisioni in materia di housing, sino a quel momento di competenza esclusiva del governo centrale o di organismi regionali. In linea con questi obiettivi è l'introduzione delle *Local Enterprise partnerships* (LEPs), particolari società costituite dalle amministrazioni locali e dalle imprese per promuovere lo sviluppo economico di ambiti urbani più ristretti rispetto a quelli presi in esame dalle RDAs, per altro abolite proprio nel 2012. Introdotte per favorire la crescita e l'occupazione delle realtà locali, alle LEPs vennero assegnate alcuni compiti precedentemente svolti dagli organismi regionali. Nel 2010 il governo ha approvato la nascita di 38 LEPs, molte della quali sin dall'inizio della loro attività hanno potuto ricorrere alla istituzione di apposite EZ per incentivare il processo di rigenerazione e sviluppo delle aree urbane. A differenza delle esperienze degli anni '80, la nuova stagione di EZ si caratterizza per la volontà generare benefici non soltanto per l'ambito urbano direttamente interessato dagli incentivi[222] ma per l'intera città e i suoi abitanti.
Assieme a queste misure di natura prettamente economica è importante ricordare l'iniziativa del *Tax Increment Financing* (TIF) e del *Regional Growth Found* per

[222] In linea con l'agenda economica neo-liberale, l'istituzione delle EZ garantisce alle imprese incentivi fiscali e maggiore flessibilità delle prescrizioni urbanistiche.

supportare gli interventi di rigenerazione urbana da parte degli operatori privati e delle imprese.
All'interno di questa agenda politica si inserisce il *National Planning Policy Framework* (NPPF), un importante documento varato dal DCLG nel 2012 che fissa i principali obiettivi da perseguire per garantire uno sviluppo sostenibile dei territori. Dai suoi contenuti emerge come il governo si sia proposto di facilitare la rigenerazione e lo sviluppo economico intervenendo sul sistema di pianificazione al fine di renderlo più flessibile alle esigenze di trasformazione, secondo un approccio già adottato dal ministro Michael Heseltine negli anni '80.
In questo senso è possibile riconoscere una certa vicinanza ai principi alla base della *entrepreneurial, market-based* e *property-led regeneration* degli anni '80. Tuttavia, sebbene sia stata riconfermata la fiducia verso il mercato, la novità più significativa del governo di coalizione sta nella scelta di attribuire alle amministrazioni locali e alle comunità un ruolo attivo e protagonista nei processi di trasformazione urbana.

5.8 Newcastle upon Tyne: un laboratorio per la sperimentazione delle politiche di rigenerazione urbana

La città di Newcastle upon Tyne, nel Nord-Est dell'Inghilterra, può essere considerata un vero laboratorio di *urban regeneration* se si considera che a partire dagli anni '80 ha costituito il banco di prova delle principali iniziative promosse dai governi centrali per avviare il processo di rigenerazione sociale, economica e ambientale delle *inner city* (Garsia, 2015).
Nel XVIII secolo divenne protagonista di uno sviluppo industriale nel settore minerario, siderurgico e navale, che le consentì di raggiungere alti livelli di prosperità economica e di affermarsi comeo uno dei centri produttivi più importanti della regione. La presenza di giacimenti carboniferi nei suoi dintorni e lo sviluppo di un grande porto sulle rive del fiume Tyne contribuirono a renderla sede di uno dei maggiori mercati per l'esportazione del carbone.
Tuttavia, nel corso del XX secolo i processi di deindustrializzazione e la crisi economica degli anni '70 diedero inizio a una lunga fase di declino che per quasi trent'anni fece registrare tra i più alti tassi di disoccupazione del paese e un costante calo demografico. Così come tante altre *inner city* inglesi, Newcastle si trovò a ripensare la propria struttura economica e a formare la popolazione impiegata nel comparto industriale e manifatturiero per nuovi ambiti occupazionali.
Tale processo di declino, che interessò quasi tutta la regione del Nord-Est, contribuì ad accentuare il divario economico e sociale con la parte merdionale del Paese. La condizione di crisi, ancora presente negli anni '90, venne denunciata dall'organizzazione regionale *Northern Arts,* impegnata in ambito artistico e culturale, che nel 1995 pubblicò il documento programmatico *Case for Capital*, vero monito per il governo centrale affinché provvedesse ad adottare urgenti politiche di rigenerazione urbana di lungo termine (Comunian e Sacco, 2006; Garsia, 2015).
All'interno di questo quadro, i principali progetti qui esaminati sono quelli portati avanti dalla UDC istituita dal governo di Margaret Thatcher per rigenerare le ex aree industriali lungo il fiume Tyne, e quelli promossi dalla *Grainger Town Partnership* per rivitalizzare l'area centrale e più antica di Newcastle, in linea con i principi dell'agenda politica dell'*urban renaissance*. Infine, vengono analizzate le più recenti iniziative espressione del modello di sviluppo su base culturale che la città da diversi anni si impegna a promuovere.

5.8.1 L'esperienza della Tyne and Wear Development Corporation (TWDC).

La *Tyne and Wear Development Corporation* (TWDC) venne istituita nel maggio del 1987 per rigenerare circa 2.500 ettari di aree abbandonate e in stato di degrado lungo le sponde dei fiumi Tyne e Wear nel nord-est dell'Inghilterra, all'interno di un esteso ambito territoriale lungo quasi 50 km (Tyne and Wear Development Corporation, 1998; Morbelli, 2002). Il programma di rigenerazione della TWDC interessò 4 amministrazioni locali: Newcastle, Sunderland, i distretti metropolitani (*metropolitan borough*) di North e South Tyneside (Byrne, 1999) (Fig. 38).

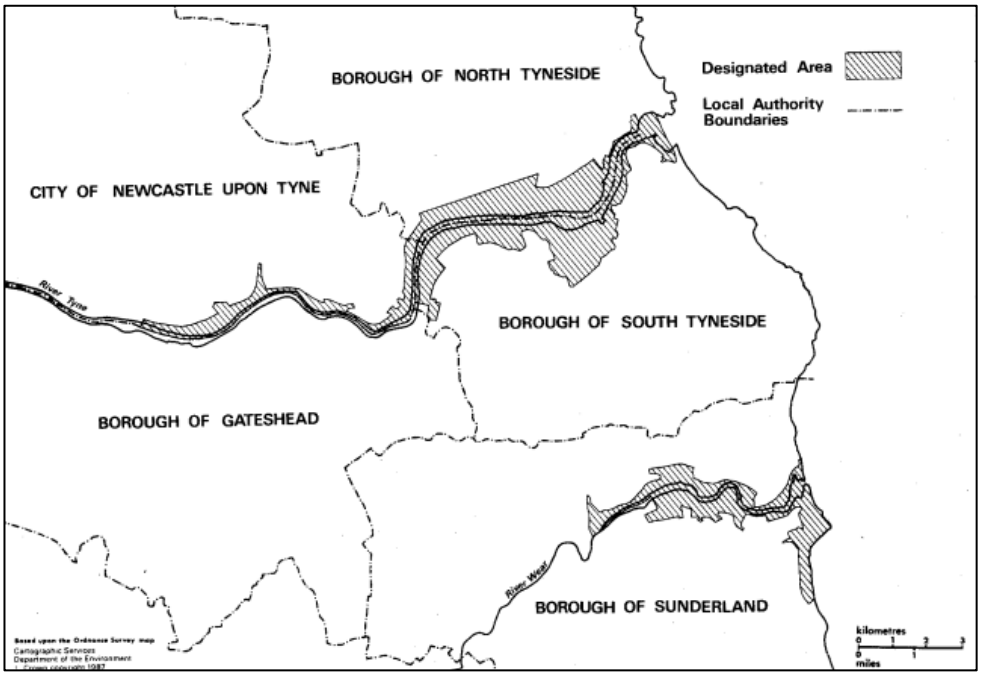


Fig. 38 - Ambito di intervento della TWDC. Sono evidenziati le 4 Local Authoritiy ricadenti all'interno della UDC (Newcastle, Gateshead, Sunderland, North e South Tyneside).
Fonte: http://www.legislation.gov.uk/uksi/1987/924/images/uksi_19870924_en_001

Al momento dell'istituzione della UDC, circa un terzo delle aree si trovavano in uno stato di degrado, abbandono e sottoutilizzo a causa del declino dei principali settori produttivi della regione. Il governo destinò ingenti risorse alla TWDC[223] per l'acquisto, la bonifica e il recupero dei terreni abbandonati e inquinati, per la realizzazione di opere infrastrutturali e per il miglioramento complessivo dell'ambiente urbano[224]. La TWDC si propose di aumentare l'attrattività dell'area e riaccendere la fiducia degli investitori verso le possibilità di sviluppo del territorio al fine di incrementare le offerte di lavoro e migliorare le condizioni di vita della popolazione. La volontà di affrontare il problema del declino delle *inner city* in maniera olistica portò ad avviare un processo di rivitalizzazione del lungo fiume

[223] Fu fondamentale anche il contributo dei fondi europei per lo sviluppo regionale (FESR) e dei fondi della *National Lottery*. Oltre ai finanziamenti statali, erogati prevalentemente dal DoE (Ministero dell'Ambiente), la TWDC dispose dei proventi derivati dalla vendita dei terreni recuperati

[224] Si ricorda che il governo centrale assegnò alle UDC ampi poteri in ambito urbanistico. La TWDC si configurò come l'autorità urbanistica ufficiale nelle aree di propria competenza, a cui venne conferito anche il potere di espropriare i suoli.

attraverso interventi di ristrutturazione fisica dell'area, volti a garantire anche una diversificata offerta di servizi e funzioni, accompagnati da misure di carattere economico e sociale. Infatti, la politica adottata dalla TWDC può essere riassunta in 4 principali linee d'azione (Morbelli, 2002, p. 109):

-creare nuove imprese nel settore terziario e industriale;
-aumentare il livello occupazionale mediante una politica di sussidi e consulenze per le attività commerciali, di iniziative per la formazione e l'aggiornamento tecnico;
-rivitalizzare le sponde del fiume Tyne attraverso la realizzazione di nuove residenze e attività legate al commercio, alla cultura e al leisure;
-migliorare la qualità dell'ambiente urbano attraverso il restauro di edifici storici e la bonifica dei terreni, la realizzazione di aree verdi, parchi, spazi pubblici, percorsi pedonali e piste ciclabili.

Il programma è espressione della seconda generazione delle UDC, ovvero della fase in cui il governo scelse di sperimentare un approccio integrato alla rigenerazione delle aree urbane, capace di inquadrare e risolvere i complessi problemi alla base del loro declino. A tal fine, il consiglio direttivo della TWDC venne presieduto da 13 membri afferenti a diversi settori dello sviluppo (commercio, industria, amministrazione locale, istruzione pubblica), tutti nominati dal DoE.
Grazie a questa scelta strategica, la TWDC finanziò progetti di diversa natura, da quelli per l'avvio di attività imprenditoriali e il commercio a quelli incentrati sulla cultura, l'istruzione e la formazione. Inoltre, essa si impegnò ad integrare il proprio programma con quelli dei principali partner istituzionali (la Housing Corporation, le Amministrazioni locali, l'Ente per l'aggiornamento tecnico e l'imprenditoria del Tyneside e di Sunderland) per garantire maggiori benefici per la cittadinanza. Infatti, tra gli obiettivi dell'operazione rientrava la realizzazione di una quota di social housing, finanziata per il 25% dall'UDC, per il 40% dagli enti per la casa e per la restante parte dagli operatori privati (Bintley, 1993).
La TWDC garantì anche un alto livello di partecipazione e coinvolgimento della comunità locale, chiamata a esprimere il proprio parere sui progetti per i diversi siti. Alcuni dei più complessi e strategici progetti previsti dal programma (*flagship schemes*) (Fig. 39) interessarono proprio la città di Newcastle. Si tratta del *Newcastle Business Park,* del *Newcastle Quayside* e dell'*International Centre for Life,* a cui si aggiungono la realizzazione della *Newcastle Arena* e del *Central Business and Technology Park,* tutti realizzati in vecchi siti industriali abbandonati.
Quello del *Newcastle Quayside* è stato considerato uno dei progetti più ambiziosi della TWDC, per il quale vennero destinati 154 milioni di sterline (Tyne and Wear Development Corporation, 1998). L'obiettivo era quello di estendere il centro della città verso il lungofiume mediante una serie di interventi volti a trasformare il *riverfront i*n un luogo altamente rappresentativo della nuova fase di sviluppo, deputato ad accogliere diverse attività e servizi (uffici, abitazioni, pub, ristoranti, hotel, attività di leisure) a partire dalla realizzazione di una caratteristica promenade sul mare e dalla riqualificazione dell'*Historic Quayside*, ovvero del patrimonio urbano storico di edifici e spazi aperti sulla riva del fiume Tyne (Fig. 40).
La TWDC destinò quasi 2 milioni di sterline per il recupero di 10 importanti edifici storici. Fra questi, il progetto per gli ex magazzini nell'area di *Pandon Quays*, risalenti agli inizi dell'Ottocento, è senza dubbio uno degli esempi più significativi (Fig. 41 a,b). La struttura è stata adibita ad ospitare 52 appartamenti, un pub e un ristorante

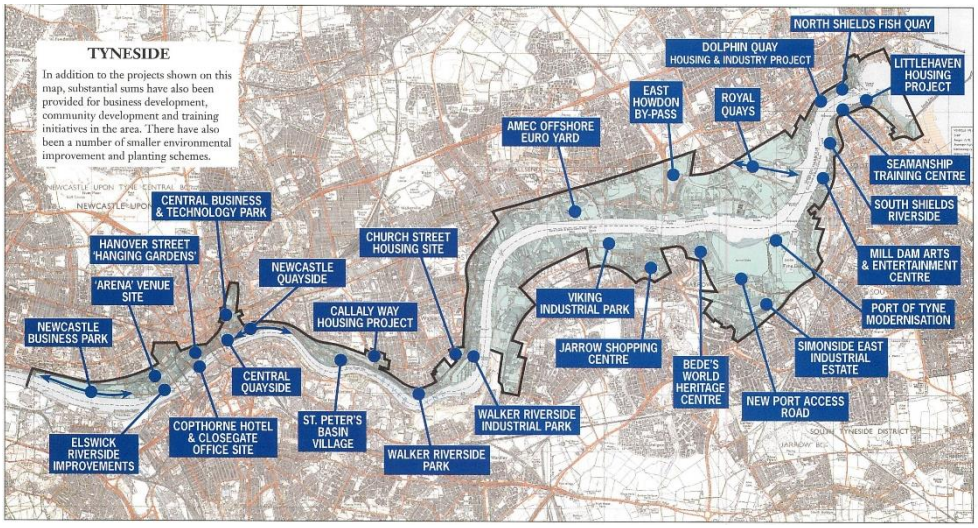


Fig. 39 - I principali progetti della TWDC lungo il fiume Tyne.
Fonte: http://neregenarchive.online/tyne-and-wear-development-corporation/riverside-regeneration-1998/

Fig. 40 - Vista del *riverfront* di Newcastle nel 1998, a seguito degli interventi della TWDC.
Fonte: http://neregenarchive.online/tyne-and-wear-development-corporation/riverside-regeneration-1998/

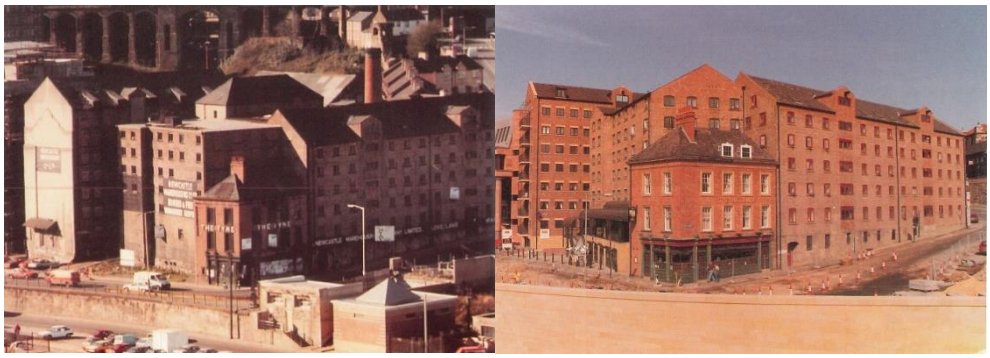


Fig. 41 a, b – I vecchi magazzini nell'area di *Pandon Quays* prima e dopo gli interventi di recupero.
Fonte: http://neregenarchive.online/tyne-and-wear-development-corporation/riverside-regeneration-1998/

Per concludere, i risultati della complessa operazione di rigenerazione urbana e territoriale portata avanti dalla TWDC furono giudicati positivamente a dieci anni dal suo avvio[225] (Fig. 42) e confermati nel tempo:

«The Tyne and Wear UDC (1987-1998) is arguably on**e of the more positive examples in terms of the transformation of the built environment**. Here, a 'can-do' attitude resulted in a string of office and industrial parks – including the Newcastle Business Park and the emerging edge-of-city Quyside – as well as other developments (…)» (Tallon, 2013, p. 55).

TWDC'S RECORD OF SUCCESS

Overall investment attracted	£ 1.26 billion
Flagships	10 flagships
New industrial and commercial floorspace built	1,155,005 sq m
Jobs created/safeguarded	33,754 jobs
Land reclaimed	522 hectares (1290 acres)
New roads built	44 km
Homes built for both sale and rent (of which 25% are social housing)	4,550 homes
Trees and shrubs planted	over 150,000
Two hotels	276 bedrooms
Grant support for industry	£ 13.7 million
Community projects supported	620 projects
Community Monitoring Panels established	5 panels
Grant support for arts projects	£ 25 million

Fig. 42 - Illustrazione dei principali risultati conseguiti dalla TWDC.
Fonte: (Tyne and Wear Development Corporation, 1998, p. 5).

Effettivamente, la TWDC è riuscita ad avviare un processo di rigenerazione in termini fisici, economici e sociali. Le iniziative messe in atto hanno riportato fiducia negli investitori sulle possibilità di sviluppo futuro dell'area, stimolato nuovi progetti in aree anche esterne rispetto a quelle di competenza della *Corporation*. In altri termini, l'intervento promosso dal governo è riuscito a gettare le basi per innescare un processo di rigenerazione urbana durevole e sostenibile.

5.8.2 Il progetto Grainger Town

Il progetto *Grainger Town* rappresenta uno dei più importanti progetti di rigenerazione delle aree urbane storiche in Inghilterra. Si tratta di un ambizioso programma avviato negli anni '90 al fine di rivitalizzare una considerevole parte del cuore storico della città di Newcastle che versava in gravi condizioni di degrado fisico, economico e sociale.
Sebbene sia stato sviluppato in diverse fasi, l'avvio del progetto si fa risalire all'aprile del 1997, a seguito dell'istituzione della *Grainger Town Partnership* (GTP), il principale attore nella promozione e gestione della strategia di rigenerazione e sviluppo. Con il supporto di enti e istituzioni di livello nazionale e regionale, e con il contributo degli operatori privati, la GTP portò avanti il progetto

[225] La TWDC venne istituita nel 1987 e operò sino a marzo del 1998.

sino al marzo del 2003, restituendo al cuore storico di Newcastle un ruolo di primo piano nel contesto urbano e non solo.

ALCUNI CENNI STORICI

Il nome del progetto è molto significativo in quanto evoca un momento fondamentale per la storia urbanistica di Newcastle. Infatti, "Grainger Town" richiama un importante piano di ristrutturazione urbana realizzato dal costruttore Richard Grainger (1797–1861) nella prima metà del XIX secolo (Pendlebury 1999; Pendlebury 2002; Cullen and Lovie, 2003) per rinnovare buona parte della città esistente (oggi coincidente con il nucleo antico) e conferirle una nuova identità. L'obiettivo era quello di creare nel cuore della città un luogo di rappresentanza delle istituzioni pubbliche, della vita cittadina e, soprattutto, del commercio (vocazione ancora oggi riconosciuta alla città storica anche negli strumenti urbanistici) attraverso interventi di notevole qualità architettonica.

Infatti, l'ambizioso progetto che Richard Grainger realizzò tra il 1834, anno di approvazione del piano, e il 1842, **conferì a Newcastle un carattere unico nel panorama delle città industriali sviluppatesi in Inghilterra nel corso dell'Ottocento, per la qualità della sua architettura e più in generale del suo paesaggio urbano** (Cullen and Lovie, 2003).

Il piano prevedeva l'acquisto di un'estesa area nella quale realizzare isolati continui che connettessero le due strade *Mosley* e *Collingwood Street*, prossime alla Stazione Centrale, con il complesso architettonico *Eldon Square*.

A tal fine, vennero realizzate la *Grey Street* e la *Grainger Street*, convergenti in una piazza ospitante il monumento dedicato a Earl Grey (*Grey's Monument*) ancora oggi luogo simbolico e centro ideale della città (Pendlebury, 2002). Alle due strade principali se ne aggiunse una terza, *Clayton Street*, all'estremità orientale dell'area interessata dal piano, e una serie di vie minori per connettere i tre assi con l'area di *Bigg Market* e con *Pilgrim Street*, formando una rete di imponenti spazi e architetture.

Buona parte del tessuto medioevale della città venne sostituito da una nuova maglia di isolati dalle facciate continue in materiale lapideo, in stile classico e monumentale, caratterizzate dalla presenza di padiglioni centrali e alte colonne.

Per la sua unicità, questo stile venne ribattezzato a livello locale come "***Tyneside Classical***" (Cullen and Lovie, 2003). In effetti, la scala dell'intervento fu tale da incidere profondamente nella definizione del paesaggio urbano di Newcastle e ancora oggi ne costituisce il carattere distintivo e dominante (Cullen and Lovie, 2003).

Il cuore commerciale realizzato da Richard Grainger fu da subito considerato motivo di orgoglio per la cittadinanza e ottenne anche importanti riconoscimenti, fra cui quello dello storico N. Pevsner, che definì la *Grey Street* come "*one of the best streets in England*" (citato in Pendlebury, 1999, p. 426) (Fig. 43).

Il piano si distinse da altri importanti progetti di rinnovamento urbano del periodo per essere al contempo un progetto di sviluppo commerciale e residenziale, una caratteristica che lo rese vincente nel lungo periodo.

L'obiettivo era quello di trasformare il nucleo antico della città nel luogo deputato ad ospitare importanti funzioni pubbliche e culturali, uffici, e abitazioni per le diverse classi sociali.

Fra i più importanti edifici pubblici realizzati si annoverano il Mercato coperto (*Grainger Market*), il Teatro (*Theatre Royal*) e una sala di musica.

Fig. 43 – Vista della *Grey Street*, "*one of the best streets in England*". Sulla sinistra, il *Theatre Royal*.
Fonte: Foto dell'autore.

La città di Richard Grainger conservò il suo carattere storico per lungo tempo[226] e "Grainger Town" rimase il centro della vita commerciale fino al secondo dopoguerra, quando una serie di eventi determinarono un progressivo abbandono dell'area e il suo conseguente declino (Pendlebury 1999; Pendlebury 2002; Cullen and Lovie, 2003; Pickard, 2008).
La realizzazione del centro commerciale *Eldon Square* negli anni '70, proprio laddove sorgeva uno dei primi interventi dell'ambizioso costruttore, assieme all'apertura della metropolitana, contribuirono al trasferimento delle attività commerciali più a nord, nella *Northumbria street*. Inoltre, il grande progetto di rigenerazione della zona del *Quayside* avviato dalla TWDC favorì l'insediamento di varie attività legate al tempo libero nel rinnovato *riverfront* della città. Infine, negli anni '80 e '90 si assistette al trasferimento di una considerevole quota di residenti verso nuovi quartieri e al dislocamento di diversi servizi e uffici in aree specializzate più periferiche. Tali fattori determinarono uno stato di generale degrado dell'area, dovuto al declino dei livelli di occupazione e della popolazione residente, alla

[226] Essa si conservò non tanto grazie a particolari misure di conservazione adottate quanto grazie al continuo utilizzo degli edifici e alla scarda domanda di investimentii immobiliari (Pendlebury 1999).

presenza di un elevato numero di edifici inutilizzati in quanto obsoleti e alla scarsa qualità dello spazio pubblico, ma anche all'abbandono di numerosi beni immobili tutelati (molti dei quali considerati a rischio[227]). Negli anni '90, dinanzi a una situazione oramai degenerata, si prese coscienza del reale rischio di perdere per sempre uno dei più importanti esempi di ristrutturazione urbana realizzati in Inghilterra nel corso dell'Ottocento (Cullen and Lovie, 2003) e si decise di introdurre le prime misure per salvare la città di Richard Grainger.

UN PROGRAMMA PER LA CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO COSTRUITO STORICO

Sebbene l'avvio del progetto *Grainger Town* si faccia risalire al 1997, il termine *Grainger Town* iniziò ad essere utilizzato già dai primi anni '90 per identificare un preciso ambito urbano nel nucleo antico di Newcastle, più esteso della cosiddetta città di Richard Grainger, per la quale l'amministrazione locale e l'agenzia English Heritage (EH) ritennero necessario elaborare uno studio volto a riconoscerne le potenzialità di sviluppo economico compatibilmente con i valori storici e architettonici (Pendlebury, 1999). Il documento redatto nel corso di questa prima fase di analisi e valutazione, *The Grainger Town Study*, evidenziò il generale degrado dell'ambiente urbano caratterizzato da un consistente numero di edifici abbandonati, dalla scarsa qualità dello spazio pubblico e dal traffico incontrollato, nonché dall'assenza di un tessuto economico vivace capace di stimolare investimenti nell'area. Lo studio definì un programma per la conservazione del patrimonio costruito storico e una prima strategia di rigenerazione da portare avanti con la collaborazione del settore privato (Pendlebury, 1999; Pickard, 2008).

In questa prima fase, il progetto *Grainger Town* si basò sulla partnership istituita tra la Città di Newcastle e la EH, con il supporto del DoE (*Department of Environment*) e della *Confederation of British Industry*, un gruppo di operatori privati che si impegnò a rendere Newcastle un luogo attrattivo per gli investimenti.

I principali finanziamenti furono quelli garantiti dalla EH attraverso l'iniziativa *Conservation Area Partnership* (Pendlebury, 2002)[228]. Infatti, ne1994 venne definito il *Conservation Area Partnership Scheme* (CAPS)[229] per un esteso ambito urbano

[227] Il 47% degli edifici tutelati fu classificato come "a rischio" e il 29% in condizioni di vulnerabilità. Tra le cause dell'abbandono rientravano anche gli alti costi per la riqualificazione degli immobili che scoraggiarono i proprietari.

[228] A partire dalla consapevolezza che il patrimonio rappresenta una fondamentale risorsa per migliorare la condizione sociale ed economica delle aree urbane, a metà degli anni '90 EH adottò un approccio integrato alla tutela del patrimonio sposando l'idea secondo la quale la conservazione potesse divenire un mezzo per generare benefici economici e sociali per le comunità, oltre che per salvaguardare la fabbrica storica per i suoi valori intrinseci (Pendlebury, 2002). In altri termini, il concetto di conservazione divenne sempre più vicino a quello di rigenerazione e ai temi della sostenibilità e dell'alta qualità dell'*urban design*. Per questo, nel 1994/1995 EH introdusse l'iniziativa delle *Conservation Area Partnership*, delle quali il progetto *Grainger Town* rappresentò un caso pilota. Sempre in quest'ottica, nel 1999 venne istituito un nuovo asse di finanziamento, l'*Heritage Economic Regeneration Scheme* (HERS) per promuove il recupero del patrimonio nelle aree giudicate dal governo centrale economicamente più svantaggiate.

I due principali documenti nazionali espressione del nuovo approccio furono dapprima la *Circular 8/87* del DoE, nella quale conservazione e rigenerazione sono considerate due attività quasi complementari, e le *Planning Policy Guidance Note 15* (PPG 15) del 1994 (Department of the Environment e Department of National Heritage) (Pendlebury, 1999), che dichiarano il passaggio dalla tutela passiva dei beni (*preservation*) a quella attiva (*conservation*) e definiscono linee guida per gestiee l'ambiente urbano. Tra le raccomandazioni, quella di evitare la pratica del facciatismo non venne sempre rispettata.

[229] Si trattava di uno dei 15 progetti avviati in Inghilterra, gestiti da EH in partnership con le amministrazioni locali.

(36 ettari), coincidente in buona parte con la *Central Conservation Area*, al quale venne destinato un finanziamento di circa 500.000 sterline (Pickard, 2008).
Nello stesso anno si aggiunse un fondamentale stakeholder, English Partnership (EP), l'agenzia nazionale per la rigenerazione urbana, che garantì ulteriori finanziamenti nell'ambito del programma "*Living Over the Shop*" (LOTS), lanciato per promuovere il recupero ad uso abitativo dei piani alti degli edifici abbandonati (Pickard, 2008).
Tuttavia, presto si capì che per restituire dignità all'area sarebbe stato necessario definire un progetto comprensivo che garantisse non solo la conservazione del patrimonio ma una più complessa rigenerazione sociale ed economica. Un ambizioso programma di rivitalizzazione del nucleo antico supportato da maggiori risorse finanziarie. A questo proposito, EH, la città di Newcastle e EP incaricarono lo studio EDAW di definire una comprensiva strategia di sviluppo di lungo periodo (Pendlebury 2002; Cullen and Lovie, 2003; EAHTR, 2007; Pickard, 2008).
La *Grainger Town Regeneration Strategy* redatta dallo studio EDAV nel 1996 andò oltre "l'approccio conservativo" del primo studio del 1992 per perseguire più ampi obiettivi di rigenerazione urbana e di sviluppo economico. Il patrimonio costruito storico rappresentava ancora l'elemento fondante e strutturante della visione di città futura: sarebbe stata proprio la qualità architettonica degli edifici e il carattere unico del paesaggio urbano a rendere *Grainger Town* un quartiere storico in prima linea nel contesto britannico e non solo. Il documento illustrò una chiara strategia di sviluppo per il cuore storico della città, all'interno di uno scenario internazionale:

«Grainger Town will become a **dynamic and competitive location** in the heart of the City. Grainger Town will develop its role in the regional economy within a **high-quality environment** appropriate to a major European regional Capital. Its reputation for excellence will be focused on **leisure, culture,** the **arts** and **entrepreneurial activities**. Grainger Town will become a **distinctive place**, a **safe and attractive location** to work, live and visit» (EDAW, 1996, para 18).

La strategia sviluppata da EDAW anticipava alcuni dei principi espressi nel rapporto *Towards an Urban Renaissance* redatto nel 1999 dall'*Urban Task Force* per guidare il processo di rigenerazione e sviluppo sostenibile delle città inglesi[230]. Infatti, alla riqualificazione fisica del luogo venne attribuito un ruolo fondamentale. La riqualificazione dell'ambiente urbano avrebbe richiesto un programma di interventi volti a migliorare lo stato di conservazione e utilizzo del patrimonio costruito e dello spazio pubblico, potenziare le connessioni urbane, introdurre un sistema di mobilità sostenibile basato sul trasporto pubblico, creare nuovi percorsi per attività culturali e di leisure, valorizzare alcune centralità urbane e creare attrazioni turistiche (Healey *et al*., 2002). Il documento redatto da EDAW faceva frequenti richiami alle strategie promosse dalle principali capitali europee impegnate a sperimentare nuovi modelli di sviluppo.
Emerse chiaramente che per realizzare gli obiettivi della strategia, sarebbe stato necessario predisporre un'apposita struttura di governance basata su un'efficace collaborazione tra i diversi stakeholder pubblici e privati.
Infatti, a seguito di questo studio venne istituita la *Grainger Town Partnership* (GTP), la società incaricata di coordinare e attuare un ambizioso programma di

[230] In effetti, nel corso del suo svolgimento il progetto *Grainger Town* attuò buona parte dei principi e delle raccomandazioni della commissione multidisciplinare presieduta dall'architetto Richard Rogers.

rigenerazione urbana della durata di 6 anni per realizzare gli obiettivi della strategia di sviluppo. L'istituzione della GTP segnò la nascita del progetto *Grainger Town*.

IL PROGETTO GRAINGER TOWN, TRA CONSERVAZIONE E RIGENERAZIONE

Il nome "*Grainger Town*" è stato scelto non soltanto per il fatto che l'ambito di progetto comprendeva tutti i lavori eseguiti da Richard Grainger nella prima metà dell'Ottocento ma soprattutto per la consapevolezza che, a distanza di più di un secolo, quegli stessi interventi continuavano a esercitare un ruolo determinante nella definizione del carattere della città. L'espressione "*Grainger Town*" venne considerata la più rappresentativa per evocare il senso del radicamento ai valori storici dell'area e al contempo una prospettiva di rinascita (Cullen and Lovie, 2003).
Così come il precedente *Conservation Area Partnership Scheme* (CAPS), il progetto *Grainger Town* interessò un ambito urbano di circa 36 ettari, comprendente la città ottocentesca degli isolati sulla *Grainger Street* e sulla *Gray Street*[231], ma anche buona parte della città medioevale, tra cui l'area dei vecchi mercati a oriente (*Bigg Market* e *Cloth Market*), l'area del convento domenicano e della chiesa di S. Andrea a occidente, in prossimità della restante cinta muraria (*Blackfriars Dominican friary* e *St Andrew's Church*) e lo storico quartiere *Westgate* nella parte più a sud[232] (Cullen and Lovie, 2003; Pickard, 2008).
Il perimetro dell'area fu definito non tanto in base all'uniformità dei caratteri storico-architettonici quanto alla necessità di intervento riscontrata nei diversi quartieri. L'attenzione si focalizzò prevalentemente sulle parti di città risalenti ad epoche anteriori al 1850, caratterizzate da una molteplicità di situazioni urbane distinguibili per il particolare carattere morfologico, architettonico e per gli usi stratificatisi nel tempo. L'ambito urbano così definito ricadde quasi interamente all'interno della *Central Conservation Area* (Fig. 44) designata dall'amministrazione locale nel 1973 per il suo "speciale" interesse storico e architettonico (Pendlebury, 1999). In effetti, dei 640 edifici presenti, il 40% erano classificati come *listed building*, *grade I* e *grade II*.
Sulla base della strategia elaborata da EDAW, la GTP si propose precisi obiettivi per rigenerare la città storica (Cullen and Lovie, 2003; Pickard, 2008; Garsia, 2015):

- rilanciare Grainger Town come un quartiere storico multifunzionale;
- incentivare la nascita di nuove attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro;
- investire sulle attività di formazione dei cittadini;
- promuovere il riuso degli edifici storici e la riqualificazione di ambiti urbani strategici anche attraverso l'inserimento di una pluralità di funzioni[233] (uffici, negozi, attività per il tempo libero);
- aumentare il numero di residenti nella città antica;
- migliorare l'offerta di alloggi per la vendita e l'affitto accessibili ai diversi gruppi sociali;

[231] La città di Richard Grainger corrisponde a circa 1/4 dell'area del progetto *Grainger Town.*
[232] L'area di progetto venne suddivisa in quattro ambiti, individuati in base al loro carattere morfologico e architettonico e agli usi stratificatisi nel tempo: *The old markets; The Blackfriars precinct and town walls; Grainger's streetscapes; Westgate Road area and the Central Station.* L'ambito *The old markets*, caratterizzata da un tessuto medievale a lotti stretti e lunghi, rappresenta il cuore medioevale della città, dove si concentravano gran parte degli edifici e degli spazi aperti legati alla vita commerciale: qui avevano luogo il mercato dei cereali, della stoffa, e nella parte più a est quello del ferro.
[233] La rivitalizzazione del cuore storico di Newcastle attraverso l'inserimento di un mix di funzioni venne considerata compatibile con le misure di tutela del patrimonio costruito storico.

- migliorare l'ambiente urbano attraverso la realizzazione di spazi pubblici di qualità e una corretta gestione della mobilità per rendere l'area più sicura e vivibile;
- promuovere Grainger Town come centro per le arti, la cultura e il turismo;
- migliorare l'attività di gestione e promozione dell'area.

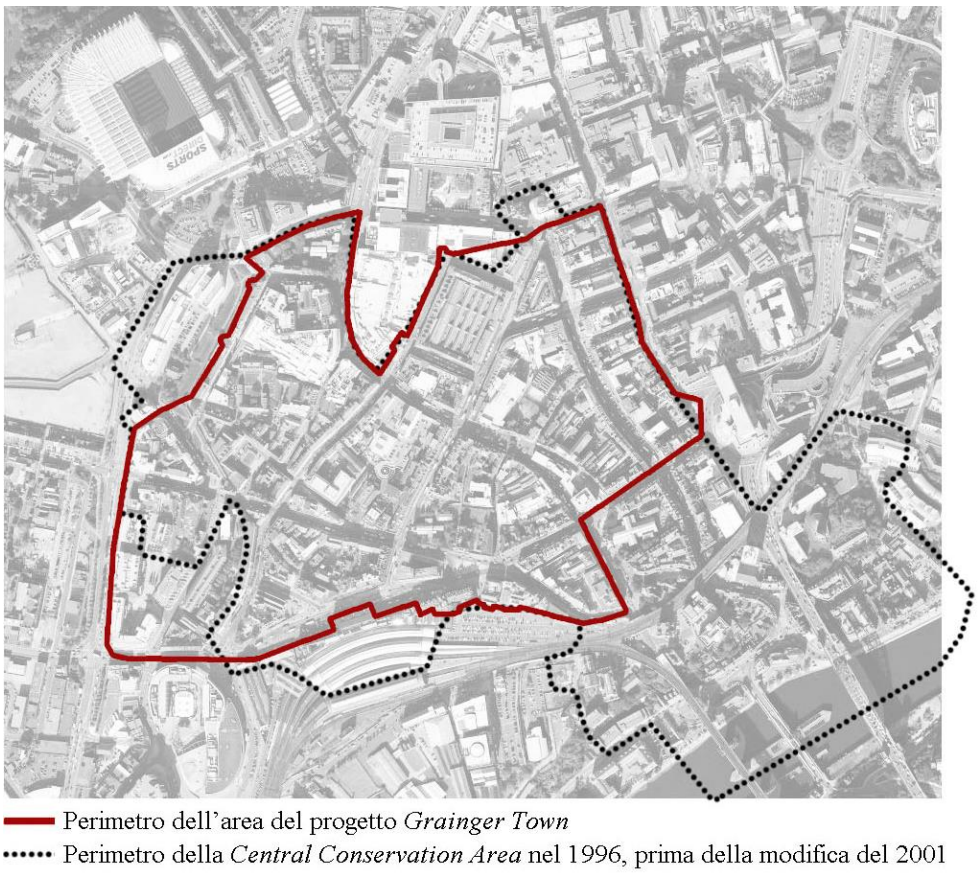


Fig. 44 – La carta riporta il perimetro dell'ambito di intervento del progetto *Grainger Town* e il perimetro della *Central Conservation Area*.
Fonte: Elaborazione dell'autore

Furono stabiliti anche obiettivi più specifici per guidare gli investimenti (Cullen and Lovie, 2003):

- estendere l'area commerciale che negli anni '90 si era concentrata prevalentemente attorno al centro commerciale *Eldon Square* e alla *Northumbria Street*, andando a considerare anche la parte più a sud (la città di Richard Grainger);
- incrementare l'offerta di alloggi nella parte occidentale di *Grainger Town*, soprattutto lungo le vie *Clayton Street* e *Grainger Street*; e concentrare l'offerta di uffici nelle vie *Gray Street, Collingwood Strett* e *Mosley Street*;
- creare un percorso per la cultura e il leisure che mettesse in rete alcune centralità urbane;
- potenziare la rete del trasporto pubblico e migliorare la qualità del sistema degli spazi aperti e delle zone pedonali per rendere *Grainger Town* un luogo adatto per vivere e lavorare, oltre che una meta attrattiva per il turismo e il leisure.

Ovviamente, riaccendere la fiducia degli investitori verso le potenzialità di sviluppo dell'area si configurò come una delle principali sfide. A questo proposito la GTP si impegnò a promuovere le iniziative di successo e a distribuire materiale informativo a livello locale e regionale per far emergere le potenzialità di sviluppo dell'area.

I principali stakeholder della Grainger Town Partnership (GTP).
La complessità degli intenti richiese alla GTP di costruire reti di collaborazione con i soggetti pubblici e con gli operatori privati[234] al fine di programmare gli interventi in maniera integrata e reperire le risorse necessarie (Fig. 45).
Infatti, la GTP si configurò come una società a responsabilità limitata[235] avente un consiglio direttivo composto da 20 membri di cui 12 espressione dei soggetti pubblico-istituzionali (6 consiglieri comunali e 6 rappresentanti dei principali organismi pubblici coinvolti nel progetto), 6 rappresentanti del settore privato e 2 esponenti della comunità di residenti di *Grainger Town*.
Il consiglio direttivo venne supportato anche da gruppi consultivi operanti in specifici ambiti tematici come la progettazione urbana e l'arte pubblica. Inoltre, la GTP garantì il coinvolgimento dei cittadini e del mondo delle imprese attraverso l'organizzazione di incontri a cadenza mensile.
I principali organismi pubblici che supportarono il progetto *Grainger Tow*n furono:

- l'Agenzia *English Partnerships* (EP), più tardi l'Agenzia per lo sviluppo regionale *One North East*[236];
- l'Agenzia *English Heritage*;
- la *Tyneside Training and Enterprise Corporation* (*Tyneside* TEC)[237];
- la Città di Newcastle.

Gli stessi stakeholder furono fondamentali per garantire le risorse necessarie all'attuazione dell'intero programma di rigenerazione urbana, i cui costi ammontarono a circa 120 milioni di sterline. Di questi, 40 milioni vennero finanziati dalla Città di Newcastle, assieme ad EH, EP e *Tyneside* TEC, mentre la restante parte dal settore privato (Cullen and Lovie, 2003; Pickard, 2008).
In particolare, la Città di Newcastle e EH garantirono 4 milioni attraverso le due iniziative del *Conservation Areas Partnership Scheme* (CAPS) e del *Heritage Economic Regeneration Scheme* (HERS). Tali risorse finanziarono circa il 60-80 % della spesa sostenuta dai privati per il recupero degli edifici storici e per la riqualificazione dei fronti commerciali.
Tra gli organismi pubblici coinvolti nel progetto, l'agenzia EP ebbe un ruolo determinante: essa rese disponibili 25 milioni (più della metà dei fondi pubblici del

[234] La fase di declino che determinò l'abbandono di molto edifici storici nell'area richiese una quantità di risorse tale da dover attingere da diversi settori delle politiche pubbliche, non soltanto da quelli relativi al patrimonio. Apparve dunque necessario confrontarsi con un maggior numero di stakeholder.
[235] Sebbene alla GTP furono assegnati ampi poteri decisionali, la responsabilità urbanistica per il controllo e l'attuazione degli interventi rimase in capo all'amministrazione locale.
[236] La *One North East* (ONE) era una delle 9 *Regional Development Agencies* istituite in Inghilterra nel 1999. La ONE promosse lo sviluppo e la rigenerazione fisica economica e sociale della regione del Nord-Est sino al 2010. Ad essa vennero affidati responsabilità, poteri e risorse prima in capo ad EP.
[237] La *Tyneside Training and Enterprise Corporation* faceva parte della rete di *Training and Enterprise Councils* (TEC), particolari enti istituiti in Inghilterra e nel Galles per favorire la crescita economica locale, incentivare lo sviluppo e gli investimenti e fornire supporto alle imprese.

progetto) per sostenere i privati nei progetti di recupero dei piani alti degli edifici storici in disuso nell'ambito del programma *Living Over the Shop* (LOTS).

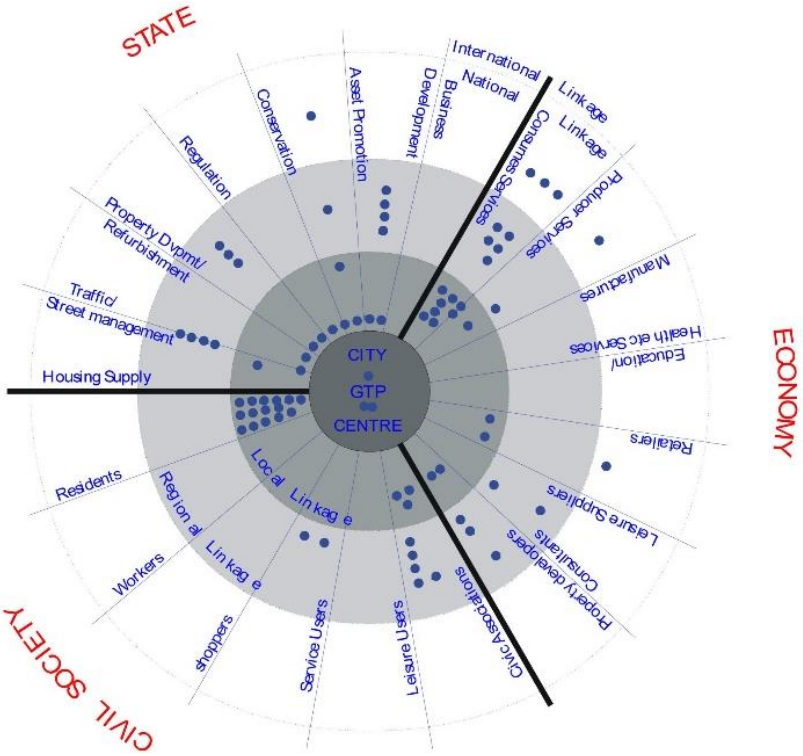


Fig. 45 - L'arena degli stakeholder della *Grainger Town Partnership*.
Fonte: (Healey *et al*., 2002, p. 74).

Inoltre, l'iniziativa nazionale *Single Regeneration Budget* (SRB) garantì ulteriori 11 milioni per finanziare attività incentrate sullo sviluppo economico e sociale ma anche interventi di riqualificazione dell'ambiente urbano, come il programma per la pedonalizzazione dello spazio pubblico.
Al contempo, la *National Lottery*, attraverso l'*Heritage Lottery Fund* (HLF), destinò 100.000 sterline per il restauro di *Grey's Monument*, il monumento simbolo di *Grainger Town* e della stessa città di Newcastle.
Infine, il progetto ottenne risorse anche dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo (FSE), rispettivamente 600.000 sterline per il restauro e il recupero di un importante edificio del XVIII secolo e 1.8 milioni per lo sviluppo imprenditoriale e la cultura, a dimpostrazione del fatto che l'operazione avrebbe dovuto avviare un processo di rigenerazione fisica, economica e sociale.
Oltre ai fondi FSE, furono importanti anche i contributi del *Grainger Town Business Development Fund* (un fondo per lo sviluppo imprenditoriale) e del *Project North East's Youth Enterprise Support Scheme* (il programma per supportare l'imprenditoria giovanile).
Dopo sei anni di attività il progetto *Grainger Town* riuscì ad attrarre 174 milioni di sterline, dei quali 146 provenienti dal settore privato, superando le previsioni iniziali.
Dunque, sulla base di una chiara strategia condivisa dagli stakeholder pubblici e privati, la GTP attuò un ambizioso programma integrato in termini di obiettivi, attori e risorse.

Gli interventi sugli edifici e gli spazi aperti.
Il progetto *Grainger Town* si propose di recuperare il patrimonio costruito per adattare la città alle esigenze della vita contemporanea, riportare gli abitanti nell'area e generare sviluppo economico. La volontà di restituire un ruolo di centralità al cuore storico della città a partire dalla valorizzazione del suo patrimonio urbano in quanto elemento distintivo e fattore discriminante nella competizione internazionale portò a destinare ingenti risorse per il recupero e la riqualificazione di diversi edifici storici e del sistema degli spazi aperti prestando particolare attenzione a garantire un alto livello di qualità progettuale (Fig. 46).

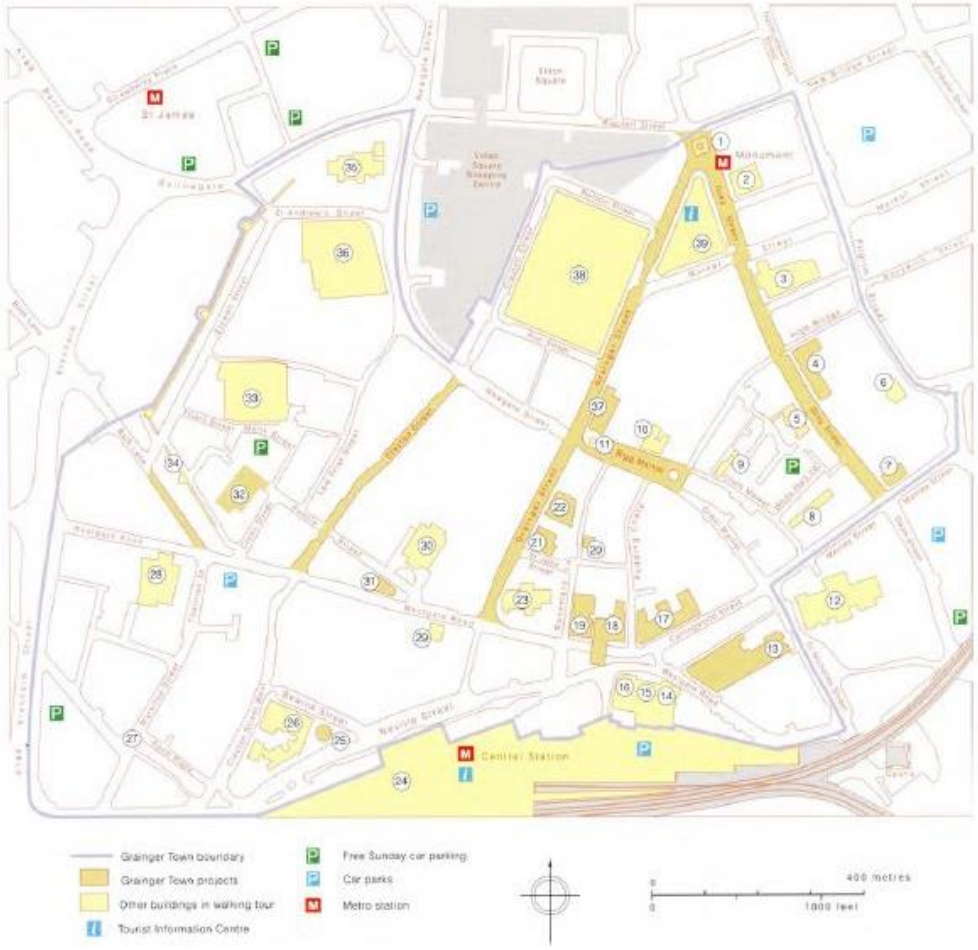


Fig. 46 - I principali interventi su edifici e spazi aperti attuati nell'ambito del progetto *Grainger Town.* Fonte: (Cullen and Lovie, 2003).

Tra i principali interventi sugli edifici tutelati, in gran parte risalenti al XIX sec., si segnalano:

- la ristrutturazione dell'edificio *Lloyds Court*, ai numeri 52-78 di *Grey Street* (n. 4).
- la riqualificazione di un edificio del 1842, ai numeri 2-8 di *Grey Street* (n. 7) attraverso un accordo siglato tra l'amministrazione locale e i proprietari;

- l'acquisto e il recupero, da parte della GTP, del *Central Post Office*, la vecchia sede centrale delle Poste sulla *St Nicholas Street*, risalente alla seconda metà dell'Ottocento e inutilizza da tempo (n. 13);
- l'acquisto della *Westgate House/Norwich Union House* sulla *Westagate Road* da parte della Agenzia ONE per procedere alla sua demolizione e sostituzione in quanto incongrua ai caratteri architettonici e morfologici del luogo (n. 18);
- il recupero della *Union Room*, edificio adiacente alla *Westgate House*, risalente al 1877 e in disuso dagli anni '70 (n. 19);
- il restauro dell'edificio *Rosemary Lane*, finanziato nell'ambito dell'*Heritage Economic Regeneration Scheme* (HERS) (n. 20);
- l'acquisto, sempre da parte della *One North Est*, del *Wards Building* sulla *High Bridge* per consentire l'estensione della *Waygood Gallery* e la conversione dei vecchi magazzini in studi e laboratori per artisti;
- il recupero di edifici a rischio per la condizione di degrado, molti dei quali lungo la *Clayton Street*, e la loro conversione in abitazioni da parte delle Agenzie per la casa, supportate dalla GTP attraverso il programma LOTS;
- la riqualificazione di numerosi fronti commerciali, compresa la sostituzione di quelli incongrui, nell'ambito di un apposto programma istituito dalla GTP, il *GTP Shopfront Improvement Grant Scheme*, e sulla base di uno specifico documento di indirizzo redatto per guidare gli interventi nel rispetto dei caratteri dell'edificio e dell'ambiente urbano. Grazie al *GTP Shopfront Improvement Grant Scheme* vennero riqualificati i fronti di numerose proprietà, in particolare sulla *Grainger Street.*

Infine, a migliorare la qualità dell'ambiente urbano contribuirono anche la *GTP's public realm strategy* - la strategia per lo spazio pubblico elaborata dallo studio Gillespies - e il *GTP's public arts programme* - il programma per la promozione dell'arte pubblica -, grazie i quali venne avviata una riqualificazione diffusa del sistema degli spazi aperti, anche attraverso l'installazione di elementi di arredo urbano realizzati su misura e installazioni di oggetti d'arte contemporanea (Cullen and Lovie, 2003).
Per garantire continuità al progetto e incentivare nuove iniziative di rigenerazione urbana, la GTP definì una strategia per il futuro di *Grainger Town* in linea con gli obiettivi delle politiche urbane della città di Newcastle (Cullen and Lovie, 2003). In particolare, si riconobbe l'importanza di monitorare i progetti e valutare costantemente i risultati rispetto agli obiettivi originari, proporre sempre nuove iniziative di tipo imprenditoriale, sociale e culturale nel cuore storico della città, assicurare la cura degli interventi realizzati dalla GTP e dai diversi attori coinvolti nel progetto *Grainger Town*, anche attraverso la stipula di contratti per la gestione e manutenzione dello spazio pubblico. Infatti, la GTP elaborò la *Maintenance Charter*, un documento per la gestione dell'area fino al 2008 al fine di garantire il decoro dello spazio aperto, incentivare progetti innovativi di arte pubblica e l'installazione di elementi di arredo urbano di qualità. La responsabilità del futuro di *Grainger Town* venne dunque affidata alla Città di Newcastle, in particolare al *City Council's City Centre Partnership*, il team dedicato alla gestione del nucleo storico.

Il difficile equilibrio tra conservazione e rigenerazione.
Il rapporto tra GTP e la città di Newcastle fu caratterizzato da forti contrasti, specie per quanto riguarda la scelta degli interventi da eseguire sul patrimonio costruito storico. Una delle principali sfide che dovette affrontare la GTP fu proprio quella di

trovare un equilibrio tra le istanze di conservazione del patrimonio costruito e quelle di rigenerazione dell'area, portate avanti rispettivamente dai partner EH e EP.
Si trattava di un obiettivo molto ambizioso se si considera che l'ambito interessato dal progetto era gravato da una serie di restrizioni dovute all'istituzione della *Central Conservation Area* e alla presenza di un consistente numero di *listed building*.
La GTP dovette confrontarsi costantemente con l'amministrazione locale, alla quale rimase la responsabilità urbanistica per il controllo e l'attuazione degli interventi, e con i principali enti convolti, in particolare EH e EP. Non sempre le posizioni assunte dal team della GTP, per altro vicine alla strategia elaborata dallo studio EDAW, vennero condivise da tutti gli stakeholder. Piuttosto, frequenti divergenze emersero su come conservare il patrimonio della città all'interno del complesso programma di rigenerazione urbana (Pendlebury, 2002). Se il primo progetto del 1992 si proponeva la valorizzazione dei beni attraverso riusi compatibili che non ne compromettessero la conservazione della fabbrica storica, nell'ambito del progetto *Grainger Town* furono maggiori le preoccupazioni dei componenti più "conservatori" del consiglio direttivo della GTP e non solo, che spesso arrivarono a sostenere che l'istanza di salvaguardia fosse diventata marginale, o ancora che la priorità fosse la conservazione non tanto della fabbrica storica quanto dell'immagine del paesaggio urbano da promuovere come brand per attrarre nuovi investimenti nell'area.
In effetti, quando si definisce il progetto *Grainger Town* come un esempio di *conservation-led regeneration* ci si riferisce alla scelta di mettere al centro della strategia di rigenerazione della città storica il suo patrimonio costruito, da intendersi come elemento identitario da valorizzare anche per conseguire più ampi obiettivi di sviluppo economico e sociale[238].
A ben guardare, molti dei progetti eseguiti non hanno rispettato alcuni principi alla base della disciplina della conservazione. In particolare, ci si riferisce alle teorie sviluppate da John Ruskin e William Morris nella seconda metà del XIX secolo[239], incentrate sull'importanza di salvaguardare la fabbrica storica attraverso una costante opera di consolidamento e manutenzione ("*conservative repair*"), e di quelle definite da M. R. G. Conzen nel corso degli anni '60 per analizzare l'evoluzione della forma degli insediamenti e conservare la morfologia urbana[240] (Pendlebury, 1999).
Invece, spesso gli interventi promossi dalla GTP prestarono maggiore attenzione alla valorizzazione dell'immagine del paesaggio urbano storico adottando un approccio più vicino alla tradizione del "*townscape*", da ricondurre al pensiero e all'attività di Gordon Cullen e Thomas Sharp (Pendlebury, 1999).
Il cosiddetto "*visual management approach*" adottato per rilanciare l'immagine di Newcastle e del suo nucleo storico determinò il ricorso alla pratica del facciatismo

[238] Anche la strategia elaborata da EDAW riconosceva nel paesaggio urbano storico di Newcastle un asset fondamentale da valorizzare per promuovere un'immagine unica e vincente della città su scala nazionale e internazionale.
La "*culture-led regeneration"* «(…) riguarda gli interventi in cui la cultura viene vista come catalizzatore e motore della riqualificazione. L'attività culturale centrale in questi casi è spesso di alto profilo pubblico, con progetti di design, di costruzione o recupero di grandi edifici e spazi aperti, o la realizzazione di grandi festival» (Comunian e Sacco, 2006, p. 7). Essa si differenzia dal modello della "cultural regeneration" «(…) in cui le attività culturali vengono pianificate ed integrate con le altre attività di recupero ambientale, sociale o economico di un contesto» (Comunian e Sacco, 2006, p. 7).
[239] Le teorie di Ruskin e Morris vennero chiaramente espresse nel Manifesto della *Society for the Protection of Ancient Buildings* (SPAB) del 1877. Nel corso degli anni, la SPAB ha maturato altri importanti principi, fra cui la necessità di garantire la reversibilità degli interventi e di salvaguardare l'integrità e l'autenticità della fabbrica storica evitando i "falsi architettonici" (fra cui il facciatismo).
[240] Conzen considerava il *townscape* come la diretta manifestazione delle diverse società e culture.

negli interventi sull'esistente, anche sui beni tutelati, e ad adottare un approccio "storicista" nelle nuove realizzazioni. Questa modalità di intervento venne considerata un accettabile compromesso tra la conservazione dei caratteri del paesaggio urbano e la rigenerazione dei beni per rispondere alla domanda di nuovi spazi commerciali da parte del mercato, così come fatto intendere da uno dei funzionari di EP riferendosi alle possibilità di recupero degli edifici in stato di abbandono: «I can't understand the quest to retain it when they're starting to fall down because no-one wants to use them … **I can't understand how there's often a mode of thought that prefers to see the vacancies and the dereliction, rather than modification**» (Intervista eseguita nel periodo tra il mese di gennaio del 1999 e il mese di marzo del 2000, riportata in Pendlebury, 2002, p. 154, 155).
È chiaro che quello adottato da EP fu un "approccio pragmatico" alla conservazione del patrimonio costruito, volto a consentire modifiche anche sostanziali dei beni al fine di adeguarli alle nuove esigenze e garantirne prima di tutto il riutilizzo e un risultato visivo accettabile. Questo pensiero venne condiviso dalla GTP, dai privati investitori e dalla città di Newcastle, che consentì gli interventi.
Tuttavia, laddove adottata, la pratica del facciatismo ha comportato l'alterazione delle tipologie edilizie storiche e la perdita dell'integrità e dell'autenticità della fabbrica, considerata al primo posto da Ruskin e Morris. Da questo punto di vista, gli esempi più significativi sono quelli che hanno interessato immobili di particolare valore storico e soggetti a misure di tutela che, come si dirà in seguito, non sempre vennero rispettate in nome di una maggiore flessibilità (Pendlebury 1999 e 2002).
Tra i progetti presentati come esempi di successo dalla GTP vi fu quello per la ristrutturazione di un importante complesso di edifici risalente al XIX secolo, denominato *St. Nicholas' Buildings* (Fig. 47). Nonostante alcune precedenti dichiarazioni di EH sulla valenza architettonica del bene, nel 1998 si procedette a consistenti interventi che modificarono completamente l'interno riducendo la fabbrica storica alla sola facciata. Il progetto ottenne il supporto di EP.

Fig. 47 - Il complesso di edifici denominato *St. Nicholas' Buildings*.
Fonte: Foto dell'autore.

Altra operazione contraddittoria fu la ristrutturazione dell'edificio *Lloyds Court*, ai numeri 52-78 della *Grey Street*. Si tratta di un edificio risalente al 1836, progettato da John Dobson per Richard Grainger, tutelato come *listed building, grade II**.
Nel 1996 l'amministrazione locale approvò un progetto di restauro dell'architetto Terry Farrell, che portò anche all'ampliamento dell'edificio sul retro per offrire ampi spazi commerciali. L'antica facciata venne mantenuta per garantire un fronte "storico" ai nuovi spazi open-space (Fig. 48 a, b).

Fig. 48 a,b - L'edificio *Lloyds Court* sulla *Grey Street* e gli spazi commerciali dietro la facciata.
Fonte: Foto dell'autore.

Nonostante la pratica del facciatismo non fosse contemplata, questo progetto venne autorizzato in quanto considerato capace di garantire l'utilizzo della proprietà nel lungo periodo. Inoltre, il mantenimento della facciata avrebbe consentito di conservare il ritmo, la continuità e l'armonia dello stile architettonico impresso da Richard Grainger lungo la *Gray Street* (Cullen and Lovie, 2003).
Ma ancora, diversi gruppi di cittadini, in particolare i componenti del *Newcastle Conservation Area Panel*, protestarono contro la realizzazione di una mansarda su un lato del mercato coperto *Grainger Market*, uno dei più importanti beni pubblici della città (*listed building, grade I*) realizzato dal piano dell'Ottocento. L'autorizzazione a procedere venne rilasciata dall'amministrazione comunale nel 1999, nell'ambito del programma LOTS finanziato dalla EP.
Ampiamente discussa fu anche la scelta di sostituire la facciata originale di alcuni piani commerciali, sebbene non in cattive condizioni, per garantire maggiore continuità agli interventi sui fronti lungo la Grainger Street[241].
A una scala maggiore, il progetto per il nuovo centro commerciale *The Gate* (il *Newgate House Scheme*) fu molto contestato per l'impatto generato sulla forma urbana. In effetti, l'investimento da 45 milioni di sterline portò alla realizzazione di un grande complesso monolitico che cancellò la trama dell'insediamento storico costituita da lotti stretti e lunghi, alterando per sempre la morfologia e il carattere del paesaggio urbano.
In definitiva, alla luce di tutti questi interventi, i cittadini e i rappresentanti delle diverse *amenity societies* accusarono la GTP e la città di Newcastle di negligenza e poca attenzione per la salvaguardia della fabbrica storica (Pendlebury, 1999).
Molti ritennero che l'amministrazione locale avesse consentito progetti in linea con l'istanza di rinnovamento dell'immagine della città e che gli obiettivi della rigenerazione avessero prevalso su quelli della conservazione.
Se per alcuni si trattò di sperimentazioni dinamiche e creative, per altri si trattò di operazioni da condannare per aver compromesso l'autenticità e l'integrità del patrimonio urbano (Pendlebury, 2002).
Ad ogni modo, accanto a questi casi controversi che hanno animato il dibattito tra i diversi stakeholder, vennero attuati progetti ampiamente condivisi. In particolare, si fa riferimento al recupero della *Union Room*, edificio risalente al 1877 (*listed building grade II*), inutilizzato sin dagli anni '70.
Gli interventi per il riuso di questo bene, che oggi ospita una nota catena di pub (*Watherspoons pub*), ottennero il consenso da parte dei componenti della GTP (Pendlebury, 1999). A questo si aggiunge la scelta di acquistare la *Westgate House/Norwich Union House* sulla *Westagate Road*, un edificio per uffici di 11 piani risalente agli anni '60, adiacente alla *Union Room*. Giudicato totalmente fuori scala e incongruo rispetto ai caratteri architettonici e morfologici del luogo, l'edificio venne acquisito per procedere, su generale richiesta, alla sua demolizione e sostituzione. Al suo posto è stato realizzato lo studentato "*Vita Student Accommodation*", terminato di recente (Fig. 49 a, b).

[241] Si tratta di interventi eseguiti nell'ambito del programma per la riqualificazione dei fronti commerciali, per il quale vennero predisposti appositi fondi e definite linee guida.

Fig. 49 a, b - A sinistra, la *Westgate House* prima della demolizione; a destra, il nuovo studentato "*Vita Student Accommodation*".
Fonte:
a) https://newcastlephotos.blogspot.com/2006/04/westgate-house.html
b) http://www.fuse-studios.com/projects/vita-student-newcastle/

I successi del progetto Grainger Town
Nonostante le diverse contraddizioni scaturite dall'"approccio pragmatico" alla conservazione del patrimonio, al termine dei lavori il progetto venne considerato di successo per la capacità di attuare la strategia di rigenerazione fisica, economica e sociale di Grainger Town, a partire dalla valorizzazione del suo patrimonio costruito storico (Cullen and Lovie, 2003; EAHTR, 2007; Pickard, 2008; Garsia, 2015).
Già nel settembre del 2003 si sostenuto che:

«The Grainger Town Partnership is widely regarded as a demonstration of 'what works'… The Project revitalised the area and did much to save its threatened architectural heritage. The achievements of the last six years need to be maintained and secured and further regeneration has to be encouraged and supported in Grainger Town» (Independent final evaluation completed in September 2003, citato in EAHTR, 2007, p. 25).

In effetti, il progetto riuscì a:
- recuperare una considerevole parte dei beni in stato di abbandono;
- invertire la tendenza al declino fisico, economico e demografico dell'area;
- riacquistare la fiducia degli investitori consentendo l'avvio di nuove iniziative di sviluppo economico e di riqualificazione urbana;
- conservare e valorizzare il carattere unico del paesaggio storico urbano conferendogli una vitalità tale da poter competere a livello nazionale ed europeo.

Rispetto agli obiettivi prefissati, vennero raggiunti importanti risultati su più fronti (Cullen and Lovie, 2003; Pickard, 2008; Garsia, 2015).
Per quanto riguarda lo sviluppo economico, a sei anni dall'avvio del progetto si registravano oltre **280 nuove attività imprenditoriali** nell'area. Si tratta di un dato scaturito soprattutto dalle risorse messe a disposizione dal *Grainger Town Business Development Fund* e dal *Project North East's Youth Enterprise Support Scheme*. Inoltre, furono creati più di **1.500 posti di lavoro,** soprattutto nel settore delle costruzioni, vista l'importante attività di recupero e riqualificazione dell'esistente promossa dalla GTP e dai principali enti coinvolti. A questi si aggiunsero altre opportunità lavorative generate dai successivi investimenti privati nell'area.
Al contempo, le risorse destinate al patrimonio costruito storico consentirono:

- **il recupero e il riuso di 121 edifici storici**, molti dei quali tutelati e considerati a rischio;
- **l'offerta di oltre 80.000 mq di spazi commerciali** fra quelli di nuova realizzazione e quelli recuperati;
- **la realizzazione di circa 290 appartamenti**, soprattutto grazie alle risorse del programma LOTS, che riguardò prevalentemente le vie *Grainger Street* e *Clayton Street*, caratterizzate dalla presenza di molti edifici considerati a rischio. L'offerta di alloggi accessibili a diversi gruppi sociali aumentò il numero di residenti nell'area.

Negli anni successivi il centro città fu interessato anche dall'iniziativa *Bridging NewcastleGateshead Pathfinder*, avviata nel 2003 nell'ambito dal programma nazionale *Housing Market Renewal Pathfinders*. Nei primi tre anni l'operazione portò a termine gli interventi di recupero di numerosi edifici abbandonati garantendo un'offerta di 800 abitazioni, a cui si aggiunsero gli interventi di demolizione e sostituzione del patrimonio edilizio obsoleto (Jones and Evans, 2008).

Oltre agli interventi sul costruito la GTP organizzò numerosi **eventi e attività culturali di successo**, fra cui una conferenza internazionale dal titolo "*Investing in Heritage*", incentrata sul tema dele politiche di rigenerazione urbana basate sulla valorizzazione del patrimonio culturale (*heritage-led regeneration*).
Durante la conferenza, che si svolse nel mese di luglio del 2002 nella città di Newcastle, vennero presentati e discussi i risultati del progetto *Grainger Town* con i partecipanti provenienti da diverse città europee. Un dato molto importante è che in questa occasione nacque l'iniziativa *Investing in Heritage to Regenerate European's Historic Cities* (INHERIT), una rete di città storiche impegnate nella promozione e nella condivisione di buone pratiche di rigenerazione del patrimonio costruito storico (Cullen and Lovie, 2003; EAHTR, 2007; Pickard, 2008).
Per gli importanti successi conseguiti dal punto di vista del miglioramento fisico, economico e sociale dell'area, il progetto rappresenta «**one of the flagship projects of English Heritage**» (Pendlebury, 2002, p.146).
Esso ha anche ricevuto numerosi premi (Cullen and Lovie, 2003; EAHTR, 2007; Pickard, 2008). Nel 2001 la *British Urban Regeneration Association* conferì al progetto *Grainger Town* il premio di "*Best Practice Award"* riconoscendo alla GTP la capacità di raggiungere importanti risultati a partire da un contesto urbano fortemente degradato e in breve tempo, attraverso la costruzione di un'efficace collaborazione tra il settore pubblico, il mondo delle imprese e la comunità locale, ritenuta fondamentale per il successo dell'iniziativa.
Un importante riconoscimento arrivò anche da parte della *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE) che votò *Grey Street* come "*Best Loved Street in Britain*".
Nel 2003 il progetto vinse ben due premi, l'"*European Union Prize for Culture Heritage/Europa Nostra Award*" e il "*Best Completed Project Award*" da parte dell'*Association of Town Centre Management*.
Infine, l'anno successivo ricevette la coppa d'argento per il "*Royal Town Planning Institute Award*".
Per concludere, il programma di rigenerazione urbana ha consentito di rilanciare il ruolo di *Grainger Town* a livello nazionale e internazionale. I risultati raggiunti devono essere attribuiti sia alla capacità di integrare gli obiettivi del recupero del patrimonio costruito all'interno di una più ampia strategia di sviluppo della città, sia alla forte leadership del team costituito per promuovere e gestire le politiche e gli interventi per la riqualificazione fisica e la rigenerazione economia dell'area. Un team costituito da istituzioni pubbliche, tecnici, cittadini e operatori privati per conservare e riportare in auge le memorie costruite del passato e assegnargli un ruolo attivo nel presente. La collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato ha trasformato la città storica in un luogo ricco di funzioni (uffici, negozi, residenze, attività culturali e di leisure) generando evidenti benefici per la comunità.
In effetti, il progetto *Grainger Town* ha caratterizzato il passaggio verso il nuovo millennio aprendo la strada ad altre importanti iniziative di rigenerazione urbana fondamentali per supportare il processo di ristrutturazione economica della città di Newcastle in chiave culturale e sostenibile.

5.8.3 Recenti iniziative di culture-led regeneration

Come precedentemente affermato, a partire dagli anni '80 la città di Newcastle è stata oggetto di importanti iniziative di rigenerazione urbana, ognuna delle quali

espressione del particolare approccio culturale e ideologico assunto dai diversi governi nell'affrontare il tema del declino delle aree urbane.
Oltre alle esperienze della TWDC e al progetto Grainger Town, alcune delle più importanti e recenti iniziative di rigenerazione urbana che hanno interessato la città possono essere ricondotte a una strategia che confida sempre più sulla Cultura come driver per lo sviluppo sostenibile.
Questo tipo di approccio iniziò ad affermarsi già negli anni '90 in risposta alla condizione di disagio economico e sociale che da trent'anni caratterizzava molte *inner city* inglesi, specialmente nelle regioni del Nord. Il rapporto *The Case for Capital* redatto dall'organizzazione regionale *Northern Arts* nel 1995, oltre a rappresentare una chiara testimonianza dei problemi persistenti nelle aree urbane, costituì un importante documento programmatico per lo stesso governo, chiamato a intervenire attraverso nuove politiche di sviluppo di lungo termine. All'inizio degli anni '90 la *Northern Arts Association* definì linee strategiche per il territorio a partire dal riconoscimento dei punti di forza e di debolezza del settore artistico e culturale nella regione[242]. Sulla base di queste analisi, che misero in luce il ritardo della regione rispetto al territorio nazionale, l'associazione stabilì gli obiettivi prioritari della sua politica, proponendosi innanzitutto di attrarre maggiori capitali da destinare alla musica e alle arti visive (contemporanee). Inoltre, una serie di valutazioni portò a identificare il "*Central Tyneside*" come il luogo strategico dove concentrare gli investimenti per la realizzazione di nuove attività e servizi culturali di scala sovralocale (Bailey, Miles and Stark, 2004).
Quello definito da *Northern Arts* si configurò come il più importante programma di investimento del governo in ambito culturale, finanziato attraverso i fondi della *National Lottery*, destinati prevalentemente a cause sociali e a progetti culturali, a cui si aggiunsero le risorse dei fondi strutturali europei (Comunian e Sacco, 2006). In definitiva, il governò destinò alla regione del Nord Est circa 400 milioni di sterline da investire sulla valorizzazione del sistema culturale locale e sulla creazione di un network virtuoso tra le municipalità.
Un primo successo arrivò nel 1991, quando la *Northern Arts* scelse di concorrere nella competizione per aggiudicarsi il titolo di *UK Region of the Visual Arts* 1996.

---

[242] Si riportano i principali punti di forza e di debolezza del settore artistico e culturale nella regione, così come rilevati dalla *Northern Arts Association* (Bailey, Miles and Stark, 2004, p. 52):
«**Strengths**
● Some exceptional projects, for instance, Grizedale Sculpture, Bloodaxe, Amber, WSI, Folkworks; new visual arts work.
● Established "quality" institutions: Northern Sinfonia, Theatre Royal (RSC Season); visual arts "higher" training.
● Local Arts Network: some exceptional projects (for example, Brewery) and overall cover.
● No medium-term structurally unsound large organisations (such as repertory theatres).
● Artists/arts organisations have, in general, made a conscious choice to be based here.
● Generally arts organisations are financially sound in the short term.
Weaknesses
● Very little unquestionably first division from a broad national perspective.
● An underlying lack of self-confidence too prevalent.
● No large, independent, well-staffed organisations.
● Too many artistically and/or managerially weak organisations; too many poor arts festivals.
● Very poor availability of major traditional arts repertoire; what there is, is in poor venues.
● Long history of lack of availability of standard, repertoire, unsophisticated audiences; lack of sophisticated market for art sales.
● Sense of cultural isolation, lack of choice, sense of monopoly supply.
● Very dispersed population, poor public transport (outside Tyneside).
● Some vulnerable "middle-scale" venues in performing and visual arts».

La sua proposta, risultata vincitrice, rese la regione protagonista della quinta edizione dell'evento nazionale *Year of Visual Arts*, sponsorizzato e finanziato *dall'Arts Council of England* (anche se la maggior parte delle risorse giunsero dalla *National Lottery*). Attraverso questa iniziativa l'associazione si propose di diffondere nella popolazione l'interesse per le arti visive e promuovere il coinvolgimento attivo di un pubblico sempre più vasto nelle attività culturali. Nel corso dell'evento vennero realizzate una serie di opere che riuscirono a stimolare la partecipazione della comunità locale riscuotendo ampio successo; tra queste vi è senza dubbio l'Angelo del Nord, la grande opera del celebre scultore Anthony Gormley, eretta nel 1998 e diventata simbolo del riscatto e della rinascita culturale del North East.
Sull'onda di questa rinnovata fiducia verso il futuro si inserisce l'iniziativa *Culture*[10] (Cultura alla potenza di dieci), il programma decennale redatto dalle città di Newcastle e Gateshead per promuovere progetti ed eventi culturali di portata internazionale nell'area metropolitana. Le due municipalità infatti da anni portano avanti una strategia di sviluppo sostenibile basato sulla cultura che punta a valorizzare il capitale umano locale e a costruire reti di condivisione di saperi ed esperienze con il resto del mondo[243].
Il programma ha potuto contare su risorse pari a circa 140 milioni di sterline, provenienti dai fondi regionali e nazionali (Newcastle City Council, Gateshead Council, One North East, Arts Council North East) e da quelli di altri enti.
Le iniziative messe in campo hanno contribuito a mobilitare ulteriori capitali e investimenti dall'esterno dell'ordine di 1,2 miliardi di sterline.
Il programma ha portato alla nascita di 286 nuove imprese e alla creazione di 24.000 nuovi posti di lavoro nel settore della cultura e del turismo (Garsia, 2015), ovvero i settori che sin dagli anni '90 stanno cercando di sostituirsi a quelli dell'industria pesante su cui si svilupparono molte città delle regioni del Nord dell'Inghilterra.
Tra i progetti di successo realizzati dal programma rientra il recupero di un importante edificio storico (*listed building*) nella *Ouseburn Valley* di Newcastle, convertito nel *Seven Story-The National Centre for Children's Books*, il centro nazionale di letteratura per l'infanzia che ospita anche la più grande e fornita libreria per bambini del mondo.
Ad ogni modo, oltre all'iniziativa *Culture*[10], la virtuosa *partnership Newcastle-Gateshead* ha consentito di realizzare il progetto per la rigenerazione del *Gateshead Quayside*, uno delle più recenti e significative esperienze di *culture-led regeneration* che hanno interessato la regione del Nord-Est.

LA RIGENERAZIONE DEL GATESHEAD QUAYSIDE E IL SUCCESSO DEL MODELLO NEWCASTLE-GATESHEAD

Il progetto per il *Gateshead Quayside* si configura come un complesso programma di interventi volti a rigenerare, in chiave culturale, il sistema di edifici e aree lungo il fiume Tyne, principale punto di incontro tra Newcastle e Gateshead. Realizzato tra il 2001 e il 2004, il programma ha contribuito a implementare la strategia di rigenerazione urbana e sviluppo culturale portata avanti in maniera congiunta dalle due città e a ridisegnare il volto dello storico *Quayside*.
La zona dell'*historic Quasyde*, specialmente sul lato Nord appartenente alla città di Newcastle, era già stata oggetto di importanti interventi di bonifica dei siti e di recupero degli edifici storici e degli spazi aperti nell'ambito del programma avviato

[243] Le due città hanno concorso insieme per il titolo di Capitale Europea della Cultura 2008.

dalla TWDC sin dal 1987. A partire dai successi raggiunti in quegli anni, il nuovo progetto si propose di rivitalizzare il *riverfront* con l'obiettivo di:

- rilanciare l'economia della conurbazione Newcastle-Gateshead incrementando le attività legate alla cultura, al turismo e al commercio;
- aumentare l'offerta di residenze;
- recuperare il patrimonio costruito storico dismesso e realizzare nuove architetture funzionali alla strategia di sviluppo;
- migliorare l'accessibilità, la fruibilità e la vivibilità del lungofiume intervenendo sul trasporto pubblico e sul sistema degli spazi pubblici;
- proporre una nuova immagine delle due città sul panorama internazionale.

Sulla base di questa strategia, venne definito un programma di interventi che richiese milioni di sterline tra finanziamenti pubblici e investimenti privati[244] (Miles, 2005). Tra i principali interventi degni di nota si segnalano il recupero del vecchio mulino dismesso lungo la sponda meridionale del fiume Tyne, dove ha trovato sede il *Baltic Centre for Contemporary Art*; la realizzazione del ponte *Millenium Bridge* e del centro musicale *The Sage Gatheshead*; l'avvio di importanti operazioni immobiliari per la realizzazione di nuove residenze e strutture alberghiere[245] (Fig. 50).

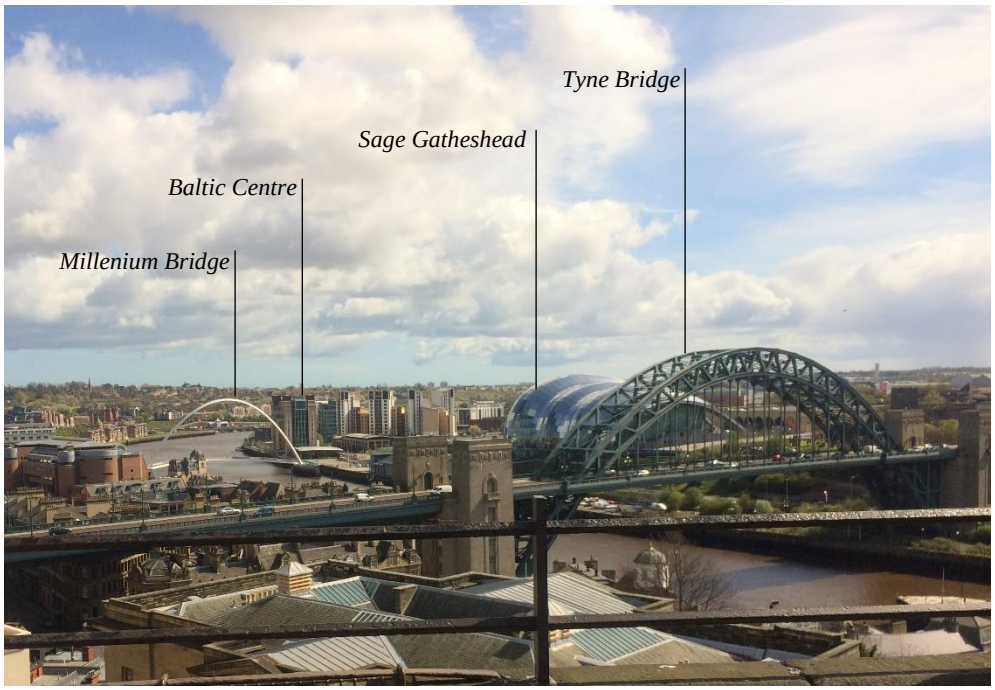


Fig. 50 - Vista del *Quayside Newcastle-Gateshead* dalla terrazza del castello di Newcastle. In primo piano il *Tyne Bridge*, sullo sfondo il *Millenium Bridge*, il *Baltic Centre* e il Centro per la Musica.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

[244] Il progetto di rigenerazione del Quayside richiese alla municipalità di Gatheshead un investimento di 250 milioni di sterline destinati alla realizzazione di spazi per la cultura e il leisure, a cui si aggiunsero importanti operazioni immobiliari in ambito residenziale e turistico. La strategia adottata dalla città riuscì ad attrarre nell'area circa 1 miliardo di investimenti da parte degli operatori privati (Miles, 2005).
[245] A questo proposito è degno di nota anche il progetto per il *Baltic Business Park* alle spalle del *Baltic*, finanziato dalla città di Newcastle.

Nel corso degli anni, il *Baltic Centre* a), assieme al *Millenium Bridge* b) e all'auditorium *The Sage Gatheshead* c), tutti caratterizzati da un design eccellente, sono diventati vere icone della nuova immagine di Newcastle-Gateshead, importanti centralità urbane di rango sovralocale e attrattori di ulteriori investimenti in ambito culturale e turistico (Miles, 2005; Comunian e Sacco, 2006; Garsia, 2015).

a) Il *Baltic Centre for Contemporary Art* (Fig. 51) è l'esito di un importante intervento di recupero di un vecchio mulino dismesso nell'area di Gateshead, uno dei più significativi landmark urbani in quanto altamente rappresentativo dello sviluppo industriale che caratterizzò le due città sino agli anni '70.

Fig. 51 - Fronte principale del *Baltic Centre for Contemporary Art*.
Fonte: Foto dell'autore.

Progettato dall'arch. Dominic Williams e finanziato dall'*Arts Council National Lottery*, il *Baltic* è stato inaugurato nel 2002 e costituisce la più grande galleria d'arte contemporanea del Regno Unito.
Con il suo bacino di circa 400.000 visitatori l'anno, il progetto rientra tra gli interventi che più di altri hanno contribuito al processo di ristrutturazione economica della città di Newcastle in chiave culturale, proiettandola su scala internazionale.

L'idea alla base dell'intervento non fu tanto quella di creare un centro d'arte riservato all'élite ma piuttosto un luogo di interazione tra cittadini, aperto ad accogliere le nuove forme d'arte contemporanea. Una vera e propria fabbrica dell'arte pensata come uno spazio flessibile all'interno del quale gli artisti locali, e non solo, potessero produrre le loro opere, anche alla vista del pubblico, esporle temporaneamente e farle conoscere a un vasto pubblico:
«La caratteristica centrale che differenzia il Baltic da altri simili progetti e gallerie internazionali è la sua natura di 'arts factory' che non si limita ad esporre le opere ma chiede agli artisti di produrle creando al contempo un rapporto diretto col pubblico» (Comunian e Sacco, 2006, p. 27).

b) Il *Gatheshead Millenium Bridge* è un ponte pedonale e mobile che collega la zona di *Quasyd*e (sponda settentrionale del fiume Tyne) con l'area del *Baltic*. Progettato dallo studio Wilkinson Eyre Architects e aperto al pubblico nel 2001, il *Millenium Bridge* ha un grande valore simbolico in quanto consacra il virtuoso rapporto tra le due città di Newcastle e Gateshead.
L'intervento fa parte dei progetti finanziati dalla *National Lottery* nell'ambito del programma di iniziative per celebrare il nuovo millennio (*The Millennium Project*). Nel 2002 l'opera è stata premiata dal *Royal Institute of British Architects* (RIBA) per il design innovativo e ancora oggi è motivo d'orgoglio per entrambe le municipalità. Il fatto che il ponte sia stato realizzato proprio nei cantieri poco più a valle del *Quayside*, eredi della storia industriale della città, ha contribuito a rafforzare il sentimento di identità locale e il senso di appartenenza della comunità alla nuova infrastruttura.

c) Il Centro per la Musica *The Sage Gatheshead* (Fig. 52) è una grande architettura d'avanguardia progettata dall'architetto Sir Norman Foster nell'area di Gatheshead, in prossimità del Baltic.

Fig. 52 - Vista del Centro per la Musica (*The Sage Gatheshead*) dall'*historic Quayside* di Newcastle.
Fonte: Foto dell'autore.

Al suo interno hanno sede la *Northern Sinfonia* (l'orchestra ufficiale della regione), diverse sale da concerti e 25 locali utilizzati dal centro di educazione musicale (il *Music Education Centre*). La struttura ospita anche l'organizzazione *Folkworks*, impegnata nella valorizzazione e promozione della musica folk e tradizionale a livello regionale e nazionale.
Inaugurato nel 2004, il Centro per la musica è stato giudicato sostenibile dal punto di vista economico e sociale non solo per l'importante numero di visitatori accorsi ma anche per l'ampia offerta formativa rivolta al vasto pubblico e per il ruolo svolto nell'attività di valorizzazione del capitale umano locale (Garsia, 2015).

Sui risultati e sull'efficacia delle iniziative culturali messe in campo dalla *partnership Newcastle-Gateshead* si è ampiamente dibattuto.
Nonostante alcune opinioni divergenti, in linea generale l'approccio adottato è stato giudicato virtuoso e sostenibile (Bailey, Miles and Stark, 2004; Bailey, 2006; Comunian e Sacco, 2006), e lo stesso progetto per il *Gateshead Quayside* può essere letto come un esempio di rigenerazione fisica, sociale, ed economica (Grasia, 2015).
Andando con ordine, il progetto ha consentito di migliorare la qualità dell'ambiente urbano attraverso importanti interventi di recupero del patrimonio costruito dismesso e di riqualificazione degli spazi aperti, assieme alla realizzazione di nuove architetture dal design eccellente che nel loro insieme hanno restituito una nuova immagine del *riverfront*, condivisa dalla cittadinanza.
La rigenerazione è stata anche di tipo sociale ed economico se si considera che gli interventi sul *Quayside* sono riusciti a migliorare l'offerta di servizi e attività culturali, ad aumentare la possibilità di accesso alla cultura per un pubblico sempre più vasto e a coinvolgere gli stessi cittadini nelle iniziative, secondo un approccio di tipo partecipativo alla cultura (Comunian e Sacco, 2006). Il progetto ha dunque contribuito a rafforzare l'identità della città e il senso di appartenenza della comunità. Al contempo, ha fatto crescere nella popolazione e negli investitori la fiducia verso le reali possibilità di sviluppo economico offerte dall'industria culturale e creativa.
A questo proposito, importanti risultati sono emersi dal progetto di ricerca *The Cultural Investment and Strategy Impact Research* (CISIR), finanziato dalle municipalità di Gateshead e Newcastle assieme ad altri enti (*Arts Council England, One North East and Culture North East*) e coordinato dal *Centre for Cultural Policy and Management* dell'Università di Northumbria per valutare gli impatti generati da questi grandi investimenti sulla comunità locale, in termini sociali, culturali ed economici[246] (Bailey, Miles and Stark, 2004).
La ricerca ha messo in luce come a seguito del processo di rigenerazione urbana portato avanti dalla *partnership Newcastle-Gateshead* sia aumentata la percentuale dei partecipanti ad eventi e attività culturali ed artistiche nella regione del Nord-Est. Gli abitanti sono accorsi numerosi a visitare mostre, allestimenti e altre iniziative culturali presso gallerie d'arte e altri spazi dedicati. Inoltre, nelle interviste la maggior parte dei cittadini di Newcastle e Gateshead ha affermato di disporre di un'ampia offerta di servizi e attività culturali e di poterne usufruire facilmente.
Altro importante aspetto emerso è che col tempo la comunità locale ha attribuito maggiore valore agli interventi realizzati considerandoli fondamentali sia per la città che per la qualità della vita di coloro che vi abitano; inoltre, ha maturato la consapevolezza delle ricadute sociali ed economiche degli investimenti nel settore

[246] Il progetto ha raccolto i dati del decennio 2000-2010 evidenziando gli impatti delle politiche culturali e dei progetti di rigenerazione urbana sulla comunità locale.

culturale, diventati motivo di orgoglio per la cittadinanza e al contempo fondamentale fonte di reddito.
Ciò che ha contribuito a giudicare la rigenerazione del lungofiume come un'esperienza di successo, specialmente da parte della popolazione locale, è stata proprio la strategia alla base della definizione degli interventi, fondata non tanto su questioni di natura prettamente economica e di marketing urbano quanto sulla reale necessità di dotare la regione di infrastrutture culturali d'avanguardia, come per altro segnalato dalla stessa *Northern Arts Association*:

«Perhaps the first point to make is that these developments were underpinned not by economic imperatives, but by a will and determination on the part of local arts activists and politicians to provide the area with the cultural facilities that it deserved. It may well be the case that the cultural imperative is the crucial ingredient here. That, in other words, these developments appear to be having such a marked impact on the NewcastleGateshead area precisely because economic benefits were not their primary motivating force. These developments succeeded precisely because the local people took ownership of them, not as exclusive symbols of wealth but as sources of local pride that regenerated a local source of identity as much as they did the local economy. In particular, the success of developments such as Baltic and the Sage Gateshead may partly be attributed to the fact that they sought simultaneously to promote both the democratisation of culture and cultural democracy: to in effect trickle-down and trickle-up». (Bailey, Miles and Stark, 2004, p. 61).

La scelta di non ricorre a modelli di rigenerazione urbana standardizzati o precostituiti ma piuttosto di definire una strategia fortemente ancorata alle specificità contestuali con l'obiettivo di produrre effetti virtuosi di lunga durata rappresenta certamente il principale punto di forza (Comunian e Sacco, 2006; Grasia, 2015).
Le due città hanno scelto di promuovere una rigenerazione incentrata sulla riscoperta e sulla valorizzazione dei valori urbani, sulla crescita sociale ed economica della popolazione all'interno di un più complesso percorso di ristrutturazione economica su base culturale. Questo aspetto è fondamentale se si considera che le città del Nord-Est da tempo sono impegnate a ripensare la propria struttura economica e a indirizzare la popolazione precedentemente impiegata nell'industria manifatturiera verso nuovi ambiti occupazionali; in particolare, le iniziative messe avviate hanno cercato di affrontare il problema della disoccupazione e dell'emarginazione sociale di una certa parte della popolazione:

«(...) l'idea fondante è stata quella di dare, a chi fino ad ora non ha avuto fiducia nel proprio futuro e non si è sentito all'altezza di progettarne uno, l'opportunità e la possibilità di prendere fiducia e considerare le nuove opportunità dell'economia creativa» (Comunian e Sacco, 2006, p. 34).

Il programma di *culture-led regeneration* ha dimostrato di essere perfettamente in linea con il modello di sviluppo sostenibile che le città di Newcastle e Gateshead promuovono nell'era della post-industrializzazione, investendo sull'economica della conoscenza, della cultura e dell'innovazione.
All'interno di questa strategia rientra anche la scelta di richiedere standard qualitativi d'eccellenza per i progetti architettonici e urbani, in linea con le raccomandazioni contenute nel rapporto stilato dall'*Urban Task Force* nel 1999 e confermate dallo stesso Richard Roger nel documento del 2005.

Ad oggi, le tre icone del rinnovamento del *Quayside* si configurano come attrattori di cittadini e visitatori da tutto il mondo e come catalizzatori per ulteriori investimenti nel settore culturale e turistico (Comunian e Sacco, 2006).
Assieme al ricco programma di iniziative culturali ed eventi di risonanza internazionale (tra cui seminari e corsi di formazione nel campo delle arti e dello spettacolo), i progetti di rigenerazione urbana hanno contribuito ad aumentare il potenziale attrattivo delle città di Newcastle e Gateshead[247] e ad attivare un processo di rivitalizzazione economica che ha portato gli operatori privati a investire nel settore turistico e nell'industria culturale, creando nuove attività e posti di lavoro. Negli ultimi anni sono sorte numerose gallerie d'arte, tra cui la *Biscuit Factory* a Newcastle è certamente tra le più rappresentative.
Ad ogni modo, gli investimenti privati attratti dalla rigenerazione del *Quayside* non si sono concentrati soltanto nei settori legati alla cultura, al turismo, al commercio e al leisure, ma hanno riguardato anche il settore residenziale.
Tra le principali operazioni immobiliari realizzate rientrano il *Baltic-Quay*, un complesso di residenze e uffici alle spalle del *Baltic*, e i numerosi progetti della *Bellway Homes*, una delle agenzie più attive nello sviluppo immobiliare nella zona (Garsia, 2015). Essa ha investito 100 milioni di sterline per realizzare il complesso *Riverview* che ospita 600 appartamenti di lusso, altri 14 milioni di sterline per realizzare 300 appartamenti al *Tyne Views* e 25 milioni di sterline per 1000 appartamenti al *St. James Urban Village*.
Per concludere, il complesso processo di rigenerazione ancora in corso ha favorito lo sviluppo locale generando notevoli benefici per la cittadinanza: non solo la strategia adottata ha contribuito ad aumentare il reddito pro capite (Garsia, 2015), ma dopo decenni, la regione del Nord-Est, e in modo particolare la conurbazione Newcastle-Gatheshead, ha ripreso a crescere dal punto di vista demografico richiamando nuovi residenti, studenti e investitori (Minton, 2003).
Si tratta di dati ampiamente significativi della buona riuscita del modello di rigenerazione fisica, economica e sociale adottato dalle due città.
Su questa linea prosegue il percorso di rinascita di Newcastle e Gateshead benché negli ultimi anni le due città abbiano dovuto far fronte agli effetti di una politica di austerità che ha causato ingenti tagli alla spesa pubblica.

5.9 Riflessioni conclusive e confronto con l'esperienza italiana

L'analisi delle politiche di rigenerazione urbana in Italia e in Inghilterra ha permesso di conoscere lo stato dell'arte nei due Paesi, specialmente in riferimento a questioni di natura strutturale ancora oggi al centro del dibattito disciplinare, fra cui l'importanza di:

- definire un'agenda urbana nazionale e una chiara strategia di rigenerazione dei territori, in linea con gli obiettivi delle agende europee e mondiali;
- adottare il principio dell'approccio integrato sia nella definizione delle politiche e dei programmi che nell'organizzazione della struttura amministrativa;
- garantire stabilità e continuità alle iniziative e ai finanziamenti pubblici dedicati;
- garantire coerenza tra gli obiettivi dei singoli progetti e quelli espressi dagli strumenti di pianificazione e programmazione locale.

[247] È aumentato il numero di voli giornalieri nazionali ed internazionali verso l'aeroporto di Newcastle.

Andando con ordine, il capitolo ha messo in luce il contesto storico all'interno del quale è maturato il concetto di *urban regeneration* in Gran Bretagna e le iniziative e gli approcci adottati nel corso dei decenni dal governo centrale, approfondendo più nello specifico il caso dell'Inghilterra e gli effetti generati dai principali programmi di rigenerazione urbana nella città di Newcastle upon Tyne.
Il concetto di rigenerazione urbana in Gran Bretagna è stato introdotto già sul finire degli anni '60, quando la crisi economica mondiale decretò il collasso di importanti settori industriali e il conseguente declino economico e sociale di numerose *inner city*. Proprio in questo clima di forti cambiamenti si assistette al passaggio dall'*urban renewal* all'*urban regeneration*, ovvero al tentativo di declinare le politiche settoriali alle particolari esigenze delle *inner city* e, soprattutto, di integrare la rigenerazione economica con le nuove misure in ambito edilizio, ambientale e sociale.
Da quel momento, **le politiche di rigenerazione urbana hanno costituito parte integrante e caratterizzante delle agende di tutti i governi** che, a differenza dell'Italia, hanno potuto godere di una certa stabilità.
In effetti, le formazioni politiche che si sono alternate negli ultimi quarant'anni, seppur abbiano assunto posizioni diverse nell'affrontare il problema del declino delle aree urbane, hanno avuto il tempo di attuare le azioni prefissate e di imprimere un segno chiaro e distintivo del particolare corso politico. Non è un caso se le fasi che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche di rigenerazione urbana in Gran Bretagna (*property-led regeneration, competitive regeneration, community-led regeneration*) coincidono con l'alternanza dei governi guidati dai Conservatori e dai Laburisti (Margaret Thatcher, John Major, Tony Balir).
Ad esclusione dell'ultimo governo di coalizione, al quale risulta difficile attribuire una vera e propria strategia per le città, molti dei precedenti esecutivi hanno provveduto a istituire apposite *Task Force* per rilevare le criticità in atto nelle aree urbane e a redigere documenti programmatici (*White Paper*) e rapporti chiari negli obiettivi e negli scopi.
Tra questi, uno dei più interessanti nell'ambito di questa ricerca è il rapporto *Towards an Urban Renaissance* redatto nel 1999 dalla commissione multidisciplinare (*Urban Task Force*) presieduta dall'architetto Richard Rogers.
Il documento, dal titolo estremamente evocativo circa la strategia che avrebbe dovuto adottare il nuovo corso politico, si configura come un manuale per promuovere la rinascita delle città inglesi secondo un modello di sviluppo sostenibile. Sebbene non si tratti di una vera e propria agenda urbana, questo Rapporto, dai contenuti ancora oggi attuali, individua una serie di impegni per il governo centrale e le amministrazioni locali e traccia un percorso ben preciso per trasformare le città in luoghi attrattivi per vivere e lavorare, anche su scala internazionale.
È importante sottolineare che la strategia per la "rinascita" delle aree urbane in declino è stata inscritta all'interno di una chiara visione di sviluppo futuro sostenibile, similmente a quanto ribadito dal *National Planning Policy Framework* (NPPF) del 2012.
L'agenda politica per l'*urban renaissance* si proponeva obiettivi ambiziosi e di lungo termine tra cui il recupero dei siti contaminati entro il 2030 e la realizzazione del 50% della domanda di nuove costruzioni nei *brownfield site*, a partire dalla ricognizione di tutti gli edifici e le aree abbandonate sul territorio nazionale e dalla conseguente costruzione di una banca dati aggiornabile, il *National Land Use Database* (NLUD). Questo sistema informativo, che organizza in maniera sistemica

la conoscenza, dovrebbe rappresentare in ciascun paese lo strumento da cui partire per programmare gli interventi di rigenerazione urbana e per garantire modelli di sviluppo urbano sostenibile.
Ad ogni modo, a differenza del caso italiano, l'importante ruolo assegnato dai governi alla rigenerazione urbana, assieme alla scelta di definire strategie e redigere agende e documenti programmatici, ha contribuito a garantire una certa **continuità nella promozione di iniziative per le aree urbane e nell'assegnazione delle risorse pubbliche** a sostegno delle amministrazioni locali, delle partnership pubblico-privato e delle agenzie nazionali o regionali appositamente istituite per la loro attuazione.

In Italia, invece, le politiche per la rigenerazione urbana si sono affermate più tardi. Se l'ingresso della questione urbana nelle agende di governo potrebbe farsi risalire al momento dell'istituzione del Ministero per i problemi delle aree urbane (1987) - soppresso solo sei anni dopo (1993) - i programmi e le iniziative attraverso cui è stata promossa la rigenerazione urbana risalgono agli anni '90, il decennio che ha visto maturare e diffondere i principi della politica urbana dell'Unione europea.
Tuttavia, non si può ancora dichiarare che nel nostro Paese la rigenerazione urbana si sia affermata in maniera decisa e sia diventata una pratica di intervento ordinaria nella gestione delle città.
Sebbene negli ultimi anni siano state prese importanti iniziative in materia di agenda urbana, a partire dalla scelta del Ministro Fabrizio Barca di istituire il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), che nel 2013 ha redatto il documento dal titolo "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana", si è sempre riscontrata una certa **difficoltà nel definire linee programmatiche e strategiche di lungo periodo**.
Ad oggi, la "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" (SNSvS), approvata dal CIPE il 22 dicembre del 2017, dovrebbe costituire il quadro strategico di riferimento delle politiche settoriali e territoriali, capace di accompagnare le istituzioni e la società civile nel processo di attuazione dell'Agenda 2030.
Ad ogni modo, nonostante siano stati fatti notevoli passi avanti, l'Italia non può considerarsi un esempio per la rigenerazione e lo sviluppo urbano sostenibile in quanto ancora lontana dall'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo: se alcune regioni abbiano provveduto a legiferare in materia, a livello nazionale il Disegno di Legge contenente "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo" attende di essere approvato.
A questo proposito, oltre a sollecitare una maggiore celerità del procedimento legislativo, l'esperienza inglese suggerisce di costruire un database degli edifici e delle aree in disuso, abbandonate, degradate o contaminate, contenente tutte le informazioni necessarie a favorire la pianificazione e la gestione corretta e sostenibile del territorio nazionale.
Sulla base di quanto discusso nel Capitolo IV, dedicato alle politiche rigenerazione urbana in Italia, è emerso che a rendere più complicata la definizione di agende e programmi di lungo termine per le città abbia influito anche l'instabilità politica che caratterizza il nostro Paese, soprattutto a livello nazionale. Infatti, i governi di diverso colore politico difficilmente confermano il quadro di strategie e iniziative promosse da chi li ha preceduti e, molto spesso, non riescono ad attuare le linee programmatiche di mandato per via della breve durata degli esecutivi.
Per altro, in mancanza di una chiara programmazione, sono stati introdotti **programmi e iniziative di natura emergenziale, più che strutturale**. Si pensi al

recente “Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie”, finalizzato alla realizzazione di “interventi urgenti” per la rigenerazione delle aree urbane degradate.
Il fatto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuova queste operazioni con "urgenza", è sintomatico non soltanto delle condizioni di criticità che caratterizzano le periferie nel nostro Paese ma anche di un approccio ormai consolidato in Italia nel trattare la questione urbana, che **difficilmente può far riferimento a una chiara visione strategica di lungo periodo e tanto meno può fare affidamento su una erogazione continua delle risorse pubbliche.**
Su queste criticità occorrerà ragionare nell’immediato futuro e, chiaramente, la classe politica dovrà fare la sua parte.

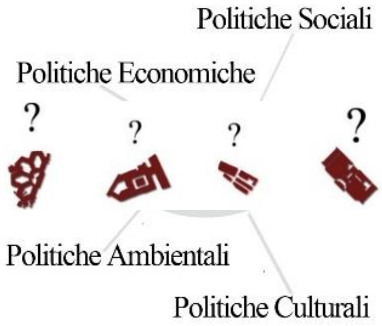
Significative differenze sono emerse anche per quanto riguarda il livello di integrazione conseguito sia nella definizione dei programmi di rigenerazione urbana promossi dal governo che nell’organizzazione della struttura amministrativa di livello centrale.
In Inghilterra, l’istanza di riattivare il processo di sviluppo sociale ed economico nelle inner city in declino, oltre che di riqualificarne l’ambiente urbano, ha portato ad attribuire alla rigenerazione urbana obiettivi complessi, che non potevano essere conseguiti con politiche e approcci settoriali.
La maggior parte delle iniziative sono state caratterizzate da un approccio *area-based* e hanno riguardato ambiti urbani differenti (le grandi aree portuali dismesse e gli ex siti industriali ai margini della città consolidata, le aree centrali e i quartieri periferici più degradati) nei quali intervenire con azioni volte a riqualificare gli ambienti urbani e, in una fase più matura, a ricreare migliori condizioni di vita per la popolazione insediata. In effetti, nel corso degli anni ’90 si capì che le condizioni di povertà in qui versava parte della comunità e i fenomeni di esclusione sociale e di degrado fisico di alcuni ambiti urbani fossero del tutto incompatibili con il paradigma dello sviluppo sostenibile che, nel frattempo, iniziava ad affermarsi come principale riferimento per la definizione delle politiche pubbliche.
A questo proposito, è interessante notare che il governo laburista di Tony Blair, che adottò due agende politiche tra loro complementari (quella del *neighbourhood renewal* e quella dell’*urban renaissance*), scelse di mettere da parte il meccanismo della competitività per l’aggiudicazione dei fondi pubblici nell’ambito del programma per la rigenerazione dei quartieri svantaggiati. Infatti, sebbene questo principio fosse stato introdotto per stimolare le performance progettuali delle città, in quella fase il governo scelse di destinare le risorse direttamente alle “*most deprived urban areas*” individuate dalle analisi eseguite sulla base di indicatori stabiliti a livello nazionale.
La ricerca sulle politiche di rigenerazione urbana in Inghilterra ha messo in luce l’**impegno** di questo paese **nel coordinare e integrare i diversi programmi nazionali - e i relativi finanziamenti** - al fine di migliorare l’efficacia dell’azione di governo. Già nelle esperienze più mature delle *Urban Development Corporations* (UDCs), come la TWDC istituita nel 1987 per rigenerare le sponde dei fiumi Tyne e Wear nel nord-est dell'Inghilterra, vennero finanziati interventi di ristrutturazione fisica, accompagnati da misure di carattere economico e sociale.
Per inaugurare una fase di ristrutturazione economica di un vasto territorio colpito, più di altri, dalla crisi industriale, la TWDC collaborò con importanti partner istituzionali e finanziò progetti di diversa natura, da quelli per l’avvio di attività imprenditoriali e il commercio a quelli incentrati sulla cultura, l’istruzione e la

formazione, necessari per indirizzare la popolazione precedentemente impiegata nell'industria manifatturiera verso nuovi ambiti occupazionali.
Uno dei più importanti provvedimenti per favorire l'integrazione delle iniziative nazionali fu la creazione, nel 1994, del *Single Regeneration Budget* (SRB), all'interno del quale vennero accorpati ben 20 programmi varati da cinque Ministeri (Ambiente, Industria e Commercio, Trasporti e Lavoro).
È chiaro che a tali iniziative corrisponde una maggiore complessità di intenti e aspettative. In effetti, è emersa una certa tendenza, da parte degli stessi ministeri (*Department*) o di altri istituti dedicati (ad es. l'*Audit Commission*), di monitorare gli effetti generati dalle politiche in corso.
Più nello specifico, si può affermare che la capacità di creare occupazione, oltre che di riqualificare i luoghi, ha sempre costituito un requisito fondamentale delle iniziative di governo e uno dei principali indicatori valutativi delle misure d'intervento nelle aree urbane in declino.
Si pensi ai progetti realizzati nel *Newcastle-Gateshead Quayside*, per i quali le municipalità locali hanno finanziato una ricerca per valutare gli impatti generati dagli interventi sulla comunità locale in termini sociali, culturali ed economici.
Si tratta di iniziative fondamentali per monitorare gli effetti delle operazioni di trasformazione in ambito urbano e per valutarne l'efficacia.
Anche l'Italia dovrebbe mostrarsi più convinta nell'attribuire alla rigenerazione urbana il compito di attivare processi di sviluppo economico e sociale tali da incrementare l'offerta di posti di lavoro.
Ad ogni modo, in Inghilterra il livello di integrazione delle misure riconducibili ai diversi ambiti e settori della pubblica amministrazione è stato possibile anche grazie all'**istituzione di appositi organismi pubblici di livello nazionale e regionale deputati a promuovere e gestire il processo di rigenerazione delle città**.
Si pensi all'agenzia nazionale *English Partnerships* (EP) istituita nel 1993 dal governo Major, a cui venne affidato il compito di sovrintendere i programmi e le iniziative nazionali di rigenerazione urbana in tutta l'Inghilterra; o ancora alla rete di *Government Offices for the Regions* (GOR), ovvero al sistema di uffici integrati su base regionale istituiti nel 1994 e gestiti da un unico Direttore.
Inoltre, nel 1998 il governo laburista istituì nove *Regional Development Agencies* (RDAs), una per ogni regione dell'Inghilterra, per promuovere lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana, l'attività d'impresa, la competitività e l'occupazione nelle aree più svantaggiate e degradate. La creazione di questi enti fu la diretta conseguenza della scelta politica di allinearsi agli indirizzi della Commissione europea che, proprio in quegli anni, individuava nelle regioni la dimensione territoriale più adatta per definire le politiche urbane, così come dichiarato nell'*European Spatial Development Perspective* (ESDP),
All'interno di questo scenario, anche l'agenzia *English Heritage* (EH), oggi *Historic England* (HE), deputata alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio in Inghilterra, ha spesso fatto proprie le istanze di rigenerazione urbana portate avanti dai governi, contribuendo così all'attuazione delle strategie nazionali.
Tutti questi organismi hanno di volta in volta supportato l'attuazione delle linee programmatiche di governo. Tale aspetto deve essere tenuto in considerazione in quanto ancora oggi in Italia si discute sulla possibilità di istituire un organismo deputato a promuovere e coordinare le politiche per la rigenerazione urbana.
Infine, oltre all'attenzione per garantire una efficiente organizzazione della struttura amministrativa, è emersa la capacità, del governo centrale, di costruire partnership con le amministrazioni locali, gli operatori privati, le associazioni e il terzo settore

(*Institutional Capacity Building*), in linea con il principio secondo cui la rigenerazione urbana si basa su strategie multi-obiettivo, multi-attore, multi-risorsa. Nonostante in alcuni casi le partnership abbiano privilegiato la collaborazione con alcuni attori, specialmente con i rappresentanti del mondo delle imprese, prima ancora che con la cittadinanza, nelle esperienze più virtuose come quella del progetto *Grainger Town* per il nucleo antico di Newcastle, le reti multi-livello e multi-settoriali hanno prodotto importanti risultati: sulla base di una chiara strategia di sviluppo futuro, è stata costruita un'arena di stakeholder provenienti dalle istituzioni pubbliche, dal mondo delle imprese e dalla comunità locale, che ha consentito di far convergere una serie di programmi e iniziative (oltre che di finanziamenti).

Contrariamente a quanto avvenuto in Inghilterra, in Italia il tema della rigenerazione urbana è stato introdotto nelle agende politiche dei governi nazionali solo nel corso degli anni '90.
In particolare, oltre ai Contratti di quartiere (Cdq I e II) - che rappresentano le prime forme di pianificazione integrata a livello locale - e ai Prusst, basati su una forte integrazione tra gli obiettivi di sviluppo economico e di riqualificazione urbana, per poter parlare di rigenerazione urbana si è dovuto attendere l'avvento dei programmi di iniziativa comunitaria che, di fatto, hanno inaugurato una fase del tutto nuova delle politiche urbane in Italia.
Infatti, i "Progetti pilota urbani" (Ppu) e i successivi programmi Urban (urban I e II) hanno favorito il passaggio dalle operazioni di "recupero" edilizio e di "riqualificazione" degli ambiti urbani degradati ai più complessi interventi di rigenerazione fisica, ambientale, economica e sociale di città e territori.
I programmi Urban richiedevano la definizione di progetti integrati capaci di garantire gli interventi necessari a migliorare innanzitutto i fattori di criticità di ambiti urbani connotati da disagio sociale e, in secondo luogo, a garantire il riordino urbanistico e il riassetto fisico. Nonostante ciò, come illustrato nel Capitolo IV, le città italiane vincitrici dei PIC Urban si sono contraddistinte per aver scelto di intervenire prioritariamente nelle aree centrali, in particolare nei centri storici, piuttosto che in contesti contrassegnati da gravi forme di degrado sociale ed economico, come per esempio i quartieri di edilizia economica e popolare.
Di fatto, sono stati prediletti gli interventi per la riqualificazione fisica di ambiti urbani in declino da valorizzare per migliorare l'immagine della città.
Più recentemente, la "rigenerazione urbana" è stata al centro del "Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie", volto ad attivare interventi per migliorare le aree urbane degradate dal punto di vista fisico, ambientale e sociale.
È interessante notare che in occasione di questa iniziativa il governo ha maturato una nuova concezione di "area periferica", da intendersi non più solo in termini localizzativi (distanza dal centro), ma anche in termini di qualità dell'offerta di servizi pubblici e di interesse collettivo, dove intervenire facendo ricorso alla costituzione di partenariati per sviluppare i progetti e reperire le risorse necessarie.
Un altro importante traguardo in materia di politiche rigenerazione urbana in Italia riguarda l'approccio proposto dalla recente iniziativa comunitaria *Urban Innovative Actions* (UIA), nell'ambito della quale le città hanno dovuto proporre soluzioni innovative per affrontare le principali sfide che investono le aree urbane e i territori in termini sociali, economici e ambientali, così come individuate dal Patto di Amsterdam.
Le città italiane vincitrici della prima competizione hanno elaborato progetti dai quali si evince che il recupero del patrimonio edilizio esistente è stato inteso come

un mezzo per contrastare i livelli di povertà urbana e i fenomeni di esclusione sociale di migranti e rifugiati, ma anche per valorizzare le competenze per l'economia locale e la transizione energetica verso forme di energia rinnovabili.
Tale scelta è sintomatica di un punto d'arrivo significativo nell'evoluzione dell'approccio politico e culturale alla rigenerazione delle aree urbane, che riconosce nel patrimonio edilizio esistente e, in particolare, in quello di proprietà pubblica in disuso, una componente strategica da valorizzare per conseguire gli obiettivi di più complesse politiche di natura sociale, economica e ambientale.
In definitiva, **la riqualificazione fisica non è più il fine ma il mezzo per rigenerare ambiti urbani o intere città in declino, soggette a fenomeni di degrado.**



Per quanto riguarda la struttura amministrativa, già l'esperienza dei programmi Urban negli anni '90, basata sull'azione congiunta di una pluralità di attori, richiese al governo centrale e alle amministrazioni locali di aggiornare il proprio modus operandi e la tradizionale organizzazione per ambiti-settori di intervento.
Infatti, in occasione di Urban I, il governo istituì una apposita Commissione presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, costituita dai rappresentanti dei ministeri coinvolti. La Commissione svolse un ruolo fondamentale prima ancora della pubblicazione del bando in quanto operò una preselezione delle città da far concorrere all'iniziativa e fornì loro supporto tecnico per la definizione dei progetti.
Al contempo, le due stagioni del PIC Urban hanno offerto alle amministrazioni locali l'opportunità di sperimentare modalità di lavoro integrate e collaborative tra i diversi settori della PA. Questo rientra senza dubbio tra i più importanti insegnamenti dei programmi di iniziativa comunitaria.
Tuttavia, sebbene tali esperienze abbiano costituito una importante lezione per il nostro Paese in materia di Politiche urbane, ancora oggi si riscontra un certo **limite nel garantire adeguati livelli di integrazione dell'azione pubblica sulle città**.
A livello nazionale, ancora **troppo spesso si ricorre a iniziative frammentate, settoriali ed emergenziali**, mentre **l'assenza di una figura deputata a coordinare tutti gli attori istituzionali coinvolti nelle politiche urbane non aiuta ad affermare la rigenerazione urbana come una ordinaria pratica di intervento per promuovere uno sviluppo rigenerativo e sostenibile di città e territori**. Infatti, come discusso nel Capitolo IV, il CIPU, istituito nel 2012 e insediatosi nel gennaio dell'anno successivo, pare non sia riuscito ad assolvere a questa funzione.

In definitiva, sulla base del confronto tra i due Paesi e in riferimento agli indirizzi forniti dall'UE, ancora oggi attore chiave in materia di politiche urbane, l'Italia dovrebbe **adottare una chiara strategia nazionale di lungo termine per promuovere lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione urbana**, comprensiva di un articolato quadro di iniziative e finanziamenti al fine di **garantire una certa continuità nell'avvio dei programmi e nello stanziamento delle risorse pubbliche dedicate** (anche attraverso la creazione di uno strumento stabile di finanziamento).
L'affermazione di modelli di sviluppo sostenibile è strettamente connessa all'attivazione di misure atte a contrastare, se non addirittura azzerare, il consumo di suolo. A questo proposito, si ribadisce l'importanza di approvare una apposita legge in materia, non solo a livello regionale ma anche nazionale, nell'attesa che tale istanza rientri definitivamente nella "legge nazionale sui principi fondamentali del governo del territorio" di cui si discuterà nel capitolo successivo.
Il nostro Paese è chiamato anche a **riorganizzare la struttura amministrativa a livello centrale, ancora oggi frammentata**, e ad **adottare modalità di lavoro intersettoriali all'interno delle pubbliche amministrazioni di livello centrale e locale** al fine di sostituire i tradizionali modelli settoriali con approcci integrati e intergovernativi.
Lo Stato potrebbe i**ndividuare o istituire un soggetto permanente responsabile di una governance unitaria delle politiche urbane**, così come ha provveduto a fare l'Inghilterra sin dagli anni '90. Si tratta di un presupposto fondamentale per promuovere iniziative di rigenerazione urbana integrate capaci di affrontare in maniera comprensiva ed efficace le sfide imposte dalla contemporaneità, così come suggerito anche a livello europeo.
Infatti, in occasione del recente programma di iniziativa comunitaria UIA, le città italiane hanno provveduto a estendere il campo d'azione della rigenerazione urbana sino a intendere il recupero e la riqualificazione fisica della città esistente come un mezzo per perseguire più complessi obiettivi.
In altri termini, nelle future programmazioni **l'Italia dovrebbe continuare a considerare il palinsesto urbano come denominatore comune delle diverse politiche pubbliche "settoriali", come luogo di sintesi e integrazione delle misure per lo sviluppo sociale ed economico e di quelle per il miglioramento dei contesti urbani e la salvaguardia dell'ambiente.**
Questo richiederà anche la definizione di appositi strumenti e indicatori per monitorare e valutare i risultati delle iniziative e quindi verificare l'utilità dei processi di rigenerazione urbana a livello economico, sociale, ambientale e culturale, al fine di rendere più efficace l'azione sulle aree urbane.

Nel capitolo conclusivo dedicato all'applicazione dei risultati della ricerca nella città di Cagliari (Capitolo VIII), ho sviluppato alcune proposte per il riuso di un consistente patrimonio immobiliare pubblico dismesso al fine di rispondere a precise domande di contesto, intendendo questo asset disponibile come un'opportunità per perseguire gli obiettivi di politiche di natura sociale, culturale, economica e ambientale.
In particolare, i beni in disuso o da dismettere nel prossimo futuro sono stati intesi come una significativa opportunità per **sperimentare soluzioni innovative per rispondere al "bisogno" dell'abitare in una nuova dimensione integrata**, un "bisogno" che non riguarda soltanto le fasce più deboli della popolazione ma anche

i 13.000 studenti universitari fuori sede ai quali è necessario proporre una migliore offerta di residenze e servizi nel cuore della città.
Al contempo, le aree verdi e gli spazi aperti inutilizzati o in stato di abbandono, da intendersi come frammenti di naturalità diffusa, rappresentano una risorsa strategica per **sviluppare un progetto di rete ecologica urbana capace di garantire un continuum di verde nella città-palinsesto e nel più vasto territorio.**
L'analisi delle dinamiche urbane che caratterizzano il contesto cagliaritano ha rivelato l'importanza di definire un **programma di riuso dei beni pubblici nella città storica in maniera sistemica, all'interno di un più complesso piano di rigenerazione della città in chiave culturale e ambientale.**

Per concludere, un'altra importante differenza emersa dal confronto tra l'Italia e l'Inghilterra riguarda la gestione del **rapporto tra le politiche di rigenerazione urbana e gli strumenti di pianificazione vigenti**.
In Inghilterra molte delle iniziative nazionali per la rigenerazione delle *inner city* in declino sono state portate avanti indipendentemente dai limiti imposti dagli strumenti urbanistici locali. Questo è avvenuto principalmente negli anni '80, con l'istituzione delle UDC e delle EZ. L'attribuzione del potere di gestione dei progetti al Governo centrale o agli enti da esso istituiti ha spesso determinato l'esclusione delle amministrazioni locali dai processi di trasformazione dei loro territori.
Inoltre, sebbene la "deregulation" degli anni '80 abbia interessato più il sistema di pianificazione che non quello della tutela, è emerso come dinanzi a una chiara strategia di sviluppo nazionale, sia stato adottato un approccio più flessibile e meno vincolistico anche nella gestione del patrimonio costruito, consentendo interventi di sostanziale modifica dei beni. Nell'ambito del progetto *Grainger Town*, il frequente ricorso alla pratica del facciatismo per il recupero di alcuni *listed building* nel nucleo antico della città di Newcastle è testimonianza di un approccio pragmatico volto ad anteporre l'utilizzo più produttivo dei beni alle istanze di conservazione.
In Italia, invece, sebbene la stagione della programmazione integrata negli anni '90 abbia inaugurato una fase di esaltazione del progetto architettonico e urbano, mettendo in dubbio la tenuta dello strumento di pianificazione generale, in occasione dell'attuazione dei programmi Urban si è riscontrata una certa attenzione per garantire maggiore integrazione tra progetti e piani.
Le migliori esperienze del Pic Urban Italia si sono avute laddove il programma è stato integrato all'interno di una più complessa strategia di sviluppo locale, volta alla rigenerazione dell'area bersaglio e, in prospettiva, dell'intera città. Questi progetti sono stati definiti "programmi-tassello" proprio in quanto inscritti in un quadro di intenti di natura urbanistica (espressi negli strumenti urbanistici generali e attuativi) o programmatica (espressi dall'agenda politica del sindaco).
Ad ogni modo, da decenni nel nostro Paese è in corso il dibattito sull'aggiornamento del sistema di pianificazione e dei suoi strumenti per renderli maggiormente rispondenti alla crescente domanda di trasformazione e sviluppo della città esistente e, al contempo, garantire la coerenza tra gli obiettivi dei singoli progetti e quelli delle strategie di pianificazione e sviluppo definite dalle amministrazioni locali per il proprio territorio.
Il discorso è strettamente legato a quello precedentemente introdotto in riferimento alla necessità di disciplinare gli interventi sul patrimonio costruito storico in maniera tale da consentire una conservazione integrata, capace di accompagnare il naturale processo di rinnovamento delle aree urbane.

In effetti, già durante la prima fase dell'attività di ricerca, incentrata sulle politiche di tutela e valorizzazione, è emerso come l'aggiornamento del sistema di norme che regolano gli interventi sul costruito esistente, espresse nel piano urbanistico, sia ancora oggi fondamentale per ripensare il paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo e, quindi, per risolvere il rapporto tra le istanze di conservazione e di rigenerazione, in un'ottica di città-palinsesto.
Per tali ragioni, nel successivo capitolo ho ritenuto opportuno approfondire i nodi al centro dell'attuale dibattito sull'aggiornamento del sistema di pianificazione in Italia e, in particolare, dello strumento del piano urbanistico.

SISTEMA DI PIANIFICAZIONE.
PIANI E STRUMENTI STRATEGICI

Capitolo VI
Piani per l'urbanistica della trasformazione e nuovi strumenti per rigenerare la "Città Pubblica"

6.1 Gli antecedenti: i Piani riformisti e i Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente

Sebbene i principali strumenti per gestire il processo di riqualificazione e di rigenerazione delle aree urbane siano stati introdotti nella pianificazione urbanistica a partire dagli anni '9 0, nel corso di quella che viene definita come "la stagione dei programmi complessi", un importante antecedente può essere ritrovato in alcuni provvedimenti emanati negli anni '70, il decennio che ha visto affermare l'istanza del recupero del patrimonio edilizio esistente per contrastare l'espansione insediativa e lo sconsiderato consumo di suolo in atto sin dal dopoguerra (Colombo, Pagano e Rossetti, 2013).
In effetti, per tutti gli anni '60 e '70 il territorio italiano è stato devastato dal fenomeno della speculazione fondiaria e dall'abusivismo edilizio senza controllo, culminato nell'improvvisa frana di Agrigento del luglio del 1968 che, assieme alle alluvioni di Firenze e Venezia, ancora oggi ne rappresentano una drammatica testimonianza. Tali eventi, che costituirono un monito contro la mala gestione delle città, che intanto crescevano in maniera diffusa e disordinata nell'agro, richiamarono ad aprire un sentito dibattito sulla riforma urbanistica e ad avviare una stagione di importanti riforme. Il primo tentativo di riforma della legge urbanistica nazionale risale al 1962, quando l'allora Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo presentò un disegno di legge che, se fosse stato approvato, avrebbe modificato radicalmente i principi alla base del sistema di pianificazione in Italia. Infatti, l'obiettivo era quello di contrastare la speculazione fondiaria e al contempo limitare la sperequazione tra proprietari attraverso l'esproprio preventivo pubblico delle aree di espansione, l'urbanizzazione preventiva e pubblica dei suoli e la cessione ai privati del solo diritto di superficie delle aree edificabili, garantendo così la titolarità del suolo alla mano pubblica. La proposta venne considerata da subito una minaccia per la rendita fondiaria e venne per questo affossata tra le critiche del parlamento. Tuttavia, il Ministro riuscì ad approvare la Legge n. 167 del 1962, che favoriva l'acquisizione di aree fabbricabili per la realizzazione di edilizia economica e popolare mediante il meccanismo dell'esproprio.
Sebbene questo provvedimento abbia costituito un punto di avvio per la definizione di importanti politiche pubbliche per la casa e abbia contribuito a sottrarre aree di espansione all'operatore privato restituendo, almeno in parte, il potere di disciplinare la crescita insediativa al soggetto pubblico, fu la Legge n. 765 del 1967 (legge ponte) ad apportare sostanziali aggiornamenti alla LUN. Essa garantì maggiore controllo del territorio attraverso l'imposizione di divieti per le lottizzazioni in assenza di piani di fabbricazione o di PRG, l'estensione della licenza edilizia a tutto il territorio comunale, l'introduzione di sanzioni per abusi edilizi, l'attribuzione al privato del pagamento degli oneri di urbanizzazione, infine l'introduzione di standard urbanistici ed edilizi.
La legge ponte può essere considerata il provvedimento inaugurale di una "graduale" riforma urbanistica che ha preso corpo negli anni '70 (Oliva, 2015).

Infatti, ad essa sono seguite la legge n. 865 del 1971, la legge n. 457 del 1978, ma anche la legge n. 10 del 1977 (legge Bucalossi) che stabilì che lo *ius edificandi* (diritto di edificare) non è connesso alla proprietà del suolo ma spetta all'amministrazione pubblica concederlo, introducendo anche l'onerosità della concessione edilizia. Questo provvedimento ha di fatto affermato il principio fondamentale della titolarità pubblica del diritto di costruire, richiamando, anche se solo parzialmente, l'istanza del disegno di legge Sullo.
La Legge n. 457 del 1978, recante "Norme per l'edilizia residenziale", costituisce l'ultima integrazione rilevante della LUN, ma anche un importante punto d'arrivo del dibattito che ha visto affermare l'idea del recupero del patrimonio edilizio esistente come operazione prioritaria da anteporre alle nuove espansioni, rafforzata dal principio della "conservazione integrata" del patrimonio architettonico, ufficializzato con la Carta di Amsterdam del 1975. Si tratta di riflessioni nate proprio in un contesto in cui iniziavano a manifestarsi gli effetti dei meccanismi economici e di mercato prodotti dalle trasformazioni urbane anche nei centri storici. Infatti, i processi di terziarizzazione che portarono alla modifica delle destinazioni d'uso del patrimonio per accogliere attività più redditizie, non solo richiesero operazioni di trasformazione e sostituzione del costruito, ma causarono anche l'espulsione degli abitanti meno abbienti, determinando così una modifica sostanziale del tessuto sociale. Il particolare clima politico e culturale degli anni '70 consentì lo sviluppo di proposte innovative per invertire questa tendenza. Fra le più importanti iniziative dell'"urbanistica riformista" (Campos Venuti, 1987 e 1991; Piccinini, 2013) vi fu quella di rispondere alla domanda di alloggi per i ceti sociali più deboli attraverso il risanamento e il recupero del patrimonio costruito storico.
Secondo Campos Venuti G. (1991, p. 2): «urbanistica riformista è molto semplicemente quella che riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare anzi stimolando l'iniziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e garantire gli interessi generali della comunità urbana e nazionale». Tema decisivo dei "piani riformisti", o della "Seconda Generazione" (Campos Venuti, 1987), è il contenimento della rendita urbana tramite la riduzione delle previsioni private dei piani regolatori comunali (Piccinini, 2013). Il principale strumento per garantire il contenimento della rendita urbana divenne il Piano delle aree per l'edilizia economica e popolare (Peep) introdotto dalla legge 167/1962. Ma ancora, la generazione di urbanisti che sposarono i principi dell'urbanistica riformista si propose l'obiettivo di limitare se non azzerare l'espansione urbana, di contrastare il fenomeno di segregazione delle classi meno abbienti nelle aree periferiche, di garantire a tutti gli insediamenti una quota adeguata di verde e di servizi pubblici e di salvaguardare e "recuperare" il patrimonio storico.
La questione del recupero urbanistico-edilizio trovò la sua legittimazione legislativa proprio con la Legge n. 457 del 1978 che ha introdotto i Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente (art. 28) (PR), un importante strumento di pianificazione attuativa atto a disciplinare gli interventi per garantire l'effettivo riutilizzo del costruito. Il provvedimento ha introdotto anche precise disposizioni in materia di "categorie di intervento", ancora oggi vigenti (art. 31, implicitamente abrogato dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001).
Secondo il dettato normativo, i Comuni avrebbero dovuto individuare le "zone di recupero" già in fase di elaborazione degli strumenti urbanistici generali. Si tratta di quelle parti di città dove, per le particolari condizioni di degrado «si rende opportuno il **recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente** mediante interventi rivolti alla **conservazione**, al **risanamento**, alla **ricostruzione** e alla **migliore**

utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature» (art.27. comma 1). All'interno della zona si sarebbe potuto procedere ad effettuare interventi di **ristrutturazione edilizia**, riguardanti anche la **modifica delle destinazioni d'uso** fino al 25 per cento ma a condizione che il concessionario si impegnasse a garantire, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, «prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni» (art.27. comma 4). È evidente la forte integrazione tra le politiche di recupero del costruito e le politiche per la casa che ha caratterizzato tutto il decennio.

Per quanto concerne gli aspetti più tecnici, la natura e le funzioni del PR sono analoghe a quelle di uno "speciale" piano particolareggiato, sebbene l'iter di approvazione si concluda in sede comunale.

Il piano di recupero specifica la tipologia di intervento edilizio in ciascun immobile o complesso edilizio da recuperare all'interno dell'ambito individuato. Gli interventi previsti possono essere attuati dagli operatori privati, in particolare «dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprietari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché dagli I.A.C.P o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi» (art. 28, comma 5,a). Tuttavia, i PR possono essere attuati anche dai comuni, direttamente o mediante apposite convenzioni con gli operatori privati, ma ancora possono essere promossi dai proprietari di immobili ed aree ricadenti nelle zone di recupero individuate, purché costituiscano almeno i tre quarti degli immobili interessati (sulla base dell'imponibile catastale). Ovviamente, per definire un PR è necessario compiere un'analisi approfondita dello stato di fatto dei beni, valutare la convenienza economica degli interventi, la disponibilità delle risorse finanziarie per garantirne la realizzazione, ma anche verificare che ci siano le condizioni operative, oltre che economiche, per avviare l'iniziativa. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, si fa riferimento alla disponibilità dei privati o del Comune, al grado di frammentazione della proprietà, alla disponibilità di strutture per ospitare temporaneamente la popolazione che occupa gli edifici da recuperare. Per procedere all'attuazione del piano, l'ambito di intervento dovrebbe essere suddiviso in comparti e il comparto in unità edilizie.

Uno dei principali meriti da attribuire a questo strumento è quello di aver consentito di affrontare in maniera organica la questione del recupero delle aree degradare e più in generale della salvaguardia dei nuclei antichi. Infatti, in quegli anni molti comuni erano soliti rinviare la disciplina degli interventi sul patrimonio storico alla fase attuativa dei piani particolareggiati, senza affrontarla all'interno del PRG dove di fatto il centro storico veniva spesso rappresentato come un'area indipendente e da trattare in maniera autonoma rispetto al resto della città. Tuttavia, il limitato ricorso agli strumenti di pianificazione attuativa da parte delle amministrazioni comunali causò un generale blocco degli interventi di recupero del costruito, accentuandone così lo stato di degrado. Il PR si proponeva di scardinare questa prassi del rinvio delle scelte di salvaguardia e recupero del costruito esistente, disciplinando gli interventi in ambiti urbani più contenuti di quelli oggetto dei piani particolareggiati. Ad ogni modo, benché il provvedimento avesse inaugurato l'approccio integrato al tema della salvaguardia del costruito storico, è bene soffermarsi su alcune criticità

emerse in fase di attuazione dello strumento, specie per quanto riguarda le operazioni di recupero a scala urbana. Infatti, col tempo il PR si è dimostrato più adatto a promuovere gli interventi di recupero edilizio piuttosto che le complesse operazioni di ristrutturazione urbanistica non ancora manifestatesi all'epoca dell'adozione del provvedimento. I frequenti processi di dismissione di aree produttive, siti industriali e strutture pubbliche (ospedali, caserme, carceri, macelli, impianti ferroviari ecc.) richiesero interventi di recupero organico e di trasformazione di consistenti parti del territorio urbanizzato e, sebbene la "ristrutturazione urbanistica" fosse già contemplate tra le categorie di intervento previste dalla legge n. 457/1978, l'intervento richiesto nelle aree industriali dismesse si mostrò ben più complesso di quello concernente gli ambiti residenziali o misti a cui faceva principale riferimento il legislatore negli anni '70[248] (Colombo, Pagano e Rossetti, 2013).
I principali limiti del PR nel gestire tali operazioni riguardano l'estensione dell'ambito di intervento dei progetti di ristrutturazione urbanistica, che può corrispondere anche a gruppi di isolati, e la conseguente pluralità di proprietari e attori coinvolti. Inoltre, considerando che il PR si configura come uno speciale piano particolareggiato attuativo, e dunque non abilitato a promuovere modifiche alle previsioni del piano urbanistico generale, non può contemplare gli interventi comportanti la modifica radicale dell'assetto urbanistico delle aree urbane.
Ad ogni modo, è stata proprio la consapevolezza della complessità dei temi che ruotano attorno alle operazioni di recupero di ex aree produttive, compendi pubblici dismessi e parti di città caratterizzate da fenomeni di obsolescenza e degrado a richiedere l'introduzione di strumenti speciali per garantire maggiore flessibilità nei processi di pianificazione e per promuovere forme di programmazione negoziata.
I programmi integrati di intervento, che agli inizi degli anni '90 hanno inaugurato la stagione dei programmi complessi in Italia, rappresentano una prima risposta all'istanza di aggiornare il sistema di pianificazione, seppur non affrontando il problema alla sua radice, come approfondito di seguito.

6.2 Verso una "parziale" flessibilità del processo di pianificazione: i Piani-Progetto e i Programmi Integrati di Intervento

Già sul finire degli anni '70 le città italiane ed europee sono state soggette a importanti fenomeni di natura socioeconomica che ne hanno alterato l'assetto fisico e funzionale in misura più o meno evidente (Gasparrini, 1994; Mazzeri, 2002; Imbesi, 2012).
In effetti, il passaggio dall'economia industriale all'economia dei servizi, l'arresto di alcune realtà produttive e il decentramento di quelle più dinamiche, la dismissione di importanti edifici, complessi e infrastrutture pubbliche realizzate a cavallo tra Ottocento e Novecento, ormai divenute obsolete, hanno lasciato in eredità un consiste patrimonio di edifici e aree a cui restituire nuova funzionalità nella contemporaneità. Per altro, una prima riduzione dei ritmi di espansione residenziale e una maggiore consapevolezza delle esigenze ecologiche hanno contribuito, assieme ai processi appena citati, a riporre l'attenzione sulla ricerca della "qualità" architettonica, urbanistica, morfologica e funzionale della città esistente, per lungo

[248] La ristrutturazione urbanistica delle aree dismesse spesso richiede la riparcellizzazione del territorio (mediante compensazione, ricompensazione o rifusione particellare), il ridisegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale, la modifica della capacità insediativa e delle destinazioni d'uso delle aree, tutte operazioni che possono determinare la complessiva riconfigurazione dell'assetto dell'abitato esistente.

tempo messa da parte e decisamente compromessa da un approccio prevalentemente quantitativo alla costruzione della città.
È proprio all'interno di questa fase di transizione, caratterizzata dal progressivo passaggio dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione (Campos Venuti, 1987) che inizia ad essere messa in discussione la capacità del PRG ex Legge 1150/1942 di rispondere alla nuova istanza di riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane, ed è sempre in questa fase storica che deve essere ricercato il momento di iniziazione del dibattito ancora in corso sulla revisione della forma dello strumento di pianificazione generale.
Le principali critiche mosse al sistema di pianificazione riguardavano la tradizionale concezione "a cascata" codificata dalla LUN e i tempi troppo lunghi dell'iter di approvazione degli strumenti. Per quanto concerne nello specifico la pianificazione comunale, risultava sempre più evidente il carattere rigido del piano rispetto alla velocità dei cambiamenti in atto che investivano direttamente il palinsesto urbano, una rigidità che non consentiva di attuare le previsioni, molto speso rimaste sulla carta. L'eccessiva regolamentazione e la poca flessibilità dello strumento erano testimoniate anche dalla difficoltà e dalla lentezza dei procedimenti per l'approvazione delle varianti alle previsioni di piano.
In effetti, seppur nato come masterplan o piano di massima da sviluppare nel dettaglio mediante successivi piani attuativi, nella pratica pianificatoria il PRG si è configurato come uno strumento sovraccarico di presunzioni e scelte, che pretendeva di prevedere e regolare tutto. Un piano contraddistinto da alti livelli di rigidità e caratterizzato da previsioni immediatamente prescrittive e operative[249]. Di conseguenza, anche i piani particolareggiati hanno subito una mutazione, divenendo strumenti meramente esecutivi piuttosto che operativi/attuativi. Una interpretazione non del tutto corretta del dettato della LUN (Colombo, Pagano e Rossetti, 2013) aveva di fatto reso il piano uno strumento al contempo "direttore" e operativo, incapace di governare le trasformazioni della città contemporanea in uno scenario ben diverso da quello in cui era stata concepita la LUN.
Nel corso degli anni '80 iniziò dunque a maturare un ragionamento sulla forma e i contenuti del piano. A partire dai principi maturati dall'urbanistica riformista, i "piani della III generazione" si propongono di perseguire modelli di sviluppo basati sulla trasformazione delle aree dismesse e degli spazi interstiziali per migliorare la qualità degli ambienti urbani (Campos Venuti, 1987; Michelangeli, 2014).
L'enorme quantità di edilizia prodotta dal dopoguerra richiamava a introdurre misure per limitare il consumo di suolo; al contempo l'espansione insediativa diffusa sul territorio e i processi di dismissione di compendi pubblici e privati avevano generato una significativa presenza di vuoti urbani e spazi da recuperare. Questi contesti divennero il luogo privilegiato per sperimentare proposte di riqualificazione degli insediamenti sia dal punto di vista fisico e morfologico che dal punto di vista funzionale. In sostanza, tali aree offrirono in Italia e in Europa una importante occasione per avviare una trasformazione qualitativa delle città. I principali obiettivi dei piani della III generazione sono dunque quelli della riqualificazione diffusa degli insediamenti, della valorizzazione della morfologia urbana, della salvaguardia dei

[249] Il piano era diventato «uno strumento generale (doveva riguardare tutto il territorio), regolatore (azzonava nel dettaglio gli usi del suolo), imperituro (con previsioni valevoli a tempo indeterminato), rigido (immodificabile se non attraverso estenuanti e complesse procedure di variante). (...) una disciplina esecutiva, particolareggiata e definitiva degli usi del suolo direttamene conformativa dei diritti proprietari, funzionale nella sostanza ad assegnare diritti privati e imporre vincoli pubblici» (Colombo, Pagano e Rossetti, 2013, p. 324, 325).

suoli come risorsa produttiva e ambientale, dello sviluppo di sistemi di mobilità pubblica. Sebbene all'interno degli strumenti di pianificazione comunale si iniziasse a distinguere le due velocità di intervento richieste dalla città consolidata e da quella della trasformazione, lo strumento privilegiato per gestire i cambiamenti venne individuato nel progetto architettonico e urbano, capace di sostanziare sia la forma del piano che il nuovo disegno della città. In questo decennio quindi vennero introdotti nuovi strumenti, tra cui i disegni di suolo, gli schemi direttori, i progetti norma, le schede progetto, tutti espressione di una precisa volontà di definire strategie generali di sviluppo a partire da una attenta lettura del territorio e dal rilevamento delle invarianti progettuali, salvaguardare i caratteri morfologici e le specificità dei luoghi, indirizzare gli interventi di riordino urbano e disciplinare il progetto degli spazi pubblici, riportando così in auge la componente estetica della pianificazione (Gasparrini, 1994). Questi strumenti consentivano anche di elaborare scenari futuri senza alcun valore normativo, ma piuttosto strategico e di indirizzo.
Il PRG di Siena, elaborato da un gruppo di lavoro coordinato da Bernardo Secchi nella seconda metà degli anni '80 e presentato agli inizi degli anni '90, rappresenta uno degli esiti più maturi di questo approccio (Gasparrini, 1994). Infatti, il Piano cerca di fare una sintesi tra l'interpretazione della città fisica e i principi dell'urbanistica riformista. Mettere al centro la città fisica porta a definire nuove metodi per affrontare i problemi connessi al dimensionamento di case, servizi, infrastrutture, che definiscono soluzioni specifiche per i diversi luoghi, subordinando la quantità alla qualità. Il Piano lavora contemporaneamente a più scale: le parti consolidate del territorio urbano vengono regolamentate attraverso la zonizzazione e la definizione di categorie di intervento, mentre quelle destinate alla trasformazione attraverso "schemi direttori" e "progetti-norma", corredati da studi di fattibilità economica e giuridica. A partire da una nuova concezione dell'azzonamento, il "progetto di suolo" definisce e classifica gli spazi aperti in riferimento ai loro caratteri formali, tecnici e funzionali. Altro elemento di innovazione del Piano riguarda l'impostazione delle norme tecniche, quasi "comportamentali", accompagnate da abachi e strumenti per guidare gli interventi.
Il PRG di Siena costituisce certamente una delle più significative esperienze dei "piani morfologici" redatti tra gli anni '80 e '90. Esso ha analizzato il territorio urbano nel suo complesso, ha compreso le specificità di ogni sua parte e ne ha disciplinato gli interventi facendo ricorso a nuovi strumenti progettuali che hanno trovato la sintesi all'interno di una visione organica della città.
Tuttavia, l'esperienza di Siena risultò essere in controtendenza rispetto ad altre modalità di intervento sulla città che andavano ad affermarsi in quegli anni.
Infatti, a parte alcune importanti esperienze di riqualificazione urbana sia in Italia che in Europa, dove il progetto architettonico ha costituito il principale mezzo di trasformazione della città e il piano lo sfondo per il loro assemblaggio, nel nostro Paese sono state molte le occasioni mancate.
Più che all'aggiornamento della disciplina urbanistica si è assistito a una serie di operazioni di trasformazione urbana puntuali, slegate dalla cornice del piano, sovente speculative. Il recupero delle aree degradate si è spesso ridotto ad operazioni esclusivamente immobiliari, incuranti delle problematiche sociali e ambientali, che hanno portato alla terziarizzazione delle aree centrali e più strategiche e all'acuirsi delle disuguaglianze e degli squilibri in ambito urbano.

Gli anni ’80 si sono aperti di fatto all’insegna di una drammatica *deregulation* urbanistica[250] che ha investito direttamente l’articolato quadro normativo prodotto nel decennio precedente per regolare lo sviluppo del territorio (Gasparrini, 1994). I provvedimenti di stampo riformista vennero indeboliti nella loro efficacia non solo dall’abusivismo dilagante ma anche da alcuni istituti giuridici introdotti, come il condono edilizio (il primo risale al 1985).
Come osserva Oliva (2015), la reazione dell’urbanistica italiana per superare i limiti del sistema di pianificazione, considerati dai più come un ostacolo allo stesso sviluppo della città e del territorio, vide affermarsi due posizioni ideologiche diametralmente opposte, quella neo-liberista e quella riformista: la prima orientata a scardinare i sistemi troppo complessi di regole per promuovere la libera iniziativa e lo sviluppo economica; la seconda, approfondita nel paragrafo successivo, attenta a riformare in maniera comprensiva la disciplina nei suoi principi fondamentali e nei sui strumenti.
L’approccio neoliberista di una parte della cultura urbanistica italiana puntò alla delegittimazione del sistema di pianificazione e all’esaltazione del progetto architettonico e urbanistico senza piano, che avrebbe dovuto definire le trasformazioni nel territorio caso per caso e attraverso procedure negoziali.
La critica mossa al modello di piano razional-comprensivo portò all’introduzione di strumenti, anche deregolativi, per rispondere all’istanza di trasformazione. Oltre all’Accordo di Programma (legge n. 142 del 1990), si fa riferimento ai Programmi integrati di intervento (PII), introdotti nell’ordinamento statale dall’art. 16 della legge n. 179 del 1962[251], a cui sono seguiti i Programmi di recupero urbano, i Programmi di riqualificazione urbana e, infine, i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), con i quali si chiude la stagione dei “programmi complessi” in Italia. L’obiettivo era quello di affrontare con un approccio integrato i fenomeni di degrado presenti in diverse parti della città, dovuti sia ai processi di dismissione in corso che alla scarsa considerazione per la qualità e la bellezza degli ambienti urbani che caratterizzò la precedente fase di crescita urbana, solo allora compresa e trattata in tutta la sua problematicità.
I PII sono stati introdotti per promuovere la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale[252] non soltanto in aree urbanizzate ma anche in aree da destinare a nuova edificazione.

---

[250] Tra gli anni ’80 e ’90, gli unici provvedimenti in controtendenza rispetto a questo procedere furono: la legge n. 431 del 1985 (la cosiddetta legge “Galasso”) sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale e sulla pianificazione paesistica; la legge di istituzione del Ministero dell'ambiente (1986); la legge n. 183 del 1991 per la difesa del suolo; la legge n. 394 sempre del 1991 sull’istituzione dei parchi e le aree protette naturali; infine il Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile del 1993, in attuazione dell’Agenda 21, con il quale venivano recepiti nel sistema normativo italiano i primi accordi internazionali sull'ambiente e la sostenibilità.

[251] I commi terzo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 16 della legge n.179/1992 sono stati cessati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 393/1992 in virtù del principio della tutela dell'autonomia legislativa regionale. La sentenza ha di fatto ridotto l'articolo 16 ai soli commi primo e secondo. Per garantire l'operabilità dell'istituto le regioni hanno provveduto a legiferato in materia e il loro intervento ha fatto sì che il PII non venisse più codificato come strumento speciale o straordinario ma come ordinario strumento di attuazione dei piani regolatori per rispondere alle esigenze di flessibilità dei processi di pianificazione.

[252] Si possono distinguere tre obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale che devono perseguire i programmi integrati negli ambiti considerati:
-la riqualificazione urbanistica, che può comprendere non solo gli interventi di ristrutturazione urbanistica ma anche l'integrazione delle opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, puntuali e a rete);

Essi rientrano nella categoria degli strumenti integrati in quanto «caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati» (art. 16, comma 1). I PII, di iniziativa pubblica o privata, a differenza dei PR si basano sulla "pianificazione per accordi" e, soprattutto, possono essere promossi anche in variante allo strumento urbanistico generale[253]. Per questo sin dal momento del loro ingresso si è fatto più ricorso a questi strumenti speciali che non ai piani attuativi ordinari e ai piani di recupero. In effetti, il successo del PII[254] nell'era dell'urbanistica della trasformazione è dovuto proprio al fatto che l'istituto è stato introdotto, e successivamente confermato dalle leggi urbanistiche regionali, come uno strumento speciale di programmazione negoziata e con ampi poteri di andare in deroga al piano regolatore generale al fine di perseguire gli obiettivi di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale.
In realtà, prima ancora dello Stato era stata la Regione Lombardia a legiferare in materia di programmi integrati di intervento attraverso le leggi regionali n. 22/1986 e n. 23/1990, aventi ad oggetto programmi per interventi di recupero urbanistico, ad applicazione limitata nel tempo[255]. Tali provvedimenti hanno supportato grandi trasformazioni urbane puntuali slegate da una visione d'insieme in importanti città come Milano e in un momento favorevole per il mercato immobiliare (specie nel corso degli anni '90 e agli inizi del nuovo millennio). Gli effetti negativi di questo procedere, in termini di accessibilità, mobilità, discriminazione sciale, qualità degli interventi, sono emersi nel tempo e costituiscono ancora oggi materia di riflessione.
È chiaro che se da una parte questi provvedimenti legislativi, espressione di un'istanza politico-economica prevalentemente liberista, abbiano dato risposta alla domanda di maggiore flessibilità nella pratica urbanistica italiana, dall'altra non sono riusciti ad affrontare i problemi del sistema di pianificazione alla radice. Si è preferito fare ricorso all'introduzione di "strumenti speciali" per eludere il processo di pianificazione piuttosto che valorizzarne la processualità, rimandando la necessaria riflessione sulla forma del piano e sul rapporto tra gli strumenti urbanistici generali e i piani attuativi (Gasparrini, 1994; Colombo, Pagano e Rossetti, 2013).
La volontà di restituire allo strumento di pianificazione generale un ruolo centrale nel governo del territorio portò l'INU a presentare una proposta di riforma urbanistica nazionale contenente principi teorici e operativi fondamentali, ma anche un nuovo modello di piano regolatore, distinto in due momenti, strutturale e

-la riqualificazione edilizia per il miglioramento della qualità della vita dell'abitato, che comprende interventi di risanamento igienico, diradamento, conversione d'uso ec;
-la riqualificazione ambientale che concerne principalmente il miglioramento delle qualità estetiche dell'edificio e degli spazi urbani, che contempla non solo interventi per il ripristino delle facciate ma anche interventi sugli spazi aperti, il verde, l'arredo e l'illuminazione urbana, ma anche la pedonalizzazione.

[253] Secondo il quarto comma dell'art. 16, i PII, qualora in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali, sarebbero stati promossi in variante agli stessi, previa approvazione da parte della regione. L'approvazione avrebbe avuto effetto di variante del vigente strumento urbanistico generale.

[254] I PII risultano ancora molto attuali (gli altri programmi complessi sono ormai desueti) per quanto riguarda la promozione di grandi trasformazioni urbane e rivestono un importante ruolo in tutto il territorio nazionale.

[255] A seguito del largo ricorso che si é fatto ai PII, in buona parte dovuto alla maggiore propensione per la pianificazione per accordi, la Regione Lombardia ha ritenuto di rendere i PII non più strumenti speciali ma strumenti ordinari di attuazione delle previsioni del documento di piano. Infatti, nella legge n. 12/ 2005 i PII rientrano all'interno della categoria dei piani attuativi. Secondo il nuovo provvedimento, gli ambiti di trasformazioni assoggettabili a programma integrato (o ordinari piani urbanistici attuativi) debbano essere individuati già in sede di documento di piano.

operativo, per rispondere alla domanda di flessibilità dello strumento in maniera ordinaria, evitando il ricorso alle continue varianti o agli strumenti deregolativi. È questa la seconda posizione, quella "riformista", assunta da una parte della cultura urbanistica italiana nel corso degli anni '90.

6.3 La proposta di riforma urbanistica dell'INU e il modello di piano sdoppiato

In un momento di profonda crisi per la tenuta del sistema di pianificazione urbanistica[256] in Italia e in un clima di evidente sfiducia nei confronti del suo principale strumento, l'INU intraprese una importante attività volta a difendere e a riaffermare il ruolo della pianificazione e la sua funzione pubblica, riconoscendo al piano un ruolo insostituibile per governare le trasformazioni e il processo di sviluppo del territorio nell'interesse pubblico generale. È proprio questa la funzione storica che la cultura urbanistica europea ha attribuito al piano, da intendersi come elemento regolatore del mercato, fattore di riequilibrio e di redistribuzione (Piroddi, 1999)
In contrasto con l'idea della "programmazione per progetti" o dei "progetti senza piano", nel corso del XXI Congresso Nazionale su "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole" (Bologna, 23-25 novembre 1995), l'Istituto presentò la proposta per una nuova legge urbanistica nazionale introducendo non solo i principi considerati fondamentali per rinnovare la disciplina e che avrebbero dovuto guidare il percorso di riforma della nuova legge urbanistica nazionale, attesa da decenni, ma anche una nuova forma di piano capace di gestire lo sviluppo del territorio in maniera efficiente, equa e sostenibile (INU, 1995).
In effetti, obiettivo dell'INU era quello di risolvere alcuni problemi riscontrati nel sistema di pianificazione e in particolare nel piano regolatore generale; reali criticità che una nuova legge urbanistica nazionale, di pochi e chiari principi, avrebbe dovuto affrontare prioritariamente.
Andando con ordine, l'inadeguatezza del modello di pianificazione tradizionale risiedeva sia nel rigido modello "a cascata" codificato dalla LUN, sia nei tempi troppo lunghi richiesti per l'approvazione degli strumenti. Al contempo, il modello di piano regolatore andato a consolidarsi si era dimostrato inadeguato nella forma e nei contenuti, oltre che "imparziale" per via dei differenti regimi immobiliari che le sue scelte andavano a determinare nel territorio. Il PRG era diventato strumento direttore e attuativo, recante sia le scelte strategiche che le prescrizioni e i vincoli immediatamente cogenti, assumendo un grado di rigidità tale da non rispondere efficacemente alle istanze di trasformazione:

«Il PRG non funziona per tanti motivi, ma essenzialmente (…) perché deve far fronte contemporaneamente e sullo stesso terreno a due ordini di problemi fondamentalmente diversi: quelli strategici e quelli di copertura orizzontale del suolo attraverso la disciplina degli usi. I primi comportano alcune scelte e decisioni essenziali, oltreché una visione di sfondo sul destino e sulla forma della città, i secondi sono legati ad una minuziosa prospezione del territorio che coinvolge una moltitudine di interessi e provoca il più alto numero di contenziosi e microconflitti. Da cui deriva poi il garantismo pedissequo e la macchinosità delle procedure» (Piroddi, 1999, p. 31).

[256] La proposta venne formalizzata due anni dopo nel documento ufficiale "La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio" (INU, 1997).

A ciò deve aggiungersi l'enorme distacco che si è verificato tra teoria e pratica, tra previsioni e attuazioni, e la natura intrinsecamente dirigistica del piano.
Per queste ragioni, secondo l'INU la riforma urbanistica nazionale avrebbe dovuto affrontare il tema della forma, dei contenuti e del ruolo del piano, proponendo strumenti urbanistici caratterizzati da differenti gradi di operatività, capaci di gestire comprensivamente anche le emergenti questioni legate all'ambiente e al paesaggio. Inoltre, la nuova legge avrebbe dovuto affrontare temi basilari per l'urbanistica nel nostro Paese, ovvero quello del regime dei suoli e dei meccanismi di attuazione della pianificazione. A questo proposito, nella proposta firmata INU vennero introdotti strumenti decisivi per la pianificazione, fra cui (Oliva, 2015):

- la perequazione urbanistica, come modalità attuativa ordinaria del piano;
- la compensazione, per l'acquisizione delle aree necessarie alla collettività in cambio di diritti edificatori;
- la possibilità di trasferire i "diritti edificatori" e di commerciarli liberamente.

Entrando nello specifico della pianificazione comunale, l'Istituto propose una forma di piano "sdoppiato", distinto in due componenti caratterizzate da differenti velocità d'azione: una strutturale e programmatica (a), l'altra operativa e prescrittiva (b). Inoltre, si accennava ad una terza componente, quella regolamentare (c) per la gestione dei sistemi insediativi esistenti.

a) Il Piano strutturale con valenza programmatica definisce le grandi scelte infrastrutturali, ambientali e insediative di durata medio-lunga, riguardanti l'intero territorio comunale o intercomunale. Sebbene individui in linea di massima gli ambiti del territorio comunale da destinare a interventi di trasformazione, distinguendoli da quelli relativi alla città esistente, e ne valuti la quota di servizi e attrezzature realizzabili, il Piano strutturale non è prescrittivo e neanche conformativo dei diritti edificatori, dunque non ha alcun effetto giuridico sui suoli, ad eccezione di quelli derivanti da "vincoli ricognitivi" di normative statali e regionali e da progetti, anche locali, definiti in ogni loro parte[257].
Le previsioni urbanistiche diventano vincolanti attraverso l'approvazione dei Piani Operativi o a seguito dell'approvazione dei Progetti esecutivi concernenti le infrastrutture o le grandi attrezzature, individuati dallo stesso Piano strutturale. Anche la parte "normativa" ha caratteri generali e di indirizzo. In definitiva, le previsioni e i contenuti della pianificazione strutturale valgono ai fini della conformazione del territorio. La proposta di riforma dell'INU dichiara che la forma strutturale vale anche per la pianificazione alla scala metropolitana e provinciale.

b) Il Piano Operativo è lo strumento esecutivo per le trasformazioni urbanistiche di rilievo, concernenti interventi pubblici e privati, che l'amministrazione intende portare avanti nel corso del suo mandato (per questo viene anche detto "Piano del Sindaco"). In effetti, a differenza del Piano strutturale, il Piano Operativo ha carattere prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori per una durata quinquennale. Esso recepisce i "vincoli ricognitivi" e quelli cogenti presenti nel Piano strutturale e ne rende vincolanti ed esecutive tutte le previsioni pubbliche e private. Al centro dello strumento è dunque il sistema insediativo, all'interno del quale vengono selezionati gli ambiti di trasformazione intensiva per i quali siano stati formati i comparti, oltre

[257] Tra i vincoli già operanti da confermare e precisare a scala locale rientrano le indicazioni del Piano Territoriale Provinciale relativamente al sistema paesistico-ambientale.

agli ambiti destinati a interventi di iniziativa pubblica, per ciascuno dei quali deve essere redatto il piano attuativo del comparto. Gli ambiti di trasformazione estensiva, riguardanti la città esistente, sono trattati in maniera più approfondita e richiamano a interventi di ridisegno e riordino urbano.
Avendo una precisa durata, il Piano operativo contiene la programmazione dei finanziamenti necessari per procedere all'esproprio delle aree e alla realizzazione degli interventi.

c) Il Regolamento Esecutivo, in sostituzione del vecchio regolamento edilizio, è uno strumento prescrittivo e conformativo valido a tempo indeterminato per manutenere e gestire il patrimonio esistente, urbano ed extraurbano.

Secondo l'INU, la distinzione delle tre componenti strutturale, operativa e regolamentare avrebbe consentito da un lato di superare la rigida subordinazione gerarchica dei piani attuativi ai piani generali e di attribuire a questi ultimi maggiore flessibilità; dall'altra di garantire il metodo della pianificazione e della programmazione, attribuendo agli strumenti generali il ruolo di quadri di riferimento solo in parte prescrittivi, e ai progetti attuativi una maggiore organicità nel rispetto di una visione generale. Tale modello di piano avrebbe dunque consentito di limitare il ricorso alle varianti o agli strumenti speciali, e di guidare in maniera coerente lo sviluppo futuro del territorio. In definitiva, la destrutturazione nelle due componenti strutturale e operativa avrebbe garantito una flessibilità "generale" del piano e non più solo "parziale" come quella offerta dai programmi integrati di intervento (Urbani, 2011).
Inoltre, la lettura del territorio comunale per ambiti e tessuti e non più per zone, avrebbe consentito di leggere le componenti urbane in maniera comprensiva, inserendo anche il centro storico nella strategia di sviluppo futuro della città.
Ma a parte una profonda revisione della "forma" del piano, l'INU propose anche di estendere i contenuti dello strumento sino a comprendere l'istanza di rigenerazione e gli obiettivi di salvaguardia ambientale e di sviluppo urbano sostenibile al fine di rispondere efficacemente alle dinamiche di un contesto che non è più quello della crescita insediativa ma quello della trasformazione dell'esistente, all'interno del quale ancora oggi si collocano le riflessioni sul futuro della città e sugli strumenti più adatti a governarlo. Il nuovo piano avrebbe dovuto fare propri anche i meccanismi di perequazione delle proprietà immobiliari oggetto di trasformazioni urbanistiche intensive, in linea con i principi fondamentali enunciati dalla stessa proposta di riforma.
Il "modello INU" ha avuto largo seguito in tutto il territorio nazionale. Sebbene le regioni avessero iniziato un percorso di riscrittura delle proprie leggi urbanistiche già nei primi anni '90, dando avvio alla "seconda generazione" di leggi urbanistiche regionali[258], i principi formalizzati dall'INU iniziarono ad essere adottati con

[258] La disciplina individua tre generazioni di leggi urbanistiche regionali (De Luca, 2015). La prima si riferisce alle leggi prodotte a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative (DPR 8/72) e dei poteri dallo Stato alle Regioni (DPR 616/77). Si definiscono di seconda generazione le leggi espressione di una più estensiva interpretazione della LUN e di un significativo allargamento delle funzioni delle norme sul governo del territorio verificatosi negli anni '90, arrivando ad integrare nella strumentazione di livello urbanistico e territoriale disposizioni per il territorio, il paesaggio e l'ambiente. Le leggi emanate nella seconda metà degli anni '90 non si rifanno tanto al modello proposto dall'INU nel 1995 ma piuttosto alle disposizioni della legge nazionale 142/90. È durante la terza fase, quella relativa alle leggi urbanistiche regionali redatte a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione (2001), che si verifica un chiaro riferimento al modello proposto

maggiore convinzione dalle leggi di "terza generazione", ovvero da quelle successive alla riforma del Titolo V della Costituzione (2001) che ha introdotto il Governo del Territorio tra le materie a legislazione concorrente stato-regioni (De Luca, 2015). Prima di allora, le leggi riformate nella seconda metà degli anni '90 seguirono sostanzialmente le disposizioni contenute nella riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990), ad eccezione della legge urbanistica della Regione Toscana, il cui percorso di riscrittura si svolse parallelamente all'attività portata avanti dall'INU (Michelangeli, 2014). Infatti, il provvedimento concernente "Norme per il governo del territorio" (legge n. 5 del 1995) adottava la forma di "piano sdoppiato", riproposta anche più tardi nella legge regionale n. 1 del 2005 e infine aggiornata nella legge regionale n. 65 del 2014.
Dunque, sono state proprio le leggi urbanistiche regionali di terza generazione che, facendo propri i principi maturati all'interno del dibattito disciplinare e adottando il modello di piano proposto dall'INU (seppur con alcune differenze), hanno avviato il percorso di riforma che ancora oggi tenta di approdare a conclusioni coerenti ed efficaci tra le posizioni ideologiche contrastanti che da tempo caratterizzano la cultura urbanistica italiana e il ritardo dello Stato nell'indicare la cornice legislativa per il governo del territorio.

6.4 Temi e prospettive dell'attuale dibattito sulla riforma urbanistica e il Nuovo Piano

Come si è avuto modo di discutere in queste pagine, da più di cinquant'anni nel nostro Paese è in atto un importante dibattito per riformare in maniera comprensiva i principi e gli strumenti alla base del sistema di pianificazione urbanistica con l'obiettivo di risolvere alcuni problemi strutturali della disciplina e per renderla maggiormente rispondente alle nuove sfide imposte dal governo della città contemporanea (Piroddi, 1999; Colombo, Pagano e Rossetti, 2013; Mantini, 2013; Bronzini, Imbesi e Bedini 2014; Michelangeli, 2014; Oliva, 2015).
Nonostante negli ultimi decenni siano stati raggiunti importanti traguardi, l'attenzione è ancora oggi volta da un lato all'aggiornamento della Legge urbanistica nazionale (LUN) che, come noto, risale a un periodo storico antecedente la nascita della Repubblica italiana, dall'altro al parziale processo di riforma del piano urbanistico, nella forma e nei contenuti, per liberarlo degli aspetti di maggiore criticità emersi nel corso dei decenni, inerenti quattro complessi ambiti problematici: efficacia, flessibilità, equità, sostenibilità (ambientale e sociale) (Cappuccitti, 2008). Le due questioni devono essere considerate congiuntamente in quanto la definizione dei principi fondamentali del governo del territorio e dell'urbanistica da parte dello Stato, così come previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), rappresenta l'indispensabile premessa per una coerente attività legislativa delle regioni, o meglio ancora per la legittimazione degli elementi innovativi che queste hanno già introdotto nei loro ordinamenti pur in assenza di una legge quadro nazionale.
Per quanto concerne il primo aspetto, è il caso di sottolineare che seppur siano stati emanati importanti provvedimenti concernenti questioni fondamentali della materia

dall'INU, seppur con alcune differenze, tanto da poter distinguere il modello di legge urbanistica "toscano", da quello "lombardo" a quello "semiclassico aggiornato" (De Luca, 2015).

del governo del territorio, e seppur siano state diverse le proposte di riforma presentate in parlamento così come quelle maturate al di fuori, soprattutto dall'INU, in Italia non si è ancora approdati a una legge urbanistica nazionale organica e comprensiva. Le regioni sono state le vere protagoniste introducendo importanti elementi di innovazione nella disciplina al punto che più che di una legge quadro nazionale si potrebbe parlare di una riforma urbanistica statale prevalentemente "ricognitiva" (Colombo, Pagano e Rossetti, 2013).
Anche in riferimento al processo di riforma delle leggi urbanistiche regionali ispirate al modello INU, e quindi alla progressiva adozione della forma di piano "sdoppiato", non si può ancora parlare di un percorso concluso sia perché solo alcune regioni hanno provveduto a riformare i propri ordinamenti mentre le restanti hanno mantenuto il vecchio modello regolativo, sia perché non tutte le leggi riformiste hanno interpretato e applicato fedelmente la proposta formulata dall'INU nel 1995 (Oliva, 2008, 2012 e 2015). In effetti, benché al 2015 13 regioni su 19 avessero adottato il piano strutturale, il dato non basta per parlare di questa prima fase di sperimentazione in termini di successo (Oliva, 2015).
A parte il fatto che i governi regionali hanno proseguito l'attività legislativa in assenza di una chiara legge quadro nazionale, è emerso come in certi casi il percorso di riscrittura dei provvedimenti si sia limitato a cambiare i nomi agli strumenti di pianificazione esistenti, senza procedere al complessivo aggiornamento della forma e dei contenuti del processo di pianificazione comunale, distinguendo chiaramente i due momenti strutturale programmatico – operativo prescrittivo così come indicato dall'INU. Allo stesso tempo, anche nei casi più maturi, caratterizzati da una più attenta riforma del modello di piano precedente, si è assistito al proliferare di terminologie coniate per indicare strumenti alle volte coincidenti o comunque equiparabili (Oliva, 2015)[259]. L'assenza di un coordinamento in questa fase ha generato un quadro talmente frammentato da generare un disordinato "federalismo urbanistico" a cui pare necessario porre rimedio non soltanto perché questo mosaico di leggi e strumenti spesso non corrisponde a una reale e sostanziale varietà di contenuti, ma anche perché tale complessità comporta una certa difficoltà nell'approcciarsi alla materia sia da parte dei cittadini che degli operatori privati, anche internazionali, specie se desiderosi di investire in diversi contesti nazionali.
Ad ogni modo, uno dei nodi cruciali del dibattito continua ad essere la distinzione della funzione e dei contenuti della componente strutturale e di quella operativa, e per estensione il rapporto gerarchico tra pianificazione generale e attuativa, tra piani e programmi, al fine di garantire una flessibilità interna al processo di pianificazione e limitare il ricorso a varianti o a strumenti deregolativi. L'obiettivo delle leggi urbanistiche regionali di ultima generazione è proprio quello di riformare il piano regolatore per ricondurlo a un piano di massima con la funzione di delineare una visione organica e strategica di sviluppo, e di deliberare in materia di PII per renderli strumenti ordinari di attuazione delle previsioni, così come diverse regioni hanno già provveduto a fare, migliorando la strumentazione tecnica attuativa.
Alla luce di queste considerazioni, l'INU ha costantemente portato avanti il suo impegno, ponendo il tema della riforma urbanistica al centro del dibattito disciplinare sviluppatosi nel corso degli ultimi vent'anni. Un'analisi dei traguardi che hanno caratterizzato questo percorso può essere fatta ripercorrendo i contributi presentati in occasione dei Seminari e dei Congressi Nazionali dell'Istituto[260]. In

[259] Le regioni che hanno adottato il piano strutturale hanno utilizzato 7 diverse definizioni (Oliva, 2015).
[260] Per un elenco dei Congressi Nazionali dell'INU dal momento della sua fondazione (1930) ad oggi consultare il seguente link: http://www.inu.it/congressi-inu/

particolare, è il caso di ricordare il Seminario nazionale dell'INU tenutosi a Roma nel 2006, il XXVI Congresso tenutosi ad Ancona nell'aprile del 2008 e avente come tema centrale proprio "Il nuovo piano", così come il XXVIII Congresso ("Città come motore di sviluppo del Paese", Salerno, 24-26 ottobre 2013), incentrato su tre tematiche chiave, tra cui quella inerente la definizione di una forma di piano capace di regolare le espansioni e le trasformazioni, prevedere scenari futuri, interpretare e rispondere in maniera efficace e tempestiva ai fenomeni in atto.
Alla base della più recente attività dell'INU in materia di riforma urbanistica vi è la consapevolezza di quanto sia urgente che il Parlamento italiano provveda all'approvazione della legge sui "Principi fondamentali del governo del territorio".
Dopo undici anni dalla prima proposta di legge presentata al XXI Congresso nazionale, il Seminario svoltosi a Roma nel 2006 ha offerto l'occasione per rinnovare il contributo dell'Istituto nel percorso di sviluppo della legge quadro nazionale ai sensi dell'ordinamento costituzionale (Giaimo, 2006).
Nel documento "Al più presto la legge di principi per il governo del territorio"[261], si dichiarava che il nuovo dettato normativo avrebbe dovuto indicare i principi fondamentali di sussidiarietà, adeguatezza, autonomia e copianificazione, equità, sostenibilità, partecipazione, assieme alle relative sostanziali declinazioni operative. Per quanto concerne nello specifico la pianificazione comunale invece, veniva ribadita la forma di piano distinta nelle due componenti strutturale e operativa in quanto considerata la più efficace per eliminare le rendite di attesa a carico della collettività e degli imprenditori e per evitare il continuo ricorso alle varianti del piano (Box 5). Infatti, la scelta di attribuire valore conformativo dei diritti di proprietà solo al Piano operativo, che ha una durata di cinque anni, consente di liberare dall'onere dell'imposta comunale sugli immobili tutte le aree destinate a trasformazione ma per le quali non sussistano le condizioni per avviare gli interventi. Inoltre, nella proposta si sottolineava l'importanza di adottare meccanismi di compensazione e perequazione[262] per risolvere una delle più grandi contraddizioni dell'urbanistica italiana: la disparità di trattamento tra soggetti aventi pari condizioni di stato di fatto e di diritto.

Box 5
La pianificazione urbanistica comunale nella proposta dell'INU per una legge di principi per il governo del territorio (2006)

«La pianificazione urbanistica comunale deve (…) poter contare su principi che risolvano la contraddizione giuridica relativa agli usi pubblici e privati del territorio, ancora presente nel nostro ordinamento, secondo la quale, con la legislazione urbanistica nazionale attualmente in vigore, gli usi pubblici previsti dalla pianificazione urbanistica sono di acquisizione onerosa, di fatto insostenibile per la collettività, valgono solo per 5 anni e sono difficilmente e comunque costosamente reiterabili; mentre gli usi privati sono attribuiti dal Comune senza contropartita alcuna da parte della proprietà (salvo la controversa applicabilità dell'ICI sulle

[261] "Al più presto la legge di principi per il governo del territorio", Documento INU, approvato dal CDN a Genova, 24 giugno 2006. https://www.casaportale.com/public/uploads/3008_documento.pdf
[262] Lo strumento della perequazione urbanistica è stato adottato da diverse leggi riformiste. Per altro, la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale sulle indennità espropriative, che ha stabilito di equiparare l'indennità espropriativa ai valori di mercato, ha messo in crisi il meccanismo dell'esproprio per pubblica utilità rendendo di fatto obbligatorio il ricorso alla perequazione urbanistica. Anche lo strumento della compensazione è molto utilizzato, non solo per l'acquisizione di aree necessarie alla collettività ma anche come forma di incentivazione degli interventi di trasformazione e riqualificazione urbana. La legge quadro dovrebbe fare propri questi istituti già utilizzati nel territorio nazionale.

previsioni di piano) e valgono a tempo indeterminato. Ciò produce una contraddizione, etica e di merito, ingiustificabile fra i diritti di cittadinanza e la proprietà immobiliare, ma anche fra le diverse proprietà immobiliari; e insieme creano una situazione di grave disagio per la collettività, che non ha i mezzi per affrontare i costi da pagare alla rendita per acquisire le aree di uso pubblico e per realizzare le opere previste dalla pianificazione urbanistica.
A questa condizione che manca di etica e di efficienza, si aggiunge un'altra condizione negativa connaturata al vecchio modello urbanistico regolativo ancora in vigore: quella che, avendo il piano generale valenza prescrittiva, da un lato genera rendite di attesa a carico della collettività e degli imprenditori e dall'altro obbliga i Comuni a continue varianti per affrontare le mutazioni della realtà. Rendendo così il piano strumento organico alla speculazione immobiliare e trasformando la sua gestione in una sequela di varianti, che toglie autorevolezza al governo del territorio e confonde le operazioni patologiche con quelle fisiologiche. La mancanza di flessibilità e di efficacia temporale della pianificazione urbanistica italiana è, del resto, in palese contrasto con la tradizione del masterplan della moderna urbanistica europea.
La "legge di principi" può invece risolvere oggi le contraddizioni denunciate, con una organizzazione della pianificazione urbanistica completamente diversa da quella vigente. Attribuendo, infatti, al piano generale, ormai indicato da molte leggi regionali come **Piano Strutturale Comunale**, valenza programmatica (cioè non prescrittiva e vincolistica e non conformativa) si eliminano in buona parte, per legge, le rendite di attesa e si conferisce al piano la flessibilità necessaria ad eliminare anche le continue varianti. Ad evitare la precarietà della pianificazione programmatica, sarà necessario che il Piano Strutturale Comunale fissi esplicitamente indirizzi, obiettivi e prestazioni, parametri qualitativi e condizioni di comportamento, per i successivi Piani Operativi Comunali di breve periodo (di massima i 5 anni del cosiddetto "piano del Sindaco", che corrispondono anche al termine di validità dei vincoli urbanistici).
Il Piano Operativo sarà, infatti, quello prescrittivo e conformativo, usato per selezionare fra le potenzialità del Piano Strutturale Comunale, in forma concorsuale trasparente, le proposte e le progettualità degli imprenditori che si impegnano a realizzare in 5 anni i propri diritti edificatori. Lo sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale, che definisce l'assetto del territorio ma che non conforma la proprietà e in una componente operativa prescrittiva e conformativa della proprietà, rappresenta quindi la chiave di volta per risolvere la principale contraddizione dell'urbanistica italiana, quella della disparità di trattamento tra soggetti che presentano identiche condizioni e che ha determinato l'incostituzionalità di alcuni parti essenziali del vigente ordinamento, mettendo in crisi irreversibile la vecchia strumentazione regolativa.
La "legge di principi" dovrà comunque risolvere anche le altre contraddizioni dell'attuale crisi dell'urbanistica, attribuendo, attraverso il Piano Operativo, a tutti gli ambiti di trasformazione che investano aree edificate da riutilizzare o aree inedificate da usare per la prima volta (comprese quelle con vincoli decaduti), in misura perequata, usi pubblici e privati da accorpare pro quota fra tutte le proprietà in questione. Le aree sulle quali saranno concentrati gli usi insediativi (residenza, industria, terziario) resteranno di proprietà privata, mentre quelle per usi pubblici saranno cedute al Comune gratuitamente, in cambio dei diritti edificatori attribuiti dal piano alla proprietà; con la possibilità per il Comune di attribuire alle aree acquisite l'edificabilità necessaria per usi pubblici e sociali. La rendita di attesa, l'attuale principale forma di rendita fondiaria urbana, viene così attribuita alle poche aree private incluse nel Piano Operativo Comunale quinquennale, ma viene anche redistribuita con la cessione gratuita di aree e diritti edificatori e ridotta dal confronto concorrenziale trasparente che deve essere applicata nel processo attuativo. Dunque, il tradizionale meccanismo espropriativo viene sostituito dalla compensazione perequativa e resterà solo per gli immobili da acquisire per il loro valore storico o naturale e per le aree necessarie alla realizzazione delle infrastrutture, oltre che per i casi nei quali l'inerzia degli operatori renda impossibile l'attuazione delle previsioni urbanistiche».
Fonte:
"Al più presto la legge di principi per il governo del territorio", Documento INU, approvato dal CDN a Genova, 24 giugno 2006. https://www.casaportale.com/public/uploads/3008_documento.pdf

Nel dicembre del 2008, le rinnovate acquisizioni disciplinari sono state pubblicate all'interno della proposta di legge dell'INU sui "Principi fondamentali del Governo del Territorio", un testo organico e normativo composta da 15 articoli organizzati in 4 Capi per guidare il percorso di riforma urbanistica nazionale (INU, 2008).
Le ragioni che hanno spinto e che continuano a sollecitare la formulazione di una legge statale per riformare la materia del governo del territorio risiedono nella necessità di:

- consolidare giuridicamente, attraverso una legge quadro nazionale sui "Principi fondamentali del governo del territorio", le innovazioni contenute nelle leggi regionali riformiste, specie quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato (perequazione urbanistica; compensazione; fiscalità locale);
- superare il vecchio ordinamento basato sul dettato della legge urbanistica nazionale del 1942 che ha ostacolato e continua ad ostacolare il processo di riforma;
- implementare gli obiettivi della disciplina del governo del territorio, da attuarsi attraverso l'integrazione tra piani, programmi e politiche pubbliche di livello locale, territoriale e nazionale.

Quest'ultimo punto è di fondamentale importanza se si considera che istanze prioritarie come il contenimento dell'espansione insediativa per limitare il consumo di suolo possono essere certamente regolamentate attraverso il piano ma potrebbero essere gestite più efficacemente all'interno di una chiara politica nazionale di tutela, di competenza esclusiva dello Stato, o attraverso iniziative di natura fiscale, anch'esse di competenza del governo centrale (Mantini, 2013).
La proposta di legge del 2008 ha ribadito la finalità del governo del territorio, quella di tutelare l'interesse pubblico, e ha enfatizzato le conseguenze che l'applicazione di questo principio dovrebbe comportare nel processo di pianificazione e programmazione del territorio. In particolare, garantire l'interesse pubblico significa anche provvedere alla ridistribuzione sociale della ricchezza prodotta dalle conformazioni edificatorie e dalla rendita fondiaria (fino ad oggi privatizzata).
Oltre ai principi già indicati in occasione del Seminario del 2006, il documento propone come contenuti fondamentali della nuova legge quadro nazionale il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione ecologica dei suoli; la concorrenzialità e la negoziazione; le prestazioni e le dotazioni territoriali; la fiscalità urbanistica. Per quanto concerne invece gli strumenti della pianificazione comunale (art. 10), il testo ripropone la forma di piano definita nel documento del 2006.
Il tema è stato ripreso durante il XXVI Congresso tenutosi ad Ancona nell'aprile del 2008, incentrato proprio su "Il nuovo piano", lo strumento al quale l'INU ha sempre attribuito ruolo centrale e insostituibile nella definizione delle strategie generali di governo del territorio, all'interno delle quali sviluppare in maniera coerente le politiche pubbliche, i programmi e i progetti urbani per risolvere gli squilibri e le contraddizioni della città contemporanea (Oliva, 2008).
A fronte di una prima valutazione della fase di sperimentazione del modello INU da parte delle leggi riformiste, il Presidente Federico Oliva, nella Relazione per il XXVI Congresso (Oliva, 2008), ha ribadito la necessità di sostenere con maggiore convinzione la forma strutturale del nuovo piano, cercando tuttavia di liberarlo da ogni carattere regolativo e conformativo, specialmente in riferimento ai diritti edificatori, al fine di attribuire valenza programmatica a tutte le sue previsioni (fatta eccezione per i vincoli ricognitivi). Le prefigurazioni devono consistere in strategie generali quanto più possibile svincolate da determinazioni quantitative, di

localizzazione e perimetrazione. Per quanto concerne invece il piano operativo di carattere prescrittivo, che consente di passare dalle indicazioni programmatiche del piano strutturale ad una dimensione vincolante, l'accento è stato posto sull'importanza di garantire che questo strumento non si limiti a disciplinare le trasformazioni urbane ma provveda anche a rappresentarne un vero e proprio bilancio economico, in termini di risorse necessarie per la realizzazione degli interventi e di benefici prodotti per la collettività.
Oltre al chiarimento sulla forma e sul contenuto del piano strutturale e operativo, l'INU ha individuato altri tre temi essenziali per un piano veramente efficace e capace di rispondere alle problematiche della contemporaneità: la nuova dimensione metropolitana della città e il consumo di suolo, l'energia, il paesaggio. Si tratta di tematiche alle quali il piano può offrire un importante contributo, coadiuvato da un sistema di politiche pubbliche strategiche e concrete negli scopi. In effetti, il piano strutturale alla scala metropolitana può contribuire a risolvere alcuni problemi generati dal processo di metropolizzazione del territorio (perdita del disegno pianificatorio della città e accentuazione degli squilibri territoriali tra le sue parti, scarsa qualità dello spazio pubblico e prevalente trasporto privato), prevedendo la costruzione di reti ecologiche e di reti di trasporto sostenibile, di sistemi di spazi pubblici e la localizzazione di centralità urbane per ridefinire un ordine spaziale basato sul policentrismo. Il Nuovo piano potrebbe anche contribuire in maniera determinante a limitare il consumo di suolo concentrando le trasformazioni nelle aree urbanizzate da riqualificare (*brownfields*) così come nelle parti più deboli del tessuto urbano, facendo ricorso a interventi di sostituzione e densificazione, di demolizione e ricostruzione, che dovrebbero divenire modalità orinarie di riqualificazione urbana. Tuttavia, è chiaro che le istanze di contenimento del processo di diffusione insediativa della città e di salvaguardia della risorsa suolo dovrebbero essere accompagnate da un quadro di politiche concernenti la mobilità, le infrastrutture, il sistema di trasporto pubblico, gli incentivi fiscali o ancora l'emanazione di apposite leggi sul consumo di suolo. Inoltre, il piano dovrebbe occuparsi anche della programmazione dei flussi di energia che attraversano la città e il territorio, scegliendo la soluzione migliore sulla base della valutazione dei carichi, dei consumi e degli sprechi che queste comportano. Si tratta di un tema estremamente nuovo con il quale lo strumento di pianificazione dovrà confrontarsi nei prossimi decenni. Infine, il nuovo piano dovrebbe puntare a una sempre maggiore integrazione tra la pianificazione paesistica e quella urbanistica e territoriale, confermando i vincoli puntuali nel regolamento urbanistico e collocando i vincoli ricognitivi territoriali in quello strutturale, anch'essi con valore conformativo. Tale soluzione appare la più efficace in quanto l'eventuale sovrapposizione o separazione tra questi due livelli non consentirebbe alla pianificazione paesistica di assumere una dimensione progettuale, rischiando di sottoporre a una condizione di tutela passiva gran parte del territorio nazionale.
Per concludere, l'altro appuntamento degno di nota è il XXVIII Congresso Nazionale dell'INU dal titolo "Città come motore di sviluppo del Paese" (Salerno, 2013), in occasione del quale il dibattito sulla forma di piano adatta a rispondere alle sfide della contemporaneità è stato portato avanti parallelamente ai grandi temi della rigenerazione urbana, della città pubblica e del welfare urbano. Infatti, a fronte dei veloci e preoccupanti cambiamenti di tipo insediativo, economico e ambientale che interessano le città italiane ed europee, il Congresso ha posto l'accento sulla necessità di perseguire un modello di sviluppo sostenibile basato sull'equilibrio tra la disponibilità delle risorse ambientali fondamentali e non riproducibili e la

domanda di utilizzo delle stesse. In particolare, il Position Paper del Congresso[263]sottolinea i principali obiettivi che la pianificazione urbanistica dovrebbe porsi, e ovviamente attuare, per garantire uno sviluppo rigenerativo e sostenibile delle aree urbane:

«- l'esclusione o **il deciso contenimento di ogni nuovo consumo di suolo** che possa svolgere una funzione rilevante di rigenerazione ambientale; non solo quindi suoli periurbani o agricoli, ma anche suoli inedificati interni alla città (…);
- **la rinaturalizzazione dei tracciati idrografici superficiali**, incanalati artificialmente nel corso durante tutto il Novecento (pratica tuttora in corso) e l'aumento della copertura vegetale sugli spazi aperti permeabili, pubblici e privati, urbani e seminaturali presenti all'interno dei tessuti urbani; misure entrambe necessarie per contribuire alla sicurezza e alla stabilità del territorio;
- **la selezione prioritaria delle nuove trasformazioni nelle aree già costruite** (aree da trasformare, tessuti da ricostruire), con modalità (indici, parametri) che consentano l'innalzamento del potenziale di rigenerazione ambientale delle stesse aree;
- **la rigenerazione delle rilevanti quote di patrimonio edilizio esistente** non più in grado di fornire prestazioni ambientali ed energetiche positive (oltre che di garantire condizioni decenti di abitabilità alle popolazioni insediate) mediante interventi di sostituzione e/o di radicale ristrutturazione edilizia;
- **la rigenerazione attraverso azioni di integrazione funzionale e di densificazione delle grandi attrezzature specializzate a scala sovralocale**, oggetto di scelte di decentramento correttamente immaginate, ma non commisurate alle reali possibilità di sostegno garantire da un lato dal mercato e, dall'altro lato, alle risorse pubbliche effettivamente disponibili;
- **la manutenzione, il potenziamento e l'innovazione della dotazione infrastrutturale**, a partire da quella già esistente della città, in parte trascurata nel passato per puntare su grandi opere per le quali si sono però resi disponibili solo finanziamenti parziali e comunque non adeguati per garantirne la completa realizzazione; non ci si riferisce solo alle infrastrutture della mobilità, ma in generale a tutte le reti tecnologiche urbane, alcune delle quali possono svolgere un ruolo fondamentale verso la sostenibilità urbana, come la rete fognaria in rapporto al sistema delle acque superficiali e di falda o quella di approvvigionamento idrico in rapporti ai diversi usi non idropotabili dell'acqua; senza dimenticare le reti energetiche e la loro integrazione con le nuove produzioni di energie rinnovabili e le reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti» (Position Paper del XXVIII Congresso nazionale INU).

Si tratta di prerogative a cui il principale strumento di pianificazione non può che dare risposta.
La ricerca sulla nuova forma del piano continua ad essere indispensabile e la stessa rigenerazione urbana richiede un'evoluzione delle tecniche della pianificazione affinché possano meglio interpretare la realtà contemporanea e gestire in maniera programmata e più efficace le trasformazioni. Da questo punto di vista, l'INU ritiene necessario abbandonare la forma regolativa e conformativa della proprietà e la tendenza a definire la "rappresentazione sinottica di un presunto stato finale", per sviluppar invece la componente strutturale, attraverso la definizione di documenti programmatici che contengano solo le trasformazioni ritenute possibili in base alle condizioni al contorno. Una proposta questa, perfettamente in linea con quanto dichiarato negli anni precedenti. Ad ogni modo, resta ancora da risolvere uno dei principali nodi della disciplina, quello della rendita fondiaria. Anche in occasione del Congresso del 2013, l'INU ribadisce che la legge quadro e la stessa

[263] Position Paper del XXVIII Congresso nazionale INU "Città come motore dello sviluppo del Paese" (24-26 ottobre 2013, Salerno), approvato nel Consiglio Direttivo Nazionale il 28-29 giugno 2013 a Roma.
Link: http://www.inu.it/wp-content/uploads/Position_Paper_e_Call_XXVIII_Congresso_Inu.pdf

pianificazione comunale dovrebbero garantire la ridistribuzione sociale della ricchezza prodotta dalla rendita fondiaria: il plusvalore immobiliare generato da determinate scelte di piano dovrebbe essere tassato in quanto costituisce la principale risorsa finanziaria delle amministrazioni, e i proventi derivanti dovrebbero essere utilizzati per garantire l'offerta del sistema di servizi per il cittadino (lo spazio pubblico, le opere pubbliche locali e l'edilizia sociale), ovvero per migliorare la "città pubblica". È chiaro che ancora oggi, dopo più di cinquant'anni, le resistenze verso le proposte per contenere o azzerare la rendita urbana sono ancora tante. Tuttavia, è necessario continuare a riflettere su possibili soluzioni non soltanto in ragione della tutela del principio di equità, ma anche in considerazione del fatto che la rendita urbana "fragilizza" lo sviluppo stesso della città, che spesso vede massimizzare l'interesse del mercato immobiliare a danno delle finanze pubbliche locali, sempre più scarse per poter garantire una adeguata gestione e manutenzione dell'offerta di servizi e spazi pubblici (Blečić e Cecchini 2016).
Come evidenziato, in queste pagine, la strada per completare il processo di riforma urbanistica in Italia è stata chiaramente tracciata. I tempi per l'approvazione di una legge quadro sui "Principi fondamentali del Governo del Territorio" sono maturi, e la forma di piano proposta dall'INU negli anni '90 e implementata nelle successive proposte di riforma ha dimostrato la su efficacia. Ad ogni modo, il dibattito disciplinare è sempre aperto a nuove sperimentazioni e contributi che integreranno e arricchiranno la riflessione sui principi e gli strumenti per il governo del territorio nell'era dell'urbanistica della trasformazione.

6.4.1 Strategie e strumenti per rigenerare la città e il territorio nel PRG di Roma

Il PRG di Roma, approvato nel 2008[264], rappresenta un interessante caso di studio in quanto fa proprie le più avanzate acquisizioni disciplinari sia nella definizione degli obiettivi di rigenerazione e sviluppo della città, sia nella scelta degli strumenti da adottare per garantirne l'attuazione.
Arrivato dopo oltre quarant'anni dal precedente piano del 1962, il nuovo PRG si propone di dettare nuove regole e indirizzi per guidare lo sviluppo del territorio, facendo della rigenerazione urbana la strategia cardine da estendere a tutta la città esistente. Esso adotta un modello di sviluppo sostenibile basato sulla tutela e sulla valorizzazione degli elementi identitari strutturanti il paesaggio urbano, all'interno del più ampio contesto territoriale metropolitano. Infatti, la città disegnata dal nuovo Piano si basa sul riconoscimento di una forte armatura ambientale (centrata sul sistema dei parchi e delle aree naturali protette) e di una infrastruttura della mobilità (basata prevalentemente sul trasporto pubblico su ferro) che innervano il sistema insediativo, ossia la terza componente strutturale per la quale si delinea un modello policentrico[265] in una dimensione di area vasta (Imbesi, 2014).

[264] Le Norme tecniche di attuazione (NTA) del nuovo Piano Regolatore Generale di Roma sono state approvate dal Consiglio Comunale con Deliberazione 18 del 12/2/08, con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio avvenuta il 14 marzo 2008. La Relazione del PRG è stata approvata dal Consiglio Comunale con Deliberazione 33 del 19/20 marzo 2003.
Il piano è stato redatto ai sensi della LR n. 38/1999 recante "Norme per il governo del territorio", che sebbene non adotti il "modello INU", disciplina un Piano urbanistico comunale generale (PUCG), articolato in disposizioni strutturali e disposizioni operativo-programmatiche.
[265] Il policentrismo non solo costituisce la base per la programmazione degli interventi di rigenerazione urbana diffusa ma è anche un modello di assetto radicato nella storia e nella geografia della città (Piroddi, 1999).

L’obiettivo è quello di superare la logica dell’espansione e guidare una rigenerazione diffusa su tutto il territorio, dal nucleo antico alla periferia, che metta al centro la costruzione della “città pubblica” in quanto garanzia di tutela del “diritto alla città" delle comunità insediate (Poli e Ravagan, 2017).
A tal fine, il Piano promuove e disciplina la rigenerazione urbana su due livelli: quello urbano/metropolitano e quello locale. Il primo riguarda la programmazione delle componenti strutturali, relative al sistema ambientale, delle grandi attrezzature e della mobilità, sino a comprendere i grandi progetti delle centralità urbane e metropolitane; il secondo invece, concerne la riqualificazione e la ricomposizione dei tessuti leggibili nel sistema insediativo caratterizzato da “città contigue”, ma anche i progetti strutturanti a livello locale (centralità locali e programmi integrati) (Fig. 53).

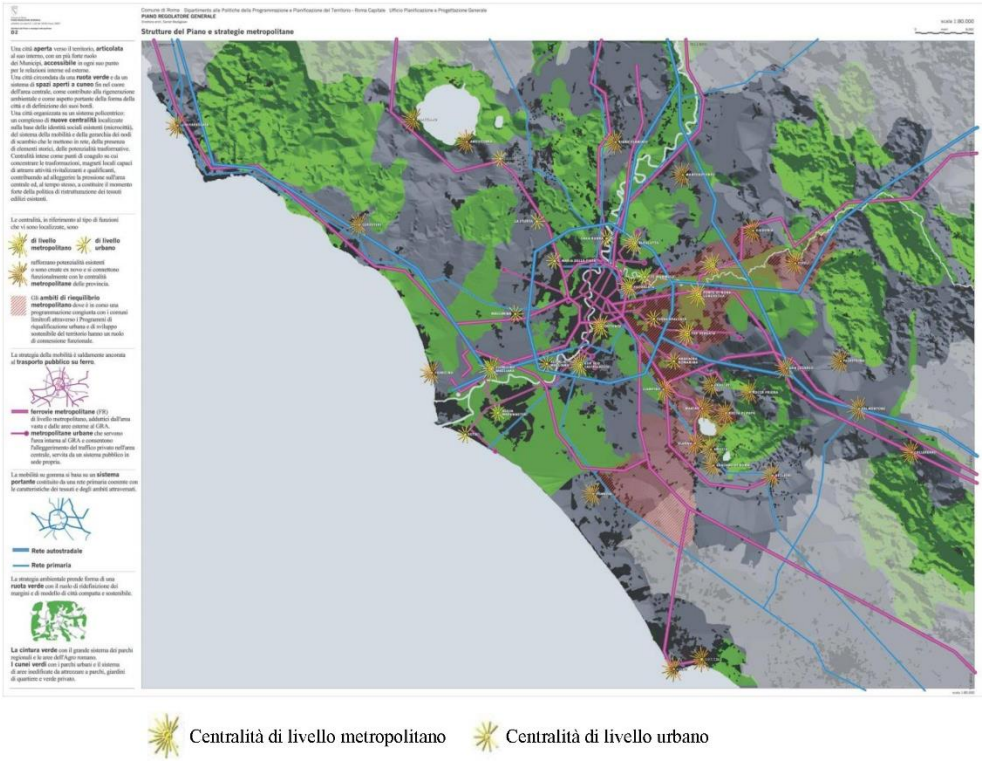


Fig. 53 - Elaborato PRG Roma 2008. Strutture del piano e strategie metropolitane.

L’individuazione di 18 “centralità urbane e metropolitane” da costruire o potenziare nel territorio, diviene azione strategica fondamentale per la ri-progettazione morfologica e la ri-organizzazione funzionale della nuova dimensione metropolitana della città (Toppetti, 2010):

«1. Le Centralità metropolitane e urbane sono finalizzate alla **nuova organizzazione multipolare del territorio metropolitano**, attraverso una forte **caratterizzazione funzionale e morfotipologica**, una concentrazione di funzioni di livello urbano e metropolitano, nonché una stretta connessione con le reti di comunicazione e il contesto locale. Esse riguardano parti di città caratterizzate da elevata accessibilità mediante la rete di trasporto pubblico (in particolare su ferro), da una forte

integrazione funzionale, da rilevanti connotati di identità sociale e storica, e da una alta potenzialità alla trasformazione; tali elementi concorrono ad individuare per le Centralità **un ruolo di riferimento, di identità insediativa e di polarizzazione nella nuova organizzazione metropolitana prevista dal PRG**»[266].

Similmente, a una scala più piccola il PRG individua come "centralità locali" quei luoghi più rappresentativi delle molteplici identità locali, all'interno dei quali localizzare servizi necessari a migliorare la qualità della vita delle comunità e funzioni capaci di attivare meccanismi virtuosi di rivitalizzazione e riqualificazione dei tessuti circostanti.
Sempre a livello locale, la strategia di rigenerazione urbana viene declinata in riferimento alle componenti del sistema insediativo individuate dal PRG[267]:

a) la Città storica;
b) la Città consolidata;
c) la Città da ristrutturare;
d) la Città della trasformazione;
e) i Progetti strutturanti;
f) gli Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata.

STRATEGIE PER LA "CITTÀ DA RISTRUTTURARE".
La strategia di rigenerazione urbana adottata dal PRG assume particolare interesse nella "città da ristrutturare" (Fig. 54), definita come «quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità, degli spazi e dei servizi pubblici»[268].
La città da ristrutturare riguarda una parte consistente della città, circa 7000 ettari, e si articola in tessuti "prevalentemente residenziali" (quartieri periferici di origine prevalentemente abusiva) e tessuti "prevalentemente per attività" (aree industriali ed artigianali da rigenerare).
Essa coincide in larga misura con quegli insediamenti sviluppatisi in forma spontanea e non pianificata intorno ai preesistenti "nuclei edilizi" degli anni '30, al di fuori del perimetro indicato dal Piano regolatore del 1931 (Piroddi, 2004; Poli e Ravagnan, 2017). Già il piano regolatore degli anni '60 riconosceva la necessità di ricorrere alla ristrutturazione di questi insediamenti denominandoli per l'appunto "Zone di Ristrutturazione Urbanistica F". Si trattava di 44 aree, molto diverse tra loro per dimensione, abitanti, condizioni edilizie e urbanistiche e situazioni di contesto, che interessavano una superficie di circa 3.300 ha e su cui si sarebbe dovuto intervenire mediante lo strumento dei Piani particolareggiati di iniziativa pubblica. In realtà, molti di questi piani o non vennero redatti, o rimasero inattuati, anche a causa dell'impossibilità, da parte dell'amministrazione, di acquisire le aree previste ad uso pubblico attraverso il meccanismo espropriativo. Le zone F1 sono state quindi regolate da un unico articolo delle NTA che stabiliva un indice di 1,5 mc/mq in attesa della stesura del Piano particolareggiato.

[266] Comune di Roma, PRG, adozione Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Titolo II, Capo 6° Progetti strutturanti, art. 65 "Centralità metropolitane e urbane".
[267] Comune di Roma, PRG, adozione Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Capo 1° Componenti del sistema insediativo, art. 23 "Articolazione delle componenti".
[268] Comune di Roma, PRG, adozione Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Titolo II, Capo 4° Città da ristrutturare, art. 51 "Norme generali".

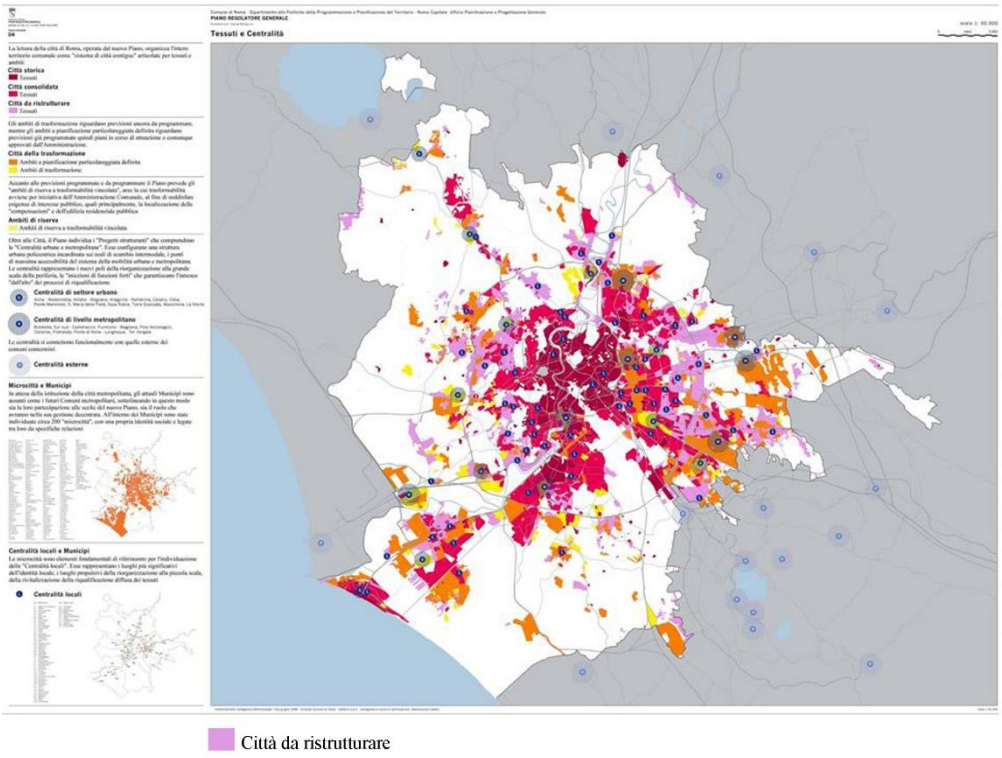


Fig. 54 - Elaborato PRG Roma 2008. Tessuti e centralità.

Il nuovo PRG estende l'obiettivo della ristrutturazione a quasi tutta la periferia "non consolidata". Infatti, la "Città da ristrutturare" comprende non solo gli insediamenti ricompresi nelle ex Zone F1 dal PRG del 1962-'65, ma anche i nuclei ex- e neo-abusivi (Piroddi, 2004).
L'obiettivo del PRG per questi contesti è quello di promuovere:

- la rigenerazione fisica, funzionale, ambientale e sociale attraverso la riconfigurazione morfologica dei tessuti e l'attribuzione di maggiori livelli di identità, facendo ricorso a interventi di completamento e sostituzione edilizia regolati dalle NTA;
- la riorganizzazione dei servizi (pubblici e privati) e delle infrastrutture, anche al fine di garantire un mix funzionale di usi residenziali e non, ricorrendo a cambi di destinazione d'uso o al trasferimento di attività non compatibili;
- la costruzione di un sistema di spazi verdi di supporto al miglioramento della qualità urbana e al completamento della più vasta strategia di rete ecologica prevista dal PRG, ricorrendo anche a demolizioni e al trasferimento dell'edificazione in aree prescelte;
- la rivitalizzazione dei quartieri attraverso una migliore offerta di spazi collettivi per rafforzare il senso di comunità e aumentare la consapevolezza dei cittadini verso i beni comuni urbani.

Si tratta di interventi complessi, volti alla riqualificazione comprensiva delle aree urbane, dal punto di vista edilizio, urbanistico, sociale ed economico, che richiedono il ricorso a strumenti integrati di pianificazione e programmazione. Per questo il PRG

adotta il Programma Integrato di intervento (Print) come ordinario strumento di attuazione degli obiettivi di rigenerazione urbana diffusa, nella città da ristrutturare e non solo.

I PRINT PER L'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI RIGENERAZIONE DEL PRG

I Print sono stati introdotti dalla legge regionale 26 giugno 1997, n. 22 recante "Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della regione", che disciplina la formazione e la realizzazione di «programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale finalizzati ad una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio della Regione, ed in particolare del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in esso presenti» (art. 1).

Lo stesso provvedimento con il quale la Regione Lazio ha provveduto a legiferare in materia di Programmi integrati di intervento (PII) ai sensi dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ha stabilito anche che lo strumento del programma integrato costituisce piano attuativo dello strumento urbanistico generale.

Dunque, nell'adottare il Print come ordinario strumento di attuazione del PRG la città di Roma ha fatto propri i recenti avanzamenti disciplinari e ha potuto sperimentare la relazione tra la pianificazione generarle e attuativa[269].

Il Print è al contempo uno strumento di attuazione che gestisce le operazioni di rigenerazione urbana coerentemente con quanto previsto dal piano regolatore, e uno strumento di pianificazione strategica avente la finalità di promuove le procedure di concertazione e il coinvolgimento dell'operatore privato nella realizzazione degli interventi di interesse pubblico, consentendo per altro una maggiore precisazione degli schemi di assetto al fine di adattarli alle condizioni di contesto (domanda e risorse disponibili) (Piroddi, 2004). Esso può essere definito sostenibile dal punto di vista sociale, urbanistico, ambientale, ed economico in quanto:

-favorisce la partecipazione della società locale nella definizione degli interventi, sostenendo le iniziative dei Municipi, dei comitati e delle associazioni, dei singoli cittadini, dei privati proprietari;
- limita il consumo di suolo promuovendo gli interventi su parti di città urbanizzate che necessitano di ri-progettazione anche attraverso l'incremento della dotazione di servizi e infrastrutture, spazi aperti e opere pubbliche di qualità;
- consente di mobilitare le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione del sistema di servizi e attrezzature di interesse collettivo facendo leva sulle procedure di concertazione pubblico-privato.

Nel PRG di Roma il Print «ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti» e «prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche»[270]. Per questo rappresenta una modalità di intervento sulla città più vantaggiosa per l'amministrazione pubblica, e per certi versi anche per l'operatore privato.

[269] È bene ricordare che già il Poster Plan del 1995 aveva individuato i Programmi di recupero urbano (Pru della legge n. 493/93 e i programmi di riqualificazione urbana (Priu della legge n. 179/92) come strumenti fondamentali per intervenire sul sistema insediativo al fine di garantire una rigenerazione urbana di tipo morfologico e fuzionale (Ravagnan, Poli e Carobbi, 2014).

[270] Comune di Roma, PRG, adozione Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Titolo I, Capo 3° Modalità e strumenti di attuazione del Piano, art. 14 "Programma integrato".

Infatti, al fine di promuovere gli interventi di rigenerazione urbana in ambiti estesi e in forma coerente e sistemica, il PRG incentiva il ricorso dei privati ai Print attraverso meccanismi premiali quali il contributo straordinario di urbanizzazione (art. 20 delle NTA), gli incentivi per il rinnovo edilizio (art. 21 delle NTA) e la cessione compensativa (art. 22 delle NTA). Essi costituiscono le principali forme di perequazione urbanistica e finanziamento introdotte dal PRG e successivamente legittimate dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4545 del 2010[271].

Il **contributo straordinario** prevede che i privati cedano all'amministrazione il 66,6% dei ricavi/plus valore di eventuali operazioni di valorizzazione immobiliare generate dalle previsioni urbanistiche. Tali risorse, cedute in forma di contributo straordinario, vengano destinate alla realizzazione di opere pubbliche per la riqualificazione urbana.

La **cessione compensativa** delle aree per il verde e i servizi pubblici è un meccanismo attuativo che consente all'amministrazione di ottenere dal 90 al 100% delle aree in cessione gratuita da parte del privato, che in cambio ottiene il permesso di esercitare i diritti edificatori *in loco* o in altre aree. Tale formula può essere considerata una valida alternativa all'esproprio in quanto l'amministrazione, piuttosto che acquistare a caro prezzo l'area da destinare a uso pubblico, ne lascia una quota minima al proprietario consentendogli la possibilità di costruire.

Le modalità di ripartizione tra pubblico e privato del plus valore generato dalle operazioni di valorizzazione immobiliare rappresenta una delle più importanti innovazioni apportate dal PRG di Roma alla disciplina urbanistica vigente (Modigliani, 2014). Si tratta di soluzioni che tutelano gli interessi sia dei privati, che ottengono più di quanto previsto dalle regole ordinarie, che del soggetto pubblico, che ottiene risorse economiche e opere indispensabili per il miglioramento della qualità urbana (Modigliani, 2014).

All'interno del territorio comunale, il piano individua oltre 190 Ambiti per i quali provvedere alla formazione di programmi integrati di intervento al fine di avviare una complessa operazione di riqualificazione urbana. Si tratta di contesti all'interno dei quali sussiste una domanda privata di trasformazione e la necessità di adeguare e/o potenziare opere pubbliche, dal punto di vista quantitativo e qualitativo. La maggior parte dei Print previsti dal PRG, ben 165, ricadono all'interno della città da ristrutturare, interessando una popolazione di circa 400.000 abitanti (Ravagnan, Poli e Carobbi, 2014).

Essi avrebbero potuto rappresentate una importante occasione per migliorare le condizioni urbanistiche, edilizie e ambientali degli insediamenti periferici romani.

Tuttavia, nonostante le opportunità offerte dallo strumento e la "flessibilità" del PRG, che non detta limiti dimensionali o perimetri cogenti per la formulazione, l'attuazione dei Print a Roma sembra sempre più difficile, considerato che sono pochi quelli completati o che hanno intrapreso l'iter approvativo (Ravagnan, Poli e Carobbi, 2014).

[271] La sentenza del Consiglio di Stato del 13 luglio 2010, n. 4545, ha legittimato i due istituti del contributo straordinario e della cessione compensativa introdotti dal PRG di Roma del 2008 motivando che entrambi si basano sul consenso tra le parti e non violano la così detta "riserva di legge". Tale sentenza ha gettato le premesse affinché le amministrazioni locali possano recuperare fondi e risorse dalle operazioni immobiliari avviate sul loro territorio. È considerata una sentenza storica per la pratica urbanistica italiana in quanto, mettendo da parte lo strumento dell'esproprio, legittima l'utilizzo di metodi più flessibili per regolare lo sviluppo del territorio e gestire le sue trasformazioni. Inoltre, per quanto riguarda il contributo straordinario, si evidenzia che la L. 164/2014, all'art. 17, coma 4 lett. dter, ha introdotto questo strumento a livello nazionale, in misura non inferiore al 50%.

Le cause possono essere ricondotte a fattori sia "esterni" che interni allo stesso strumento. Tra i fattori esterni che hanno influito negativamente sull'avvio dell'esperienza dei Print a Roma rientrano la crisi finanziaria del 2008, che ha determinato la contrazione delle iniziative imprenditoriali in tutto il Paese, ma anche l'introduzione di alcuni provvedimenti nazionali per il rilancio del settore edile, in particolare quello del Piano Casa, che ha portato singoli proprietari a prediligere interventi diretti sugli immobili, fuori da quell'approccio sistemico e a scala urbana previsto dai Print (Natalucci, 2014). A livello locale invece, si è riscontrata una certa inerzia da parte delle amministrazioni nella gestione del nuovo strumento attuativo, sin dalle fasi di avvio della procedura. Per quanto concerne invece i problemi più interni allo strumento, uno degli aspetti più critici in fase di attuazione si è rivelata la frammentarietà delle proprietà coinvolte all'interno degli ambiti urbani interessati. Queste considerazioni dimostrano che, nonostante sia stata migliorata la strumentazione tecnica attuativa, il governo del territorio non possa prescindere da un costante aggiornamento della struttura amministrativa e dalla formulazione di un quadro di politiche per la sostenibilità urbana coerenti e di lungo periodo.

6.5 Il ruolo della "Città Pubblica" nel Nuovo Piano.

Come sinora discusso, il percorso di aggiornamento dello strumento di pianificazione generale ha avviato un'importante rilessione sugli obiettivi, sui contenuti e sulla strumentazione tecnica attuativa di quello che da tempo definiamo il Nuovo Piano per l'urbanistica della trasfromazione.
Sebbene siano stati conseguiti importanti risultati, la materia è in costante evoluzione e richiama a sempre nuove proposte e sperimentazioni. A tal proposito, l'attenta osservazione delle dinamiche urbane contemporanee induce a formulare alcune considerazioni in merito al ruolo che potrebbe svolgere il patrimonio immobiliare pubblico[272] nel Nuovo Piano. Il tema è emerso con sempre maggiore evidenza nel corso della ricerca dottorale, durante la quale è stato possibile verficare che molte città italiane dispongono di un enorme patrimonio appartenente a diversi enti e istituzioni pubbliche, sovente di interesse storico e culturale, gran parte del quale risulta essere dismesso o sottoutilizzato. Più in generale, l'attenzione è stata rivolta all'intera "città pubblica", da intendersi secondo una rinnovata accezione. Infatti, sebbene in letteratura tale espressione venga utilizzata in riferimento ai quartieri di edilizia residenziale pubblica realizzati a partire dagli anni '60 e a quelle aree destinate al soddisfacimento degli standard urbanistici, la ricerca le attribuisce un significato più ampio tendente a coincidere con un complesso sistema di beni dell'ambiente naturale e costruito (edifici, spazi aperti, aree verdi, viali e percorsi), prevalentemente di proprietà pubblica, parte dei quali hanno storicamente ospitato funzioni, servizi e attività di interesse collettivo tali da divenire testimonianza e memoria diretta della storia della Civitas - nelle sue forme di organizzazione istituzionale, sociale, economica, spaziale - nonché espressione dei valori della contemporaneità.
Il riferimento è chiarammente a quei manufatti architettonici realizzati a cavallo tra Ottocento e Novecento (Gastaldi, 2014) per rispondere alle esigenze della società

[272] «L'espressione "beni pubblici" si riferisce ai beni che appartengono allo Stato o ad altri enti pubblici e che costituiscono gli strumenti attraverso i quali la PA realizza le finalità assegnate dall'ordinamento» (Falanga, Cuzzola e Nasso, 2013, p. 13).

borghese e che, considerate le importanti funzioni pubbliche in essi insediate, hanno contribuito fortemente alla costruzione dei valori civici nel nostro Paese.
Da diversi decenni questo complesso di beni è investito da frequenti fenomeni di dismissione, per altro comuni a tante città europee, esito del processo di transizione inaugurato dalle nove dinamiche di crescita urbana che già sul finire del XX secolo hanno determinato la chiusura di importanti servizi pubblici e attività produttive localizzate nei nuclei antichi della città o nelle loro immediate vicinanze (ferrovie, fabbriche, mattatoi, opifici, ospedali, carceri, caserme, università), per essere trasferite e potenziate in aree più marginali, adatte ad ospitare strutture all'avanguardia e tecnologicamente avanzate (Abis e Ladu, 2015). A ciò si aggiunga che l'assetto geopolitico stabilito a seguito dei conflitti bellici del Novecento, assieme alle notevoli trasformazioni delle forme e delle tecnologie di guerra, hanno comportato un progressivo indebolimento della presenza del sistema militare nelle città e un ridimensionale degli spazi legati alla difesa (Ponzini e Vani, 2012). Infine, venendo ai fatti più recenti, l'imperativo di ridurre la spesa pubblica ha richiesto una razionalizzazione generale dell'uso dei beni patrimoniali da parte dello Stato e una complessiva riorganizzazione degli spazi della pubblica amministrazione.
Sono tutti fenomeni che nel tempo hanno esposto a forte rischio di degrado un consistente patrimonio di beni immobili pubblici e che richiamano enti e istituzioni direttamente coinvolte, ma anche la società civile, a definire, o addirittura inventare[273], nuove funzioni per garantire che questo cospicuo patrimonio continui a svolgere il ruolo di rappresentanza e di presidio urbano storicamente acquisito.
La ricerca intende portare avanti l'idea secondo cui all'interno del dibattito sull'aggiornamento dei contenuti e della forma del Nuovo Piano, debba essere riconosciuta la specificità della città pubblica in quanto in molte realtà del nostro Paese costituisce una significativa componente della città esistente, sia in termini dimensionali che in riferimento ai valori storici, architettonici e culturali sedimentati. Questa rete di beni di proprietà pubblica o di uso pubblico, che come una spina dorsale innerva tutto il tessuto urbano, dovrebbe essere intesa come una componente strategica del Nuovo Piano da valorizzare per perseguire gli obiettivi di rigenerazione e sviluppo sostenibile e per migliorare la qualità della vita nelle aree urbane. In particolare, la città pubblica si rivela estremamente funzionale al perseguimento di una qualità diffusa della forma urbana, di un'efficiente organizzazione dei servizi e di una capillare presenza di naturalità per costruire una città più "equa" capace di contrastare la forte dicotomia tra centro e periferia.
A partire da queste considerazioni, si riconoscono tre principali ruoli alla città pubblica, che concorrono alla sua stessa definizione:

a) la città pubblica come elemento morfogenetico generatore della forma urbana
b) la città pubblica come erogatore di servizi
c) città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile.

[273] Anche l'Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS) ritiene fondamentale che soggetti pubblici e investitori immobiliari inventino nuove funzioni per far ripartire la rigenerazione urbana in Italia. Il tema è stato affrontato al Convegno Nazionale AUDIS dal titolo "Rigenerare la rigenerazione: una proposta per ripartire". Milano, 4 dicembre 2017- Fondazione Riccardo Catella, 9:00 - 13:30.
Link:
http://www.audis.it/index.html?pg=12&sub=38&id=17&y=Milano,%205%20dicembre%202017

6.5.1 La città pubblica come elemento generatore della forma urbana

La città pubblica come elemento morfogenetico generatore della forma urbana riporta al concetto di *città come opera d'arte* (Romano, 2008), a quella comune caratteristica delle città europee di fondarsi su una rete di "**temi collettivi**" (Romano, 1993) rappresentativi dei più alti valori della vita civile e democratica, vera conquista delle nostre comunità e della cultura europea. Essi includono sia le architetture espressione della vita istituzionale, civile e religiosa (la chiesa principale, il Municipio, il teatro, il museo, la biblioteca, il giardino pubblico), sia gli spazi aperti come le piazze, i viali alberati, le passeggiate:

«Questo disegno di insieme esiste soltanto nella città europea perché soltanto in Europa sono state inventate le strade e le piazze tematizzata -quelle con una figura e un nome riconosciuti che la dimensione e il carattere facciano emergere dal reticolo delle vie sulle quali sono semplicemente schierate le case d'abitazione- che consentono di costruire con i temi collettivi vere proprie sequenze, nella cui rete si manifesta evidente da mille anni la volontà estetica di una *civitas* che ha voluto fare dell'*urbs*, fino ai suoi margini più estremi, una vera e propria opera d'arte, connettendo alla sua sfera simbolica i quartieri nuovi più lontani, segno visibile di riconoscimento collettivo della dignità cittadina di coloro che vi abitano» (Romano, 2014, p. 49,50).

In altri termini, attraverso la lettura del processo di formazione della città è possibile riconoscere una precisa volontà estetica che nei secoli ha prodotto un disegno coerente in gran parte perso nelle nuove espansioni urbane prive di qualsiasi significato estetico[274] (Fig. 55).
Questa affermazione riporta a tre importanti questioni.
La prima riguarda la constatazione del fatto che le città europee, attraverso una storia millenaria, hanno acquisito una pratica comune di costruire la città, fulcro di grande interesse nella disciplina della conservazione e della pianificazione urbana[275].
La seconda riguarda la possibilità di estrarre idealmente dalla fitta maglia urbana alcuni elementi (architetture, spazi aperti, strade), riconoscendone una gerarchia riferibile a valori collettivi storici, architettonici e culturali di interesse comune. Una **trama simbolica** che è importante tenere sempre leggibile nell'evoluzione della città e sempre viva nella percezione dei cittadini[276].

[274] «(…) Purtroppo, esiste sempre il dubbio che lo sviluppo esponenziale del progresso (tecnologico, scientifico) non sia in grado di garantire il mantenimento e il consolidamento della *forma hominis* tanto che oggi esiste una letteratura specialistica che mette in discussione alcuni aspetti di tale progresso (…). Per questo motivo è importante riflettere sulle implicazioni del rapporto città-uomo o meglio dell'umano-uomo e dell'uomo-umano, che nell'Umanesimo era il punto focale del dibattito filosofico, culturale ed urbanistico» (Desogus e Mistretta, 2017, p. 183-187).

[275] Già Camillo Sitte riconobbe il valore estetico della città storica, superiore a quello della città moderna (Sitte, 1981).

[276] «Percorrendo una città europea a piedi, e leggendola affettuosamente come un libro, riconosciamo subito i più noti temi collettivi (la chiesa e il castello, la piazza il teatro, il parco e lo stadio) ed altri li intuiamo nel manifesto vigore architettonico degli edifici, riconosciamo il rango dei monasteri e dei grattacieli, riconosciamo quello delle piazze monumentali delle strade commerciali, dei parchi dei grandi magazzini, collocando ogni cosa in un paesaggio mentale costituito dalla loro gerarchia e dalle loro reciproche relazioni. Lo stile si legge nei temi collettivi, nei quali si esprime la volontà della *civitas* di dare un segno durevole nel tempo per illimitate generazioni; si legge poi negli edifici privati - i palazzi più cospicui, i monasteri, i grattacieli- quando i cittadini vi abbiano riconosciuto un tema della civiltà intera; infine soprattutto nel ritmo della loro disposizione, che ne costituisce la trama»" (Romano,

La terza riguarda la natura stessa della trama/rete dei temi collettivi, ovvero il suo essere sempre in *fieri*, la sua capacità di accompagnare il processo di sviluppo della città in maniera capillare, consentendo una crescita omogenea dal punto di vista della qualità formale, scongiurando la dicotomia tra centro e periferia di cui tanto discutiamo oggi. Le **sequenze dei 'temi collettivi'** sono espressione di «una volontà estetica coerente nella quale possiamo riconoscere il peculiare stile di una città, manifesto e leggibile almeno fino a metà del Novecento, quando l'improvvido irrompere di una teoria urbanistica che considerava tutte le strade come indistinte *rue corridor* ci ha dato una periferia priva di qualsiasi consolidato significato estetico» (Romano, 2014, p. 52).

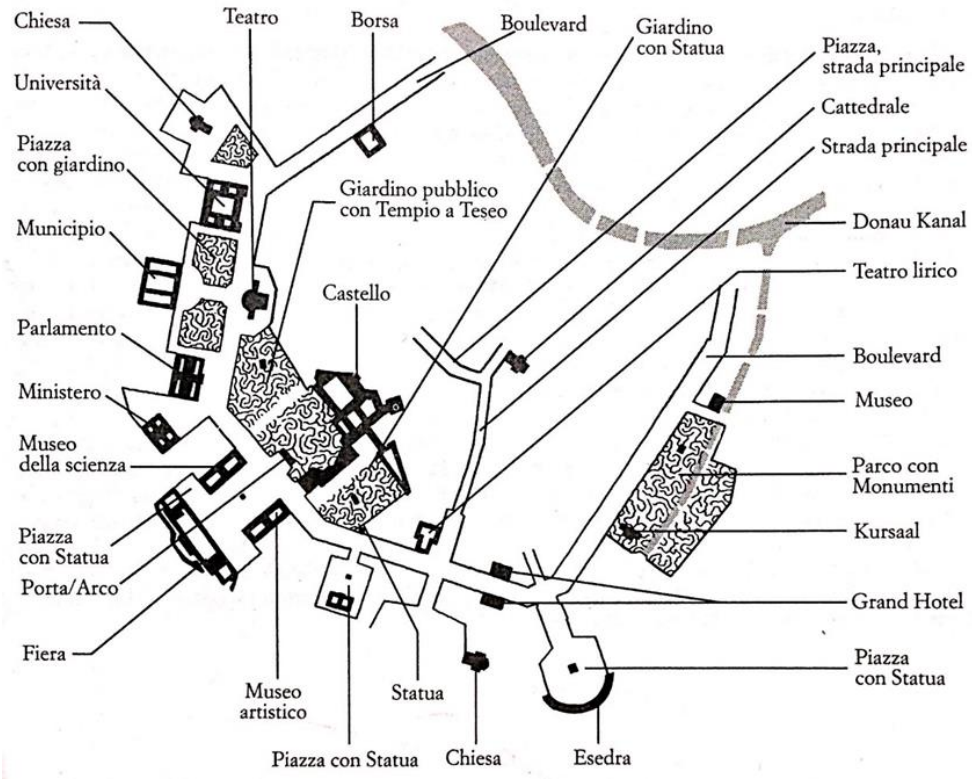


Fig. 55 - Il Ring di Vienna, una delle più famose sequenze di temi collettivi realizzate nelle principali città europee a seguito dell'abbattimento delle mura difensive.
Fonte: (Romano, 1993, p. 165).

È proprio nel momento in cui la città non è più stata in grado di cresce in maniera equilibrata che sono emerse le peggiori differenze. La prima frattura possiamo collocarla già all'epoca della prima rivoluzione industriale, poi nel movimento moderno, nell'espansione del secondo dopoguerra, nel modello americano di città totalizzante che avvolge i nuclei antichi e infine nella città digitale. Non si può collocare la frattura in un momento preciso, ma ciò che possiamo affermare è che da un certo momento si è riconosciuto la città storica come valore da tutelare[277].

1993, p. 149). Questa organizzazione spaziale, andata persa nella città contemporanea, dovrebbe essere riproposta nei piani e nei progetti per la rigenerazione dei contesti urbani.

[277] L'evidente carenza di qualità formale dei quartieri realizzati nel secondo dopoguerra, che ha inciso negativamente anche nel livello di qualità della vita dei suoi abitanti, ben diversa da quella riscontrabile

La città contemporanea, alla quale spesso siamo soliti associare aggettivi negativi come diffusa, frammentata, anonima, deve riscoprire quella "volontà estetica" del passato nel disegnare le forme urbane, riconoscere l'importanza strutturale di alcuni elementi e funzioni urbane come capisaldi dell'organizzazione dello spazio, dai quali ripartire per ricomporre un paesaggio urbano unitario.
Il tema è stato affrontato da una ricerca nazionale[278] che si è proposta di verificare la natura morfogenetica di alcune **funzioni strategiche:**

«la città nasce, cresce, si trasforma per svolgere alcune funzioni strategiche (scambiarsi beni, amministrare la società, gestire il potere, divertirsi, praticare culti, istruirsi, mettersi in relazione), che costituiscono la sua ragion d'essere; attraverso il loro costituirsi in spazio fisico (il municipio, la cattedrale, il mercato, lo stadio, la strada) queste funzioni generano spazio urbano; mettendosi in relazione esse generano la struttura della forma urbana; esse sono (sarebbero) dunque morfogenetiche» (Cappuccitti e Piroddi, 2004, p. 48, 49).

A queste si aggiungono altre funzioni altrettanto determinanti in certi momenti della storia della città (per esempio la residenza o i luoghi di produzione), o quelle che sono addirittura genetiche di alcune aree urbane (il porto, i castelli, le mura difensive, dominanti ambientali), la cui disposizione ha caratterizzato soprattutto la città otto-novecentesca. Si può affermare dunque che «la crisi dissociativa della città contemporanea sia andata di pari passo con la perdita di potere morfogenetico delle funzioni strategiche» (Cappuccitti e Piroddi, 2004, p. 49).
Dunque, i nuovi piani e progetti per la città dovranno prestare più attenzione al sistema di relazioni tra le funzioni e lo spazio urbano. In particolare, il progetto di riqualificazione e di rigenerazione delle aree soggette a maggiore trasformazione, spesso di proprietà pubblica, può aiutare a ricostruire le "sequenze di temi collettivi" definendo nuovi nodi e ridisegnando nuove connessioni. Nei paragrafi successivi si vedrà come alcuni strumenti innovativi per la rigenerazione urbana (in particolare i Masterplan e i Progetti Strategici per lo spazio pubblico), restituiscono centralità al tema della forma urbana per migliorare la qualità degli insediamenti.

6.5.2 La città pubblica come erogatore di servizi

La declinazione di città pubblica come erogatore di servizi si riferisce al sistema di attrezzature e servizi pubblici e di uso pubblico che costituisce, assieme alla trama dei "temi collettivi" e alla rete del verde, un elemento strutturante della città.
La questione richiama a ragionare sull'evoluzione dei concetti di standard urbanistico e di welfare urbano (Box 6) attraverso cui sin dagli anni '60 si è cercato di garantire migliori condizioni di vita per le comunità, e sui principi che dovrebbero regolare la programmazione e la localizzazione degli spazi pubblici e delle funzioni di interesse collettivo nel territorio.

nelle aree storiche, ha portato in auge il valore unico del centro storico fino a considerarlo nel suo insieme come un tema collettivo della città.

[278] Ci si riferisce al progetto di ricerca PRIN (1997- 1999) dal titolo "Morfogenesi dello spazio urbano. Storia, usi, progetto". Il progetto ha impegnato nove unità di ricerca di altrettante sedi universitarie e ha avuto come responsabile nazionale Elio Piroddi.

Box 6
Strumenti di welfare urbano cfr (ISPRA, 2015, p. 24-26)

«Il tema del welfare urbano (…) è oggetto di dibattito in Europa, data la riconosciuta complessità della società contemporanea e l'insorgere di fenomeni di degrado, insicurezza, conflitto, esclusione. Il welfare urbano è entrato nella disciplina urbanistica allorquando è apparso chiaro come la progettazione degli spazi per la socializzazione fosse un fattore chiave non solo per interpretare la storia della città ma anche per promuoverne lo sviluppo. Gli urbanisti hanno perciò definito le questioni poste dalla dimensione fisica delle contemporanee politiche di inclusione sociale con il termine di Welfare o Benessere urbano affidandole ad una capacità progettuale fatta di competenza istituzionale, conoscenza tecnica, fiducia nei processi inclusivi e nel rapporto tra aspetti locale e quadro nazionale, con linee di intervento in grado di incoraggiare la creazione di quelle forme di partenariato pubblico/privato no profit per la cura e tutela del patrimonio comune (…).
A prescindere dai Piani di Protezione Civile che hanno una propria vocazione, la storia recente ha riservato poco ai luoghi collettivi in termini di interesse e risorse, anche per la difficoltà di fornire risposta continuativa a realtà in continua trasformazione e la attuale complessità sociale, con la sua natura plurale ha fatto entrare in crisi strumenti di impostazione centralistica e quantitativa come i Piani di Zona o Piani Regolatori Sociali. Proprio perché i territori restano il luogo dei problemi e delle soluzioni, il modello prescelto sembra diventato quello dei microprogetti attivati dalle comunità, non in deroga con la pianificazione urbanistica vigente, in una logica di rigenerazione civica degli spazi urbani e con funzione pedagogica ed etica per diventare cittadini migliori nella cura del patrimonio comune (…) . Il tema della realizzazione di spazi e attrezzature di interesse collettivo come standard urbanistico è già presente alla fine degli anni '60 del Novecento ed oggi è divenuto centrale, vista la necessità di coniugare la razionalizzazione dell'uso delle risorse fisiche e finanziarie con il raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale che anche l'Europa si è prefissata.
L'argomento, strettamente connesso a quello partecipativo, è entrato a pieno titolo in qualità di indicatore nella ridefinizione del concetto di qualità urbanistica proprio per il suo compito di ricercare soluzioni sostenibili circa i bisogni dei soggetti più fragili delle comunità. **Possiamo sintetizzare che il rapporto tra welfare e urbanistica sta perciò nella individuazione di luoghi e nella progettazione di spazi ove far sviluppare ed interagire pratiche di socialità in grado di saper trasformare in termini qualitativi il nostro habitat.** (…) Anche nella rigenerazione urbana sostenibile si parte dalle esigenze della comunità locale in coerenza con la pianificazione urbana esistente e con l'idea di utilizzare processi partecipativi in grado di interpretare al meglio, in termini di attuazione e di metodo, il recupero funzionale di spazi urbani inutilizzati o sottoutilizzati. In questa pratica urbanistica il cui acronimo è RI.U.SO, i caratteri fondativi tentano una sintesi ed un'interpretazione a tutto tondo della sostenibilità urbana e territoriale, rileggendo il recupero di spazi industriali abbandonati, la valorizzazione ambientale, sociale ed economica di quartieri degradati nell'ordine della riduzione degli impatti, per di più attuati questi ultimi con l'apporto di processi decisionali inclusivi».

a) I nuovi standard e il ruolo del patrimonio pubblico per migliorare l'offerta dei servizi

Il concetto di standard urbanistico, ovvero della dotazione minima di servizi pubblici da garantire in relazione agli abitanti insediati, è stato introdotto nella normativa italiana dal D.M. 1444 del 1968. Il fatto che in un momento di forte crescita delle città la pianificazione urbanistica dovesse destinare in maniera inderogabile una dotazione minima, di aree per l'istruzione, per attrezzature di interesse comune, per spazi pubblici (attrezzati a parco e per il gioco e lo sport) e per parcheggi a tutta la

popolazione insediata rappresentò a suo tempo una grande conquista culturale, sociale, democratica. Ancora oggi si riconosce la forza dei principi e degli obiettivi alla base di questo traguardo, da difendere e, al contempo, da aggiornare in una prospettiva di miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane.
La questione dei "nuovi standard", da diversi anni al centro del dibattito disciplinare, ha richiamato la comunità scientifica (e non solo) a ripensare i contenuti di una legislazione nata per pianificare la città in espansione e a formulare nuove regole per una città prevalentemente da rigenerare[279]. Il mutato quadro sociale, economico e ambientale richiede di integrare i parametri quantitativi (incapaci di cogliere le differenze tra i contesti urbani) con quelli qualitativi:

«(…) la complessità delle nuove forme insediative e la ricchezza delle funzioni urbane impongono di affidare la qualità di un insediamento più alla ricerca di un maggiore equilibrio tra la morfologia urbana e la progettazione/razionalizzazione delle reti, o al ridisegno degli spazi aperti e delle aree dismesse, che non alla individuazione di valori ottimali di densità edilizia, o nemmeno alla prescrizione delle quantità minime da assicurare nella dotazione urbanistica di un insediamento» (D'Onofrio e Talia, 2015, p. 24).

Più precisamente, si potrebbe affermare che è il momento di passare dall'originario concetto di standard a quello di "**dotazioni per la qualità**" delle forme urbane[280]:

«Le nuove dotazioni pubbliche sono le reti ecologiche che ospitano la mobilità lenta e permettono la riproduzione di biodiversità, le opere di bonifica e di difesa dei suoli, i servizi dell'abitare sociale, la produzione energetica, gli spazi che servono per ridurre le isole di calore e quelli da lasciare liberi per gestire le emergenze, quelli che servono per l'aria e l'acqua, per la riforestazione e per l'agricoltura di città»[281].

Nell'ambito di questa ricerca si intende sostenere che il patrimonio immobiliare pubblico, specialmente se inutilizzato, può svolgere un ruolo strategico nel processo di adeguamento delle città ai nuovi stili di vita e nel miglioramento della qualità degli ambienti urbani dal punto di vista della vivibilità, dell'abitabilità e dell'accessibilità. In fase di programmazione, le politiche urbane dovrebbero «considerare gli edifici oggetto di riuso come una rete in grado di garantire servizi pubblici di cui ha bisogno

[279] La crescente attenzione riservata al tema degli standard è evidente anche dal ruolo assegnatogli da alcune leggi urbanistiche regionali all'interno degli strumenti urbanistici generali che assumono la "città pubblica" come fattore determinate per la costruzione dell'assetto urbanistico della città. Tra le principali leggi a riguardo si segnala la L.R. n. 12/2005 della Lombardia che prevede l'elaborazione del Piano dei Servizi come strumento autonomo e facente parte del Piano del Governo del Territorio.
[280] La Giunta regionale ligure ha approvato *Regolamento Regionale 25 Luglio 2017 N.2* per la "Determinazione nei P.U.C. delle dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti e parametri per la fissazione dei limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici, di distanza tra costruzioni e dalle strade, in attuazione dell'art. 34, commi 3, 4 e 6 della l. r. 36/1997 e s.m. e i.". Il provvedimento, entrato in vigore dal 17 agosto 2017, introduce i nuovi standard urbanistici per la redazione dei piani urbanistici comunali. L'obiettivo è quello di garantire la qualità urbanistica degli insediamenti e la loro sostenibilità ambientale puntando più alla "performance" del sistema dei servizi che agli aspetti meramente quantitativi, in coerenza con i nuovi obiettivi della pianificazione nell'epoca dell'"urbanistica della decrescita e della trasformazione" che oltre ad assicurare la realizzazione di servizi elementari (scuole, servizi di quartiere, aree verdi e sportive, parcheggi pubblici), deve gestire la ristrutturazione, la riconversione ed il bilanciamento delle funzioni urbane.
[281] Viviani S. (2016). I nuovi standard - modificare le condizioni di convivenza, migliorare le forme urbane. Urbanistica Informazioni. Link: http://www.urbanisticainformazioni.it/I-nuovi-standard-modificare-le-condizioni-di-convivenza-migliorare-le.html

la città, inserendoli nuovamente in un circuito di normale fruibilità, al fine di ottenere un incremento della qualità dell'abitare» (De Medici, 2010, p. 165).
Infatti, edifici e aree in capo a soggetti pubblici possono risultare estremamente funzionali a migliorare l'offerta di welfare urbano, specialmente laddove risulti difficile reperire gli spazi per garantire gli standard urbanistici (in particolare nelle aree storiche). Inoltre, il riuso (o riciclo)[282] di tali beni, dismessi o sottoutilizzati può contribuire a dare risposta alla domanda di servizi da parte della collettività, in particolare di housing sociale, e a sperimentare l'introduzione di servizi e funzioni innovative richieste da una popolazione sempre più diversificata (Box 7).
La questione del **riuso del patrimonio edilizio esistente per rispondere al bisogno abitativo** è un tema caro alla disciplina urbanistica. Le prime proposte in questo senso si fanno risalire agli anni '60 e '70, in pieno clima riformista, e hanno trovato applicazione nel PEEP per il centro storico di Bologna (1973). Oggi, la disponibilità di un consistente patrimonio di edifici pubblici, unita all'aumento delle persone in stato di povertà e alla crescente domanda di servizi e di alloggio, consente di riformulare la proposta[283] (Mistretta e Ladu, 2014) con la finalità di garantire quel "**diritto alla città**" che secondo Lefebvre (1970) «si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare».
Un importante contributo al riconoscimento del **"diritto alla casa"** è contenuto nella Costituzione europea, che recita:
«Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali» (Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Art.34, comma 3).
Anche se nella Costituzione italiana non si parla di "diritto alla casa", con la legge 244/2007 (finanziaria 2008), l'housing sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, è riconosciuto come standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi sulla base delle modalità stabilite dalle normative regionali[284] (De Matteis, Del Brocco e Figliola, 2014).

---

[282] Da diversi anni si parla di città e territorio come "risorse rinnovabili", e quindi da "riciclare"; in questo senso la ricerca intende guardare al "riciclo" come momento di ri-concettualizzazione e apertura di nuovi cicli di vita (Marini e Santangelo, 2013), più conformi alle necessità del nostro tempo, in un'idea di città come organismo ecologico capace di modificarsi continuamente in un rapporto dinamico e di reciproca relazione con il contesto. Riciclare città diventa una strategia fondamentale che attraversa scale e temi della questione urbana contemporanea: emarginazione economica e sociale, degrado dell'ambiente urbano e naturale, sovraffollamento, criminalità, intolleranza e razzismo, perdita dell'identità locale, divaricazione progressiva tra ricchi e poveri (Secchi, 2013).
[283] La definizione dei "programmi di riuso" della città pubblica dovrebbe partire dall'individuazione dei bisogni espressi dalla comunità; meglio ancora, si potrebbe affermare che le politiche sociali e quelle della casa dovrebbero intersecarsi con le politiche e i programmi per la riqualificazione e la rigenerazione delle città, supportando interventi di welfare urbano oggi quanto mai urgenti considerando i tagli ai fondi nazionali per le politiche sociali e gli effetti generati dalla lunga crisi economica. La crisi economica e i tagli alle politiche sociali hanno fatto si che negli ultimi vent'anni in Italia si sia passati ad un 'Regime di Welfare' più che di 'Welfare State". Se in passato si trattava di un Monopolio Statale, volto a garantire una serie di servizi al cittadino che nel tempo hanno costruito la nostra città pubblica, oggi il welfare si basa su un precario equilibrio tra più soggetti: alla mano pubblica si aggiunge la partecipazione del privato investitore, delle associazioni, fondazioni o dei singoli cittadini. Tuttavia, i servizi offerti dai "nuovi protagonisti dell'assistenza sociale" non possono sostituire quelli pubblici ma piuttosto dovrebbero essere a questi complementari.
[284] Si rimanda all' art. 1, comma 258 della legge 244/2007.
.

Inoltre, appare il caso di ricordare che nell'*Accordo di Partenariato dell'Italia relativo alla programmazione 2014-2020*, tra le azioni previste per ridurre il numero di famiglie in povertà si individua il potenziamento del patrimonio pubblico esistente e il recupero di alloggi di proprietà pubblica per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi, oltre che interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi (cohousing e altre tipologie di abitare assistito) (Obiettivo 9: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione).

Box 7
Il progetto unitario di recupero urbano dell'Ex carcere le Murate (Fig. 56)

Il progetto per il recupero dell'Ex carcere le Murate a Firenze[285] rappresenta uno dei più significativi esempi di riuso di un complesso pubblico in chiave abitativa e non solo. Redatto dal Comune di Firenze e ideato dall'Arch. Renzo Piano per conto dell'UNESCO, il progetto ha riguardato la conversione dell'imponente complesso edilizio in una "cittadella" ospitante un ampio mix di funzioni e aperta alla città, prestando particolare attenzione al rispetto dei suoi caratteri storici e architettonici.

Fig. 56 - Il progetto unitario di recupero urbano dell'Ex carcere le Murate a Firenze, avviato a partire dalla fine degli anni '90.
Fonte: http://www.metra.it/pressroom/architettura/rassegnastampa/ioarchietto1.pdf

[285] Si segnalano alcune pagine del portale del Comune di Firenze dedicate al progetto:
http://www.lemurate.comune.fi.it/lemurate/about/
http://wwwext.comune.fi.it/comune/organi/progetto/prog.htm

Seguendo una logica di stratificazione verticale, al piano terreno sono state insediate funzioni pubbliche, di uso pubblico, commerciali, artigianali e sociali, mentre i piani superiori sono stati destinati a uffici e, soprattutto alle residenze e agli alloggi. Il progetto è stato selezionato tra 50 casi studio di buone pratiche urbane in Europa (Progetti di sviluppo urbano in Europa) finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e finalizzate a migliorare gli standard di vita nelle città. Infatti, come afferma Massa (2011, p. 11), il progetto per il recupero dell'Ex carcere le Murate contiene tutti i requisiti che dovrebbe avere un "progetto di qualità urbana", ovvero: «-l'offerta di nuovi spazi e servizi pubblici e di residenza realmente sociale secondo un mix apprezzato dagli abitanti, che trasforma il complesso da recinto chiuso alla città in una sequenza di spazi (piazze, percorsi, servizi) accessibili e di cerniera tra le parti urbane adiacenti, cosicché gli effetti positivi dell'intervento si riverberano su tutto il quartiere;
-la 'destrutturazione' del complesso e della sua funzione originaria senza distruggerne la forma, né alterare l'equilibrio dei rapporti quantitativi col contesto (senza incidere sul cosiddetto 'carico urbanistico') mediante una serie coordinata di piccoli interventi accurati;
-spazi residenziali e di servizio ben concepiti con un disegno moderno e civile dove è piacevole vivere (...).
-(...) il controllo pubblico dell'intervento, il fatto che il progetto sia interamente pubblico, eseguito dagli uffici comunali, con una consulenza iniziale di Renzo Piano».

Anche nella definizione delle politiche nazionali per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico si è passati da un approccio di natura meramente finanziaria a uno più orientato a promuovere la valorizzazione dei 'beni comuni' in linea con la domanda espressa dai cittadini colpiti dalla crisi, delle tante associazioni promotrici di iniziative sociali e dei giovani imprenditori.
A scala locale invece, nuove forme di compartecipazione nella gestione di edifici e aree di proprietà pubblica sono state introdotte nel "*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*", ideato e realizzato nel 2014 da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, in collaborazione con il Comune di Bologna. Come verrà illustrato nel Capitolo VII, il Regolamento consente l'affidamento in gestione, gratuita o non particolarmente onerosa, alle associazioni di cittadinanza attiva presenti sul territorio, di quei beni in disuso o oggetto di alienazione e per i quali risulta difficile trovare possibili acquirenti. In questi casi, i vantaggi possono essere molteplici se si considera che il bene in quanto riattivato, gestito, eventualmente valorizzato, viene preservato dal processo di degrado e svalutazione, aumenta la sua valenza sociale e fa accrescere il senso di appartenenza e responsabilità da parte dei cittadini che operano attivamente.
In definitiva, le misure e le iniziative a scala europea, nazionale e locale esprimono un reale cambiamento nella gestione del patrimonio pubblico, meno legata alle logiche di mercato e più attenta alle reali esigenze dei territori.

b) Strategie per ripensare l'organizzazione di spazi, servizi e funzioni di interesse collettivo nella città

La declinazione del concetto di città pubblica come rete di servizi e funzioni di interesse collettivo richiama a ragionare anche sulle scelte di tipo programmatico e localizzativo nella città, fondamentali per garantire migliori condizioni di vivibilità e desiderabilità dell'ambiente urbano.
Alla luce della forte dicotomia che si verifica in molte realtà urbane caratterizzate da un centro attrattivo e ricco di attività e una periferia anonima e alle volte privata dei servizi essenziali, i governi locali sono chiamati a definire strategie per ristabilire un'equilibrata offerta di servizi e attività nel territorio urbano, intendendo la città pubblica come una rete in grado di strutturare e servire adeguatamente tutta la città.
Il tema è stato affrontato in alcuni centri urbani a partire dall'analisi del "**potenziale di comunità**", assunto come indicatore della presenza dei servizi nello spazio urbano e del loro livello di accessibilità e fruibilità. Il Comune di Parma ha sperimentato questa metodologia in occasione dell'elaborazione del *Masterplan dei Quartieri*, che ha messo in luce il tessuto di relazioni civiche e il potenziale di offerta espresso dai servizi di vicinato, pubblici e privati, per ciascuno dei quartieri e delle frazioni, evidenziandone i diversi valori e gradi intensità (Fig. 57).

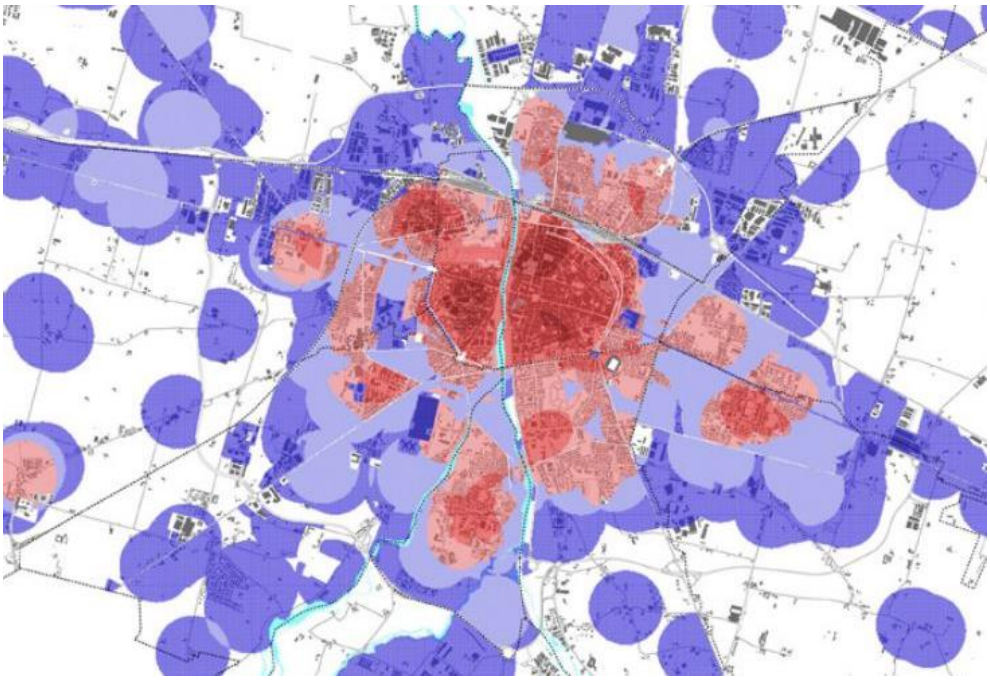


Fig. 57 - Lo studio per il Masterplan dei Quartieri di Parma ha individuato tre soglie di qualità dei servizi: popolazione servita superiore al 50%; popolazione servita compresa tra il 20 e il 50%; popolazione servita inferiore al 20% o servizio inesistente. È emerso che le aree urbane più dense sono caratterizzate da più alto potenziale di comunità.
Fonte: *Il Masterplan dei Quartieri di Parma*
Link http://www.caire.it/previous/upl/parma_quartieri_W.pdf

L'importanza dei contenuti programmatici fa del Masterplan «lo strumento in grado di pianificare le nuove dotazioni di scuole, servizi sociosanitari, impianti sportivi e

culturali e centri di aggregazione sociale in base alla loro dislocazione spazio territoriale, in rapporto a mobilità e fruibilità. Per ripensare spazi di vita e di relazione, per favorire una nuova dimensione di vicinato, per una progettazione condivisa tra amministratori e cittadini che si realizza con scelte coerenti ai bisogni»[286].
Infatti, questo lavoro di analisi, lettura e ascolto delle potenzialità e criticità del territorio è stato propedeutico alla redazione del PSC del Comune di Parma[287]. Partendo dalle linee guida definite dalla fase di studio e progetto preliminare, il nuovo strumento urbanistico elabora una strategia di "decentramento sostenibile" dei servizi, a partire da quelli scolastici, al fine di garantire un maggiore "autocontenimento" dei quartieri e contribuire così a ridurre la domanda di mobilità automobilistica e, di conseguenza, a migliorare le condizioni ambientali della città.

«L'analisi dei potenziali di comunità punta a mettere in luce le componenti territoriali che costituiscono la rete connettiva della comunità nei quartieri, individuando così i capisaldi del riconoscimento identitario degli abitanti e dell'efficace distribuzione dei servizi di vicinato»[288].

La geografia disegnata dai potenziali di comunità, individua i luoghi critici su cui incardinare sul territorio politiche di riqualificazione, densificazione e coesione sociale, ma anche i luoghi in cui mitigare e rimuovere, con le politiche per la mobilità, i fattori che possono indebolire o spezzare le connessioni basilari, le continuità, le condizioni di accessibilità e vivibilità pedonale sui quali si fondano le relazioni di quartiere[289]. Secondo il nuovo PSC, il potenziale di comunità e il rendimento sociale delle aree a servizi può essere rafforzato attraverso la promozione di progetti integrati di vicinato con contenuti di social housing e il potenziamento dei servizi e riqualificazione degli spazi pubblici. In definitiva, il sistema del Welfare e dei 'servizi di prossimità', se pianificato in un'ottica di "quartiere" e di relazioni di comunità, non solo migliorerebbe la qualità della vita dei cittadini ma potrebbe anche generare un **nuovo ordine spaziale nella città**.

6.5.3 La città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile

La declinazione di città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile richiama all'importanza di consolidare, valorizzare e mettere in rete il diversificato patrimonio verde presente nella città all'interno di una dimensione

[286] Il Masterplan dei Quartieri è stato presentato nel 2008.
Link: http://www.comune.parma.it/notizie/comunicato-stampa_2008-11-12_761.aspx
[287] *"Città di Parma. Piano Strategico Strutturale Comunale. Documento Preliminare. Una Green City Equilibrata e Compatta"* (2010).
Link: http://www.caire.it/previous/upl/PARMA2020_DOC_PREL_rid.pdf
http://www.caire.it/previous/upl/PARMA_2020.pdf
[288] "Città di Parma. Piano Strategico Strutturale Comunale. Documento Preliminare. Una Green City Equilibrata e Compatta" - Atlante (2010).
Link:
http://www.pianificazioneterritoriale.comune.parma.it/cgi-bin/allegati/TipoTavole/PSC%20-%20Piano%20Strutturale%20Comunale/Approvazione%20Documento%20Preliminare%20Variante%20Generale%20al%20PSC/la%20dotazione%20di%20servizi%202.pdf
[289] L'analisi tecnica del potenziale di comunità consente di misurare come ogni nuovo intervento, per rispettiva funzionalità, andrebbe a incidere sulla qualità di vita dei cittadini e quali nuove aggregazioni e scambi andrebbe a sollecitare all'interno del quartiere.

programmatica e progettuale più vasta che abbraccia anche le aree periurbane e rurali. Il tema è di estrema attualità se si considera il ruolo strategico che oggi viene attribuito agli spazi verdi dal punto di vista sociale, economico e ambientale.
Più precisamente:

«Il verde urbano é importante perché ha un **ruolo sociale**, riduce il senso di condizionamento mentale imposto dalla vita urbana, offrendo un'opportunità di distensione psicologica, di comunicare in modo migliore con gli altri e con se stessi.
La funzione del verde assume un **ruolo ricreativo** poiché rappresenta spazi per le attività di svago, corsa, gioco.
Ha un **ruolo economico** in quanto garantisce benefici sia di tipo diretto (maggiore valore degli immobili) che indiretto, come quelli derivati dal risparmio energetico, dal controllo microclimatico e per la purificazione dell'aria grazie alla capacità di fissare polveri e gas tossici oltre a quella di liberare ossigeno.
Ha un **ruolo estetico paesaggistico** in quanto valorizza i luoghi della città.
Ha un **ruolo culturale** in quanto aree verdi, parchi, orti sono fondamentali per la conoscenza delle specie vegetali da un punto di vista sia scientifico che didattico» (Fantin, 2013, p. 18).

Tuttavia, questi principi contrastano con quelle realtà urbane dove l'infrastruttura del verde non è più riconoscibile, in parte perché frammentata, in parte a causa dello stato di abbandono o degrado in cui versano le sue componenti, o ancora per via dell'assenza di adeguate dotazioni di spazi verdi pubblici in alcune parti di città[290].
Considerando che la questione è strettamente connessa anche a problemi di natura economica, primo fra tutti la carenza di risorse degli enti locali, è necessario ragionare da un lato su quali elementi del palinsesto urbano possono costituire tasselli strategici per la composizione di una rete ecologica a scala urbana e territoriale, dall'altro sulle nuove possibili forme di gestione degli stessi.
In particolare, la tesi qui sostenuta è che il patrimonio di aree incolte o inutilizzate, siti dismessi o spazi residuali, specie se di proprietà pubblica, rappresenta una importante opportunità per consolidare l'infrastruttura del verde, inventare nuove tipologie e diversificare l'offerta di servizi e funzioni.

a) Le funzioni del verde nella storia

La componente "verde" ha sempre svolto un ruolo funzionale e strutturante nella storia delle città. Tuttavia, nel corso dei secoli il concetto di spazio verde ha registrato una importante evoluzione in riferimento agli stessi obiettivi preposti alla sua realizzazione, dai quali di fatto sono scaturite diverse tipologie, distinguibili dal punto di vista funzionale e conformativo (Mattogno, 2008).
Ecco quindi che se nell'antichità lo spazio verde era essenzialmente legato ad una dimensione sacra, nel corso del Medioevo diventa luogo di meditazione, raccoglimento ma anche di contemplazione e godimento per gli aristocratici proprietari. In effetti, quando la città si sviluppava all'interno della cinta muraria, il verde urbano coincideva essenzialmente con gli spazi privati all'interno di ville, strutture monastiche e residenze nobiliari, oppure con le aree destinate agli orti

[290] Si pensi alle espansioni degli anni '60-'70 e dei decenni successivi che in molti casi hanno prodotto quartieri carenti di servizi dove le aree da destinare a spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e lo sport sono rimaste solo sulla carta.

familiari. È solo nell'Ottocento, il secolo che ha visto l'ascesa della classe borghese e la nascita della "città pubblica" in Europa[291] che gli spazi verdi, intesi come componente igienica e di decoro urbano, vengono aperti alla fruizione collettiva con scopo ricreativo. L'abbattimento delle mura difensive offre l'occasione per la realizzazione dei primi giardini pubblici e di ampi viali alberati, ancora oggi elemento distintivo della città storica.

Un'inversione di tendenza rispetto all'isolato ottocentesco per blocchi edificati contornati da strade si è avuta nel secondo dopoguerra e in particolare sul finire degli anni '60 quando con il DM 1444/1968[292] gli spazi verdi sono diventati uno standard urbanistico. Si realizza di fatto una nuova disposizione alla progettazione urbana che ha modificato i rapporti tra i pieni (edifici) e i vuoti (spazi non edificati) per garantire un equilibrio tra gli indici di fabbricazione fondiaria e le quote di verde minime da garantire (9 mq per abitante/100 mc).

A partire dagli anni '80, la maggiore attenzione per la tutela dell'ambiente e per la qualità urbana degli insediamenti ha contribuito ad assegnare alla componente del verde urbano un ruolo chiave nella pianificazione delle città, sino a divenire uno dei principali indicatori dello sviluppo urbano sostenibile, dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Col tempo infatti, gli obiettivi alla base della realizzazione di spazi verdi sono diventati molto più complessi. Alle funzioni di natura estetica, igienico-sanitaria e ricreativa, volte a garantire più alti livelli di qualità della vita e il benessere dei cittadini, anche attraverso l'offerta di attività ludiche e sportive, si sono aggiunte le priorità della tutela dell'ecosistema urbano, della mitigazione dei rischi generati dai cambiamenti climatici e dall'inquinamento, oltre che quella della sicurezza idrica e alimentare (ISPRA, 2016).

La complessità delle funzioni attribuite agli spazi verdi richiede un nuovo approccio alla pianificazione e progettazione di queste componenti all'interno di una visione di città resiliente. La loro valenza sociale, economica e ambientale è stata ribadita nella Nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite[293] (UN-Habitat, 2017), mentre l'Europa ha promosso le infrastrutture verdi come un elemento strategico per perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle aree urbane. L'infrastruttura verde non si riferisce tanto all'insieme degli elementi verdi, diversamente classificabili,

[291] Il processo di formazione della città pubblica inizia a delinearsi in Europa nel corso del XIX secolo, grazie all'ascesa della classe borghese. Alcuni interventi urbanistici sono ricorrenti nelle diverse realtà urbane: l'abbattimento delle mura di cinta che ostacolano l'espansione, lo sventramento di quartieri vecchi e malsani, la costruzione di edifici simbolo, spazi pubblici, servizi per la collettività e di nuove arterie e boulevards. Le piazze e i viali alberati sono stati i primi spazi pubblici rappresentativi della grande borghesia; le piazze, gli edifici pubblici che su di esse si affacciavano e le strade che li connettevano iniziavano a costituire l'ossatura della "città pubblica", le abitazioni e le botteghe ne costituivano il tessuto.

[292] Il DM 1444/1968 fissa i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. In particolare, stabilisce che per ogni abitante insediato vengano destinati 9,00 mq di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport (art. 3).

[293] «67. We commit ourselves to promoting the creation and maintenance of well-connected and well distributed networks of open, multipurpose, safe, inclusive, accessible, green and quality public spaces, **to improving the resilience of cities** to disasters and climate change, including floods, drought risks and heat waves, to improving food security and nutrition, physical and mental health, and household and ambient air quality, to reducing noise and promoting attractive and liveable cities, human settlements and urban landscapes and to prioritizing the conservation of endemic species» (UN-Habitat, 2017).

all'interno di un determinato contesto urbano e territoriale quanto alla loro caratteristica di costituire una rete continua[294], fondamentale per (EU, 2013):

• Foster a better quality of life and human well-being, for instance by providing a high quality environment in which to live and work.
• Improve biodiversity, for instance by reconnecting isolated nature areas and increasing the mobility of wildlife across the wider landscape.
• Protect us against climate change and other environmental disasters, for instance by alleviating floods, storing carbon or preventing soil erosion.
• Encourage a smarter, more integrated approach to development which ensures that Europe's limited space is utilised in as efficient and coherent a way as possible.

Si tratta di principi e indirizzi dichiarati da importanti documenti internazionali che ribadiscono l'importanza di consolidare e valorizzare l'infrastruttura del verde negli ambienti urbani, in termini quantitativi e qualitativi, aggiungendo nuovi tasselli e diversificandone le funzioni, prestando particolare attenzione a garantirne la continuità, dalla piccola alla grande scala. Gli elementi di connessione possono configurarsi nella fattispecie di viali alberati, percorsi pedonali e ciclabili, a cui possono aggiungersi anche le reti di trasporto pubblico sostenibile. Il tema richiama dunque a ragionare sulle tipologie di spazi verdi esistenti e su quelle aree non ancora classificabili ma da considerarsi strategiche per sperimentare nuove funzioni e modalità d'suo, all'interno di un più generale progetto di rete ecologica.

b) L'infrastruttura del verde. Componenti e tipologie.

Quando si parla di infrastruttura del verde non ci si riferisce soltanto alle note tipologie di verde pubblico[295] (Box 8) quotidianamente fruibili dai cittadini (parchi, giardini, aree sportive), ma ad un complesso sistema che comprende più genericamente tutte le aree verdi libere permeabili, urbane e periurbane, estendendosi alle aree naturali protette e ai siti Natura 2000, sino al territorio agricolo (ISPRA, 2016).
Si tratta di una pluralità di componenti che nel loro insieme forniscono importanti benefici. In particolare, al verde pubblico si attribuisce una funzione prevalentemente ricreativa e rigenerativa, a cui si associa un ruolo memoriale, culturale, ecologico, estetico e paesaggistico in riferimento al verde storico e agli orti botanici, e un ruolo ambientale in riferimento ai boschi urbani. Al contempo, le aree naturali protette e i siti di Natura 2000 (aree tutelate in virtù del loro interesse naturalistico), sebbene spesso non fruibili, assolvono a numerose funzioni ecologiche e sociali. Infatti, oltre a garantire un più alto livello di benessere psicofisico risultano fondamentali per aumentare la resilienza delle città nei

[294] «Green Infrastructure can be broadly defined as a strategically planned network of high quality natural and semi-natural areas with other environmental features, which is designed and managed to deliver a wide range of ecosystem services and protect biodiversity in both rural and urban settings. More specifically GI, being a spatial structure providing benefits from nature to people, aims to enhance nature's ability to deliver multiple valuable ecosystem goods and services, such as clean air or water» (EU, 2013).
[295] Per vede pubblico si intendono le aree o gli spazi gestiti direttamente o indirettamente da enti pubblici.

confronti dei cambiamenti climatici, fornendo importanti servizi ecosistemici[296]. Infine, il territorio agricolo costituisce la risorsa primaria per l'approvvigionamento di cibo, da valorizzare anche attraverso l'istituzione di parchi agricoli (oltre che da tutelare con politiche di governo del territorio volte a limitare il consumo di suolo).

Box 8
Tipologie di verde pubblico cfr (Chiesura e Mirabile, in ISPRA, 2016, p. 222)

Si riportano le tipologie di verde pubblico urbano e periurbano, individuate anche grazie all'attività portata avanti dal Gruppo di Lavoro interistituzionale costituito da ISTAT, ISPRA e altri soggetti (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Istituto Nazionale di Urbanistica e Legambiente) che ha permesso l'attribuzione univoca delle varie aree verdi ad una tipologia specifica. Le tipologie di verde analizzate sono:
«•**Verde storico**: ville, giardini e parchi che abbiano interesse artistico, storico paesaggistico e/oche si distinguono per la loro non comune bellezza (ai sensi del D. Lgs 42/2004 e successive modifiche), ivi compresi gli alberi monumentali;
•**Grandi parchi urbani**: parchi, ville e giardini urbani di grandi dimensioni (superiori agli8.000 m2) non vincolati ai sensi del D. Lgs 42/2004 e s.m.i;
•**Verde attrezzato**: piccoli parchi (di superficie inferiore agli 8.000 m2) e giardini di quartiere con giochi per bambini, aree cani, panchine, ecc., destinate alla fruizione da parte dei cittadini;
•**Aree di arredo urbano**: aree verdi create a fini estetici e/o funzionali (aiuole, piste ciclabili, rotonde, verde spartitraffico e comunque pertinente alla viabilità, ecc.);
•**Forestazione urbana**: aree precedentemente libere ed incolte che per estensione e ubicazione risultano adatte all'impianto di essenze arboree e al consolidamento di boschi a sviluppo naturale in ambito urbano;
•**Giardini scolastici**: aree verdi e giardini di pertinenza delle scuole;
•**Orti urbani**: piccoli appezzamenti di terra di proprietà comunale da adibire alla coltivazione ad uso domestico, impianto di orti e giardinaggio ricreativo, assegnati in comodato ai cittadini richiedenti;
•**Aree sportive pubbliche all'aperto**: aree all'aperto a servizio ludico ricreativo adibite a campi sportivi, piscine, campi polivalenti, aule verdi ecc.;
•**Aree boschive**: aree boscate di superficie superiore ai 5.000 m2 non ricadenti in aree naturali protette;
•**Verde incolto**: aree verdi in ambito urbano non soggette a coltivazioni od altre attività agricole, per le quali la vegetazione spontanea non è soggetta a manutenzioni programmate e controllo;
•**Altro**: include le classi residuali di verde quali orti botanici, giardini zoologici e cimiteri».

All'interno di questo sistema, ai fini della realizzazione del progetto di infrastruttura verde è importante ragionare su quelle aree non edificate che possono offrire un'importante occasione per sperimentare nuove tipologie di verde, differenti per funzione, conformazione e modalità di gestione. Tali risorse possono configurarsi nella fattispecie di spazi residuali, aree incolte, aree dismesse (brownfields), in

[296] Ci si riferisce alla capacità di tutelare la biodiversità, mitigare le isole di calore urbano, catturare CO2, gestire le risorse idriche e garantire la permeabilità dei suoli.

prevalenza di proprietà pubbliche, da rigenerare nell'ottica di garantire nuova offerta per la collettività, arricchire la composizione del tessuto edificato e nello stesso tempo migliorare l'ecosistema. A questi si aggiungono tutti quegli spazi aperti di pertinenza di edifici o complessi pubblici dismessi o in fase di dismissione che, opportunamente riqualificati in chiave sostenibile, possono contribuire ad aumentare la dotazione di verde (sportivo, ricreativo) e a migliorare il sistema di connessioni verdi in ambito urbano. A tal proposito, come verrà approfondito nel Capitolo VIII, il Piano particolareggiato del Centro storico di Cagliari ha definito le linee guida per il progetto di ambiti urbani aventi tali caratteristiche e considerati una risorsa strategica per la realizzazione di un grande Parco urbano storico. Inoltre, ha definito un progetto di rete ecologica esteso ad alcune aree produttive dismesse localizzate ai margini della città antica al fine di garantirne un sistema di relazioni verdi tra le diverse parti di città.
Entrando nel merito delle nuove tipologie di spazi verdi che possono svilupparsi nelle aree incolte della città contemporanea, tra le più ricorrenti e di successo vi è quella degli orti urbani. La loro realizzazione prevede la partecipazione attiva dei cittadini nella gestione di aree già destinate a verde e non utilizzate, oppure appezzamenti marginali delle periferie urbane, per dare vita a una microeconomia agricola che diventa strumento di socializzazione e di mediazione ambientale (Mistretta, Garau e Pintus, 2014):

«gli orti urbani sono uno spazio pubblico unico per incontrarsi e socializzare. Molti orti rendono disponibili sculture, dipinti murali, musica, teatro, danze e poesia, spazi d'arte no profit impagabili. In una città che isola sempre più i suoi abitanti, gli orti sono tra i pochi spazi rimasti in cui la gente potrà scendere i ristretti limiti demografici per fondersi in una causa comune […]» (Viale, 2013, p. 134).

Gli orti urbani possono essere di ampia dimensione, contornati da ampi condomini, oppure di piccola dimensione, contigui a edifici residenziali di bassa densità. La gestione di queste aree deve essere regolamentata attraverso apposita convenzione pubblico-privato. In ogni caso, prescindendo dall'appartenenza delle aree, soprattutto se di proprietà comunale, diventa indispensabile che gli abitanti in esse confluenti, e più direttamente interessati, mostrino un interesse specifico per una destinazione d'uso collettivo e per le necessarie opere di realizzazione, gestione, manutenzione e uso che una rappresentanza legale di cittadini dovrà garantire per un tempo da stabilire attraverso apposito atto con l'amministrazione pubblica proprietaria del suolo.
Oltre agli orti urbani, da considerarsi una tipologia di verde oramai ampiamente diffusa in tutto il mondo, a partire dagli anni '80 la dismissione di aree industriali e di buona parte delle grandi infrastrutture e che hanno costruito la città ottocentesca e della prima metà del 900, ormai divenute obsolete (fabbriche, scali merci, ortomercati, carceri, macelli) ha inaugurato una lunga fase di conversione dei complessi edilizi e dei loro spazi aperti pertinenziali in parchi tematici e multifunzionali (Box 9).

Box 9
Il progetto del *Parc de la Villette*

Il *Parc de la Villette* rappresenta uno dei più importanti progetti di rigenerazione urbana degli ultimi decenni. La sua realizzazione venne decisa quando il 23 novembre del 1983 il Consiglio Comunale approvò il piano per *l'aménagement de l'est de Paris*, una grande operazione di trasformazione urbana incentrata sulla conversione e riqualificazione delle aree dismesse presenti nella città, tra cui quella del vecchio mattatoio parigino.
Nello stesso anno fu bandito il concorso internazionale per il progetto, vinto dall'architetto svizzero Bernard Tshumi. Inaugurato nel 1991, il Parco *Parc de la Villette* rappresenta un nuovo modello di parco urbano del XXI secolo incentrato sui principi di pluralismo (culturale e funzionale) e di innovazione (Fig. 58).

Fig. 58 - Vista dall'alto del *Parc de la Villette*. In primo piano la *Cité de la musique* e la *Grande Halle*; in fondo la *Geode* e la *Cité des sciences et de l'industrie.*
Fonte: Rielaborazione immagini dal portale del Parco.
Link: https://lavillette.com/en/

Infatti, su una superficie di circa 55 ettari convivono:
-La *Cité des sciences et de l'industrie* (tra i più grande museo della scienza in Europa);
-La *Philharmonie de Paris* (Filarmonica di Parigi - una sala da concerto sinfonico con 2.400 posti a sedere);
-La *Geode* (sala di proiezione semisferica);
-La *Cité de la musique* (museo di strumenti musicali con una sala da concerto e sede del Conservatorio);
-Il Cinema all'aperto;
-Il *Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris* (Conservatorio nazionale superiore di musica e di danza di Parigi);

-Lo *Zénith* di Parigi (Arena con 6300 posti a sedere che ospita concerti);
-La *Grande Halle* (spazio dedicato a fiere ed eventi);
-Teatro Paris-Villette;
-Il *Cinaxe* (Sala cinematografica);
-Un centro equestre;
-La *Bicyclette ensevelie* ("La bicicletta seppellita", una scultura monumentale di Claes Oldenburg e Coosje Van Bruggen);
-Giardini paesaggistici (con piante provenienti da tutto il mondo) e tematici (con innovative opere e installazioni e aree destinate ai bambini, come il *Jardin du Dragon* e il *Jardin de Bambou*).

Ancora oggi la presenza di aree produttive o infrastrutture pubbliche dismissione[297] appare estremamente funzionale non solo al potenziamento in termini quantitativi e qualitativi della componente del verde in ambito urbano, attraverso la sperimentazione e l'offerta di nuove tipologie di spazi, ma anche alla connessione dei tasselli esistenti. L'operazione di "ricucitura" dei frammenti, alla quale concorrono anche i viali alberati e i percorsi per la mobilità pedonale e ciclabile, è fondamentale affinché l'infrastruttura del verde possa essere riconoscibile e dunque possa continuare a svolgere un ruolo strutturante delle città e dei territori.
Il tema appare ricorrente nei piani urbanistici più recenti e, come verrà illustrato nel paragrafo a seguire, costituisce obiettivo prioritario di alcuni Strumenti strategici che si stanno affermando in Italia per rigenerare la "città pubblica".

6.6 Strumenti strategici per rigenerare la "Città Pubblica"

Restituire funzionalità ai tanti beni dismessi presenti nelle nostre città, appartenenti allo Stato e ai diversi enti e istituzioni pubbliche, appare un'impresa ardua, come dimostrano i dati relativi alla gestione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia (MEF, 2015).
A ostacolare una corretta valorizzazione e gestione dell'attivo patrimoniale hanno concorso non soltanto la crisi economica dell'ultimo decennio e la conseguente contrazione delle risorse pubbliche e degli investimenti privati, ma anche problemi strutturali dell'amministrazione dello Stato e della politica italiana. Tra le principali criticità si segnalano: la scarsa conoscenza dei beni di proprietà dello Stato e degli altri enti e organismi pubblici; la ridondanza e la difficile applicazione di un quadro normativo costruito su orientamenti politici spesso contrastanti; l'assenza di una chiara strategia nazionale di gestione nel lungo periodo, nonostante questo asset sia considerato da più parti fondamentale per la tenuta del Paese (Gaeta e Savoldi, 2013).
Sulla base di queste considerazioni, nel 2013 la Società italiana degli urbanisti (SIU) ha redatto un importante documento dal titolo "Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico" (Gaeta e Savoldi, 2013), che individua quattro azioni strategiche per promuovere una efficace gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia (Gaeta e Savoldi, 2013, p. 5):

«*a)* colmare il deficit conoscitivo del patrimonio pubblico come indispensabile premessa a qualunque azione;
b) consolidare e rendere organico un quadro normativo non esente da contraddizioni e ridondanze;

[297] La dismissione delle grandi infrastrutture dell'Ottocento è una questione ancora oggi molto attuale e che riguarda tutte le città del mondo da Shanghai a Londra.

c) coniugare l'azione di tutela e di valorizzazione dei beni con la promozione dello sviluppo locale;
d) non alienare il patrimonio pubblico se ciò non è inevitabile».

Andando con ordine, la conoscenza fisica, giuridica e di contesto dei beni immobili pubblici ha rappresentato da sempre una questione complessa e delicata in Italia. La difficoltà nel reperire e organizzare in maniera sistemica non solo i dati relativi alle caratteristiche intrinseche del bene ma anche le informazioni sulle relazioni che questo instaura con il contesto di riferimento ha accomunato per lungo tempo le amministrazioni centrali e locali.
La vera svolta si è avuta con l'istituzione dell'Agenzia del Demanio sul finire degli anni '90, alla quale è stato chiesto un grande sforzo conoscitivo per coordinare l'operazione di ricognizione dei beni e al contempo promuoverne la valorizzazione. Tra le più importanti iniziative a livello centrale si annoverano il Sistema Informativo Generale del Catalogo (SIGEC), disponibile anche nell'interfaccia web (SIGECweb), esito dell'iniziativa avviata dal MiBAC per unificare e ottimizzare il processo di catalogazione del patrimonio culturale, ma anche il progetto "Patrimonio della P.A."[298], avviato dal Dipartimento del Tesoro nel febbraio 2010 con l'obiettivo di ottenere un quadro conoscitivo completo, analitico, sistematico e aggiornato delle componenti dell'attivo patrimoniale. Il progetto coinvolge circa 11.000 Amministrazioni pubbliche, centrali e locali, chiamate a comunicare annualmente i dati sui beni immobili pubblici (fabbricati e terreni) detenuti o utilizzati mediante l'applicativo Immobili del Portale Tesoro. Le informazioni sono raccolte in maniera sistemica nella banca dati del Dipartimento del Tesoro[299], uno strumento informativo unico a livello nazionale per indagare le caratteristiche e l'utilizzo del patrimonio e individuare misure di valorizzazione e di gestione più efficiente. Tuttavia, sebbene l'obiettivo fosse quello di pubblicare annualmente il censimento dei beni immobili pubblici, il Rapporto più aggiornato risale al 2015 (MEF, 2015) e i risultati non sembrano per nulla confortanti, specie per quanto concerne i cespiti inutilizzati[300].
A livello locale invece, persiste un certo deficit conoscitivo. Sono ancora tante le amministrazioni che non conoscono tutti i beni di loro proprietà e, qualora in possesso di informazioni, queste non sono così precise da consentire la definizione di politiche e progetti di valorizzazione e oltretutto non sono organizzate in maniera tale da poter essere condivise e aggiornate.
Uno degli strumenti più frequentemente utilizzati a livello locale è la "Tavola delle proprietà pubbliche", ossia la mappa degli edifici e delle aree pubbliche presenti sul territorio comunale. Si tratta di un elaborato spesso costitutivo del piano urbanistico, un documento di natura puramente ricognitiva, quasi mai strategica per via del tipo di informazioni offerte, che non consentono di sviluppare politiche di valorizzazione nel lungo periodo.

[298] Il Progetto Patrimonio della PA è stato avviato nel corso del 2010 ai sensi dell'art. 2, comma 222, della Legge 191/2009.
Fonte:
http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/censimento_immobili_pubblici/
[299] Le informazioni sono rilevate, per i fabbricati e per i terreni, a livello di unità catastale e riguardano: dati anagrafici, proprietà e utilizzo, caratteristiche immobiliari.
[300] L'argomento è stato affrontato anche nell'articolo di Stefano Feltri su "Il fatto quotidiano" dell'11 agosto 2018.
Link: https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/spreco-di-stato-12-miliardi-di-patrimonio-inutilizzato/

È chiaro dunque che i Comuni, a cui è demandata la pianificazione e la gestione del territorio, dovrebbero aggiornare la propria strumentazione tecnica per effettuare un'attenta ricognizione dei beni e reperire e organizzare all'interno di appositi sistemi informativi territoriali (SIT) i dati relativi allo stato manutentivo degli immobili, alla presenza di eventuali vincoli e servitù, ai costi di gestione e al valore economico[301]. Si tratta di dati fondamentali per impostare qualsiasi progetto di gestione, sia esso finalizzato a preservare, utilizzare, valorizzare, oppure a dismettere un bene immobile, attraverso il confronto con i soggetti pubblici direttamente coinvolti e, nei casi più maturi, con la cittadinanza.

Per quanto concerne invece la complessità del quadro normativo in materia, è chiaro che la questione debba essere ricondotta ai diversi orientamenti politici che si sono susseguiti, se non addirittura sovrapposti nel corso degli anni.
Più recentemente, l'attività condotta dall'Agenzia del Demanio ha consentito di passare da un iniziale approccio di natura meramente economica e finanziaria alla gestione dei beni, considerati quasi come "gioielli di famiglia" (Settis, 2007) da immettere sul mercato per risanare il bilancio dello Stato, a orientamenti politici più sostenibili, attenti a riconoscere nel patrimonio pubblico una straordinaria risorsa per lo sviluppo dei territori (Gaeta e Savoldi, 2013; Falanga, Cuzzola e Nasso, 2013; Micelli e Mangialardo, 2016). In effetti, alcuni dei provvedimenti più significativi della produzione legislativa in materia hanno introdotto importanti elementi di innovazione che ancora oggi rappresentano la base per lo sviluppo di iniziative di valorizzazione integrata dell'asset pubblico. Pare affermarsi la consapevolezza che una efficace gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico richieda un approccio integrato capace di coniugare le istanze di tutela dei beni, di produttività economica e di sviluppo sociale. Infatti, il prezioso asset pubblico costituisce una straordinaria risorsa per promuovere nuovi modelli di sviluppo sostenibili fondati sulla cultura, sulla conoscenza, sull'innovazione, e sui valori identitari dei territori e delle loro comunità, capaci di accompagnare il processo di ristrutturazione economica delle città postindustriali. Tale impostazione richiama a mettere da parte la politica di natura emergenziale che ha causato la vendita all'asta (se non addirittura la svendita) e l'alienazione dei beni in maniera puntuale, senza valutare la capacità di queste operazioni immobiliari di generare ricadute positive nel lungo periodo. Recenti orientamenti disciplinari indicano adottare un approccio progettuale e territoriale (*project-oriented e place-based*) alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, specie se di interesse culturale (Ponzini, 2015), e di integrare l'istanza della valorizzazione dei beni all'interno di una chiara visione di sviluppo futuro della città e del territorio, fondata sul riconoscimento delle risorse, dei valori identitari e di tutte quelle potenzialità, alle volte inespresse, che potrebbero costituire i veri elementi discriminanti nella competizione globale[302] (Baiardi, 2010). Più precisamente, si afferma che:

[301] Si segnala inoltre che la scarsa conoscenza sul valore di mercato reale dell'asset pubblico ha causato anche la svendita di beni di particolare pregio, localizzati in aree strategiche della città.
[302] A tal riguardo, la disciplina del marketing urbano-territoriale può essere di grande supporto nell'elaborazione di strategie di rivitalizzazione urbana. Essa si basa sulla comprensione del sistema di segni e valori insiti in un determinato contesto urbano o territoriale che ne rappresentano "l'offerta tipica", ovvero l'elemento distintivo nello scenario nazionale e globale. A partire da una attenta analisi dei punti di forza dei luoghi e della domanda al contorno, le strategie di marketing urbano-territoriale consentono di formulare la proposta di valorizzazione più idonea e di promuoverla e venderla sul mercato internazionale (Baiardi, 2010).

«(…) **idea di città e di territorio e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono un "unicum" concettuale.** Una buona idea di città e di territorio includerà certamente un'utile valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e, viceversa, una buona azione di valorizzazione è certamente parte di una coerente idea di città. Sono due processi osmotici e dispensatori di energie positive per lo sviluppo sociale ed economico» (Ferracuti, 2015, p. 18).

Sebbene l'Unione Europea abbia espresso una chiara idea di città futura, in termini di principi, obiettivi e valori[303] (EU, 2011), le amministrazioni ai diversi livelli di governo dovrebbero declinare queste linee di indirizzo in riferimento ai rispettivi contesti. Chiaramente, questo percorso di analisi, lettura e interpretazione del territorio per comprendere quali siano effettivamente i punti di forza su cui investire dovrebbe configurarsi come un momento di confronto e collaborazione tra istituzioni, operatori privati, cittadini e, nelle forme più mature, professionisti nel settore del Real Estate[304].
È su questa linea che dovrebbe proseguire la formulazione di nuove proposte per coniugare la tutela e la valorizzazione del ricco e diversificato patrimonio immobiliare pubblico nel nostro Paese, andando oltre quelle posizioni politiche che considerano la vendita di questo asset la miglior soluzione per sanare il debito dello Stato. Infatti, bisogna sempre ricordare che questi beni rappresentano:

«1) un presidio del territorio, in quanto condizioni per la stabilità e la capillarità dei servizi forniti alla cittadinanza e al sistema delle imprese;
2) un fattore di organizzazione del mercato immobiliare, in quanto contribuiscono a proteggere la domanda non solvibile;
3) testimonianza e memoria culturale della nazione; 4) sono una garanzia ipotecaria e infine
5) possono costituire una fonte di reddito se gestiti efficacemente oppure sostituire altre forme di spesa sociale» (Gaeta e Savoldi, 2013, p. 40).

Prima ancora di alienare, si dovrebbe verificare la possibile valenza pubblica e sociale del bene, attraverso attente analisi della domanda di contesto, all'interno di una visione sistemica di sviluppo nel lungo periodo. Il riuso dei beni per finalità di interesse collettivo potrebbe generare effetti moltiplicatori e attivare più complessi processi di rigenerazione urbana. A questo proposito, il riuso temporaneo dei beni immobili pubblici, sulla base di determinati accordi di collaborazione con la cittadinanza attiva, potrebbe costituire una valida alternativa all'alienazione. Come discusso nel Capitolo VII, si tratta di un tema di grande interesse e sperimentazione al quale pare doveroso dedicare maggiore attenzione nel prossimo futuro al fine di trasformare queste innovative forme di riuso in ordinarie pratiche di rigenerazione urbana.

---

[303] « In terms of aims, objectives and values, there is a shared vision of the European city of tomorrow as:
● a place of advanced social progress with a high degree of social cohesion, socially-balanced housing as well as social, health and 'education for all' services;
● a platform for democracy, cultural dialogue and diversity;
● a place of green, ecological or environmental regeneration;
● a place of attraction and an engine of economic growth» (EU, 2011, p. VI).

[304] Non a caso le città che in Europa e più in generale nel Mondo Occidentale si sono distinte come motori di sviluppo urbano sulla scena internazionale hanno potuto vantare una grande capacità di *city management* e di marketing (Baiardi, 2010).

I recenti avanzamenti disciplinari qui discussi hanno introdotto nuovi approcci anche a livello locale, dove negli ultimi anni numerose amministrazioni hanno provveduto a elaborare innovativi strumenti per gestire e coordinare politiche e progetti di recupero e rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, interpretato attraverso la più ampia accezione di "città pubblica".
Le ragioni devono essere ricercate negli effetti generati dalle complesse dinamiche urbane, fra cui il fenomeno della dismissione assume un peso rilevante, e che fanno della città contemporanea una realtà in continua trasformazione, fortemente diversificata e frammentata.
All'interno di questo quadro è maturata l'esigenza di ricorrere a una revisione dei metodi di pianificazione tradizionale in favore della sperimentazione di nuovi strumenti urbanistici atti a guidare in maniera integrata le trasformazioni del palinsesto urbano, sulla base di una chiara visione di insieme, strategica e incrementale, che restituisca centralità alla dimensione pubblica e sociale dello spazio urbano per troppo tempo tralasciata dalle politiche di zonizzazione e dai processi di urbanizzazione anonima e alle volte incontrollata.
L'importanza attribuita alla dimensione della qualità degli insediamenti, oltre ad assumere la rigenerazione come obiettivo primario delle politiche urbane ha portato le amministrazioni locali a elaborare nuovi strumenti attraverso cui:

-definire una chiara strategia di sviluppo per la città, basata sul riconoscimento e la valorizzazione dei caratteri identitari (invarianti ambientali e culturali) e delle potenzialità inespresse;
-programmare e coordinare le politiche di rigenerazione urbana per migliorare la qualità architettonica e urbanistica dei contesti urbani, restituendo centralità al patrimonio pubblico come espressione di identità;
-definire efficaci modalità di gestione delle componenti dello spazio urbano, specialmente in un momento di crisi economica che richiede ai governi locali di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche;
-promuovere forme di partecipazione al fine di garantire una più ampia condivisione delle scelte.

Oltre che per i contenuti, essi si distinguono per il diverso rapporto che instaurano con gli strumenti urbanistici previsti dalla legislazione nazionale e regionale. Infatti, alcuni risultano essere propedeutici alla definizione del piano, altri ne integrano i contenuti teorici e operativi fornendo un contributo di conoscenza e progettualità in una dimensione allargata nel tempo e nello spazio, altri ancora vengono redatti in maniera indipendente anche se con finalità coerenti.
Tra gli strumenti che negli ultimi anni si sono affacciati nella pratica pianificatoria e di governo della città vi sono *Carte, Masterplan e Progetti Strategici* incentrati prevalentemente sulla città pubblica, sino a veri e propri *Programmi per la gestione e manutenzione dello spazio pubblico.* Ne sono l'oggetto piccole realtà locali, come la città di Schio, ma anche contesti più complessi come quello metropolitano di Roma, che gode di un patrimonio pubblico straordinario e fuori misura rispetto a tutte le città del modo, nella fattispecie di monumenti, aree verdi, piazze, strade e valori ambientali.
Andando con ordine, la "**Carta delle proprietà pubbliche**", ovvero il censimento quanto più possibile esaustivo dei beni (edifici e aree) di proprietà del Demanio e dei diversi enti e istituzioni, si configura come uno strumento fondamentale per le amministrazioni locali, prima di tutto dal punto di vista conoscitivo. Infatti, la Carta

consente di avere piena consapevolezza sia della dimensione e della massa critica del patrimonio pubblico presente nel territorio, sia delle sue principali caratteristiche, fornendo quel quadro di insieme necessario per operare una gerarchia di tutti gli elementi e evidenziarne le potenzialità di rigenerazione. Questo apparato conoscitivo costituisce senza dubbio la base per elaborare qualsiasi strategia di valorizzazione del patrimonio pubblico e più complesse operazioni di riqualificazione e rigenerazione urbana, tanto più urgenti dinanzi alle frequenti dismissioni che investono le aree urbane e l'impellente istanza di adottare modelli di sviluppo sostenibili basati sul recupero dell'esistente. Si pensi alla città di Parigi che nel 2014 ha lanciato il bando internazionale "*Reinventing Paris*" per rigenerare 23 prestigiosi siti (edifici e aree) di proprietà pubblica nel cuore della città, richiamando operatori privati a presentare proposte innovative di riuso e rifunzionalizzazione, sulla base di criteri stabiliti dalla municipalità[305] (Cottino, 2017). Una piattaforma web appositamente costruita per l'iniziativa ha consentito di visualizzare su una mappa tutti i siti interessati dal programma, per ognuno dei quali è stata predisposta una scheda informativa con le indicazioni fondamentali per lo sviluppo dei progetti. Tale strumento ha rappresentato un utile supporto per garantire l'accessibilità dei dati a un pubblico di progettisti, investitori, artisti e designer di scala internazionale.
Ma ancora, la carta della città pubblica, se supportata da un sistema informativo territoriale che organizza le informazioni sui beni in maniera efficace e consente un flusso bidirezionale dei dati dalla pubblica amministrazione al cittadino (web mapping) può rappresentare anche uno strumento di supporto per garantire il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali in merito al futuro dei beni immobili pubblici in disuso per i quali, specie se di valore identitario, i cittadini si sentono direttamente coinvolti[306].
Per le ragioni sin qui esposte, si ritiene che la Carta delle proprietà pubbliche, in quanto strumento prima di tutto conoscitivo, oltre che potenzialmente programmatico e partecipativo (Ladu, 2018), debba divenire nell'immediato futuro «**un documento doveroso (meglio, obbligatorio) del piano urbanistico**» (Manzo, 2015, p. 76). Una delle più recenti e significative esperienze di implementazione di questo strumento è la *Carta della Città Pubblica* per Roma Capitale, approfondita nel successivo paragrafo.

[305] Il programma si è proposto di incrementare l'offerta di alloggi sociali, all'interno di proposte di rigenerazione urbana che prevedano anche altre tipologie di funzioni (funzioni complementari). Al fine di perseguire questo obiettivo, il bando è stato rivolto a comunità di progetto, ovvero a team multidisciplinari capaci di gestire in maniera comprensiva tutti gli aspetti e le fasi dell'intervento proposto. I vincitori della selezione non sono stati tanto i gruppi che hanno avanzato le migliori proposte dal punto di vista economico, quanto quelli che hanno saputo interpretare gli obiettivi della municipalità, che si sono dimostrati capaci di perseguirli con proprie risorse e mediante la stipula di convenzioni per le funzioni insediabili (Cottino, 2017). Dal successo di questo programma ha preso le mosse l'iniziativa *Reinventing Cities*, il bando internazionale lanciato dalla rete di città C40 che prevede l'alienazione di siti inutilizzati o in stato di degrado da destinare a progetti di rigenerazione urbana e ambientale, nel rispetto dei principi di sostenibilità e resilienza. Questa tipologia di bando appare sempre più strategica anche per l'Italia che, in una condizione di crisi del mercato edilizio, deve necessariamente ricercare nuove risorse e capitali da operatori privati su scala internazionale.

[306] I nuovi e potenti strumenti dell'ITC, specie in riferimento ai metodi e alle tecnologie per il trattamento dell'informazione spaziale che afferisce al Geographic Information System (GIS), possono offrire un importante supporto alla pratica urbanistica e di governo del territorio nell'ottica di aggiornare il processo di piano, tradizionalmente di tipo top-down, promuovendone forme più partecipative e collaborative (Campagna, 2004). Le nuove tecnologie dell'informazione spaziale consentono agli stessi cittadini di costruire mappe tematiche relative per esempio alla presenza di spazi sottoutilizzati o abbandono nella città, così come da tempo sostenuto dall'associazione milanese Temporiuso.

A differenza della Carta delle proprietà pubbliche, che fornisce fondamentalmente un quadro conoscitivo propedeutico alle decisioni, il **Masterpla**n e i **Progetti strategici per la città pubblica** si caratterizzano per i contenuti strategici, programmatici e progettuali. Il masterplan ha assunto un ruolo fondamentale nell'evoluzione della disciplina urbanistica. Si tratta di un elaborato di carattere programmatorio e di indirizzo che, seppur nato in ambito economico, viene utilizzato frequentemente anche nella pratica pianificatoria in quanto ritenuto capace di rappresentare e comunicare la visione strategica e l'approccio integrato necessario per definire le politiche urbane. A differenza del piano urbanistico, il masterplan si propone come un efficace strumento di studio e ascolto attraverso il quale conoscere, esplorare, descrivere e comunicare ai decisori politici e alla comunità punti di forza e di debolezza, opportunità e idee di un determinato contesto urbano o territoriale (Ardielli, 2013). Inoltre, in linea con l'importanza oggi attribuita al tema della qualità estetica, ambientale e sociale degli insediamenti, esso mostra particolare sensibilità nei riguardi dello spazio pubblico e della morfologia urbana, componenti non sempre considerate nei piani urbanistici del passato.
La tesi approfondisce i masterplan elaborati da due città venete, Schio e Vicenza, entrambi propedeutici all'elaborazione dello strumento urbanistico generale, a dimostrazione della natura prevalentemente strategica e programmatica dei suoi contenuti. I due masterplan affidano alla città pubblica un importante ruolo all'interno degli obiettivi di rigenerazione e sviluppo sostenibile della città.
Sulla stessa linea del Masterplan si inseriscono i Progetti Strategici riferiti a parti di città, prevalentemente di proprietà pubblica o di uso pubblico, la cui rigenerazione assume un ruolo chiave nella costruzione dell'idea e dell'immagine di città futura.
A partire da un'analisi delle criticità, dal riconoscimento delle potenzialità, alle volte inespresse, e degli elementi caratterizzanti il singolo ambito e le sue relazioni con il contesto, tali strumenti definiscono obiettivi e le linee guida per il progetto. Anche la città di Cagliari, in occasione dell'elaborazione del Piano particolareggiato del cento storico (PPCS), ha scelto di sviluppare Progetti Strategici per lo spazio pubblico in chiave ambientale e culturale; Programmi Tematici per la valorizzazione di alcuni tra i più importanti complessi pubblici della città, dismessi o potenzialmente dismissibili; infine progetti per favorire la mobilità sostenibile.
L'argomento verrà ripreso nel capitolo finale in quanto costituisce un caso applicativo dell'esperienza di ricerca dottorale.
Infine, altra tipologia di strumenti che diverse amministrazioni hanno provveduto a sviluppare è quella dei **Programmi per la gestione e la manutenzione dello spazio urbano**, con particolare riferimento allo spazio pubblico della città storica. Quello della "gestione e manutenzione" è un tema che ha acquisito importanza primaria nelle politiche di governo della città. Tra i primi a parlarne in Italia fu Bruno Gabrielli, al quale si riconosce il merito di averlo introdotto nel dibattito dell'ANCSA sulla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici e di averlo applicato con convinzione e perseveranza nel corso della sua esperienza politica e amministrativa a Genova[307] (Storchi, 2014; Gastaldi, 2015).

[307] Gabrielli fu assessore del Comune di Genova dal 1997 al 2007, ovvero in entrambe le giunte presiedute da Giuseppe Pericu. Nel corso del primo mandato gli vennero affidate le deleghe all'"Urbanistica e al Centro storico", mentre nel secondo ciclo amministrativo divenne responsabile per la "Qualità urbana e le Politiche culturali". Gabrielli più volte definì il complesso programma di interventi messi in atto a Genova nel corso del suo mandato come una "grande manutenzione urbana", all'interno della quale la riqualificazione dello spazio pubblico ha avuto un ruolo centrale. Secondo Gabrielli i tempi erano maturi per inaugurare una nuova stagione operativa incentrata sulla gestione e

L'ultimo contributo pubblicato dall'architetto genovese esprime chiaramente il suo approdo disciplinare, per altro in linea con le nuove sfide della contemporaneità. Riferendosi alla progressiva perdita di centralità della questione dei centri storici nel dibattito culturale, politico e urbanistico, Gabrielli esternava tali considerazioni:

«L'attenzione si è spostata dal piano/progetto alla sua gestione e pertanto alla manutenzione (...) Gestione e manutenzione della città è tema generale, ma, riferito al centro storico, assume una specificità che si articola in una grande e diversificata quantità di azioni ed interventi. Fra questi ultimi, quello dello spazio pubblico è in tutta evidenza, ed è oggi al centro del dibattito. (…) **Il progetto dello spazio pubblico è dunque un tema che deve ancora essere indagato a fondo, perché non è solo un disegno ma una vera e propria strategia che coinvolge pubblico e privato**, che deve quindi trovare strumenti e mezzi adeguati per essere attuato» (Gabrielli, 2015, p. 62, 63).

Emerge con forza il richiamo a considerare lo spazio pubblico come fattore strategico per la riqualificazione dei centri storici e come elemento chiave per il successo di azioni di rigenerazione a scala più ampia, che non possono prescindere dal concorso dell'investimento privato e dalla costante innovazione nel campo urbanistico, economico, finanziario e sociale al fine di introdurre strumenti conoscitivi e operativi capaci di rispondere alla complessità delle sfide contingenti.
Il Programma "Di nuovo in centro" promosso dal Comune di Bologna per una nuova pedonalità del centro città, alla definizione del quale contribuì lo stesso Gabrielli a partire dal 2010, rappresenta una delle più significative esperienze in materia di gestione e manutenzione dello spazio pubblico, al quale la ricerca dedica il dovuto approfondimento.

6.6.1 La Carta della Città Pubblica per Roma Capitale

La *Carta della Città Pubblica* per Roma Capitale e il relativo Sistema Informativo rappresentano il risultato di un importante lavoro di ricognizione e censimento del patrimonio immobiliare pubblico presente in città[308], di proprietà del Demanio, di Roma Capitale, della Regione Lazio, della Provincia e di tutti gli altri enti e soggetti pubblici titolari di beni (edifici e aree) (Comune di Roma, 2016).
L'iniziativa intende costruire e implementare costantemente un database di supporto all'attuazione delle *Linee programmatiche per il Governo di Roma Capitale* relative al periodo 2013-2018, tra cui assume importanza prioritaria la *Trasformazione urbana* (punto 5), espressione della volontà politica di rigenerare l'esistente, in particolare il patrimonio pubblico, per migliorare la qualità degli ambienti urbani e limitare il consumo di suolo agricolo:

sulla manutenzione dei centri storici, da intendersi come la naturale prosecuzione del percorso che ha portato alla definizione delle politiche di tutela e valorizzazione.

[308] Le carte della Città Pubblica e il relativo Sistema Informativo sono redatti dall'Assessorato alla Trasformazione Urbana, con il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, U.O. Pianificazione e riqualificazione delle aree di interesse pubblico della Direzione Programmazione e pianificazione del territorio e con il Supporto tecnico-specialistico di Risorse per Roma SpA.
L'indagine di edifici ed aree, con particolare riferimento a caserme e grandi attrezzature dismesse, coinvolge il Demanio dello Stato e il Dipartimento Patrimonio di Roma Capitale.
Link: http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html

«Tre sono le direttrici della strategia per la rigenerazione urbana:
- gli immobili pubblici, comprese le grandi strutture dismesse (le caserme, i depositi, i servizi); a tal proposito avvieremo un censimento insieme ai Municipi di tutti gli immobili pubblici che possono contribuire alla rigenerazione urbana e su cui impegnare gli uffici nelle verifiche di fattibilità;
- i circa 9.000 ettari di città da ristrutturare già individuata dal Piano Regolatore Generale (PRG) e su cui insistono le previsioni dei Programmi Integrati di Intervento (PRINT) di cui bisognerà facilitare la formazione e l'attuazione anche con una diversa configurazione delle strutture preposte;
- lo sviluppo urbano a maggiore concentrazione di funzioni e di edificato in alcuni nodi strategici». (Comune di Roma, 2013, p. 20).

Il documento riconosce nel patrimonio pubblico una risorsa strategica per risolvere alcune problematiche espresse dalla società contemporanea. Ad ogni modo, è chiaro che: «Per meglio valorizzare tali ricchezze (...) è necessario avere una conoscenza esatta dell'intero patrimonio capitolino» (Comune di Roma, 2013, p. 25).
È chiaro dunque che la *Carta della Città pubblica* sia stata redatta a partire dalla consapevolezza che la conoscenza dei dati patrimoniali costituisce la base su cui sviluppare qualsiasi azione di valorizzazione dei beni e importanti operazioni di trasformazione urbana. Infatti, si riconosce che la *Banca dati geografica per il censimento degli immobili pubblici*, e le successive fasi di aggiornamento e gestione possono contribuire in maniera significativa:

«- all'incremento di servizi pubblici, tramite utilizzo di spazi abbandonati;
- a risolvere problemi di finanza pubblica, mediante valorizzazione economica delle aree, progressiva eliminazione di costi inutili come gli affitti passivi per le sedi dell'Amministrazione, eventuali permute con privati e altri enti e società pubbliche;
- alla valorizzazione e alla riduzione del consumo di suolo, mediante il riuso, ad es. di caserme, grandi attrezzature dismesse, spazi pubblici e aree libere» (Comune di Roma, 2016, p. 3).

La costruzione del documento (Fig. 59) è partita dalla sistemazione dei dati già in possesso dell'amministrazione, in particolare da quelli presenti negli elaborati gestionali del PRG (l'elaborato G1 - "Carta per la qualità" e l'elaborato G8 - "Standard urbanistici"), per i quali è stata definita una precisa rappresentazione cartografica. Successivamente, ai dati urbanistici sono stati aggiunti i dati patrimoniali relativi ai beni di proprietà di Roma Capitale, a cui si aggiungono quelli interessati da operazioni di valorizzazione legate al Federalismo Demaniale (caserme e grandi attrezzature dismesse) e le aree cedute a Roma Capitale a seguito a Compensazioni urbanistiche. In questo modo la Carta e il relativo Sistema informativo risultano comprensivi della proprietà comunale (Amministrazione Capitolina e Società partecipate), della proprietà di società, enti pubblici ed altri enti locali, infine della proprietà nazionale (Patrimonio pubblico e Beni demaniali).
Il censimento messo in atto consente all'amministrazione di avere un quadro complessivo della disponibilità di immobili ed aree di proprietà pubblica presenti sul territorio e si configura come un **fondamentale supporto per la definizione di iniziative di rigenerazione urbana e per l'attuazione di politiche di sviluppo locale**, fra cui quelle per il rilancio del settore agricolo[309].

[309] A questo proposito si ricorda che nel 2014 l'Amministrazione ha dato l'avvio al progetto strategico "Roma città da Coltivare".

In effetti, uno degli obiettivi del censimento è utilizzare parte delle aree agricole acquisite a seguito delle compensazioni e parte del patrimonio dismesso o sottoutilizzato per offrire opportunità di lavoro nel settore dell'agricoltura e per sviluppare nuove forme di gestione delle aree verdi.

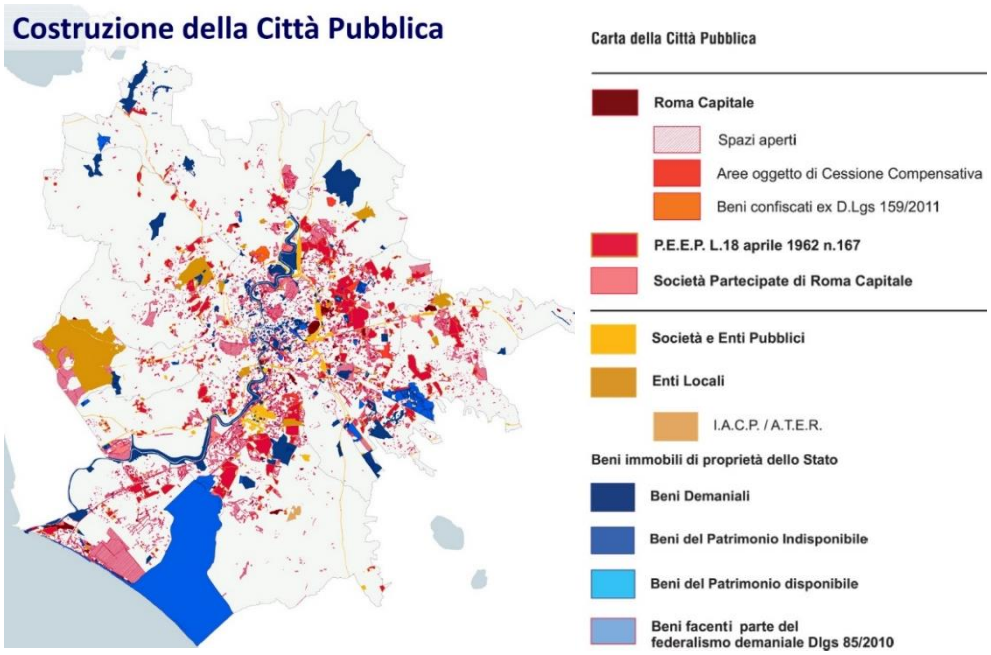


Fig. 59 - Carta della città pubblica, Roma Capitale.
Fonte: (Comune di Roma, 2014).
Link: http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html

Dallo studio emerge che il patrimonio pubblico già localizzato e cartografato raggiunge un'estensione di 33.762 ettari, pari al 26,2% dell'intero territorio capitolino. Il dato è fortemente esemplificativo del **ruolo strategico della città pubblica per lo sviluppo della città e la riqualificazione dell'assetto urbano**[310].
È interessante notare che in riferimento alle Componenti di Sistema del PRG la distribuzione territoriale del patrimonio pubblico si concentra prevalentemente nella Città storica, nella Città consolidata, nella Città della trasformazione e nei Parchi istituiti. A partire dalla conoscenza del patrimonio l'amministrazione può pianificare gli interventi per la città storica (piani di recupero, progetti urbani, ambiti strategici) e per gli ambiti periferici (programmi di recupero urbano), facendo ricorso ai programmi integrati per la città consolidata, la città da ristrutturare, e la città della trasformazione. Inoltre, come illustrato nel Capitolo II, il piano regolatore interviene

[310] Sul ruolo del patrimonio pubblico nelle politiche di sviluppo e rigenerazione della città di Roma e sulla valenza del documento patrimoniale è intervenuto l'arch. Maurizio Geusa nel corso del Seminario *Città in trasformazione - changing cities*, tenutosi a Camerino dal 29 luglio al 2 agosto 2015. Link: http://web.unicam.it/culturaurbana/pubblicazioni.asp
L'arch. Maurizio Geusa è Dirigente della U.O. Riqualificazione di ambito urbano e riuso del patrimonio pubblico, Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica del Comune di Roma, e nel 2014 è stato Responsabile Unico del Procedimento per la redazione della "Carta della Città Pubblica" di Roma Capitale (attività di progettazione).

nella città pubblica anche attraverso cinque Progetti strutturanti che trattano percorsi, monumentalità e spazi verdi con coerenza di obiettivi finalizzati.

6.6.2 Il Masterplan della città pubblica di Schio

Risale al 2010 la scelta del comune di Schio di affidare l'incarico per l'elaborazione di un *Masterplan per la città pubblica* al Consorzio Stabile CAIRE[311].
L'obiettivo dell'amministrazione era quello di avviare una fase di studio e analisi delle principali potenzialità, criticità, vocazioni e opportunità della città che fosse propedeutica alla definizione degli obiettivi di assetto del territorio[312].
L'iniziativa si inseriva all'interno di un quadro di politiche che si proponevano come azione prioritaria la riqualificazione urbana e la rigenerazione ecologica all'interno di una visione di sviluppo complessiva che tenesse conto della necessità di ripensare l'organizzazione della città pubblica e di prestare maggiore attenzione ai suggerimenti del corpo sociale per ottenere il massimo della condivisione e della partecipazione responsabilizzata nella scelta degli interventi pubblici in prospettiva.
Lo studio si è focalizzato prevalentemente sulla **città pubblica di Schio**, nella sua più ampia accezione che comprende il sistema della viabilità principale con i suoi principali nodi e accessi, le linee che condizionano morfologicamente il disegno della città, i principali poli attrattori e l'insieme delle aree dedicate ai servizi.
Il Masterplan considera la città pubblica come un'importante opportunità da valorizzare per migliorare la qualità dell'ambiente urbano, sia dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi che della forma urbana, attribuendole un ruolo attivo e di reazione nei processi di trasformazione in atto.
Il tema dell'organizzazione e dell'articolazione dei servizi pubblici e privati nella città assume importanza prioritaria nel garantire migliori condizioni di vivibilità e desiderabilità dell'ambiente urbano. Esso viene affrontato dallo studio a partire dalla misura del **"potenziale di comunità"**, inteso come un indicatore della presenza e dell'articolazione dei servizi nello spazio urbano e del loro livello di accessibilità e fruibilità. Secondo i progettisti, il potenziale di comunità «può essere generato dalle relazioni frequenti e dense che si realizzano entro spazi ristretti, percorsi e fruiti pedonalmente, nel movimento lento che – in condizioni di comfort e sicurezza – consente di dare spazio ad una percezione e ad una interpretazione non solo utilitaristica dello spazio urbano e delle relazioni sociali»[313].
Per questo tra i principali obiettivi che hanno guidato la fase di studio e progettazione della città pubblica di Schio vi è quello di «promuovere miglioramenti apprezzabili del potenziale di comunità e della sua diffusione anche nei luoghi più periferici o meno strutturati della città intervenendo con le politiche delle infrastrutture e dei servizi sulla dislocazione dei poli di offerta non meno che sulla permeabilità dei tessuti e sulla riduzione delle barriere»[314].

---

[311] Portale del Consorzio Stabile CAIRE.
Link: http://www.caire.it/in-evidenza/masterplan-della-citta-pubblica-schio-vi/
[312] Le informazioni relative alla scelta dell'amministrazione comunale di definire il Masterplan della città pubblica, gli obiettivi e il ruolo dello strumento nei riguardi dello strumento di pianificazione intercomunale adottato nel 2014 sono state gentilmente fornite dal Servizio Progettazione Urbanistica del Comune di Schio.
[313] http://www.caire.it/in-evidenza/masterplan-della-citta-pubblica-schio-vi/
[314] http://www.caire.it/in-evidenza/masterplan-della-citta-pubblica-schio-vi/

A partire da questa consapevolezza del ruolo della città pubblica nelle dinamiche di sviluppo urbano, l'attenta lettura del territorio ha consentito di individuare quelle aree che possono configurarsi come nucleo centrale della trasformazione della città e per le quali si propone di redigere gli studi di fattibilità:

«Sono aree che per le caratteristiche intrinseche di cui si compongono possono essere riconfigurate al fine di migliorare la qualità del disegno urbano. Possono altresì fornire una percezione più coerente del tessuto cittadino, sfruttare al meglio le superfici a disposizione per limitare il consumo di suolo e mettere in relazione le "singolarità" attorno alle quali la città pubblica vive»[315].

In definitiva, il Masterplan individua e mette a sistema i principali **ambiti di rigenerazione urbana**, dal "Nucleo storico mercatale" sino alla periferia storica e più recente (Fig. 60), e ne definisce linee guida per la loro trasformazione. Infatti, per ognuno di questi comparti è stata realizzata una scheda che ne riassume i contenuti descrittivi e le principali azioni progettuali (riqualificazione, densificazione, rigenerazione e connessione).

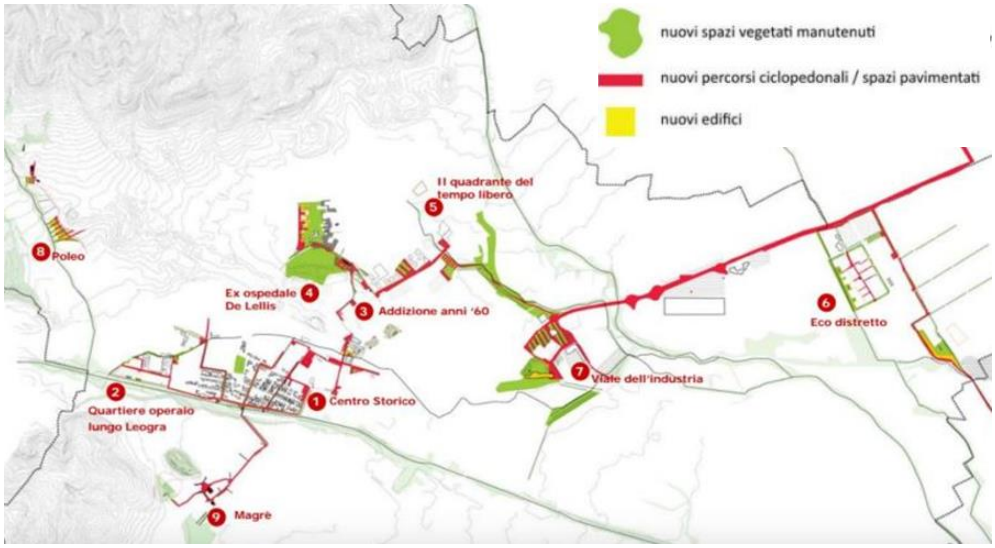


Fig. 60 - Estratto del *Masterplan della città pubblica: quadro d'unione delle proposte progettuali*. Sono indicati i comparti di intervento da affidare agli studi di fattibilità:
1 – Nucleo storico mercatale
2 – Assi ottocenteschi
3 – Addizione anni '60
4 – Asse NORD-SUD.
5 – Il quartiere del tempo libero
6 – Asse NORD-SUD di io Giovenale
7 – L'addizione post-industriale.
8 – Poleo
9 – Magrè, tempo libero
Fonte: https://issuu.com/gipiz/docs/schio_citt__pubblica_14_2_2013_1
http://www.caire.it/in-evidenza/masterplan-della-citta-pubblica-schio-vi/

[315] http://www.caire.it/in-evidenza/masterplan-della-citta-pubblica-schio-vi/

In particolare, per il nucleo storico i principali obiettivi sono quelli di valorizzare e rendere maggiormente riconoscibili gli accessi, individuare e caratterizzare l'asse che conduce al Duomo come dorsale strategica e la rete di spazi aperti e piazze preesistenti sulle quali affacciano edifici particolari. Oltre al recupero del patrimonio in disuso, viene attribuito un ruolo strategico anche alle aree e ai percorsi verdi come elemento connettivo e fattore di sostenibilità.
Si tratta di suggestioni e indirizzi caratteristici dello strumento del Masterplan che, secondo i progettisti, può essere visto nella prospettiva di un Piano Strategico Comunale. In effetti, è importante sottolineare che i contenuti teorici e progettuali del Masterplan sono confluiti all'interno del Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) del 2014, inerente i comuni di Schio e Valdagno[316].
A dimostrazione della corrispondenza tra il preliminare studio e progetto per la città pubblica e lo strumento di pianificazione, a partire dagli ambiti di rigenerazione urbana individuati nel Masterplan il PATI individua 13 ambiti destinati a *Progetti di miglioramento della qualità urbana e territoriale*. Essi sono indicati e numerati in cartografia nella *Carta della trasformabilità* (Tav.4.1a; Tav.4.1b), mentre la *Relazione di Progetto e Sintetica* e le *Norme Tecniche di Attuazione* definiscono gli obiettivi che si vogliono raggiungere con i progetti.

6.6.3 Il Masterplan del Centro Storico di Vicenza

Il Masterplan del Centro storico di Vicenza, la "città del Palladio" dichiarata patrimonio dell'UNESCO[317], rappresenta l'esito di un lavoro di studio, analisi e progetto condotto su decisione dell'amministrazione comunale a partire dal 2012 con l'obiettivo di supportare la redazione del nuovo piano particolareggiato del centro storico[318] (Fantin, 2013).
L'obiettivo era quello di sviluppare una strategia per lo sviluppo e la valorizzazione della "città storica" a partire dal riconoscimento dei suoi valori più profondi e delle sue risorse materiali e immateriali, un'idea di città futura condivisa e coerente con le linee guida della pianificazione vigente, in particolare con le strategie già delineate dal Piano di Assetto del Territorio per il futuro Piano del Centro Storico.

---

[316] In base alla LR 11/2004 Norme per il Governo del Territorio,
«Il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) è lo strumento di pianificazione intercomunale finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più comuni» (Art. 12, comma 4).
In questo caso, il PATI delinea e coordina le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio dei comuni di Valdagno e Schio, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi dalla pianificazione territoriale sovraordinata e dalle esigenze della comunità locale. Il PATI Schio - Valdagno è stato adottato nel 2014 e approvato dalla Provincia di Vicenza in data 18/01/2015.
[317] Il sito di "Vicenza città del Palladio" è entrato a far parte della *World Heritage List* nel 1994.
[318] Nella città di Vicenza è ancora in vigore il Piano Particolareggiato del Centro Storico (PPCS) approvato nel 1979 (noto come Piano Coppa). Il Masterplan qui trattato è stato redatto proprio in un momento in cui l'amministrazione comunale pensava di avviarne la revisione. Tuttavia, solo nel 2018, a seguito di un bando lanciato dall'amministrazione comunale per la revisione del PPCS, e che ha visto vincitore lo studio Tombolan & Associati, è stata avviato il processo di redazione del nuovo strumento. Questo ritardo certamente richiederà un aggiornamento dei contenuti del Masterplan del 2013, che rappresenta la fotografia parziale di un determinato contesto politico e culturale. Infatti, il documento qui esaminato, esito di una importante fase preliminare di studio della città, di lettura delle potenzialità e delle possibilità di sviluppo, di ascolto delle proposte da parte dei vari stakeholders, è espressione delle necessità e delle priorità del momento.

Al fine di interpretare e trasmette in maniera più chiara e diretta questa visione, la scelta non è ricaduta sui tradizionali strumenti di pianificazione ma su uno strumento di carattere programmatorio e di indirizzo:

«Il **masterplan** del centro storico di Vicenza si configura come uno strumento innovativo che **individua e disegna le opportunità**, utilizza processi di studio e strumenti di comunicazione diversi da quelli dei piani urbanistici tradizionali per poter contribuire ad arricchire i punti di vista della pianificazione urbanistica e a comunicare le scelte e le opzioni a tutti i cittadini, anche quelli meno abituati alla lettura dei piani. L'obiettivo è **diffondere la qualità urbana costruendo centralità**, funzionali e simboliche, anche al di fuori dei luoghi naturalmente riconosciuti attrattivi in quanto ricchi di funzioni rare. Il masterplan è concepito nella forma di uno **strumento di raccordo** tra le opzioni generali del piano strutturale e la disciplina regolativa e operativa dei piani successivi. La funzione del masterplan è quella di **mettere in luce quei contenuti strategici e strutturali** che il disegno troppo legato alla forma della pianifcazione urbanistica non riesce a far emergere. Una struttura pensata per accompagnare nel tempo le trasformazioni più rilevanti attraverso un **disegno di orientamento, aperto agli imprevisti** e alle novità» (Fantin, 2013, p. 8).

Il Masterplan considerare la città di Vicenza nel suo insieme, e non solo nelle sue parti più antiche[319]. Alla luce delle più recenti acquisizioni culturali in materia di patrimonio e dei metodi per la sua tutela e la sua valorizzazione, il documento richiama a una verifica del "perimetro" del centro storico e al riconoscimento del valore storico a un contesto più ampio. La lettura del processo di stratificazione della città richiede anche l'adozione di nuovi approcci per la pianificazione e il progetto:

«Il passaggio dal centro storico alla **città storica** introduce un approccio nuovo nella progettazione urbanistica che fa prevalere la diffusione dei valori e delle relazioni rispetto a una lettura solo storica o funzionale dei diversi ambiti. Mette assieme piuttosto che separare: la città antica con la città novecentesca, il tessuto circondato dalle mura con quello esterno, l'architettura contemporanea con quella classica. Questo approccio per sua natura è strutturale perché comporta una lettura del tessuto e dell'architettura che mette al centro le relazioni (fisiche e visive), le permanenze (morfologiche e tipologiche), la memoria (storica e simbolica)» (Fantin, 2013, p. 9).

Il documento inoltre, attribuisce un ruolo di primo piano allo **spazio pubblico**, da migliorare in termini di accessibilità e accoglienza, e agli "**Ambiti di valorizzazione della città storica**", interni o esterni al centro storico, per la trasformazione dei quali il masterplan definisce alcune linee di indirizzo.
Più precisamente, si tratta ambiti urbani prevalentemente di proprietà pubblica o uso pubblico che hanno perso il loro carattere identitario e il loro ruolo all'interno delle dinamiche urbane, caratterizzati da un forte degrado o dalla presenza di edifici o compendi in disuso. Per il loro valore storico e architettonico e per la strategicità della loro localizzazione, tali luoghi costituiscono una importate occasione per attivare processi di sviluppo e riqualificazione della città volti, a seconda dei contesti

[319] Il masterplan si sofferma ad analizzare le caratteristiche distintive dei diversi brani di città, esito del processo di costruzione della città (Tessuto a fronte continuo su lotto gotico; Tessuto con prevalenza di palazzi storici; Tessuto urbano a grandi isolati; Tessuto di espansione novecentesca, città giardino), proponendone strategie di intervento.

al recupero e alla valorizzazione di edifici e spazi aperti secondo mix funzionali che garantiscano anche l'uso residenziale; alla riqualificazione di interi ambiti per la costruzione di nuove centralità; alla ristrutturazione e demolizione di edifici incongrui; sino alla realizzazione di nuove aree verdi attrezzate con funzione ricreativa e sportiva e di spazi aperti per la sosta e a servizio dei percorsi ciclabili.
Alla riqualificazione dell'ambiente costruito si associa la strategia per la valorizzazione e il consolidamento della **rete ecologica** nelle sue diverse componenti (Fig. 61): corridoi ecologici (formati dalla rete principale dei fiumi che penetrano il centro storico); rete del verde urbano (l'esistente va riqualificato e nuovi spazi aperti possono essere definiti per migliorare il disegno urbano); rete di percorsi ciclopedonali; viali urbani (i principali viali che connettono il centro storico con l'intorno sono anche i viali storici sui quali è fondata la città, per i quali si propone un ripensamento delle sezioni).

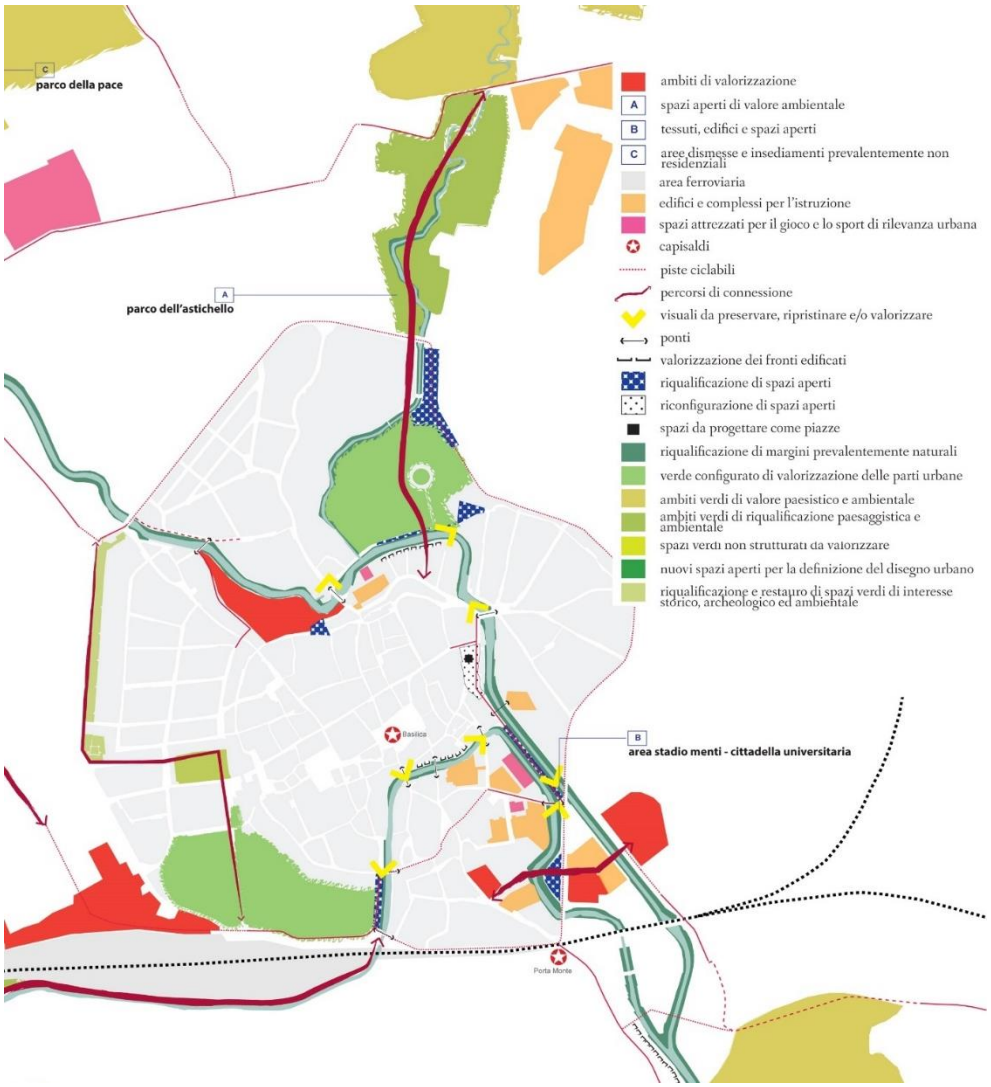


Fig. 61 - Masterplan del Centro Storico Di Vicenza: strategia per la valorizzazione della rete ecologica. Fonte: (Fantin, 2013, p. 19).

Gli spazi verdi non solo sono importanti dal punto di vista sociale, ricreativo ed economico, ma costituiscono parte integrante della struttura urbana e "assi di collegamento tra la città antica e la città nuova". Inoltre, la riqualificazione delle aree verdi esistenti e la progettazione di nuovi spazi aperti possono contribuire al miglioramento del disegno urbano complessivo.
Essendo stato redatto con l'obiettivo di avviare uno studio preliminare della città finalizzato all'elaborazione di una strategia di sviluppo futuro preliminare alla redazione del nuovo PPCS, il Masterplan sottolinea alcuni principi e azioni che le norme del piano urbanistico del centro dovrebbero fare proprie. Fra queste, sono di particolare interesse le indicazioni per la disciplina del patrimonio costruito storico e degli ambiti di trasformazione.
Per quanto riguarda gli edifici monumentali, il documento auspica una maggiore collaborazione con la Soprintendenza al fine valutare ciascun intervento di modifica" caso per caso". Invece, per quanto riguarda gli edifici non vincolati, richiama ad applicare il principio della conservazione integrata al fine di coniugare gli obiettivi di tutela con le contemporanee esigenze di adeguamento funzionale.
In riferimento agli ambiti di trasformazione, caratterizzati da forte degrado o dalla presenza di edifici o compendi dismessi e in stato di abbandono, il Masterplan richiama a «valutare, a prescindere dal singolo intervento, le funzioni più adatte non solo per gli edifici interessati, ma rispetto alle politiche generali. Le aree di trasformazione, infatti, possono diventare punti di partenza per una rigenerazione urbana più estesa». Il tema è strettamente connesso alla revisione della norma sulle destinazioni d'uso, che vincola a una percentuale massima del 25% gli utilizzi diversi dal residenziale, nata con lo scopo di evitare trasformazioni non controllate del tessuto edilizio. Oggi tale norma è in forte contrasto con la domanda di recupero di alcuni complessi edilizi che per caratteristiche tipologiche e architettoniche non si prestano ad essere riutilizzati ai fini residenziali ma piuttosto a una molteplicità di funzioni. Per questo il documento riconosce la necessità di «legare le modifiche degli usi alla tipologia dei fabbricati commisurando le trasformazioni ammesse alle caratteristiche del bene piuttosto che a una norma generica» (Fantin, 2013, p. 27).

6.6.4 Di nuovo in centro. Programma per la pedonalità a Bologna

In qualità di Commissaria prefettizia del Comune di Bologna dal 17 febbraio 2010 al 24 maggio 2011, Annamaria Cancellieri avviò un "Programma di interventi prioritari per la riqualificazione del nucleo antico nel Centro Storico di Bologna" per attuare diversi progetti, tra cui «la riqualificazione di vie e piazze mediante la pedonalizzazione e la progettazione di nuove pavimentazioni e arredo»[320].
In effetti, il centro città presentava forti criticità dovute agli alti livelli di traffico e inquinamento (atmosferico e acustico), al degrado degli spazi pubblici, al congestionamento generato dalla concentrazione di attività e popolazioni temporanee e occasionali che si aggiungono a quelle ordinarie (Prospero, 2014).
Questa condizione richiese urgenti interventi per aumentare il livello di qualità ambientale e di vivibilità della città storica attraverso la definizione di un sistema di politiche integrate volte alla promozione di una mobilità dolce (pedonale e ciclabile)

[320] Si veda il documento "Atto del Commissario Straordinario P.G. 80690/2011". Link: http://atti.comune.bologna.it/Atti/GCSTOR.nsf/3e1db74477bbee1cc1257814003a22ed/412567050032ed32c12578710029b4a3?OpenDocument

e sostenibile, alla riqualificazione di piazze, strade e giardini e alla definizione di nuove regole per il loro utilizzo e la loro manutenzione[321].
Per lo sviluppo del programma, l'amministrazione di Bologna si avvalse della consulenza scientifica del prof. arch. Bruno Gabrielli, vero protagonista dell'ambiziosa iniziativa. Egli venne incaricato di sovraintendere a una serie di lavori di "manutenzione" dello spazio pubblico e di redigere una sorta di "Manuale di gestione della città storica" rivolto ai soggetti pubblici ma anche ai privati che utilizzano il suolo pubblico o che intervengono sulle parti "pubbliche" degli immobili di loro proprietà (in particolare facciate e portici).
Entrando nello specifico dei contenuti, sebbene l'obiettivo primario fosse quello di riportare la pedonalità nella città storica, ovvero garantire le condizioni necessarie affinché le persone tornino a sentirsi sicure e a "riappropriarsi" degli spazi collettivi (percorrendoli e vivendoli), il programma "Di nuovo in centro" messo in campo dall'amministrazione comunale a partire dal 2011 non si configura tanto come un progetto per lo spazio pubblico quanto come un "programma di coordinamento di politiche integrate" per la gestione e la manutenzione della città storica (Prospero, 2014). Infatti, le modalità attraverso le quali si propone di ripristinare più alti livelli di accessibilità e vivibilità sono molteplici e possono essere ricondotte alle specifiche misure introdotte per ciascuno dei macrotemi affrontati[322]. Primo fra tutti, quello della riqualificazione dello spazio pubblico (inteso come sistema di piazze, strade e giardini), assieme a quella della regolamentazione degli usi permanenti e temporanei. Il programma eredita, aggiorna e attua progetti già previsti in programmi precedenti e ne formula di nuovi. Gli interventi, promossi sia dalla pubblica amministrazione che da cittadini organizzati o da operatori economici prevedono una serie di azioni così riassumibili:

- riorganizzazione di luoghi "cerniera" individuati come particolarmente significativi dal punto di vista funzionale in relazione alle modalità di accesso al centro e di interscambio tra mezzi e servizi di mobilità;
- riqualificazione di luoghi di valore architettonico-ambientale, da "liberare" rispetto alla presenza eccessiva di mezzi che oggi li rendono non fruibili;
- "microinterventi" diffusi per dare continuità ai percorsi ciclopedonali e per abbattere le barriere architettoniche;
- realizzazione di nuovi servizi igienici di uso pubblico, di varie tipologie, localizzati in punti strategici della città;
- progettazione di un nuovo sistema di orientamento per cittadini e turisti che accedono al centro;
- ampliamento dei servizi wi-fi gratuiti e a tempo illimitato.

[321] La complessità degli intenti richiese la riorganizzazione della struttura comunale. Infatti, sin dall'avvio dei primi lavori (luglio 2010) si capì l'importanza di garantire una gestione unitaria degli interventi nel centro storico, e quindi la necessità di creare un unico organismo responsabile del coordinamento e della qualità degli esiti. Per questo il 24/03/2011, con deliberazione del Commissario, venne istituito l'Ufficio per il Centro Storico. Per l'attuazione del Programma di riqualificazione del Centro Storico, il Comune destinò 2,8 milioni di euro per la realizzazione degli interventi prioritari. Tra gli obiettivi vi era anche quello di dichiarare i portici della città come patrimonio UNESCO. Si veda il documento "Programma di interventi prioritari per la riqualificazione del centro storico: consuntivo delle attività e degli interventi 19 aprile 2011", Urban Center.
Link: http://www.urbancenterbologna.it/images/stories/presentazione.pdf
[322] I macrotemi che il programma considera fondamentali per migliorare la vivibilità del centro sono: accessibilità e pedonalità del centro; riqualificazione degli spazi pubblici; regolamento per l'uso degli spazi pubblici; valorizzazione distretti di qualità; ciclabilità; trasporto pubblico, car sharing, veicoli elettrici; riorganizzazione della sosta; raccolta dei rifiuti.

Tra i primi progetti realizzati si segnala quello riguardante la riqualificazione di Piazza Minghetti (Fig. 62), inaugurata e riaperta ai cittadini nel luglio del 2012. Il progetto, condiviso dal Comune con la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, è consistito nella realizzazione di una nuova pavimentazione in pietra, nel riordino del verde, nell'eliminazione di aree di sosta per moto e automobili e nella realizzazione di una nuova fermata dell'autobus. Inoltre, è stato predisposto anche un nuovo sistema di illuminazione pubblica e degli edifici circostanti.

Fig. 62 - La riqualificazione di Piazza Minghetti.
Fonte: (Prospero, 2014, p. 32).

La riqualificazione dello spazio pubblico si estende alla valorizzazione economica e culturale di alcuni luoghi rappresentativi della città storica, ai quali è necessario restituire un ruolo all'interno delle dinamiche urbane contemporanee. Si tratta di distretti urbani, ovvero parti di città caratterizzate da specifiche attività e che occorre promuovere e rendere meglio identificabili attraverso un programma di azioni integrate che oltre alla riqualificazione fisica si interessi di mobilità, ambiente, commercio e cultura.
Come precedentemente anticipato, la riqualificazione dello spazio pubblico è strettamente legata a una chiara disciplina degli usi permanenti e temporanei, basata sul principio secondo il quale «le aree sottratte, anche temporaneamente, al transito di ogni mezzo motorizzato saranno restituite a ciclisti e passanti, che potranno godere appieno di un paesaggio urbano privo di rumori, cattivi odori e interferenze visive che solitamente impediscono di apprezzare la bellezza di palazzi, chiese e monumenti» (Prospero, 2014, p. 44).
L'obiettivo è quello di definire precise regole per la gestione dello spazio pubblico (e di quello privato ad uso pubblico) al fine di garantire una maggiore coerenza delle

azioni di chi, a vario titolo, interviene nel centro[323] e per consentire a tutti i fruitori, cittadini e non, di vivere la città e di godere della qualità urbana, del suo patrimonio architettonico e paesaggistico, della sua offerta di servizi e attività.
L'insieme di queste regole si configura come un vero "Manuale per la gestione dello spazio pubblico", avente come oggetto pavimentazioni, facciate, portici, strade, piazze, aree verdi. A tal riguardo l'amministrazione ha previsto una serie di regolamenti, alcuni dei quali già adottati, che nel loro insieme costituiscono un quadro unitario di regole: il Regolamento per gli usi temporanei degli spazi aperti pubblici (piazze, giardini, parchi urbani); il Regolamento per disciplinare l'uso dei portici e la loro manutenzione; il Regolamento per la disciplina delle attività rumorose temporanee (in vigore dal 2013); infine il Regolamento per l'installazione dei dehors (in vigore dal 2012).
Un'altra importante sezione del programma "Di nuovo in centro" è dedicata alle iniziative per l'accessibilità e la mobilità nella città storica. Infatti, la volontà di restituire a pedoni e ciclisti spazi più sicuri, riqualificati, meno inquinati e meno rumorosi ha portato a definire una nuova disciplina d'uso delle strade e precise misure atte a limitare il traffico di automobili e motorini.
La nuova disciplina d'uso delle strade individua i luoghi maggiormente deputati alla pedonalità, le aree pedonali all'interno delle quali possono accedere solo i mezzi dei residenti, il sistema di percorsi da rendere completamente pedonale nel fine settimana e infine le già presenti aree pedonali protette da fittoni mobili.
Tali azioni sono strettamente connesse alle misure volte a contrastare l'impatto di vetture e motorini nel centro città. Esse sono incentrate sul miglioramento del sistema di trasporto pubblico e sulla promozione di una nuova e più diffusa offerta di servizi per la mobilità dolce e sostenibile. Inoltre, si estendono alla "riorganizzazione della sosta" attraverso il potenziamento e la realizzazione di parcheggi di attestamento al centro e la disciplina della sosta "operativa", configurando un sistema dell'accessibilità e della mobilità nel centro città più sostenibile e più a misura d'uomo (Fig. 63).
Infine, il programma si propone di sensibilizzare e responsabilizzare la comunità verso la tutela dell'ambiente, incentivando la raccolta differenziata dei rifiuti.
In tal modo la città di Bologna si è dotata di un innovativo strumento per la gestione e la manutenzione dello spazio pubblico in tutta la sua complessità e rappresenta il risultato di un lavoro ampiamente condiviso in quanto sviluppato attraverso un costante confronto con istituzioni, associazioni e cittadini.
L'approccio integrato che permea gli obiettivi e le azioni progettuali costituisce uno degli elementi di maggior forza del programma per la nuova pedonalità, che nel 2015 è risultato tra i vincitori del Premio Gubbio[324], il prestigioso riconoscimento promosso dall'ANCSA allo scopo di valorizzare "momenti emblematici per la progettazione e la rigenerazione delle città, dei centri e delle città storiche".

[323] Tra i numerosi interventi che necessitano di essere disciplinati vi sono quelli inerenti la tinteggiatura delle facciate, l'inserimento di elementi di arredo urbano e di elementi di servizio ai pubblici esercizi, l'organizzazione di manifestazioni, ecc.
[324] Il Premio Gubbio è istituito dall'ANCSA nel 1990 al fine di «promuovere un concreto avanzamento delle conoscenze, degli indirizzi e dei criteri di intervento sul patrimonio esistente e nel campo della riqualificazione urbana; esso è aperto alla partecipazione di studiosi, pubbliche amministrazioni, nonché delle Università e intende segnalare e premiare esempi positivi di riuso fisico, economico e sociale del patrimonio esistente» (ANCSA, 2012).

Infatti, nelle motivazioni della premiazione si sottolinea che:

«Questo programma **si basa su azioni complementari** fra loro intimamente collegate, intese a conseguire **obiettivi sociali e ambientali**: la molteplicità delle modalità del movimento in rapporto con i diversi caratteri dei luoghi e con le diverse circostanze d'uso, l'aumento dell'offerta di spazi pubblici di qualità, il sostegno alle attività economiche compatibili con le strutture storiche, una buona regolamentazione nell'uso degli spazi pubblici, un'efficiente modalità per la raccolta dei rifiuti in accordo con le peculiarità dei luoghi, la promozione di iniziative di collaborazione pubblico-privato indirizzate alla cura condivisa della città (…) Un modello che l'ANCSA ha apprezzato per **l'originalità e la ricchezza** di un **programma che va ben oltre le funzioni di un piano urbanistico tradizionale**, valutandone positivamente l'inventività nella ricerca di azioni e politiche appropriate alle problematiche di un centro storico così vasto» (ANCSA, 2015).

Fig. 63 - Le nuove regole per l'accesso al centro storico tra disciplina d'uso delle strade e sistemi di mobilità sostenibile.
Fonte: *Di nuovo in centro. Proposta per una nuova pedonalità del centro della città*. Sintesi del progetto (Comune di Bologna - Urban Center).
Link: http://www.comune.bologna.it/media/files/dnic_pieghevole_def.pdf

6.7 Conclusioni

Il Capitolo ha ripercorso i principali momenti che hanno caratterizzato l'evoluzione dello strumento di pianificazione generale per adeguarlo alla sempre più incalzante domanda di riuso, trasformazione e rigenerazione della città esistente.
A partire dagli anni '60-'70, i decenni che hanno visto affermare in Italia e in Europa l'istanza del recupero del patrimonio costruito esistente, non soltanto da parte del mondo scientifico ma anche della società civile, lo strumento di piano è stato al centro di un importante dibattito caratterizzato da posizioni contrastanti circa la sua efficacia nel supportare il governo della città.
Se da un lato l'esaltazione del progetto architettonico e urbano ha messo in dubbio la tenuta dello strumento di pianificazione generale, nel corso degli ultimi trent'anni l'attenzione in Italia è stata rivolta principalmente alla revisione della forma e dei contenuti del piano, al fine di evitare il ricorso agli "strumenti speciali" e deregolativi, oltre che alle lunghe richieste di variante.
Il modello di piano proposto dall'INU nel 1995, successivamente aggiornato, implementato e riproposto in diverse regioni italiane, costituisce una valida alternativa al piano tradizionale così come introdotto dalla LUN. Chiaramente, il processo di aggiornamento della pianificazione urbanistica e dei suoi strumenti, in corso da tempo a livello regionale, non potrà incidere efficacemente sulla gestione del territorio italiano se non accompagnato da una legge di principi per il governo del territorio a livello nazionale, da tempo richiesta per poter finalmente avere come riferimento un dettato legislativo rispondente alle attuali sfide e coerente con i principi e gli obiettivi maturati nel corso degli ultimi decenni. In effetti, ci sono delle questioni che travalicano la dimensione locale e territoriale. Fra queste, il consumo di suolo, i cambiamenti climatici, la perequazione urbanistica e le politiche abitative sono al centro del dibattito.
Al nuovo piano si richiede di analizzare e interpretare il territorio in tutta la sua complessità, andando oltre il tradizionale concetto di zonizzazione per andare a considerare le parti costitutive della città esistente in relazione alle particolari caratteristiche fisiche e sociali, ai valori materiali (caratteri morfologici e architettonici) e immateriali (memorie individuali e collettive, senso del luogo), al fine di introdurre adeguate misure di intervento.
Ad ogni modo, sebbene siano stati raggiunti importanti risultati, il dibattito sull'aggiornamento della forma, dei contenuti e della strumentazione tecnica del piano è in costante evoluzione e richiama a sempre nuove sperimentazioni.
A tal proposito, a partire da una attenta osservazione delle dinamiche urbane, la ricerca ha esposto diverse considerazioni a sostegno dell'idea secondo cui il "Nuovo Piano" per l'urbanistica della trasformazione dovrebbe riconoscere la specificità della componente pubblica della città esistente, in quanto il sistema di edifici, spazi aperti, aree verdi e percorsi, appartenente a diversi enti e istituzioni pubbliche, da intendersi secondo la più ampia accezione di "Città Pubblica", costituisce una parte significativa del palinsesto urbano non soltanto in termini dimensionali ma anche per i valori di cui è diretta testimonianza.
Inoltre, se si considera che gran parte di questo asset è investito da frequenti fenomeni di dismissione e abbandono, è chiaro che esso debba essere inteso come una straordinaria risorsa per conseguire gli obiettivi di rigenerazione e sviluppo sostenibile di città e territori.
Anche le recenti linee guida in materia di gestione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia richiamano a adottare un approccio integrato alla tutela e alla

valorizzazione di questi beni, da inserire all'interno di più generali strategie di sviluppo futuro affinché possano rispondere alla domanda di servizi e funzioni espressa dalla società contemporanea.
In queste pagine è stata sostenuta la tesi secondo cui la città pubblica è estremamente funzionale al perseguimento di una qualità diffusa della forma urbana, di un'efficiente organizzazione dei servizi e di una capillare presenza di naturalità per costruire una città più equa, capace di contrastare la dicotomia tra centro e periferia.
A questo proposito, sono diverse le amministrazioni locali in Italia ad aver riconosciuto la specificità di questa importante componente della città esistente elaborando "Strumenti strategici per rigenerare la città pubblica" (Ladu, 2018b) per:

- definire una strategia di sviluppo basata sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle invarianti ambientali e culturali e delle potenzialità inespresse, restituendo centralità al patrimonio pubblico come espressione di identità;
- programmare e coordinare le politiche di rigenerazione urbana per migliorare la qualità architettonica e urbanistica dei luoghi;
- definire efficaci modalità di gestione delle componenti dello spazio urbano;
- promuovere forme di partecipazione per garantire ampia condivisione delle scelte.

Alcuni di questi strumenti sono propedeutici alla definizione del piano urbanistico, altri ne integrano i contenuti teorici e operativi fornendo un contributo di conoscenza e progettualità in una dimensione allargata nel tempo e nello spazio.

L'analisi di queste esperienze si è rivelata fondamentale per sviluppare una personale proposta all'interno del dibattito sul Nuovo piano e per applicarla alla città di Cagliari già durante l'esperienza di ricerca dottorale.
Infatti, l'opportunità di prendere parte al gruppo di ricerca costituito nel Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) per adeguare il Piano Particolareggiato del Centro storico di Cagliari (PPCS) al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), mi ha consentito di collaborare alla definizione di "Progetti Strategici per lo spazio pubblico", in particolare per il verde storico ("Il Parco urbano storico") e per la Città della cultura ("Il Museo città").
Essi forniscono linee guida per i progetti di valorizzazione degli "ambiti di progettazione unitaria", ossia significative porzioni del centro storico caratterizzate dalla presenza di edifici, spazi aperti e aree verdi, di proprietà o di uso pubblico che, a seguito delle stratificazioni di usi e funzioni avvenute nel lungo periodo, appaiono come un insieme diversificato e frammentato.
Duqnue, tali strumenti intendono rigenerare queste componenti della città storica fornendo linee guida per il complessivo ridisegno delle morfologie e delle connessioni urbane.
Gli interventi previsti, da attuarsi mediante futuri progetti urbani, si propongono di assegnare nuovo significato ai luoghi esaltandone i caratteri distintivi.

Ad oggi, i Progetti strategici costituiscono parte integrante degli elaborati testuali e grafici del PPCS.
La scelta di redigenere questo elaborato, assente nei precedenti piani per la città antica, rappresenta un elemento di innovazione nel dibattito disciplinare concernente la revisione dello strumento di pianificazione generale. Inoltre, essa è in linea con le numerose esperienze condotte dalle amministrazioni locali e qui illustrate.
L'argomento verrà ripreso e approfondito nel capitolo conclusivo della Tesi in quanto, come anticipato, costituisce un caso applicativo dell'esperienza di ricerca dottorale.
Passando dagli strumenti alle pratiche, il Capitolo VII discute sulle modalità che si stanno affermando in Italia, ma soprattutto in ambito internazionale, per promuovere la valorizzazione dei beni attraverso forme collaborative di riuso temporaneo tra le pubbliche amministrazioni e la cittadinanza attiva.

PRATICHE INNOVATIVE
DI RIGENERAZIONE URBANA

Capitolo VII
Pratiche innovative di rigenerazione urbana.
Il riuso temporaneo e la gestione collaborativa dei beni comuni urbani

7.1 Dalle "origini" del riuso temporaneo alla sua attuale collocazione

Ricercare le origini della pratica del riuso temporaneo nelle nostre città potrebbe sembrare un'operazione ardua. In realtà, se si considera la città come un organismo vivente in continua evoluzione, il risultato di un continuo processo di stratificazioni di materia e significati ancora in corso, ci si accorge che la pratica del riuso è stata ampiamente utilizzata e che la "temporalità" delle funzioni ne ha caratterizzato fortemente la sua costruzione:

«(...) il modo in cui cambiano le città nel tempo è sempre stato caratterizzato dagli usi temporanei: chiese che diventano magazzini (e poi, magari, ridiventano chiese per un altro culto); conventi che diventano caserme; abitazioni che si trasformano in negozi o in uffici; uffici e spazi pubblici (scuole, università, servizi sportivi, ma anche sedi amministrative e di governo) che vengono utilizzati come luoghi di accoglienza o di detenzione (...)» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p. 6).

Tali fenomeni sono la diretta testimonianza di momenti di svolta o di crisi nella storia degli insediamenti urbani, di determinate scelte politiche e di particolari condizioni economiche e sociali, alle quali sono sempre seguite ri-organizzazioni urbane di tipo progettuale e funzionale, atte a soddisfare necessità contingenti.
In effetti, «la storia delle nostre città, antiche formazioni talvolta più che bimillenarie, che hanno subito gli alti e bassi delle vicende politiche ed economiche italiane, è ancora storia del continuo riutilizzo del patrimonio edilizio prodotto nelle epoche di sviluppo e successivamente dismesso o divenuto funzionalmente obsoleto nei momenti delle grandi trasformazioni economiche e sociali» (Boriani, 2007, p. XXI). Nella storia dell'area mediterranea possono essere individuati tre particolari momenti durante i quali l'avvento di questo fenomeno di "riuso" e nuovo assetto funzionale e organizzativo della città esistente ha prevalso rispetto alla pianificazione di nuove aree di espansione urbana.
Il primo è riconducibile alla caduta dell'Impero Romano, a seguito della quale il grande apparato di opere pubbliche, civili e religiose, una volta svuotate del loro significato vennero abbandonate o riutilizzate per nuovi usi, oppure utilizzate come cave di materiali da costruzione.
Il secondo momento coincide con la caduta dell'*ancien régime* e la formazione di nuove forme di governo che vedono l'ascesa della classe borghese tra il XVIII e la prima metà del XIX secolo. Questa fase è fondamentale perché introduce questioni per certi versi ancora attuali e richiama a scelte di tipo organizzativo e funzionale delle città. Si pensi a tutti i problemi che, durante la Rivoluzione francese, i Comitati rivoluzionari si trovarono ad affrontare in merito alla gestione dei beni confiscati al clero, alla corona e ai nobili emigrati, divenuti patrimonio a servizio della Nazione (Choay, 1995). In Italia già durante il XVIII secolo i nascenti Stati assolutisti illuminati emanarono una serie di provvedimenti atti a sopprimere le Corporazioni

religiose (Cicerchia, 2002). La confisca dei beni ecclesiastici[325] aprì la strada a una "politica di riuso" di un consistente patrimonio di eccezionale valore che richiese una vera programmazione di tipo economico e una pianificazione urbanistica tale da incidere profondamente nella definizione dell'assetto insediativo, organizzativo e funzionale delle nostre città:

«Si tratta per la prima volta, in epoca moderna e non in una situazione di crisi, come al tempo della caduta dell'Impero Romano, in cui una così ingente quantità di patrimonio edilizio si trovò ad essere coinvolta in un processo di ristrutturazione edilizia e di ridestinazione d'uso» (Boriani, 2007, p. XXX).

Nel corso di 100 anni, a partire dalla metà del XVIII secolo, le città italiane non andarono incontro a grandi espansioni ma piuttosto si trasformarono al loro interno, dotandosi di una sorprendente armatura di servizi collettivi quali scuole, ospedali, tribunali, teatri pubblici, carceri, caserme, altre attrezzature militari (Fig.64).

La terza fase è quella a noi più vicina e che tutt'oggi ci riguarda. Si tratta della fase "postindustriale" o della post-produzione, alla quale è conseguita la dismissione di intere aree industriali, l'obsolescenza di alcuni servizi nati proprio con l'affermarsi della classe borghese, la delocalizzazione di importanti funzioni urbane e delle grandi infrastrutture di trasporto, la consapevolezza della necessità di perseguire obiettivi di crescita sostenibile basati sull'utilizzo ottimale delle risorse e sulla salvaguardia delle risorse ambientali.

Tali circostanze richiedono una complessa programmazione di riconversione dei manufatti edilizi e più in generale di ristrutturazione urbana al quale è necessario far fronte attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti, ma anche attraverso la sperimentazione di tattiche innovative di progettazione e gestione.

In effetti, in ambito europeo la modalità d'uso temporaneo degli spazi si afferma prevalentemente come «azione "tattica" di modificazione dell'habitat, laddove i processi di deindustrializzazione e contrazione demografica, all'origine del fenomeno delle cosiddette *shrinking cities*, determinano una sovrabbondanza di vuoti urbani, aree marginali e spazi "in attesa" privi di destinazioni d'uso definitive» (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016, p. 281).

È proprio all'interno di questa particolare congiuntura alla quale concorrono la crisi economico-finanziaria, il crollo del settore industriale e commerciale, l'arresto del processo di crescita insediativa delle città e la conseguente crisi del mercato urbano e del settore edile, che oggi possiamo collocare il tema del riuso temporaneo, inteso anche come pratica di "conversione d'uso transitoria" nell'ambito del processo di riuso adattivo di uno spazio (Camocini, 2016).

[325] I primi importanti interventi di razionalizzazione della presenza delle corporazioni religiosi vennero avviati già in epoca napoleonica. Negli anni della Restaurazione, il processo avviato nel corso del 700 si consolidò. Con la legge 21 agosto 1862, n. 794 il neonato Regno d'Italia obbligò la Cassa Ecclesiastica a cedere al Demanio gli edifici monastici disponibili per insediarvi attività pubbliche. In particolare, i beni confiscati venero utilizzati per soddisfare le esigenze delle amministrazioni locali (comuni e province) e dunque adeguati ad ospitare scuole, ospedali, asili e istituti di beneficienza e assistenza. L'ultima ondata di soppressioni deve essere ricondotta alle due leggi fondamentali: la legge 7 luglio 1866, n. 3036, di soppressione delle Congregazioni religiose in tutto il Regno, e la successiva legge 15 agosto 1867, n. 3848, di soppressione degli Enti ecclesiastici secolari.

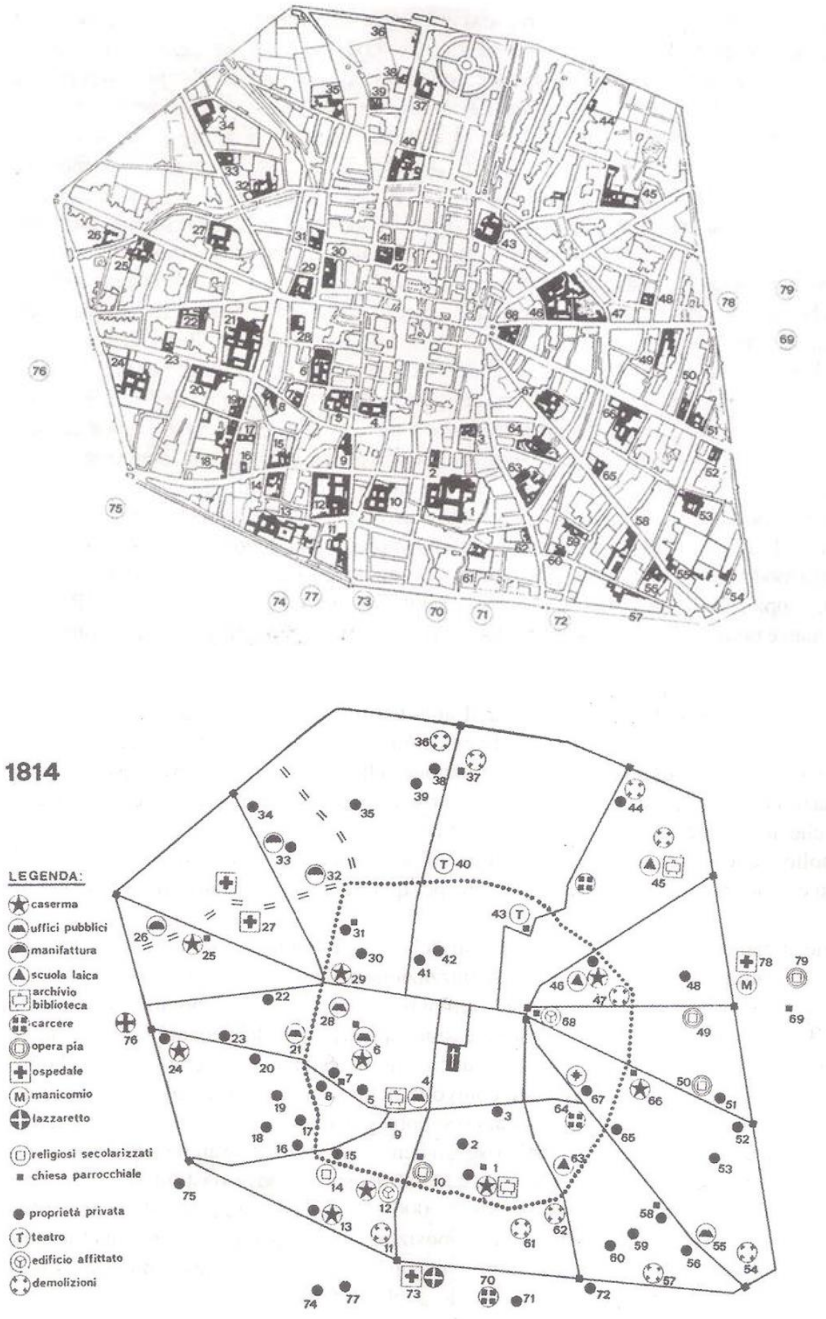


Fig. 64 - Le due carte relative alla città di Bologna sono ampiamente esemplificative delle trasformazioni di tipo organizzativo, funzionale e progettuale che la confisca dei beni ecclesiastici produsse in diverse città italiane già nel corso del XVIII secolo. La prima carta (in alto) evidenzia la localizzazione delle sedi delle 79 Corporazioni religiose presenti a Bologna nel 1796, la seconda (in basso) mostra le nuove destinazioni d'uso rilevate nel 1814. In particolare, la disponibilità dei beni confiscati consentì di dotare la città di tutte quelle funzioni pubbliche che hanno decretato il definitivo passaggio "dalla città di *ancien régime* alla città borghese" definendone un nuovo assetto. Si tratta di funzioni dell'amministrazione dello stato quali caserme, uffici pubblici, scuole, carceri, ma anche di servizi sanitari, come ospedali, lazzaretti, manicomi, sostenute da una importante rete di opere pie.
Fonte: (Ravioli, 1982).

La bolla immobiliare degli anni '90 ha prodotto la più grave crisi del mercato urbano che le città occidentali hanno dovuta affrontare nell'ultimo mezzo secolo. Essa ci ha restituito una sorprendente sovrapproduzione di immobili (per i quali si prospetta una difficile ricollocazione sul mercato), ai quali di aggiungono una serie di immobili pubblici dismessi, inutilizzati e abbandonati che fotografano un'Italia "piena di spazi vuoti"[326] (Campagnoli, 2014).
Il movimento iperPIANO[327] e il suo centro studi horrorVACUI, che da anni studia il fenomeno dei "vuoti urbani", ritiene si tratti di «(...) un fenomeno certamente ancora poco studiato, a volte ignorato, forse perché meno visibile, e probabilmente meno seducente di altre dimensioni urbane» nonostante esso si configuri sempre più come «fattore strutturante di componenti rilevanti dello spazio umano».
All'interno di ciò che siamo soliti definire "vuoto urbano" rientrano manufatti edilizi, spazi aperti, aree, intere città e territori:

«Si può partire dalla cellula abitativa che può essere sfitta, disabitata, sottoutilizzata, per passare agli spazi di lavoro come fabbriche, opifici o "capannoni" che in più parti e soprattutto in forma aggregata diventano "aree dismesse" o pezzi di città in declino, fino ad arrivare a paesi, parti di città, o addirittura interi territori che si trasformano in spazi estesi dell'oblio e della desolazione. (...) Così oggi il vuoto urbano dell'Italia (pubblico e privato) è pari a circa due volte e mezzo la città di Roma»[328].

Sono tutti segni di una città che ha mutato fortemente la sua struttura economica e la sua organizzazione sociale e che richiamano a riflettere su nuovi modelli di sviluppo e nuove strategie per governare le trasformazioni dell'esistente.

---

[326] Campagnoli (2014, p. 19-20) fornisce un'ampia rassegna delle tipologie di spazi svuoti rinvenibili nel nostro Paese:
«ex fabbriche e capannoni industriali dismessi;
- ex scuole, asili;
- oratori e opere ecclesiastiche chiuse, monasteri abbandonati;
- spazi di proprietà delle società operaie di Mutuo Soccorso e delle Cooperative "Case del Popolo", Cantine Sociali, oltre ad altre tipologie di "beni collettivi";
- "colonie"/casa vacanza;
- edifici abbandonati di proprietà di enti ed aziende pubbliche o "para pubbliche" (Case Cantoniere, consorzi irrigui, Consorzi Agrari, Pesi pubblici, Enel, ANAS, Edilizia popolare, ecc);
- spazi comunali chiusi (es. sedi di quartiere ed altri spazi di proprietà quali lasciti, ecc,...);
- caserme;
- opere pubbliche non concluse, incompiuto o terminate e mai attivate;
- ex case "popolari";
- stazioni ferroviarie chiuse;
- ex macelli/foro boario;
- ex cantieri;
- cinema e teatri dismessi (anche parrocchiali);
- beni di interesse culturale abbandonati;
- negozi ed uffici vuoti;
- luoghi del divertimento, hotel e/o centri commerciali abbandonati;
- beni oggetti di fallimento;
- beni confiscati in via definitiva alle mafie;
- "paesi fantasma", borghi, cascine, masserie, malghe ed alpeggi abbandonati».

[327] iperPIANO è un movimento tecnico, culturale e professionale fondato nel 2008 da Roberto Tognetti, Giovanni Alfredi, Federico Morchio e Giovanni Oliva per promuovere approcci innovativi di supporto agli amministratori nella progettazione, pianificazione e gestione dei processi di cambiamento al fine di guidare la trasformazione di città e territorio in luoghi sostenibili, ecologici, creativi, competitivi. Link: http://www.iperpiano.eu/index.asp

[328] http://www.riusiamolitalia.it

Il ricorso alle pratiche di riuso temporaneo e, più genericamente, alla rigenerazione e riutilizzo della città esistente è da considerarsi il punto di partenza per elaborare nuove strategie per uno sviluppo sostenibile dei nostri territori.

7.2 Verso una definizione del riuso temporaneo come pratica di rigenerazione urbana. Opportunità e rischi.

Il riuso della città esistente rappresenta un compito primario dell'urbanistica da qui ai prossimi decenni. Esso si configura come una pratica fondamentale per perseguire un modello di sviluppo rigenerativo (Cunningham, 2002) oltre che un'azione complementare al raggiungimento degli obiettivi per uno sviluppo urbano sostenibile, in termini ambientali, economici e sociali (EU, 2016). Il riutilizzo del patrimonio di immobili ed aree dismesse, inutilizzate o in stato di abbandono, è strettamente funzionale alla riduzione del consumo di suolo, diventata oramai una necessità impellente alla quale non ci si può più sottrarre (Gallione e Favaron, 2015). All'interno di questo quadro, il riuso temporaneo degli spazi vuoti o sottoutilizzati si configura come un'efficace risposta non solo alla difficoltà di amministratori e soggetti privati nel governare la velocità con la quale si trasforma il palinsesto urbano, ma anche all'evolversi delle pratiche d'uso della città da parte dei suoi utilizzatori, in particolare di quella popolazione attiva desiderosa di mettersi in gioco per migliorare i livelli di qualità della vita urbana, offrendo tempo ed energie per la cura e la valorizzazione dei beni comuni, per garantire l'offerta di nuovi servizi e per promuovere iniziative sociali e culturali.
In questo senso, dal punto di vista etico è possibile dare una prima interpretazione dei "piccoli e temporanei progetti" come «strumenti di riappropriazione, conoscenza attraverso l'autocostruzione e automanutenzione, nuove utopie, nuove visioni, nuovi desideri e nuovi beni comuni. I progetti temporanei sono strumenti per una città post-capitalista (...)» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p.124)
In effetti, nelle nostre realtà urbane è emerso come con sempre maggiore frequenza i cittadini, in forma singola o associata, richiedano alle amministrazioni locali la disponibilità di immobili per usi legati alla dimensione sociale, abitativa e lavorativa (Mangialardo, 2017): giovani e associazioni richiedono spazi per promuovere l'incontro e la socializzazione, per sperimentare nuove forme dell'abitare (co-housing, bad-sharing, foresterie, residenze artistiche, ostelli), per avviare attività di co-working, fab lab e sviluppare start up culturali e sociali. Tali azioni si discostano dalla logica delle grandi opere pubbliche la cui sorte nel nostro paese è stata spesso segnata da gravi ritardi, conclusioni disattese o addirittura fenomeni di corruzione. Esse sono più vicine alle logiche "smart" di realizzazione di interventi leggeri in tempi ridotti, ovvero a quelle azioni di "rigenerazione urbana low cost"[329] fra cui il "riuso temporaneo" sembra avere un peso sempre crescente.
Secondo l'accezione proposta da Campagnoli, per riuso temporaneo si intende «qualsiasi operazione di uso parziale e limitato nel tempo che produca il massimo dei risultati di utilità e funzionalità con il minimo dei costi». E ancora egli aggiunge che tale obiettivo può essere perseguito «attraverso la re-interpretazione creativa

[329] Tra le buone pratiche di trasformazione "low cost" di spazi dismessi in start up culturali e sociali si annoverano: music club, spazi co-working, skate park indoor, gallerie espositive non convenzionali, sale prova e studi musicali, campi da calcio indoor, street market, atelier, co-housing, dormitori pubblici, botteghe dei mestieri, *temporary store*, palestre di free climbing, aule di formazione, festival, musei (...) (Campagnoli, 2014, p. 31-32).

degli spazi per esempio individuando funzioni "compatibili" con lo stato dei luoghi o con semplici operazioni di pulizia, riordino e adattamento dei manufatti» (Campagnoli, 2014, p. 24).
In effetti, occorre fare alcune precisazioni in merito alle caratteristiche che dovrebbero avere gli immobili da destinare a queste nuove forme di riuso flessibile e non convenzionale e le modalità con le quali gli stessi spazi vengono resi disponibili. Campagnoli (2014) evidenzia che non tutti gli immobili in disuso possono essere riutilizzati da cittadini e associazioni per promuovere attività e servizi socioculturali. Affinché possano essere considerati idonei ad ospitare le nuove funzioni, gli spazi dovrebbero: «essere già "pronti all'uso" (o quasi); trovarsi in condizioni di permettere l'avvio in tempi brevi (6-10 mesi); richiedere interventi di "approntamento" non strutturali e comunque "low budget" (microinvestimento), senz'altro più di restyling che strutturali» (Campagnoli, 2014, p. 23).

Inoltre, la disponibilità degli immobili di proprietà pubblica o privata può avvenire attraverso diverse fattispecie contrattuali quali l'affitto, la concessione pubblica e il comodato d'uso, calmierato o gratuito, oppure può essere garantita da lasciti o donazioni; mentre le risorse necessarie per avviare gli interventi di riuso possono provenire da contributi a fondo perduto, da iniziative di crowdfunding, o da altri prestiti con capitale proprio. È evidente quindi che si tratta di operazioni sostenute non tanto per il ritorno economico che potrebbero generare quanto per i benefici sociali che ne conseguono.
A questo punto appare necessario soffermarsi sulle implicazioni positive e sui possibili rischi derivanti dall'adozione di tali modalità di riuso e gestione degli spazi mediante iniziative promosse "dal basso".
Alla luce della grave crisi economica ancora in corso che rende sempre più difficile reperire le risorse per avviare gli interventi di recupero e riuso della città esistente, sia da parte dei privati che dell'operatore pubblico, legittimare la pratica del riuso temporaneo per attivare nuovi "cicli di vita" all'interno degli spazi "in attesa", sarebbe certamente una scelta intelligente per vari motivi di tipo prettamente sociale, economico, amministrativo-procedurale (Campagnoli, 2014; Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016):

- offrire l'opportunità alla componente più attiva, volenterosa ed energica della popolazione di sviluppare idee e progetti innovativi di interesse culturale e sociale, garantendo in tal modo l'inserimento di elementi di vitalità nei luoghi interessati;
- restituire alla fruizione e al godimento delle comunità locali quei beni comuni urbani da troppo tempo sottratti e abbandonati, sotto una nuova e interessante veste formale e funzionale[330] affinché tornino ad essere luoghi di presidio e contribuiscano ad aumentare la percezione della sicurezza urbana da parte dei cittadini;
- rallentare il processo di deterioramento che inevitabilmente investe gli spazi abbandonati, contrastandone quindi la perdita del valore immobiliare, patrimoniale e urbanistico[331];

[330] A tal proposito è il caso di ricordare che molte esperienze italiane ed europee sono legate allo sviluppo di start up sociali in diversi campi: cultura, istruzione, musica, benessere e sport, valorizzazione ambientale e green economy, turismo leggero, comunicazione.
[331] Un aspetto estremamente positivo se si considera che il valore degli immobili è continuamente minacciato anche da una serie di fattori esterni quali l'aumento della tassazione degli edifici, il generalizzato calo della domanda e dei prezzi e la progressiva usura del tempo, alle volte accelerata da improvvise calamità naturali (Campagnoli, 2014).

- generare un aumento del valore economico del considerevole patrimonio di immobili ed aree interessati dagli interventi ricollocandoli sul mercato urbano e attivare ulteriori processi di rigenerazione urbana nel contesto nel quale sono collocati;
- diminuire i costi di gestione in quanto la messa in gioco di uno spazio per la promozione di nuove funzioni richiederebbe un costo minore rispetto al costo del "non intervento" che, specie nei casi di proprietà pubbliche, non può prescindere da oneri assicurativi e di manutenzione, a cui si sommano quelli della crescente tassazione immobiliare per i privati proprietari;
- aiutare decisori politici e istituzioni competenti nel definire scenari più sostenibili per i beni di proprietà pubblica in disuso, grazie alla possibilità di "testare" preventivamente, attraverso il ricorso a pratiche di riuso temporaneo, funzioni e usi compatibili alle caratteristiche dei beni e rispondenti alle necessità della cittadinanza;
- offrire a pianificatori e amministrazioni la possibilità di valutare sul campo le scelte progettuali, di misurare gli impatti di complessi programmi di rigenerazione urbana di media o grande scala e al contempo avviare forme di dialogo con la cittadinanza che sarebbe guidata a comprendere le ragioni alla base del progetto.

Dunque, le esperienze di riuso temporaneo di spazi vuoti o sottoutilizzati attraverso il coinvolgimento dei cittadini possono essere considerate buone iniziative di sviluppo locale ma anche efficaci attivatori di processi di rigenerazione urbana.
Dal punto di vista sociale, è chiaro che la riappropriazione del bene da parte della collettività e l'insediamento in esso di nuove funzioni ne aumenta la valenza sociale, oltre a far accrescere il senso di appartenenza e responsabilità da parte dei cittadini che operano attivamente.
Dal punto di vista economico, è importante considerare che il bene in quanto riattivato, gestito e eventualmente valorizzato, viene preservato dal processo di degrado e svalutazione.
Per quanto concerne l'aspetto amministrativo-programmatico invece, si evidenzia come l'integrazione delle pratiche di riuso temporaneo degli spazi vuoti all'interno dei processi di rigenerazione urbana consentirebbe di sbloccare alcune situazioni critiche[332] e di "stallo" diffuse in tutto il territorio nazionale. In particolare, si fa riferimento alla difficoltà che incontrano sia i privati proprietari nel concludere contratti di locazione o vendita degli immobili, sia le pubbliche amministrazioni nel decidere il futuro di determinati edifici pubblici dismessi, nel reperire le risorse pubbliche o private per la loro riqualificazione o nel trovare gli acquirenti per quei beni destinati all'alienazione[333].
Sono tutte situazioni ricorrenti per le quali amministrazioni locali, privati proprietari e, sempre più attivamente, la comunità locale, cercano di proporre idee, percorsi e programmi per riattivare tutti questi luoghi attraverso nuovi usi e funzioni. Tuttavia, molte esperienze, italiane e non solo, evidenziano quanto questi processi di rigenerazione urbana siano complessi e lunghi. Le decisioni sul futuro di questi beni da parte delle istituzioni o amministrazioni competenti coinvolgono una serie di questioni culturali e identitarie, sociali, economiche e tecniche, oltre a una numerosa

[332] Edifici o interi complessi edilizi pubblici, spesso di interesse storico, dismessi e in stato di abbandono o scarso utilizzo; aree destinate a servizi di interesse pubblico mai realizzati; edifici o interi complessi immobiliari di proprietà privata terminati e invenduti o sottoutilizzati; cantieri incompiuti; ex siti industriali e aree produttive dismesse.
[333] Spesso i soggetti privati preferiscono puntare su altre tipologie di investimento non tanto per le caratteristiche tipologiche di questi beni (infatti si tratta spesso di immobili unici di valore storico e artistico), quanto per la poca chiarezza sugli interventi ammissibili.

e diversificata cerchia di attori, che inevitabilmente richiedono determinati tempi di riflessione e di concertazione.
Tra i fattori che contribuiscono ad allungare ulteriormente la fase decisionale e l'avvio dei processi si lamenta la carenza di risorse pubbliche per affrontare i costi degli interventi, così come il mancato interesse dell'operatore privato ad investire nelle iniziative. A ciò si aggiungono i casi di interventi avviati e mai terminati per via di problemi anche esterni alla stessa iniziativa, tra cui la velocità con la quale si trasforma il palinsesto urbano e la crisi economica-finanziaria ancora in corso.
Per questo appare necessario promuovere con maggiore convinzione progetti innovativi di riuso temporaneo degli spazi in quanto dispositivi di supporto alle pratiche tradizionali e capaci di accompagnare la difficile fase decisionale sui nuovi usi da attribuire ai beni. Essi potrebbero andare di pari passo con i processi di rigenerazione a lungo termine, garantendo agli spazi brevi cicli di vita in attesa di una loro definitiva destinazione. L'esternalizzazione dei beni pubblici per supportare attività culturali e sociali promosse dalla cittadinanza produrrebbe un doppio vantaggio per la pubblica amministrazione in quanto otterrebbe non solo la rifunzionalizzazione del bene, offrendo per altro un nuovo servizio alla comunità, ma anche la diminuzione dei suoi costi di manutenzione e gestione.
Tuttavia, appare necessario evidenziare anche alcuni rischi che la diffusione del riuso temporaneo nelle nostre città potrebbe comportare. In particolare, queste iniziative potrebbero divenire per le istituzioni un modo per eludere questioni di natura strutturale da affrontare nell'immediato e per rinviare importanti investimenti nella città, specie per quanto riguarda gli interventi di rigenerazione.
I progetti di riuso temporaneo non si configurano come soluzioni assolute ai problemi della città contemporanea ma piuttosto come progetti sussidiari, di accompagnamento a più generali processi di trasformazione. Inoltre, l'offerta di servizi socioculturali garantita da cittadini e associazioni attraverso la riappropriazione dei beni comuni urbani non può certamente essere sostitutiva a quella dei servizi pubblici di base, piuttosto potrà implementarla e arricchirla.
Altro rischio è che i progetti di riuso temporaneo divengano appannaggio di una cerchia ristretta di attori o di una élite culturale, non rispondendo alle reali esigenze della comunità locale e alla sua volontà di riappropriazione e cura dei beni comuni urbani, per altro espressa in maniera sempre più matura e convinta.
A tal proposito Campagnoli (2014) sottolinea che la ri-significazione degli spazi abbandonati all'interno di un determinato contesto urbano non è un'operazione semplice e scontata, specie se si vuole garantire la buona riuscita dell'iniziativa e la sua sostenibilità nel lungo periodo. In particolare:

«Il passaggio dal "spazio vuoto" a "luogo", avviene quando questo contribuisce allo sviluppo di una "community" sempre più solidale, che si ritrova e si allea per elaborare nuove risposte ai bisogni tradizionali (in questo caso inclusione sociale, innovazione, socialità, partecipazione alla vita locale, piuttosto che richiesta di spazi da parte dei giovani)» (Campagnoli, 2014, p. 40).

Dunque, affinché possano imprimere un segno positivo nella vita di una comunità, tali iniziative devono fondarsi su una attenta lettura e analisi delle peculiarità dei territori, delle necessità della popolazione insediata e degli interessi dei giovani, mirando a stimolare la loro partecipazione in tutte le fasi progettali. L'approccio collaborativo e inclusivo nella progettazione di queste nuove tipologie di spazi è una garanzia per il successo dell'iniziativa.

7.3 Forme di riuso temporaneo tra iniziative "illegali" e politiche istituzionali

Le diverse esperienze di riuso temporaneo di vuoti urbani e spazi "in attesa" maturate o ancora in corso a livello internazionale, risultano essere accomunate da diversi aspetti (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016):

- il carattere estemporaneo e provvisorio;
- il costo e la scala ridotta degli interventi;
- il coinvolgimento attivo di cittadini e, nelle forme più mature, delle amministrazioni locali;
- la capacità di innescare ulteriori processi di rigenerazione urbana.

Il paragrafo approfondisce il terzo aspetto, incentrato sui "promotori" delle iniziative (i cittadini in forma singola o associata o le istituzioni) e sul conseguente rapporto conflittuale o di collaborazione che si potrebbe instaurare tra gli attori.

Sebbene le origini del riuso “adattivo” e temporaneo in ambito europeo possano essere fatte risalire alle prime forme di occupazione abusiva (*squatting*) degli edifici sfitti o inabitati verificatesi sin dagli anni ’70 in città come Londra, Berlino, Amburgo, Amsterdam, Copenaghen, Parigi e Zurigo, assumendo diversi connotati in ciascuno dei Paesi interessati (Piazza, 2012), negli ultimi tempi le azioni spontanee storicamente codificate come iniziative promosse dal basso e spesso in aperto contrasto con le strategie e i programmi per la città ideati dall'alto, si avviano a diventare una modalità di intervento sempre più “istituzionalizzata”, come dimostrano le varie esperienze in corso a livello internazionale (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016). A questo proposito, Alberti, Scamporrino e Rizzo (2016) individuano quattro diverse modalità con le quali in ambito internazionale si esplica il rapporto tra i promotori dell'azione tattica e le istituzioni locali che, come si mostrerà in seguito, comprendono anche la condizione più matura nella quale il promotore coincide con la stessa istituzione.

-1) La prima categoria è quella meno codificata, che riguarda l'occupazione di spazi da parte di cittadini con modalità alle volte al limite della legalità. Si tratta delle forme più ricorrenti che assumono i connotati della protesta contro gli ordini istituzionali e le pratiche di gestione della città da essi contemplate. Tali azioni sono spesso animate dalla volontà di rivendicare una migliore fruizione dello spazio pubblico e la "restituzione" alla comunità degli edifici abbandonati per promuoverne nuovi usi legati al sociale. Si tratta di fenomeni presenti in diversi contesti urbani, spesso ignorati, almeno inizialmente, dalle amministrazioni locali, oppure affrontati direttamente mediante procedure di sfratto o sanzioni, generando paure e incertezze nei gruppi sociali più deboli.

-2) La seconda categoria di utilizzo degli spazi assume connotati meno conflittuali e riguarda tutte quelle azioni tattiche promosse da cittadini, singoli o associati, delle quali l'amministrazione ne riconosce l'utilità, la valenza strategica e il carattere innovativo, divenendo in questo modo appuntamenti quasi rituali. Rientrano in questa modalità le sempre più frequenti iniziative volte a trasformare, in determinate giornate ma prevalentemente durante il week-end, gli stalli destinati alla sosta delle auto in spazi per attività pubbliche mediante l'allestimento di installazioni temporanee e arredi urbani (*Park(ing) day*). Gli interventi di riqualificazione temporanea degli spazi sono molto frequenti in Francia, dove è stato garantito che

avvenissero sempre nella legalità anche grazie alla concessione di deroghe *ad hoc* alle normative vigenti.

-3) La terza modalità si riferisce alle situazioni in qui determinate azioni, seppur nate dall'iniziativa spontanea di cittadini o associazioni, per il successo riscontrato hanno spinto le amministrazioni locali a adeguare i propri strumenti urbanistici alla situazione contingente e a definire modelli e procedure codificate per regolarizzare tali processi.
Un'esperienza significativa in questo senso è rappresentata dal progetto di riuso temporaneo NDSM-werf ad Amsterdam (EU, 2014; Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015), dove da un "appropriazione abusiva" di una parte delle aree portuali dismesse da parte di un gruppo di attivisti è nato uno dei progetti di riuso temporaneo più interessanti d'Europa, specie per la capacità che ha avuto di incidere nelle politiche dell'Amministrazione Comunale.
In effetti, dal 1998 al 2000 diversi artisti, associazioni culturali e cittadini hanno messo in atto una vera "occupazione" di una parte delle aree portuali dismesse, in particolare quelle sulle sponde nord del porto (NDSM) per dare inizio a un processo di fruizione, riprogettazione e gestione di un complesso di beni costituito da aree, banchine, darsene, capannoni depositi e spazi aperti abbandonati. Già dal 2000 l'amministrazione di Amsterdam si mostrò disposta a regolamentare la situazione e decise di contrattare con il Gilde (gruppo di attivisti per la salvaguardia del patrimonio portuale dismesso) un progetto per la riconversione del comparto affinché fosse destinato a offrire spazi per attività artistiche e culturali a canoni calmierati. Sulla base del progetto venne avviato il primo concorso di idee per la gestione e il riuso temporaneo di edifici e spazi aperti per una durata di 5 anni, rinnovabili. Vincitore del bando risultò il gruppo di artisti, artigiani, urbanisti, architetti guidati da Eva De Klerk, con il quale l'Amministrazione stipulò un contratto di comodato sociale. Per sviluppare il suo piano, De Klerk ottenne un sussidio di 10 milioni di euro, mentre L'Amministrazione comunale ha sostenuto finanziariamente gran parte dei lavori di riqualificazione. Tutti i progetti sono stati avviati con finanziamenti pubblici e sponsor privati, coinvolgendo i cittadini e il terzo settore nella gestione degli spazi. Oggi gli hangar e gli spazi aperti del porto ospitano studi di artisti, atelier, spazi comuni, teatri, luoghi per la ristorazione, tutte realtà che autogestiscono il proprio spazio e versano le quote previste dal contratto. Inoltre, il successo dell'iniziativa continua ad attirare diversi investitori, fra cui multinazionali, cooperative, giovani desiderosi di sviluppare progetti creativi.
Tale esperienza di riappropriazione e riuso di spazi pubblici "dal basso" è degna di nota per la capacità che ha avuto di incidere sullo sviluppo delle future politiche pubbliche della città. Il Comune di Amsterdam infatti, non solo ha deciso di regolamentare la situazione attraverso la stipula di appositi **contratti di concessione a canoni calmierati** ma addirittura ha aperto il *Bureau Broedplaatsen* (uno sportello/ufficio per supportare progetti culturali di riuso temporaneo di spazi in abbandono) con un fondo dedicato e che ad oggi costituisce un vero punto di riferimento per chiunque intendesse avviare questo tipo di iniziative.

- 4) Infine, l'ultimo caso riguarda l'acquisizione di queste pratiche da parte delle stesse amministrazioni, le quali provvedono a inserirle all'interno dei propri programmi di sviluppo urbano. In questo caso, il soggetto pubblico è il primo promotore del processo di riuso temporaneo di un edificio o di un'area abbandonata o in fase di trasformazione, e cerca di attrarre il maggior numero di operatori e attività, favorendone periodicamente il ricambio. Esso funge anche da garante della

tenuta dell'iniziativa che sceglie di supportare anche nei periodi di stagnazione per far sì che non cessi la vita dei luoghi in transizione.
Si pensi al progetto-processo di rigenerazione urbana nell'area di King's Cross a Londra, nella quale è stato previsto l'utilizzo provvisorio delle strutture destinate a demolizione, anche attraverso la costruzione di attrezzature funzionanti per un periodo limitato. Fra queste, il ristorante temporaneo *The Filling Station*[334] progettato nel 2012 dallo studio londinese *Carmody Groarke* (Fig.65).

Fig. 65 - Vista notturna del ristorante temporaneo *The Filling Station* sul Regent's Canal, realizzato negli spazi dell'ex distributore di benzina.
Fonte: http://www.carmodygroarke.com/The_Filling_Station/index.html

[334] http://www.carmodygroarke.com/The_Filling_Station/index.html

Non si tratta di un padiglione temporaneo *pop-up* ma di un vero e proprio ristorante realizzato negli spazi di un vecchio distributore di benzina che si affaccia sul Regent's Canal. Il corpo principale del ristorante (cucina e sala) è stato realizzato dentro il chiosco del distributore, mentre sotto la tettoia è stata predisposta la "sala per eventi", un vero spazio pubblico adatto ad ospitare diverse attività culturali, tra cui spettacoli, mostre, conferenze e collaborazioni artistiche. Tale spazio è racchiuso da una parete rimovibile in fibra di vetro traslucido con funzione fonoassorbente, illuminato dal basso Si tratta di una architettura temporanea in quanto *The Filling Station* ha operato per un periodo ben determinato (2-3 anni), ovvero fino a quando il distributore è stato demolito per fare posto ad una nuova area residenziale, così come previsto dal progetto di rigenerazione urbana dell'intera area.
Questa struttura temporanea è stata pensata proprio per creare un nuovo *sense of place* (senso del luogo) in un esteso comparto di Londra in fase di trasformazione:

«Following its three-year lifespan, The Filling Station was removed to make way for a new mixed-use development. The legacy of this relatively short-term project has been to develop a point of continuity for a part of London that has seen dramatic transformation. Without erasing or denying The Filling Station's previous structure or use, the intervention suggested alternative ways of inhabiting and participating in a city and alluded to the future uses for this site»[335].

In questa esperienza la chiave di volta è stata la buona programmazione degli interventi che ha permesso di pensare al progetto di rigenerazione urbana come un processo da implementare per fasi e di associare ad esso un cronoprogramma di usi temporanei. In questo modo, gli usi temporanei sono stati integrati in maniera virtuosa all'interno del processo di trasformazione urbana di lunga durata.

Le quattro categorie mettono in evidenza il progressivo passaggio dalle forme di "occupazione" degli spazi più dirette e al limite della legalità a quelle più regolamentate e istituzionalizzate.
In effetti, le stesse amministrazioni sono ben consapevoli delle ricadute positive che genererebbero queste "tattiche": non solo potrebbero essere utilizzate da pianificatori e amministrazioni per misurare gli impatti di complessi progetti di rigenerazione urbana di media o grande scala, ma addirittura potrebbero consentire di testare sul campo alcune scelte progettuali e al contempo avviare forme di dialogo con la cittadinanza, la quale sarebbe guidata a comprendere le ragioni più profonde alla base della visione promossa dell'alto.

Volendo scorgere lo sguardo al contesto statunitense, la pratica del riuso temporaneo inizia ad essere presa in considerazione anche dagli operatori privati desiderosi di investire negli spazi abbandonati attraverso un progetto-processo di *adaptive reuse* (Robiglio 2016 e 2017). Infatti, le modalità di occupazione informale degli spazi, sulla base dell'organizzazione di eventi, festival culturali e artistici, possono costituire le prime fasi di un processo di riuso attraverso le quali iniziare a costruire un senso e una coscienza del luogo, a definire nuove centralità urbane, a testare l'attrattività del progetto e ad accrescere il valore sociale ed economico del bene.
Tali iniziative possono stimolare l'interesse di più soggetti e fungere da catalizzatori di risorse finanziarie, pubbliche e private, per riattivare tutti quegli spazi vuoti

[335] http://www.carmodygroarke.com/The_Filling_Station/index.html

destinati ad aumentare. In effetti, l'ascesa del "commercio on-line" sta letteralmente cambiando i dettami della distribuzione e della vendita dei prodotti nelle città, che nei prossimi decenni dovranno affrontare una vera "rivoluzione paesaggistica", in particolare nel contesto americano, dove inizia ad essere messo in discussione un modello commerciale consolidato ed esportato in tutto il mondo (Rampini, 2017).

7.4 Il caso italiano. Politiche pubbliche per il riuso temporaneo e la gestione condivisa dei beni comuni urbani

Sebbene il concetto di temporalità nella pratica urbanistica[336] italiana sia stato introdotto sin dalla fine degli anni ’80 e si sia affermato con maggiore efficacia attraverso le politiche temporali urbane dei primi anni ’90, nell’ambito della riforma della pubblica amministrazione che attribuiva ai sindaci la competenza in materia di coordinamento degli orari dei servizi pubblici[337] (Bonfiglioli e Mareggi, 1997; Bonfiglioli, 2001), ad oggi nel nostro Paese è assente una chiara regolamentazione e una procedura codificata per il riuso temporaneo a livello nazionale. A differenza di altri contesti europei, le varie sperimentazioni in atto devono cercare di farsi strada all'interno della legislazione vigente in materia di governo del territorio e della normativa di settore, spesso risultanti poco inclini alle nuove esigenze della società contemporanea (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016).
In effetti, sino ad oggi nel nostro Paese si è fatto ricorso a forme di *Temporary* e *Tactical Urbanism* principalmente in situazioni di tipo emergenziale causate da eventi catastrofici e distruttivi, primo fra tutti il terremoto (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016). In diverse occasioni la gestione della fase post-sisma ha assunto la valenza di un laboratorio di tattiche urbanistiche che ha coinvolto enti preposti e cittadinanza nel processo di ricostruzione delle proprie città. Fra tutte, il processo di ricostruzione dell'Aquila (Box 10) rappresenta un caso emblematico se si considera che sono state messe in atto una tale varietà di iniziative da potervi rinvenire quasi tutte le quattro categorie di riuso temporaneo trattate nel paragrafo precedente.

Box 10
La ricostruzione dell'Aquila

Il sisma che colpì l'Aquila nell'aprile del 2009, interessando in misura variabile buona parte dell'Italia Centrale, fu un evento tragico per l'Italia per le morti causate (quasi 300), per la profonda lacerazione di una intera comunità e per la devastazione di un immenso patrimonio storico e architettonico.

[336] Quando si parla di urbanistica dei tempi si fa riferimento ad un approccio disciplinare volto a studiare i tempi e i modi con cui la città contemporanea è frequentata, vissuta o abitata dalle diverse popolazioni, residenti e temporanee (Bonfiglioli, 2001). L’urbanistica dei tempi si distingue da altre forme di politiche pubbliche e dalla normativa urbanistica tradizionale finalizzata a governare gli usi del suolo. In particolare, «(...) non agisce sui meccanismi generali e insediativi dell’organizzazione urbana, ma sulla riqualificazione degli spazi e dei tempi urbani a partire dalle pratiche d’uso sociali dei luoghi. Agisce, di solito localmente, nello scarto tra gli assetti urbanistici e morfologici dati, anche in termini di sistemi d’orari pubblici, e le nuove pratiche d’uso dello spazio urbanizzato attuate dagli abitanti» (Bonfiglioli, 2001, p. 133).
[337] Si fa riferimento alla legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*.

Durante la fase post-sisma sono state messe in atto diverse iniziative promosse dal basso, da quelle a carattere prevalentemente "istintivo" e diretto a quelle che hanno trovato sostegno anche a livello centrale (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016).
I primi interventi dopo il disastro sono stati condotti in maniera spontanea, fuori da ogni norma e controllo. L'obiettivo era quello di dare risposta alla domanda di alloggi e di ripristinare lo spazio pubblico. Parallelamente agli interventi della Protezione Civile, tali operazioni hanno riguardato l'allestimento di tende e accampamenti in luoghi sicuri per rispondere all'emergenza abitativa, e una serie di iniziative per la restituzione di luoghi di incontro e socialità della comunità. In riferimento a quest'ultimo aspetto, le azioni si sono concentrate sul centro commerciale l'Aquilone (struttura non intaccata dal sisma), trasformandolo nella "nuova piazza della città", e sull'area di Piazza d'Armi, adibita a grande mercato e luogo di aggregazione sociale.
Nella seconda categoria, quella riguardante le azioni tattiche promosse dai cittadini e accolte dall'amministrazione per la valenza strategica e il carattere innovativo, rientra l'iniziativa di utilizzare alcune aree già destinate dallo strumento urbanistico a parco o piazza pubblica e allestirle con strutture temporanee, come è avvenuto nell'area del parco UNICEF.
La terza iniziativa degna di nota è quella volta a promuovere l'allestimento della "strada della movida" nella via della Croce Rossa, appena fuori dal perimetro della zona rossa, per offrire ai giovani la possibilità di vivere ancora quei momenti di svago che erano soliti trascorrere tra le attività commerciali e di ristorazione, i bar e i locali che animavano il centro storico. Tale azione rientra nella terza categoria poiché nata in maniera spontanea e successivamente "istituzionalizzata" in quanto l'amministrazione ha concesso ai gestori dei locali di realizzare strutture temporanei nei lotti lungo la via della Croce Rossa, per i quali gli strumenti urbanistici non prevedevano né quegli usi né la possibilità di edificare.

Ad ogni modo, è chiaro che l'assenza di una dedicata regolamentazione a cui far riferimento mette a dura prova l'avvio di progetti di riuso temporanei nel nostro Paese e limita fortemente la possibilità di attivare tattiche virtuose in piena legalità.
Come evidenzia chiaramente Lorenzo Castellini[338], in merito alle difficoltà incontrate nella realizzazione della "Casa dei Designer" a Milano (una sorta di casa-ostello temporanea allestita in occasione dei grandi eventi):
«Ad oggi non esistono regole che permettano usi temporanei in tema di ricettività e ottenere tutti i permessi per realizzare in assoluta legalità "ostelli temporanei" è difficile; così è successo che in qualche modo abbiamo aggirato le leggi o agito al limite della legalità» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p. 92).
Una testimonianza certamente preoccupante che enfatizza il ritardo del nostro Paese nell'adeguare la propria strumentazione legislativa per rispondere alle nuove domande della città contemporanea.
Si tratta di processi esigenti che richiedono una certa apertura verso la "sperimentazione" da parte delle amministrazioni, competenze di diversa natura (da quelle architettoniche e sociologiche a quelle di tipo manageriale) e soprattutto il coinvolgimento e la collaborazione della cittadinanza.

[338] Lorenzo Castellini è socio fondatore e direttore di *esterni*, un'impresa culturale con sede a Milano che lavora da diversi anni sul tema dell'"ospitalità momentanea", di grande utilità per una città che offre una ricca offerta di eventi e festival molto attrattivi.
Link: http://www.esterni.org/ita/home/

Ad ogni modo, bisogna riconoscere che anche in Italia inizia a manifestarsi un certo fermento culturale che vede lo Stato e gli enti territoriali più propensi a favorire la partecipazione e il coinvolgimento della cittadinanza attiva non solo nella programmazione dell'offerta di servizi socioculturali ma anche nella gestione di tutti quegli spazi pubblici in disuso, intesi nella più ampia accezione di beni comuni urbani[339] (Mistretta, Garau e Pintus, 2014). Al contempo, sta emergendo una cultura istituzionale e amministrativa attenta a integrare le pratiche di riuso temporaneo all'interno delle politiche pubbliche per la città, mentre le esperienze avviate hanno colmato un gap tecnico-amministrativo, gestionale e normativo che attribuiva a queste forme di utilizzo un carattere precario, sperimentale ed eccezionale (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015).
Le ragioni sono certamente di tipo etico, e vanno ricercate nei principi alla base del nostro ordinamento giuridico, in particolare in quello della sussidiarietà orizzontale che la legge di revisione costituzionale del 2001[340] ha introdotto con questa formulazione: «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà» (art. 118, ultimo comma).
La legittimazione delle iniziative "dal basso" per lo sviluppo di attività e servizi di interesse pubblico rappresenta un grande passo in avanti nelle modalità dell'offerta e della gestione di beni e servizi pubblici nel nostro Paese. Ma le ragioni di questa maggiore apertura all'aiuto e al contributo effettivo che la comunità potrebbe offrire sono anche di tipo economico, se si considera che la crisi strutturale dell'Italia ha determinato una drastica riduzione delle risorse pubbliche a livello centrale e locale, indebolendo il sistema del welfare e più in generale l'offerta di servizi pubblici. Dinanzi a tale condizione, il sostegno e la collaborazione di tutti quei cittadini attivi, volontari, gruppi, associazioni e organismi riconducibili al terzo settore si riscopre ancora più preziosa (Mangialardo, 2017).
Proprio sulla base dei suoi rinnovati principi costituzionali, il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133[341] (*Sblocca Italia*) ha introdotto importanti novità per l'avvio di nuove pratiche collaborative di rigenerazione urbana.
In particolare, l'art. 24 (*Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio*) conferisce ai comuni la possibilità di collaborare con i cittadini e il terzo settore per la realizzazione di interventi in territori da riqualificare[342].

---

[339] Si pensi al disegno di Riforma del Terzo Settore avviato in Italia e al decreto legislativo n. 112 del 3 luglio 2017, con il quale il Governo ha deciso di riscrivere interamente la disciplina dell'impresa sociale (la parte produttiva del Terzo settore), precedentemente contenuta nel d.lgs. n. 155/2006, ora abrogato. Con la nuova disciplina, l'impresa sociale diventa uno strumento di concertazione partecipativo pubblico-privato, che prevede la remunerazione dei soggetti (secondo regole chiare) e con facoltà di intervenire su diversi campi, fra cui la rigenerazione urbana.

[340] Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

[341] Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 11 novembre 2014, n. 164

[342] «I Comuni possono definire i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli e associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade ed in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi i Comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L'esenzione viene concessa per un periodo limitato, per specifici tributi e per attività individuate dai Comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere» (art. 1, comma 1).

Negli ultimi tempi l'Agenzia del Demanio ha dato avvio ad alcune progetti di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso lo strumento del "temporary use". Più che di uno strumento si tratta di un processo per promuovere la rivitalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato per finalità sociali, culturali ed economiche. Il primo passo consiste nell'individuazione degli immobili di proprietà dello Stato nei quali, anche in presenza di un programma di valorizzazione già definito, è possibile identificare le potenzialità di uso temporaneo. Successivamente, attraverso opportune modalità di pubblicità e di garanzia della concorrenza, l'Agenzia seleziona gli operatori privati (imprenditori o associazioni) a cui affidare gli immobili e avviare il percorso di riuso per un periodo variabile (minimo 6 mesi) durante il quale viene garantita la fruizione al pubblico. Infine, al termine del progetto il bene viene riconsegnato all'Agenzia del Demanio per nuovi usi già definiti dal programma di valorizzazione[343]. In effetti, si tratta di un'iniziativa volta a riattivare il patrimonio nell'attesa che vengano eseguiti gli interventi necessari a garantirne nuova funzionalità, come nel caso del progetto per l'utilizzo temporaneo di alcuni spazi interni del Palazzo Fondi, un immobile di grande pregio storico-artistico nel cuore di Napoli, da tempo in disuso, destinato ad ospitare la nuova sede dell'AGCOM. In attesa della sua nuova destinazione finale in programma per Maggio 2019, l'Agenzia del Demanio insieme a Ninetynine Urban Value[344] hanno scelto di riconsegnare temporaneamente alla cittadinanza questi spazi convertendoli in un luogo polifunzionale e transitorio che accoglie mostre internazionali, vernissage ed eventi. A questa esperienza si aggiunge quella della rigenerazione temporanea della Caserma Pepe nel Lido di Venezia, dismessa nel 2000, insieme ad altri due edifici statali dell'800. Sulla base di un accordo tra l'Agenzia del Demanio e l'Associazione Biennale Urbana, durante la 16° Biennale di Architettura (2018) gli spazi dell'ex struttura militare hanno ospitato attività di ricerca, progettazione e innovazione culturale, diventando incubatori di progetti artistici e urbanistici. All'interno di questo rinnovato quadro di principi, oltre all'Agenzia del Demanio anche le amministrazioni pubbliche, supportate da esperti e attivisti, stanno emergendo come le vere protagoniste del cambiamento, impegnandosi costantemente a sviluppare programmi, politiche e progetti per il riuso temporaneo di spazi in abbandono.

7.4.1 Iniziative di livello regionale. Il caso della Regione Puglia

Una delle più interessanti iniziative di livello regionale per promuovere il riuso, anche temporaneo, di spazi vuoti diffusi sul territorio facendo leva sulla creatività e l'innovazione sociale è il Programma per le Politiche Giovanili denominato "Bollenti spiriti"[345] promosso dalla Regione Puglia nel 2005. Si tratta di un programma complesso destinato a segnare una discontinuità rispetto al passato in quanto basato sulla volontà di «cambiare lo sguardo che le istituzioni rivolgono alle giovani generazioni; non più problema da risolvere ma risorsa per il cambiamento

[343] Per un approfondimento delle esperienze di *Temporary Use* avviate dall'Agenzia del Demanio consultare il seguente link: http://www.agenziademanio.it/opencms/it/progetti/temporaryuse/

[344] Il nuovo modello di "Rigenerazione Urbana Temporanea" è stato sviluppato e realizzato dalla divisione Urban Value, dell'agenzia Ninetynine, che ha condotto con grande successo, insieme a Cassa depositi e prestiti, diverse operazioni simili a Roma fra cui il Guido Reni District.

[345]http://bollentispiriti.regione.puglia.it/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=4911&Itemid=211

della regione»[346]. L'energia, la creatività e l'innovazione giovanile sono considerate capaci di generare più attivismo sociale ed economico e guidare il riscatto di un intero territorio. Esso affronta in maniera integrata i temi dello sviluppo locale, delle politiche giovanili, dell'occupazione e dell'imprenditorialità sociale, della rigenerazione urbana e del rafforzamento di comunità nelle diverse realtà territoriali attraverso l'avvio di 5 azioni complementari:

«1. Laboratori Urbani per trasformare edifici abbandonati, di proprietà dei comuni pugliesi, in spazi per i giovani;
2. Principi Attivi per finanziare le idee dei giovani pugliesi con un contributo fino a 25.000 Euro;
3. Cantiere Della Legalità per diffondere tra i giovani la cultura della legalità e della lotta attiva alle mafie;
4. Laboratori Dal Basso per rafforzare le competenze di chi fa o vuole fare impresa nel territorio pugliese;
5. La Scuola di Bollenti Spiriti per formare nuove figure professionali dedicate all'attivazione di progetti di sviluppo locale e di animazione di comunità.
Oltre a questo, Bollenti Spiriti:
- mette in rete spazi, associazioni e imprese giovanili di tutta la Puglia (Comunità Bs);
- promuove Studi e Ricerche per conoscere il contesto e valutare gli interventi;
- organizza eventi aperti (I Campi di Bollenti Spiriti) per creare occasioni di incontro tra giovani attivi;
- realizza Altre Iniziative coerenti con gli obiettivi del programma»[347].

Per la complessità degli obiettivi che intendono perseguire, più che di azioni si può parlare di veri "sotto-programmi", ognuno dei quali introduce importanti elementi di innovazione. Nell'ambito di questa ricerca è importante approfondire la principale iniziativa del programma, quella denominata *Laboratori Urbani*, dedicata al riuso degli spazi abbandonati.
L'iniziativa ha preso le prime mosse nel 2006, quando la Regione ha emanato un bando pubblico rivolto ai Comuni pugliesi, basato sulla formula "vecchi edifici per giovani idee". Infatti, il bando richiedeva alle amministrazioni locali di individuare all'interno del proprio territorio un edificio sottoutilizzato di loro proprietà per il quale elaborarne un progetto di ristrutturazione e rifunzionalizzazione al fine di trasformarlo in uno spazio da destinare ai giovani.
Il bando è stato visto come una importante opportunità dai Comuni se si considera che sono state presentate ben 71 proposte progettuali di riuso di 151 spazi dismessi su tutto il territorio regionale. Le tipologie di immobili interessate dai progetti sono delle più varie: edifici storici, scuole, ex monasteri, mattatoi, mercati, caserme, edifici nei centri storici, aree industriali dismesse. Gli interventi di recupero e riuso hanno permesso di realizzare dei veri "Laboratori urbani" per promuovere cultura, arte, formazione, spettacolo e imprenditoria giovanile.
L'iniziativa assegna ai Comuni il compito di selezionare, attraverso procedure di evidenza pubblica, imprese e associazioni alle quali assegnare la gestione degli spazi per un periodo di 5 anni, rinnovabili. Ai vincitori è inoltre garantito un contributo economico per l'avvio delle attività. Lo scopo è quello di creare una rete di spazi al servizio dei giovani e delle politiche a loro dedicate su tutto il territorio regionale.

[346] Intervista a Annibale D'Elia, Dirigente dell'Ufficio Politiche Giovanili e Legalità, Regione Puglia. In Cantaluppi G., Inti I. e Persichino M., a cura di (2015). *Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*. Milano: Altra economia, pp. 208-209
[347]http://bollentispiriti.regione.puglia.it/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=4911&Itemid=211

In effetti, sono 169 i Comuni pugliesi coinvolti in questo innovativo progetto, affiancati da più di 200 organizzazioni private e associazioni impegnate nella gestione, oltre che da migliaia di giovani, principali destinatari e fruitori degli spazi. L'iniziativa, tuttora in corso, ha richiesto alla Regione Puglia un investimento di 54 milioni di euro per finanziare interventi di manutenzione degli spazi e avvio delle attività. Ovviamente i migliori risultati si sono ottenuti laddove c'è stata una maggiore condivisione di intenti e una efficace collaborazione tra amministratori locali, soggetti gestori degli spazi e comunità locale, come nel caso del Laboratorio Urbano ExFadda, approfondito di seguito.
Per il suo carattere innovativo, il progetto Laboratori Urbani è stato premiato dalla Commissione Europea come *Best Practice* per l'anno europeo della creatività e la cultura 2009. Qualche anno dopo, nel 2013, è stato considerato tra le 100 migliori esperienze di rigenerazione urbana in Europa nell'ambito dell'iniziativa 100EUrbanSolution (Commissione europea - DG Politica Regionale e Urbana, 2013). Recentemente, il Programma *Bollenti spiriti* è stato implementato dall'iniziativa *Libera il Bene*, che si propone di "mappare" i beni confiscati alle mafie sul territorio regionale per costruire tra i giovani e la cittadinanza tutta una maggiore consapevolezza di questo ricchissimo patrimonio. In collaborazione con Libera, l'iniziativa mira anche a rendere disponibili le informazioni raccolte ai soggetti interessati a promuovere progetti di riuso sociale dei beni.

7.4.1.1 Il Laboratorio Urbano ExFadda

Fra i progetti avviati nell'ambito del Programma "Bollenti spiriti", quello del *Laboratorio Urbano ExFadda*[348], nel Comune di San Vito dei Normanni (provincia di Brindisi), è abbastanza esemplificativo degli obiettivi alla base della politica regionale e delle modalità individuate per l'avvio e la gestione dell'intero processo (Fig. 66). San Vito dei Normanni è un comune di circa 20.000 abitanti nel cuore della Puglia che, così come tante altre realtà del Mezzogiorno d'Italia, registra una considerevole quantità di patrimonio edilizio dismesso e in stato di abbandono, nelle quali risultano esserci più case che persone. Tra i fattori concorrenti alla crisi economica di San Vito e al progressivo abbandono del centro da parte dei suoi abitanti si segnala la chiusura di una base americana, che ha comportato la perdita di diversi posti di lavoro, ma anche la distanza dei principali centri universitari che costringono i giovani a spostarsi, se non addirittura a emigrare.
All'interno di questo scenario, il progetto Ex Fadda si propone di restituire un immobile dismesso all'utilizzo pubblico per promuovere l'aggregazione, la creatività e l'innovazione sociale.
Si tratta di un vecchio stabilimento vinicolo alle porte dei San Vito, un complesso di circa 4.000 mq coperti con annessi spazi aperti in disuso e abbandonati da decenni, già di proprietà della nobile famiglia Fadda (da qui il nome del progetto) e successivamente acquistato dal Comune. A partire dalla constatazione della grave assenza di centri giovanili alternativi a quelli del consumo e dell'intrattenimento, il principale obiettivo del progetto era quello di trasformare questi spazi vuoti in luoghi per l'apprendimento e la valorizzazione delle capacità e competenze giovanili, luoghi nel quale imparare, sviluppare relazioni, mettersi alla prova, esibirsi e lavorare[349].

[348] http://www.exfadda.it/
[349] Si fa riferimento alle considerazioni fatte da Roberto Covolo (project manager di ExFadda) durante il suo intervento alla Conferenza *Luoghi ritrovati: comunità, rigenerazione, sviluppo*, Domenica 17

Fig. 66 – Foto degli spazi interni del vecchio stabilimento enologico trasformato in un nuovo spazio pubblico per l'aggregazione, la creatività e l'innovazione sociale.
Fonte: http://www.exfadda.it/

Ma ancora, l'intento non era quello di creare uno "spazio erogatore" concepito secondo l'approccio tradizionale di affidamento della gestione di un bene pubblico a cooperative o società incaricate di offrire attività e servizi sulla base di contributi pubblici, ma piuttosto di creare un luogo realizzato attraverso lavori di co-progettazione e autocostruzione che mettessero al centro la componente più attiva della comunità locale, rendendola protagonista dell'iniziativa se non addirittura promotore e al contempo fruitore dello spazio e delle nuove funzioni in esso insediate. Si tratta di un nuovo approccio al progetto di recupero e riuso dei beni comuni, basato su una logica di "welfare culturale generativo", dove le persone possano imparare, coltivare le proprie idee e ambizioni.

settembre 2017 – ore 18:30, nell'ambito della quarta edizione di *Smart cityness festival. Territori & Trasformazioni*, 16/17.09.2017, Centro Culturale "Il Ghetto", Cagliari.
Programma scaricabile ai seguenti link:
http://www.smartcityness.it/programma/
http://www.smartcityness.it/programma/conferenze-e-meeting/
http://www.smartcityness.it/luoghi-ritrovati-comunita-rigenerazione-sviluppo/

In effetti, ExFadda si configura come un incubatore di comunità, nel quale le persone possono riscoprire il senso di comunità e il piacere del lavorare insieme di cui la modernità ci ha progressivamente privato. L'intera operazione non grava sulle finanze comunali: il progetto è gestito da un gruppo di imprese e associazioni locali attive nei campi della comunicazione, della cultura e del sociale, di cui capofila è la società Sandei S.r.l. di San Vito dei Normanni.
Oggi Ex Fadda rappresenta una realtà basata su una offerta diversificata di eventi e servizi promossi dalla comunità attiva e quotidianamente frequentata dai cittadini. Anche gli spazi esterni sono stati oggetto di intervento per la realizzazione del progetto "Giardino Comune".
È appena il caso di segnalare che il progetto Ex Fadda è stato sviluppato e continua ad essere gestito sulla base di una buona collaborazione tra il Comune, la società responsabile della gestione e la cittadinanza; esso è stato capace di coinvolgere non solo i principali soggetti interessati ma anche l'ultimo proprietario e gestore dell'azienda vinicola Renato Fadda[350], conosciuto come l'Ammiraglio Fadda (recentemente deceduto), un uomo di cultura e animato da una grande fiducia verso i giovani e considerato quasi il padre, oltre che un grande sostenitore, dell'iniziativa.

7.4.2 Le esperienze dei governi locali

Negli ultimi anni numerose amministrazioni locali hanno portato avanti una serie di iniziative per sperimentare pratiche di riuso temporaneo del patrimonio pubblico dismesso o in abbandono presente sul proprio territorio.
La città di Milano, così come tante altre città italiane ed europee, rappresenta un palinsesto adatto alla sperimentazione di queste nuove pratiche se si considera che al 2014 si registravano circa 1 milione gli scali ferroviari abbandonati, 50 fra cascine e capannoni agricoli in disuso, 70 edifici vuoti, ai quali si aggiunge il dato allarmante degli 885.000 mq di uffici sfitti (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015). Pur in assenza di una specifica normativa a livello nazionale, Milano si pone in prima linea per la promozione di Politiche pubbliche di riuso temporaneo: con la Delibera Comunale del 30 marzo 2012 (P.G. 205399/2012), è stato sancito il *Protocollo d'Intesa per l'avvio sul territorio milanese di sperimentazioni di riuso temporaneo di edifici ed aree in abbandono, sottoutilizzate o di prossima trasformazione* tra il Comune di Milano, il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano (DAStU) e l'associazione Temporiuso.net. La delibera comunale si configura come atto ufficiale per l'avvio di una serie di iniziative diffuse in tutta la città, dal centro alla periferia, che si augura possano servire da attivatori di nuovi investimenti di rigenerazione urbana.
Sempre sulla stessa linea di principi risulta la successiva Delibera Comunale del 18 maggio 2012 (PG 333454/2012) inerente *Linee d'indirizzo per il convenzionamento con associazioni senza scopo di lucro per la realizzazione di giardini condivisi su aree di proprietà comunale* (Delibera *Giardini e Orti condivisi*). Il provvedimento è volto ad avviare «un progetto sperimentale per la gestione del verde e per la valorizzazione degli spazi in città, attraverso la collaborazione tra istituzioni ed associazioni di cittadini che vogliono prendersi cura collettivamente del bene pubblico», dove per bene pubblico si intendono diverse tipologie di beni, tra cui

[350] https://www.pressreader.com/italy/quotidiano-di-puglia-brindisi/20170331/281749859195133

«aree in stato di abbandono e degrado che, per mancanza di risorse economiche e materiali, il Comune di Milano non è in condizioni di riqualificare».
Sulla stessa linea si colloca l'esperienza del Comune di Sesto San Giovanni che con l'intento di valorizzare un complesso sistema di edifici e aree d'archeologia industriale in gran parte dismesso, dal 2009 ha attivato una serie di sperimentazioni di riuso temporaneo in collaborazione con l'associazione Temporiuso.net (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015). Si tratta di un consistente patrimonio di circa 1 milione e 500.000 mq di aree dismesse per le quali era già prevista la realizzazione di interventi di bonifica e riqualificazione che ne avrebbero consentito la riconversione definitiva. L'utilizzo temporaneo degli spazi è stato promosso nell'attesa che si portassero a compimento importanti programmi e progetti di rigenerazione urbana legati non soltanto alle previsioni del PGT, ma anche a concorsi internazionali e al masterplan *Aree Falck* firmato da Renzo Piano. A seguito delle prime esperienze pilota gestite dall'amministrazione e che hanno interessato diversi immobili e coinvolto associazioni culturali, studenti e Università, l'associazione temporiuso.net, assieme al laboratorio miltiplicity.lab, DiAP, Politecnico di Milano, ha proposto il riuso temporaneo degli ex Magazzini Generali Falck, attraverso il progetto *Made in Mage*. Il favore dell'amministrazione ha permesso di trasformare gli spazi abbandonati al fine di renderli adatti ad accogliere 15 atelier per artisti, artigiani, architetti ed altre professionalità creative in comodato gratuito e spese di gestione per un periodo di 3 anni, con possibilità di rinnovo. A questo si aggiunge un secondo progetto, *Ex Breda Green House*, che si propone di ospitare artisti e architetti del paesaggio negli spazi dell'Ex Portineria Breda per un periodo di 6 mesi.

7.4.3 Verso la gestione condivisa dei beni comuni urbani. Principi e strumenti

Oltre all'adozione della delibera comunale specifica per ogni situazione, che si configura lo strumento utilizzato più di frequente dalle pubbliche amministrazioni per semplificare l'iter per il permesso di abitabilità e uso temporaneo, definendo funzioni insediabili, soggetti usufruttuari, garanzie giuridiche e tempi per il rilascio, ciò che accomuna sempre più città in Italia è la scelta di adottare il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani"[351], ideato nel 2014 da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, in collaborazione con il Comune di Bologna[352].
Si tratta di una forma di una regolamentazione introdotta in risposta ai continui tagli alle risorse pubbliche locali che richiedono una maggiore apertura alla collaborazione con privati, cittadini, associazioni e il terzo settore per gestire efficacemente gli spazi e gli edifici di proprietà pubblica, nella più ampia accezione di "beni comuni urbani". I beni comuni rappresentano un'importante risorsa per migliorare la vivibilità e la qualità urbana e per attivare progetti orientati a favorire la creatività urbana, l'innovazione sociale o la produzione di servizi collaborativi, anche attraverso la valorizzazione temporanea di spazi e immobili di proprietà

[351] http://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/
[352] Il Comune di Bologna ha approvato, per primo in Italia, il 19 maggio 2014 (con deliberazione del Consiglio Comunale O.d.G. n.172/2014, P.G. n. 45010/2014) il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani". Link: http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf

comunale in attesa di definirne una destinazione d'uso definitiva (Comune di Bologna e Labsus, 2014).
Il cuore del regolamento è il "**Patto di collaborazione**" con cui il Comune e cittadini attivi concordano le modalità per la realizzazione degli interventi sui beni comuni (individuati dall'amministrazione o proposti dagli stessi cittadini) che vanno dalla **cura occasionale**, alla **cura costante e continuativa**, sino alla **gestione condivisa** e alla **rigenerazion**e. Esso si basa sui principi di fiducia reciproca, di pubblicità e trasparenza, di responsabilità delle parti, di inclusività e sostenibilità del processo. Il patto di collaborazione, così come introdotto nel Regolamento del Comune di Bologna (art. 5), definisce:

«a) gli **obiettivi** che la collaborazione persegue e le azioni di cura condivisa;
b) la **durata** della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
c) le **modalità di azione**, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
d) le **modalità di fruizione** collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto;
e) le **conseguenze di eventuali danni** occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità (…) nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività;
f) le **garanzie a copertura di eventuali danni** arrecati al Comune in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati;
g) le **forme di sostegno** messe a disposizione dal Comune, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione è potenzialmente in grado di generare;
h) le **misure di pubblicità del patto**, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico dell'andamento, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione;
i) l'**affiancamento del personale comunale** nei confronti dei cittadini, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l'irrogazione delle sanzioni per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto;
l) le **cause di esclusione** di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell'ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante;
m) le **modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi** concordati».

Nonostante si assegni un ruolo di primo piano alla cittadinanza nella gestione dei beni comuni urbani, è bene ricordare che l'amministrazione comunale continua svolgere il ruolo di garante del processo. Infatti, come si legge nel Regolamento (art. 10, comma 3):
«Al fine di garantire che gli interventi dei cittadini attivi per la cura dei beni comuni avvengano in armonia con l'insieme degli interessi pubblici e privati coinvolti, **le proposte di collaborazione devono ricevere il consenso del Comune**».
Sebbene la proposta di collaborazione possa essere presentata dagli stessi cittadini, il Comune è chiamato a pubblicare periodicamente l'elenco degli spazi, degli edifici o delle infrastrutture digitali appartenenti al proprio patrimonio immobiliare o assegnatogli (come nel caso di edifici confiscati alla criminalità organizzata) che necessitano di maggiore cura o di interventi di rigenerazione, indicando le finalità che si intendono perseguire attraverso la collaborazione con la cittadinanza attiva. Alla pubblicazione dell'elenco segue l'invito dell'amministrazione ai cittadini per presentare proposte progettuali, sottoposte alla valutazione tecnica degli uffici e dei

gestori dei servizi pubblici coinvolti. Inoltre, viene coinvolto anche il Presidente del Quartiere competente per territorio, chiamato a esprimere il proprio parere in relazione alle politiche e ai programmi dell'ente.
Come precedentemente affermato, gli interventi sugli spazi e sugli edifici pubblici o privati ad uso pubblico possono essere di diversa intensità. L'operazione più complessa, sia in termini economici che tecnici, risulta essere quella della rigenerazione dei beni, che richiede la stesura di progetti comprensivi di tutta la documentazione necessaria a descrivere chiaramente l'intervento. In questi casi, il Comune deve valutare la proposta progettuale dal punto di vista tecnico e rilasciare le autorizzazioni necessarie per l'avvio degli interventi da realizzarsi grazie a un contributo economico, totale o prevalente, dei cittadini attivi (i patti di collaborazione disciplinano gli oneri di manutenzione e per le eventuali opere di recupero edilizio gravanti sui cittadini attivi). Infatti, eventuali miglioramenti o addizioni devono essere realizzati senza oneri per l'amministrazione.
Ad ogni modo, è il caso di sottolineare che «Gli interventi di rigenerazione inerenti beni culturali e paesaggistici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 sono preventivamente sottoposti alla Soprintendenza competente in relazione alla tipologia dell'intervento, al fine di ottenere le autorizzazioni, i nulla osta o gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente, al fine di garantire che gli interventi siano compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene» (art. 15, comma 6).
In effetti, in base al nuovo dettato normativo del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio[353], gli enti proprietari dei beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale, nella richiesta di alienazione (o concessione) da inviare al Ministero devono indicare la destinazione d'uso futura, mentre le Soprintendenze, incaricate di rilasciare l'autorizzazione, devono verificare la compatibilità della proposta in rapporto alle caratteristiche del bene e, qualora in contrasto con i vincoli di tutela, possono suggerire destinazioni d'uso compatibili. Si tratta di scelte complesse che richiedono la continua ricerca di modelli per aiutare i processi decisionali[354] (De Medici, 2010; De Medici e Pinto, 2012). È chiaro che sebbene il riuso temporaneo da parte di gruppi di cittadini rappresenti una modalità di gestione e d'uso flessibile e non ancora codificata, qualora insista su beni tutelati dovrebbe tener conto delle stesse procedure sopra descritte.
In definitiva, il Regolamento per la gestione dei beni comuni urbani si configura come uno strumento fondamentale per promuovere la partecipazione dei cittadini alla gestione del patrimonio di edifici e spazi aperti pubblici o privati ad uso pubblico definendo principi, obiettivi e regole chiare affinché i beni tornino a svolgere un ruolo attivo all'interno della comunità, ospitando nuove funzioni e servizi che non ne compromettano i valori storici e architettonici riconosciuti (De Medici, 2010). Inoltre, recenti esperienze hanno messo in luce come le iniziative di natura culturale e sociale promosse dal basso e regolamentate dallo strumento del Patto di collaborazione abbiano contribuito a riempire di significato tanti spazi pubblici in disuso o in stato di abbandono, anche all'interno di più complessi programmi di

[353] Si veda il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62 (modifica dell'art 55 del Codice del 2004).
[354] Secondo la ricerca condotta da De Medici (2010), la scelta delle destinazioni d'uso dovrebbe scaturire dall'esito del confronto tra le caratteristiche del bene allo stato attuale (il **sistema di valori** del costruito e il relativo **sistema dei vincoli** alle trasformazioni ad esso apposti) e i requisiti prestazionali minimi relativi alle Classi di Esigenza, Fruibilità e Sicurezza imposti dalle prescrizioni vigenti per le relative categorie di destinazione d'uso (Norma UNI 8289:1981- *Edilizia. Esigenze dell'utenza finale. Classificazione*).

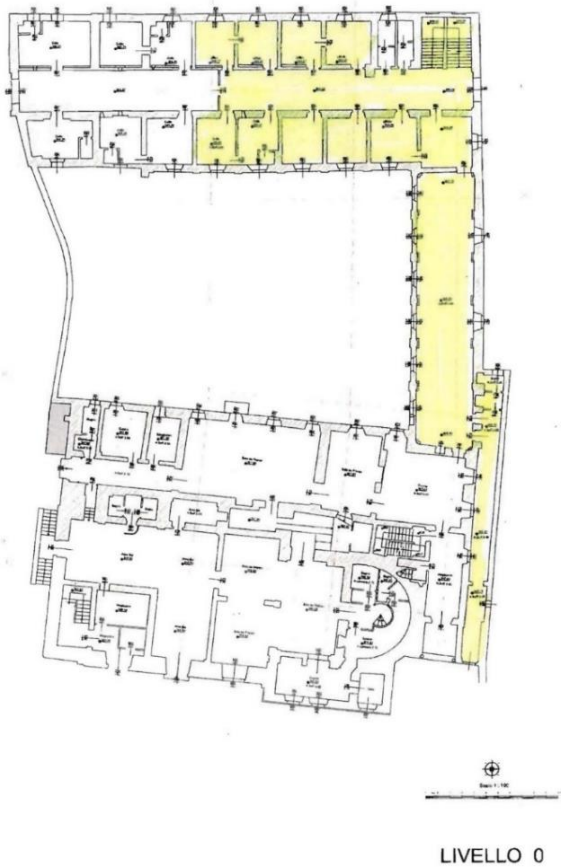
rigenerazione urbana, come è avvenuto per l'ex carcere di Sant'Agata, nel nucleo antico di Bergamo, approfondito di seguito.
Nel 2017, a distanza di tre anni dall'ideazione del primo Regolamento, Labsus ha definito un nuovo prototipo a cui i comuni possono fare riferimento (Labsus, 2017). Le ragioni alla base dell'aggiornamento del documento sono diverse. In primo luogo, è emersa l'esigenza di definire una forma semplificata che contenesse giusto gli elementi essenziali, quell'ossatura portante di principi e obiettivi implementabile di volta in volta dalle amministrazioni locali in riferimento alle caratteristiche dei diversi contesti urbani. In effetti, la prima forma di Regolamento, redatta per la città di Bologna, non sempre è risultata rispondente alle priorità e alle esigenze rinvenibili in realtà urbane più complesse o in centri urbani di piccola dimensione. Inoltre, considerati i problemi emersi in fase di applicazione sul territorio, si è scelto di eliminare ogni riferimento alla disciplina sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, che rischiava di far apparire i cittadini come equivalenti dei dipendenti pubblici.
Ad ogni modo, tra le principali novità introdotte dal nuovo Regolamento si segnala l'importanza attribuita all'individuazione di un'unità organizzativa (Ufficio per l'amministrazione condivisa) al fine di semplificare la relazione con i cittadini nell'avvio del procedimento. Inoltre, il documento distingue i **Patti di collaborazione ordinari** da quelli complessi. I primi vengono adottati nei casi in cui i cittadini intendono realizzare interventi di cura di modesta entità sui beni comuni urbani, presentando la proposta di collaborazione al Comune. Possono essere oggetto di tali patti determinati interventi: «pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative» (Labsus, 2017, art. 7). I **Patti di collaborazione complessi** invece, «riguardano spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale» (Labsus, 2017, art. 8).

7.4.3.1 Il Patto di collaborazione per l'Ex carcere di Sant'Agata a Bergamo

L'Ex carcere di Sant'Agata è un bene di particolare interesse storico e culturale localizzato nel nucleo storico di Bergamo Alta. Il complesso monumentale di circa 5.000 mq, realizzato dai padri Teatini nel XVII secolo, è stato monastero teatino sino al 1797, poi carcere sino al 1978, infine consultorio sino al 1982[355]. Nel 2012, l'immobile è stato oggetto di un accordo tra l'Agenzia del Demanio, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali-Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia e il Comune di Bergamo per il trasferimento dallo Stato al Comune a titolo non oneroso e per la definizione di un programma di tutela e di valorizzazione ai sensi dell'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 sul federalismo demaniale e del D.Lgs. n. 42/2004.
Tuttavia, considerato il mancato successo delle prime proposte progettuali, nell'Aprile del 2017 il MiBACT, l'Agenzia del Demanio e il Comune di Bergamo hanno stipulato un nuovo **Accordo di Valorizzazione** per l'intero complesso

[355] http://www.labsus.org/2018/01/ex-carcere-di-bergamo-un-patto-di-collaborazione-storico-come-la-citta-alta/

monumentale di Sant'Agata dismesso da quasi trent'anni. L'Accordo prevede vari scenari progettuali aperti ad accogliere molteplici funzioni (performance artistiche, concerti, mostre fotografiche e artistiche, laboratori di produzione artigianale ed altre simili attività) e a contemplare **l'utilizzo di carattere temporaneo degli spazi per finalità culturali**. In linea con gli obiettivi dell'Accordo di Valorizzazione siglato dalle istituzioni coinvolte, nello stesso anno l'Associazione culturale Maite ha proposta all'amministrazione comunale di collaborare per attuare un programma di iniziative culturali, diventato poi il progetto ExSA. Il Comune di Bergamo, che all'inizio del 2016 aveva adottato il *Regolamento per la collaborazione tra cittadini attivi e l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, ha accolto positivamente la proposta siglando con l'Associazione Maite un **Patto di Collaborazione** di durata quadriennale per la cura, la valorizzazione e la gestione di una porzione di immobile in vicolo S. Agata all'interno dell'ex carcere di S. Agata (Tav. 2), al fine di garantirne la pubblica fruizione (Comune di Bergamo, 2017)[356].



Tav. 2 - Planimetria dei locali dell'ex carcere di S. Agata, con accesso da vicolo Sant'Agata n. 21 e da via del Vagine n. 6 a Bergamo. In colore giallo sono evidenziati gli spazi interessati dagli "intervento di cura" da parte dell'associazione Maite, così come previsto dal Patto di Collaborazione.
Fonte: (Comune di Bergamo, 2017)
Link: https://www.comune.bergamo.it/upload/bergamo_ecm8/delibere/0586-17-585_225_100193.pdf

[356] "Approvazione del Patto di Collaborazione tra Comune di Bergamo e associazione Maite per la cura e rigenerazione di una porzione di immobile in vicolo S. Agata all'interno dell'ex carcere di S. Agata". Delibera di giunta del 21 dicembre 2017, atto 0586-17.

È importate sottolineare che l'Associazione era impegnata nella cura di una porzione del complesso monumentale già dall'estate del 2015 proponendo iniziative sempre nuove che spaziano in ambito artistico-culturale e capaci di rafforzare le relazioni sociali nel quartiere e nella città tutta.
Nel Box 11 si riportano alcuni estratti del Patto di collaborazione stipulato tra il Comune di Bergamo e l'associazione Maite.

Box 11
Il Patto di collaborazione tra il Comune di Bergamo e l'associazione Maite

«Articolo 2) OBIETTIVI DELLA COLLABORAZIONE

Il presente patto di collaborazione definisce e disciplina le modalità di collaborazione tra il Comune e l'associazione Maite per la realizzazione del progetto, articolato in più azioni, per la riqualificazione degli spazi dell'ex carcere di Sant'Agata in Città Alta, allegato al presente patto di collaborazione (…). Gli obiettivi e le specifiche azioni oggetto del presente patto di collaborazione e che hanno per obiettivi generali **la riapertura al pubblico e la fruizione collettiva dei citati spazi comunali in funzione della promozione della produzione artistica contemporanea, soprattutto giovanile**, sono individuati come segue:

1. Linea Artistica
Proseguirà e si implementerà la programmazione *musicale* dal vivo, con focus su situazioni acustiche e di valore artistico. Sia nel Cavò, la sala concerti di ExSa che all'interno degli altri spazi, con progetti dedicati e di ricerca. Anche per la progettazione *teatrale* la linea di ricerca è verso opere il più possibile connotate in senso *"site-specific"* e di ricerca. Si continuerà a dar spazio a quelle realtà che presenteranno progetti in accordo con il luogo e lo spirito del progetto. ExSA resterà luogo aperto a tutte le principali iniziative culturali della nostra Città (Donizetti Night, BergamoScienza, Maestri del Paesaggio, Festival DeSidera, Rastelli Festival...).

2. Spazio Associazioni
Con la sistemazione degli spazi "uffici" si vogliono creare dei moduli utilizzabili dalle Associazioni del territorio. Se la parte artistica è una colonna portante del progetto ExSA, questa parte è la base di appoggio. Il bisogno di è un tema importante la città. Questa parte del progetto va a fornire uno spazio laico, libero e aperto tutte quelle associazioni o gruppi che vogliano farne uso. Sono già in corso la collaborazione gruppo spontaneo di genitori del quartiere, che curano in particolare l'aspetto infanzia e genltorialità e un gruppo di psicologi e psicologhe in grado di elaborare progetti per la cittadinanza e gli adolescenti.

3. Bene Culturale e turistico
Un aspetto fondamentale di ExSA è la parte storica dell'edificio e delle storie che raccontano i muri. Con l'Associazione Guide verrà riproposto un programma di visite guidate, iniziativa già sperimentata e di grandissimo successo partecipativo. Si vuole creare un percorso museale, con pannelli esplicativi e rendering ricostruttivi per mostrare come erano sia gli spazi che la vita dei monaci e poi dei carcerati, permettendo a chi entra, di riflettere sul luogo in cui passa.

4. Spazio mostra
ExSA è un naturale contenitore per esposizioni d'arte. La particolarità degli spazi dismessi è cornice perfetta per opere di qualsiasi genere. Prosegue quindi l'attività organizzativa per proporre momenti espositivi alla città.

5. Spazio Incontri
Le sale del carcere ospiteranno incontri, conferenze e momenti di riflessione con particolare attenzione alle tematiche sociali e d'attualità, come meglio specificato nel progetto presentato e nelle integrazioni, che formano parte integrante e sostanziale del presente patto.
(…)
Resta a carico dell'associazione l'onere di richiedere tutti i visti, permessi, nulla-osta, eventualmente necessari per lo svolgimento e l'esecuzione delle attività e degli eventi programmati.

Articolo 3) AZIONI DI CURA E ALTRI IMPEGNI

L'Associazione Maite, nel rispetto dei principi generali di cui all'art. 3 del "Regolamento per la collaborazione tra cittadini attivi e l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", si impegna a:
a) mantenere chiuse le porte che conducono al cortile esterno e alla struttura dell'ala est dell'edificio, nonché al sotterraneo sulla via Boccola;
b) **limitare l'accesso al fabbricato ai soci dell'associazione in gruppi idonei a garantire la sicurezza** ai sensi del D. Lgs. 81/08;
c) **installazione dell'illuminazione di sicurezza e della segnaletica di sicurezza**;
d) ripristino del naspo installato in zona ex uffici circoscrizione;
e) eseguire prove di funzionamento del naspo installato a piano terra (zona ingresso da via del Vagine;
f) **installare adeguato numero di estintori**;
g) **segnalazione dei dislivelli lungo le vie di fuga** (presenza di gradini e rialzamenti);
h) **promuovere il lavoro di rete** ed entrare a far parte della Rete Sociale di Città Alta; le attività dovranno essere svolte prestando attenzione al delicato contesto sociale e residenziale del quartiere, con particolare attenzione al rispetto degli orari in cui si svolgeranno le manifestazioni;
i) **promuovere le attività in condivisione ed in stretta relazione con l'assessorato di volta in volta competente** rispetto alla peculiarità delle iniziative promosse in network con l'insieme degli spazi comunali operanti sul fronte dei progetti e dei servizi per i giovani, partecipando attivamente ai momenti di co-progettazione proposti;
j) **provvedere alla pulizia dei locali** presso ex carcere di S. Agata;
k) **adeguare l'impianto elettrico** alle disposizioni di cui al DM 37/2008, consegnando al Comune la relativa certificazione;
I) **allestire le sale con un arredamento**, definito di comune accordo con il responsabile del Servizio comunale competente;
m) **stipulare una polizza assicurativa** con massimali adeguati per i propri aderenti contro gli infortuni connessi allo svolgimento dell'attività e per responsabilità civile verso terzi, che deve essere consegnata al Comune, prima della consegna dei locali;
n) riportare in modo leggibile e in posizione adeguata sul materiale di promozione e di comunicazione esterna relativo alle azioni e obiettivi specifici di cui al presente patto di collaborazione, inclusi gli strumenti telematici, la dizione "Iniziativa del patto di collaborazione previsto dal regolamento comunale per la cura dei beni comuni urbani" con logo del Comune di Bergamo;
o) **provvedere al pagamento delle utenze**.
(…)
L'associazione assume, ai fini della sicurezza sui luoghi di lavoro, la funzione di "datore di lavoro" (…); l'associazione assume inoltre ogni e qualsiasi responsabilità per le attività che si svolgono nei locali, di cui al presente patto di collaborazione.

Fermo restando quanto previsto dagli articoli da 10 a 15 del "Regolamento per la collaborazione tra cittadini attivi e l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" il Comune di Bergamo si impegna a:
a) **supportare, mediante la rete di quartiere e tramite la co-progettazione, le attività e i progetti dell'associazione**;
b) **consegnare i locali presso l'ex carcere di S. Agata, per la durata definita dal successivo articolo 6).** I locali (…) sono consegnati all'associazione Maite, nello stato di fatto in cui si trovano.

Articolo 4) MODALITA' DI COLLABORAZIONE

Le parti si impegnano ad operare in uno spirito di leale collaborazione per la migliore realizzazione delle attività conformando la propria attività ai principi di fiducia reciproca, responsabilità, sostenibilità, efficienza ed economicità, trasparenza, proporzionalità, adeguatezza e differenziazione, informalità, autonomia civica e sussidiarietà.
(…)
Rimane inteso che **la responsabilità per qualsiasi danno dovesse verificarsi nell'utilizzo dell'immobile, sia di ordine strutturale che gestionale, è ad esclusivo carico dell'associazione**, ritenendo pertanto sollevata l'amministrazione comunale da ogni responsabilità.

Articolo 5) FORME DI SOSTEGNO E VALUTAZIONE

Il Comune, come concordato in fase di co-progettazione, sostiene la realizzazione delle attività previste nel progetto presentato, come integrato, attraverso la pubblicizzazione e la promozione delle attività.

È prevista con cadenza annale una **valutazione congiunta dei risultati della collaborazione** a fronte di specifica relazione riguardo agli indicatori oggettivi inerenti le fasce di orario di apertura al pubblico degli spazi, il numero delle Open call attuate, il numero di artisti coinvolti, i periodi di realizzazione delle residenze artistiche, il numero di portfolio raccolti.

Articolo 6) DURATA, SOSPENSIONE, REVOCA E RISOLUZIONE ANTICIPATA

La durata del presente patto di collaborazione è fissata in **quattro anni**, decorrenti dalla data di sottoscrizione del verbale di consegna dei locali, che dovrà avvenire entro 30 giorni dalla sottoscrizione del presente patto.
(…)
Il Comune, per sopravvenuti motivi di interesse generale, può disporre la **revoca del presente patto di collaborazione** o la sua risoluzione anticipata per violazione degli impegni posti a carico dell'associazione e definiti all'art. 3.

Articolo 7) RICONSEGNA DEI LOCALI

Alla scadenza della durata del patto di collaborazione, **l'associazione Maite provvede al ripristino e alla riconsegna dei locali**, fatte salve le migliorie e gli interventi di cui all'art. 3, esplicitamente approvati, provvedendo a proprio carico alla rimozione di ogni arredo e bene di cui non sia stata concordemente valutata diversamente la titolarità e proprietà.
(…)».

7.5 Il programma di iniziativa comunitaria TUTOR

Negli ultimi tempi anche la comunità europea ha riconosciuto e incentivato il riuso temporaneo come innovativa pratica di rigenerazione urbana. Nel 2013, nell'ambito del programma europeo Urbact è stato lanciato il progetto pilota TUTOR[357], acronimo di "*Temporary use as a tool for urban regeneration*", in partnership con le città di Roma, Brema e Alba Lulia (EU, 2014). Esso ha come principale obiettivo «**lo sviluppo di uno strumento normativo per permettere e promuovere l'utilizzo temporaneo di edifici abbandonati**, snellendone il processo burocratico ed aprendo a nuovi modelli di sperimentazione»[358], affinché questa nuova pratica di riuso possa essere introdotta all'interno dei processi di rigenerazione urbana.
Il progetto prevede il coinvolgimento di diversi stakeholders sia nella fase decisionale che operativa. Si tratta di amministrazioni locali, privati proprietari, investitori, associazioni culturali, chiamati a definire nuovi usi per il patrimonio costruito esistente, ma anche progettisti (architetti, designer, paesaggisti) che svolgono un ruolo centrale nella trasformazione e ri-progettazione degli spazi per renderli adatti ad accogliere le nuove funzioni. Le ricadute positive che si attendono da questa esperienza sono diverse e riguardano tutti i soggetti:
«owners profit with the renovation and preservation of the building, users access affordable work and living spaces, residents enjoy their revitalised neighbourhoods, merchants benefit increasing traffic and sales, and the design professions gain new work opportunities and expanded professional perspectives»[359].
Inoltre, il progetto si configura come «a **smart initiative** as it optimises existing resources in the city by developing social innovation aided by technological and administrative tools, with the help of the database development providing an overview of available properties and potential renters» (EU, 2014).

[357] http://tutur.eu/?page_id=7
[358] http://tutur.eu/wp-content/uploads/2014/05/TUTUR_IIIMunicipio_LAP.pdf
[359] http://tutur.eu/?page_id=7

Il modello su cui si basa l'iniziativa comunitaria è il programma adottato dalla città tedesca di Brema, il ***Bremen-based ZwischenZeitZentrale (ZZZ)***, uno dei primi programmi di riuso temporaneo adottati dalla municipalità in collaborazione con una ONG, che si propone di attivare il riuso temporaneo di circa 50 proprietà inutilizzate su tutto il territorio comunale, esito del processo ristrutturazione economica che ha interessato gran parte delle città europee negli anni '80 e '90. L'aspetto più innovativo della politica adottata dalla città di Brema è la scelta, a partire dal 2009, di istituire un'apposita **agenzia per promuovere il riuso temporaneo** in maniera sistemica su tutta la città, come un progetto pilota del *Stadtentwicklungspolitik*, un programma del *Federal Ministry of Building*. Il progetto, che ha richiesto la collaborazione dei diversi dipartimenti dell'amministrazione locale, in particolare del *department of public property management* (responsabile della gestione del patrimonio pubblico), è stato finanziato per il 50 % dal Governo federale e per la restante metà dalla municipalità, per un totale di 350.000 euro. A capo dell'agenzia, denominata per l'appunto ***ZwischenZeitZentrale (ZZZ),*** sono stati delegati professionisti di dichiarata esperienza nell'ambito della gestione dei processi di riuso temporaneo a Brema, Amburgo e Berlino. Tale scelta è risultata strategica in quanto il gruppo di lavoro ha provveduto sin dal primo mese all'elaborazione di una **piattaforma online** contenente la mappatura di tutti gli spazi vuoti disponibili, che ha conferito maggiore visibilità all'iniziativa e ha gettato le basi per la costruzione di una rete di istituzioni e di potenziali utenti (Fig. 67).

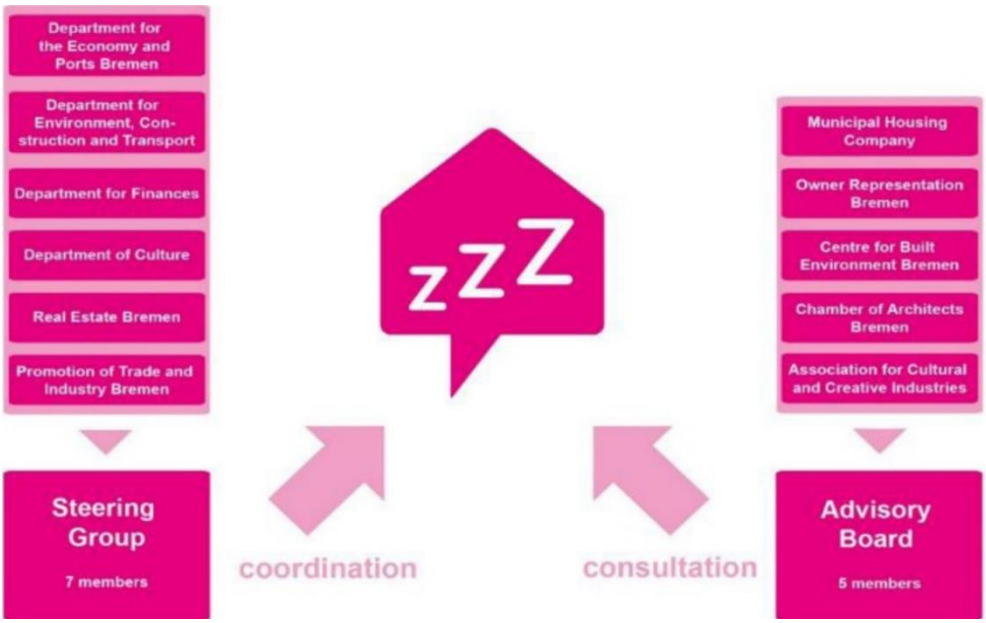


Fig. 67 – Schema della strategia politica dell'agenzia *ZwischenZeitZentrale (ZZZ).*
Fonte: (EU, 2014, p. 7).

Attraverso un dialogo costante con l'amministrazione locale, nei mesi successivi l'agenzia ha potuto sostenere 50 progetti di riuso di beni di diversa tipologia e dimensione, a partire da quelli di proprietà pubblica, per estendersi agli spazi abbandonati di proprietà di soggetti privati. Il successo dell'iniziativa ha accresciuto la fiducia delle istituzioni e dei cittadini verso questa nuova pratica di riuso degli spazi, riconoscendo per latro nell'agenzia un importante riferimento:

«Temporary use today is seen as a generator and incubator of self-organized projects and a testing ground for long-term uses: in the case of "difficult" buildings, the ZZZ is often invited to contribute to the definition of functions and uses»[360].

7.5.1 Il progetto TUTOR nella città di Roma

Per quanto riguarda la città di Roma, il progetto TUTOR ha scelto come ambito di intervento il III Municipio, situato nella parte nord-orientale della città, avente una popolazione di 250.000 abitanti (EU, 2014). Qui, la presenza di infrastrutture, edifici e aree verdi in stato di abbandono, oppure inutilizzate o sottoutilizzate, ha offerto l'occasione per sperimentare forme di riuso temporaneo al fine di riattivare nuovi cicli di vita e migliore la qualità urbana nella città consolidata[361].
A tal proposito, il progetto si articola in tre principali fasi:
- la creazione di un gruppo di supporto locale (Local Support Group);
- la selezione delle aree di intervento[362];
- l'elaborazione di scenari futuri.

Il coinvolgimento della popolazione attiva (associazioni e comitati di quartiere) in tutte le fasi del progetto, dalla mappatura degli spazi alla definizione delle proposte per il loro riuso, è risultata essere la vera chiave di successo dell'iniziativa.
Ciò che preme sottolineare è che il progetto TUTOR nella città di Roma interpreta il riuso temporaneo come una modalità di intervento efficace **nell'attesa che si compiano più complessi progetti di trasformazione**, per **garantire una migliore e diffusa offerta di servizi di quartiere** e per **rispondere alle esigenze di manutenzione del verde pubblico** attraverso la collaborazione della cittadinanza attiva[363] (Poli e Rvagnan, 2017).
Per quanto riguarda il primo aspetto, si fa riferimento al Viadotto dei Presidenti, un asse del Viadotto Tranviario mai completato e per il quale il Comune da tempo prevede la trasformazione in pista ciclabile. Proprio nell'attesa dell'avvio del progetto, le associazioni locali hanno proposto la riattivazione dello spazio sottostante il viadotto attraverso la promozione di attività ricreative e sociali.
Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il Quartiere Montesacro presentava un ricco complesso di immobili di proprietà pubblica e privata che se messo a sistema avrebbe potuto creare una rete di servizi socioculturali e produttivi per il quartiere. Si tratta di edifici pubblici, di varia dimensione, in stato di abbandono (l'Ex-Commissariato in via Gottardo) o in gran parte sottoutilizzati (l'Ex Gil, il Mercato in Viale Adriatico, la Scuola Don Bosco e il III Municipio di Piazza Sempione). A questi si aggiungono numerosi negozi vuoti come quelli di proprietà dell'ATER in Viale Gottardo, e diversi immobili di proprietà privata in disuso come l'Ex-teatro Hortus in Viale

[360] http://tutur.eu/?page_id=7
[361] Si veda il Documento *Usi temporanei come strumento di rigenerazione urbana*, relativo al progetto TUTOR della città di Roma.
Link: http://tutur.eu/wp-content/uploads/2014/05/TUTUR_IIIMunicipio_LAP.pdf
[362] La selezione ha previsto la "mappatura" online di tutti quegli spazi inutilizzati e aventi potenzialità di rigenerazione urbana all'interno del Municipio. Molte delle aree sono state individuate in collaborazione con il Gruppo di Sviluppo Locale, coinvolto anche nella successiva fase di sviluppo delle proposte di riuso temporaneo degli spazi individuati. La "mappa dell'abbandono" è stata avviata in cooperazione con "city-hound", la piattaforma di cartografica degli spazi dismessi di Roma (www.city-hound.com) e si configura come un efficace strumento per combinare l'offerta di spazi alla domanda da parte della popolazione.
[363] Il terzo Municipio di Roma, un ambito ricco di spazi verdi a scala di quartiere ma anche di aree di notevole pregio ambientale, è stato ritenuto il luogo adatto a tali sperimentazioni.

Gottardo e la Fabbrica Linda in Via Nomentana Vecchia[364]. Per ognuno di questi, il progetto TUTOR ha avanzato una proposta di riuso. Per la struttura del mercato, il progetto ha previsto l'avvio di una serie di azioni, tra cui il taglio della vegetazione per rendere maggiormente fruibile lo spazio aperto all'ingresso, il riordino dell'intera area circostante, la pulizia del parafango e l'applicazione di carta da parati colorata, l'inserimento di elementi di arredo urbano a basso costo e il miglioramento dell'esposizione dei prodotti all'interno della struttura, personalizzando lo spazio di ciascun venditore (Fig. 68).

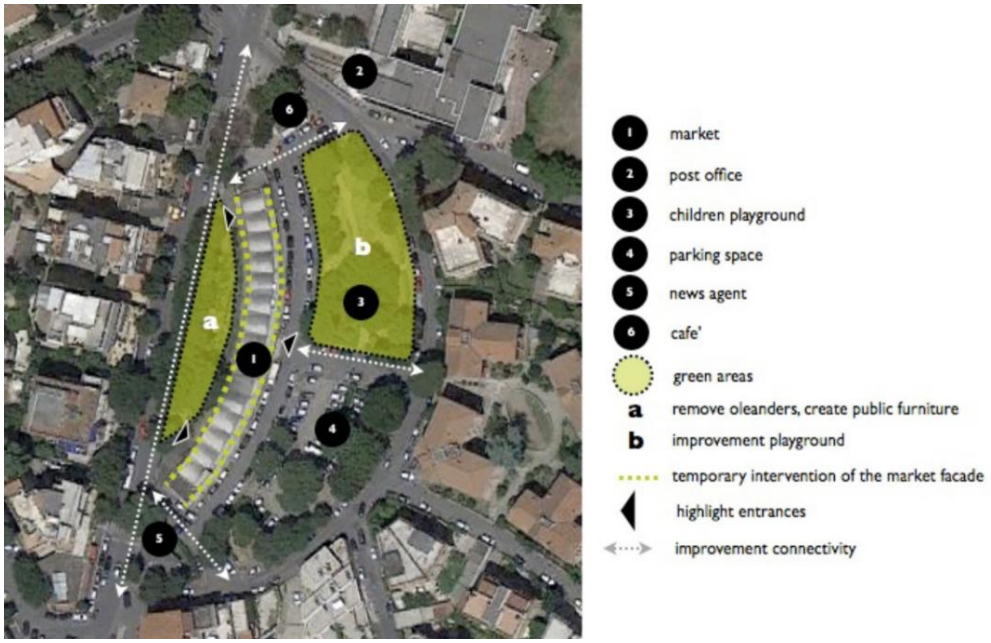


Fig. 68 – Principali azioni previste per il Mercato in Viale Adriatico.
Fonte: (EU, 2014, p. 67).

Tuttavia, le iniziative avviato non hanno avuto una lunga durata. Dopo i primi mesi, le lungimiranti iniziative di riuso temporaneo sugli spazi abbandonati non si sono tradotte in trasformazioni permanenti e non hanno effettivamente favorito il processo di rigenerazione urbana sperato. Probabilmente, la breve durata degli effetti deve essere attribuita alla debole gestione del progetto da parte dell'amministrazione e alla scarsità di risorse. Inoltre, queste forme di riuso e gestione degli spazi sono state viste come esperienze "alternative": esse hanno coinvolto soprattutto i giovani e meno l'intera cittadinanza, come invece è avvenuto in altri contesti interessati dal progetto tutor. Solo quando l'amministrazione e la cittadinanza avranno piena consapevolezza dell'importanza di promuovere il riuso dell'esistente, prima ancora di consentire l'avvio di progetti per nuove realizzazioni, queste iniziative potranno consolidarsi come pratiche ordinarie di rigenerazione e gestione della città.

[364] http://tutur.eu/wp-content/uploads/2014/05/TUTUR_IIIMunicipio_LAP.pdf

7.6 Un Manuale per il riuso temporaneo degli spazi in abbandono.

La sempre più diffusa consapevolezza dell'importanza di adottare il riuso temporaneo quale innovativa pratica di rigenerazione urbana ha coinvolto amministratori, ricercatori, studenti e cittadini in un percorso comune di definizione di principi e metodologie, sperimentazione di modelli e implementazione di nuovi paradigmi.
Le esperienze in atto infatti, hanno messo in luce alcuni problemi che le amministrazioni si trovano ad affrontare quando decidono di esternalizzare la gestione di beni pubblici. In particolare, è emersa la necessità di redigere un protocollo che regolasse i rapporti tra l'amministrazione comunale e i vari attori interessati (associazioni culturali e sportive, gruppi di cittadini, scuole e circoscrizioni), che esplicitasse le norme di utilizzo, gestione, condivisione e apertura al pubblico degli spazi, oltre alle responsabilità dei soggetti proprietari e usufruttuari. Inoltre, il crescente interesse verso queste nuove forme di riuso richiede un costante contributo in termini di linee guida e indirizzi per gestire l'intero processo di costruzione e attuazione di un progetto di riuso temporaneo.
A questo riguardo appare utile soffermarsi su alcuni degli esiti già prodotti dal progetto di ricerca-azione Temporiuso, avviato nel 2008 in partnership dall'associazione Cantieri Isola e da Precare.it[365] di Milano, oggi riuniti nell'associazione culturale temporiuso.net, per la promozione di progetti di riuso temporaneo di spazi in abbandono.
A partire dallo studio di contesti esteri dove il riuso temporaneo è divenuto politica pubblica, l'obiettivo dell'associazione è quello di interpretare il contesto italiano, in particolare milanese, per proporre nuove strategie e modalità di attuazione di «progetti che utilizzano il patrimonio edilizio esistente e gli spazi aperti vuoti, in abbandono o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata per riattivarli con progetti legati al mondo della cultura ed associazionismo, allo start-up dell'artigianato e piccola impresa, dell'accoglienza temporanea per studenti e turismo low cost, con contratti ad uso temporaneo a canone calmierato»[366].
In effetti, il progetto di ricerca-azione Temporiuso si inserisce all'interno del più generale obiettivo di favorire la rigenerazione urbana attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e limitare il consumo di suolo, instaurando una virtuosa collaborazione con il terzo settore e sostenendo le tante iniziative di nuovo utilizzo e gestione degli spazi promosse dalle comunità locali. Esso promuove il riuso temporaneo come innovativa pratica di rigenerazione urbana, definisce chiaramente le "azioni" chiave che potrebbero favorire l'avvio e lo sviluppo di questi progetti e sperimenta tale metodologia di lavoro in diversi contesti urbani. A tal proposito, l'associazione ha elaborato un vero e proprio *Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono* (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015) che riassume l'intero processo in 7 azioni fondamentali:

[365] Ci si riferisce al gruppo promotore del programma internazionale Precare lanciato da City Mine(d), un network internazionale di associazioni con sede a Bruxelles e Londra. Il progetto ha l'obiettivo di incoraggiare i proprietari di edifici pubblici e privati a concedere il riuso temporaneo per fini culturali e sociali degli spazi abbandonati di loro proprietà. Dal 2008 Citymine (d) ha promosso la diffusione del programma *Precare* in diverse città europee, fra cui Bologna, Londra e Milano. Proprio a Milano, il lavoro sinergico con l'associazione Cantieri Isola ha portato all'avvio della ricerca-azione Temporiuso, che vede tra i suoi fondatori e coordinatori Isabella Inti, Valeria Inguaggiato, Giulia Cantaluppi, Andrea Graglia, e dal 2011 anche Matteo Persichino.
[366] http://www.temporiuso.org/

1) mappare gli spazi abbandonati e sottoutilizzati per conoscere le diverse tipologie di offerta (Offerta);
2) mappare le popolazioni che potrebbero fruire degli spazi (Domanda);
3) individuare possibili nuovi usi degli spazi in riferimento al determinato contesto locale (Cicli di vita);
4) definire il livello di interventi, straordinari e ordinari, necessari per adeguare gli spazi (Livelli);
5) redigere bandi pubblici o "inviti alla creatività" per l'assegnazione degli spazi (Bandi);
6) definire modelli di gestione, le regole d'uso, condivisione e apertura al pubblico degli spazi (Regole);
7) sviluppare politiche pubbliche per consolidare e implementare i progetti di riuso temporaneo e valorizzazione del patrimonio immobiliare e paesaggistico (Politiche).

Si delinea in questo modo un progetto di riuso temporaneo assimilabile a un "processo" che coinvolge progressivamente un'ampia e variegata cerchia di attori nelle 7 fasi sopra indicate.

1) Offerta
La consapevolezza del numero e del tipo di immobili abbandonati o sottoutilizzati rinvenibili nel contesto locale rappresenta il presupposto per l'avvio di qualsiasi iniziativa. Gli strumenti e le pratiche utilizzabili per conoscere l'"offerta di spazi" sono diverse, dalle visite guidate con esperti, proprietari e cittadini detentori della memoria dei luoghi, alla raccolta e trasmissione di materiale informativo e fotografico georeferenziato attraverso App su siti web dedicati. Il Manuale propone la costruzione di "mappe dell'abbandono", veri e propri inventari telematici sviluppati e aggiornati dal basso (studenti e attivisti), oppure dalle amministrazioni pubbliche. In quest'ultimo caso, le informazioni risulterebbero chiaramente più dettagliate. Le schede da redigere per ciascun bene dovrebbero indicare «nome, indirizzo, proprietà, funzione originaria e condizioni attuali (abbandonato, sfitto, vandalizzato, incompiuto, rudere) e stato manutentivo dell'immobile (infrastrutture primarie, tetto, solette, pilastri e strutture portanti), destinazione d'uso prevista dal Piano di Governo del Territorio e proposte progettuali per il futuro (se esistono)» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p. 50). Secondo il Manuale, la ricognizione degli spazi vuoti «(..) non può essere affidato solamente a tecnici ed esperti, ma rimane una pratica di lettura delle trasformazioni della propria città, un esercizio di cittadinanza» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p. 108).

3) Domanda
Sono diverse le categorie di cittadini, singoli o associati, che potrebbero essere interessate all'utilizzo temporaneo di uno spazio vuoto per svolgere determinate attività, garantendone la riprogettazione e la cura. Tra queste, associazioni locali, anziani, studenti, comunità straniere, artisti, creativi, strat up, artigiani, ma anche quella "popolazione temporanea" costituita da lavoratori pendolari, parenti di degenti, city user e turisti.
Il Manuale propone diversi modi per raccogliere dati relativi al profilo di queste componenti di popolazione e stimare la domanda di spazi nella comunità. Uno degli strumenti più utilizzati per la raccolta dei dati è il modulo o il questionario on-line che richiede informazioni sulla persona (generalità, contatti, professione, precedenti esperienze lavorative e di autogestione di spazi), la tipologia di spazio desiderata per

l'avvio dell'iniziativa (caratteristiche dimensionali e localizzative) e le attrezzature di supporto necessarie, il numero di persone coinvolte, il tempo di utilizzo previsto ed eventuali esigenze particolari. A tali modalità si aggiungono le petizioni scritte e i banchetti informativi. Rappresentano buone opportunità anche determinati eventi, manifestazioni e proteste, durante le quali è possibile prendere consapevolezza degli umori, delle necessità e dei desideri di una comunità.

3) Cicli di vita
Per quanto riguarda la possibilità di rendere produttivo uno spazio vuoto, specialmente in termini sociali, nell'attesa che vengano deliberate scelte definitive per i nuovi utilizzi e reperite le risorse necessarie per gli interventi, il Manuale individua una serie di "cicli di vita" attivabili in questo "tempo di mezzo", e che possono svolgersi nell'arco di ore (eventi, feste), giorni (esposizioni, gallerie d'arte, case-ostello), mesi (un ciclo abitativo per studentati) o addirittura anni (un ciclo lavorativo legato a start up, associazioni, studi di professionisti e creativi).
Tutte queste modalità d'uso non sono soluzioni proposte in maniera astratta ma sono il risultato di una attenta analisi del contesto socioeconomico contemporaneo, dove la "temporalità" e la precarietà è divenuta condizione permanente della vita di buona parte della popolazione, per motivi familiari, economici e lavorativi. È la società stessa che, modificata nei suoi connotati tradizionali, richiede di sperimentare nuovi modelli abitativi, nuove forme di welfare e di offerta pubblica di servizi.

4) Livelli
Il Manuale propone anche la classificazione degli interventi architettonici e strutturali necessari a rendere idonei gli spazi ai nuovi usi temporanei. Qualità e costo degli interventi variano a seconda dello stato di manutenzione dell'immobile, del tipo di programma di riuso concordato (rispettoso delle caratteristiche dell'immobile e in linea con il profilo funzionale del contesto urbano di riferimento) e della durata concessa dal proprietario. Sono individuati tre livelli di intervento (0, 1 e 2) per usi rispettivamente di periodi brevi (giorni), medi (da uno a tre anni) e lungi (5 anni). Si parte da interventi giudicati di base (Livello 0), come la rimozione dei detriti, il consolidamento strutturale minimo, l'adeguamento o la costruzione delle infrastrutture primarie, la realizzazione di impianti antincendio, sino a interventi aggiuntivi di supporto alle nuove funzioni insediate quali la realizzazione di architetture temporanee o allestimenti (Livello 2). Il coinvolgimento degli usufruttuari nell'auto-costruzione e auto-manutenzione degli spazi appare determinante nella stima dei costi e nella qualità degli interventi, se non altro in termini di rispondenza alle necessità degli utenti.

5) Bandi
La redazione di un bando pubblico per l'assegnazione degli spazi risulta molto complessa se si considera che a livello internazionale non esiste ancora una vera codificazione normativa che regolamenti i processi di riuso temporaneo e ogni Paese cerca di promuovere queste modalità d'intervento all'interno dei propri quadri normativi. Solitamente, il riuso temporaneo richiede una figura intermediaria tra il proprietario dell'immobile e il futuro soggetto fruitore dello spazio, che funga da promotore e gestore del processo. Il Manuale individua una fase di concertazione con la proprietà per accertare la disponibilità dello spazio ad accogliere nuovi usi temporanei, a cui segue la fase di pubblicazione di un bando o "invito alla creatività" per la scelta dei soggetti usufruttuari da parte di una giuria di esperti, composta anche

dagli intermediari e promotori del processo di riuso, dalla proprietà e da componenti della comunità attiva del quartiere o della zona nel quale è collocato l'immobile.
Il Bando dovrebbe richiedere di specificare gli obiettivi del progetto e di elaborare un businessplan e un cronoprogramma. Inoltre, esso potrebbe richiedere ai proponenti la disponibilità per organizzare o collaborare all'organizzazione di eventi per il quartiere e la comunità tutta. Una volta scelta la "vocazione" e i destinatari dello spazio, deve essere chiarita la modalità di assegnazione dello stesso, che può avvenire o mediante la stipula di un contratto di comodato d'uso temporaneo gratuito o a canone sociale, oppure mediante concessione d'uso temporaneo.

6) Regole
La fase di definizione dei modelli di gestione, del piano economico-gestionale e delle regole di utilizzo, condivisione e apertura dello spazio al pubblico risulta fondamentale per avviare il progetto e coinvolge i tre attori principali: il proprietario, l'usufruttuario e l'intermediario[367] (associazione, cooperativa, ufficio pubblico, ecc.). L'intermediario svolge un ruolo chiave in quanto essendo a conoscenza delle caratteristiche dello spazio è in grado di abbozzare un primo progetto di riuso temporaneo. Il Manuale sottolinea che l'assegnazione di uno spazio può avvenire mediante concessione d'uso temporaneo o contratti di comodato d'uso temporaneo gratuiti o a canone sociale a soggetti no-profit o con basso reddito per lo start-up micro-imprenditoriale. Inoltre, gli interventi di manutenzione straordinaria dovrebbero essere a carico dei proprietari dell'immobile, quelli di manutenzione ordinaria degli usufruttuari. A questi viene richiesto anche di dedicare tempo ed energie per la promozione di eventi culturali e attività ludiche per la cittadinanza durante le quali i cittadini possano fruire dello spazio da loro in uso.

7) Politiche
Infine, il Manuale evidenzia alcune buone prassi maturate in ambito internazionale affichè dalle pratiche si possa arrivare a definire vere e proprie politiche pubbliche per il riuso temporaneo. In particolare si enfatizza l'importanza di ricorre a concorsi internazionali di idee per il riuso temporaneo di vuoti urbani strategici; di definire linee guida per l'assegnazione di uno spazio affinché il progetto proposto tenga conto della necessità di generare capitale sociale, oltre che economico; di promuovere la formazione di tecnici e funzionari specializzati nella materia, anche all'interno delle amministrazioni pubbliche; di creare un database accessibile e sempre aggiornato per favorire l'incrocio tra domanda e offerta di spazi vuoti all'interno di una comunità urbana; di organizzare costantemente incontri tra amministrazioni pubbliche, proprietari e potenziali investitori, utilizzatori e fruitori degli spazi al fine di

[367] Si pensi all'attività svolta dall'ONG City Mine(d), un'organizzazione internazionale altamente qualificata che ha svolto il ruolo di intermediario in diversi progetti. Si tratta di un network internazionale di associazioni con sede a Bruxelles e Londra, che si propone di incoraggiare i proprietari di edifici pubblici e privati a concedere l'utilizzo temporaneo degli edifici inutilizzati di loro proprietà per l'avvio di nuove attività lavorative legate al settore culturale, sociale e creativo, consentendo così di frenare il processo di degrado legato all'abbandono e all'inutilizzo degli edifici. Nel 1999 City Mine(d) ha proposto alla pubblica amministrazione di Bruxelles e ai privati proprietari di immobili in disuso la sperimentazione del programma PRECARE per integrare usi temporanei negli spazi vuoti in attesa della definizione di progetti di lunga durata. Dal momento dell'avvio sino al 2007 l'iniziativa ha consentito la riapertura di 15 stabili prevalentemente nel centro storico della città. Tale ONG è degna di nota per il livello di strutturazione giuridica e la capacità tecnica che ha potuto sviluppato negli anni, divenendo un affidabile punto di riferimento per i tanti proprietari desiderosi di avviare progetti di riuso temporaneo. Essa ha anche sviluppato il *Precarious Occupancy Manual* che indica le azioni necessarie all'avvio dei progetti. Link: http://www.citymined.org/

individuare le aree e i progetti strategici su cui investire in quanto considerati attivatori di più complessi programmi di rigenerazione urbana e importante risorsa per lo sviluppo locale. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, si segnala che il *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung* (Dipartimento per lo sviluppo urbano) della città di Berlino ha provveduto ad organizzare periodicamente incontri pubblici tra proprietari, amministrazione, associazioni culturali presenti nel territorio, artisti e cittadini, per aprire un confronto sui progetti di riuso temporaneo considerati strategici e da promuovere con maggiore determinazione.
Inoltre, come riportato nel paragrafo precedente, il sostegno alle forme di riuso temporaneo degli spazi può partire innanzi tutto mediante l'approvazione di una delibera comunale che ne legittimi la sperimentazione (come nel caso della città di Milano), può quindi consolidarsi attraverso l'individuazione di un modello di gestione che semplifichi il processo e trovare infine una sua istituzionalizzazione attraverso l'apertura di un apposito Sportello Unico all'interno della stessa amministrazione o la stipula di una convenzione con apposite Agenzie private.
È appena il caso di ricordare che il Comune di Amsterdam nel 2000 ha aperto il *Bereau Broedplaasten* (l'Ufficio per il riuso temporaneo), uno sportello pubblico che funge da vero incubatore di creatività e che si avvale della consulenza di comitato di artisti e attivisti. L'Ufficio si occupa di creare, implementare e tenere sempre aggiornata una mappa on-line degli spazi vuoti comunali disponibili per utilizzi temporanei in attesa di definitive trasformazioni; definire le forme di esternalizzazione dei beni, in particolare i contratti di comodato sociale per artisti e creativi; fornire supporto tecnico e finanziario per lo sviluppo dei singoli progetti (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015).

7.6.1 Il progetto P7. Palazzina Liberty Ospitalità e Scambio

Il progetto *"*P7. Palazzina Liberty Ospitalità e Scambio"[368] fa parte dei progetti di riuso temporaneo "pilota" promosso e gestito in prima linea dall'associazione Temporiuso.net nell'ambito del programma "Temporiuso X Milano". Il progetto ha permesso di attuare le 7 azioni chiave proposte dal Manuale grazie alle quali è stato possibile riutilizzare un bene pubblico attraverso l'allestimento di spazi di co-working, di aggregazione di quartiere e di studentato a prezzi low-cost (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015). Per questo l'esperienza viene di seguito riproposta cercando di seguire le varie fasi che ne hanno consentito l'ideazione e la realizzazione.

Gli antecedenti
L'immobile oggetto di intervento si colloca all'interno della vasta area dei Mercati Generali di Milano, un importante comparto della città che occupa una superficie di circa 300.000 mq nel settore est di Milano, in Zona 4.
La vicinanza alle principali infrastrutture di trasporto (la stazione del Passante ferroviario di Porta Vittoria e la Tangenziale est), a parchi urbani e importanti funzioni pubbliche ne fanno a tutti gli effetti un'area facilmente accessibile e altamente appetibile dalle diverse componenti sociali. Buona parte della superficie dei Mercati è oggi occupata dall'ex mercato e macello pubblico delle carni, un

[368] Il progetto *Liberty ospitalità e scambio* è a cura di:
-associazione temporiuso.net: Isabella Inti, Giulia Cantaluppi, Andrea Graglia, Matteo Persichino;
-studenti DAtSU Politecnico di Milano ed abitanti: Leonardo Gatti, Giovanni Grignani, Vincenzo Meoli, Andrea Podini con Tiziana Polli

complesso risalente ai primi decenni del '900, tra i più importanti e grandiosi realizzati in città all'epoca non solo per le sue dimensioni e i costi richiesti ma anche per la qualità architettonica perseguita. In particolare, di grande interesse sono le 7 Palazzine in stile Liberty realizzate sul fronte strada di Viale Molise per ospitare funzioni prevalentemente di rappresentanza e pubblico ufficio (servizi sanitari, abitazioni per ufficiali sanitari, servizi amministrativi e commerciali, nonché la borsa del bestiame). Le Palazzine più piccole erano adibite ad abitazione dei custodi.
I primi segni di decadenza dell'attività del macello iniziarono a manifestarsi già negli anni '60, e nel 1978 l'area venne affidata alla So.Ge.Mi, una società partecipata del Comune di Milano per il controllo dei mercati. Le attività del pubblico macello cessarono definitivamente nel 2007. Tuttavia, gli altri settori dei Mercati Generali ad esso confinanti (il Mercato dei Fiori, il Mercato Ittico e dell'Ortofrutta) continuarono le loro attività e ancora oggi contribuiscono a mantenere vivo il complesso (Fig. 69).

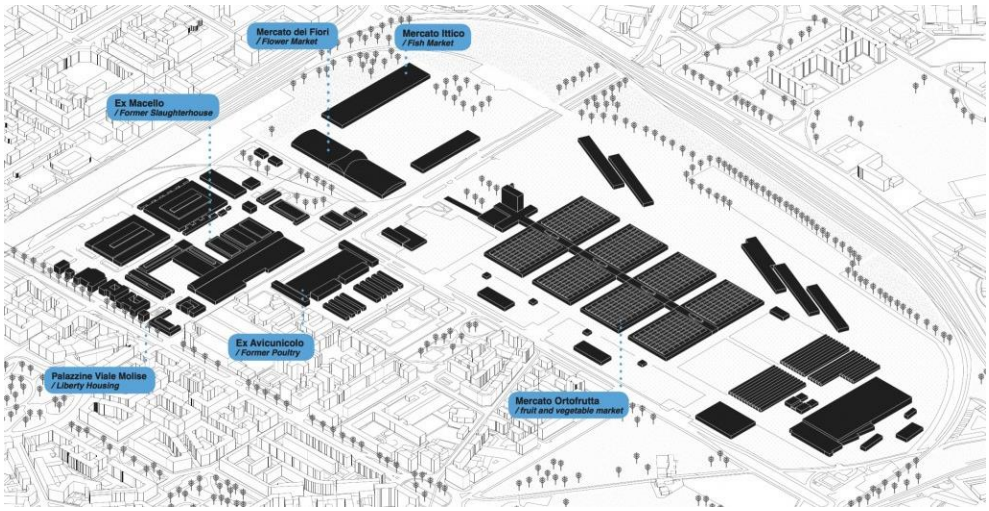


Fig. 69 - Assonometrico dell'area interessata dai Mercati Generali di Milano con l'indicazione della Palazzina 7 su Viale Molise (per la quale è stato promosso il progetto di riuso temporaneo), dell'Ex Macello, dell'Ex Avicunicolo e dei mercati ancora attivi (Mercato dei Fiori, Mercato Ittico e Ortofrutta). Fonte: http://www.temporiuso.org/

Alla cessazione delle attività del macello, seguirono una serie di proposte di intervento. Una prima ipotesi fu quella di rigenerare questi spazi per realizzare "La cittadella del gusto e della salute" che, secondo le previsioni, avrebbe dovuto ospitare l'EXPO di Milano 2015. Un programma di riconversione importante che avrebbe richiesto in primo luogo lavori di smantellamento e bonifica delle aree dell'ex macello da parte della società. Purtroppo, nel 2012 questa prima proposta venne azzerata, sospendendo così i lavori di bonifica ma anche la scelta delle funzioni da attribuire alle varie palazzine. Più recentemente, alcuni piani e progetti di riqualificazione hanno interessato l'intero comparto, ma si tratta ancora una volta di valide iniziative dal futuro incerto. È all'interno di questo quadro che nel maggio del 2012 prese le prime mosse l'iniziativa del gruppo di ricerca temporiuso.

1) Offerta
Al momento dell'arrivo del collettivo temporiuso, il complesso dell'ex macello risultava costituito da alcuni edifici di pregio architettonico e altre strutture e spazi

in parte danneggiati per via di funzioni insediatesi negli anni. In particolare, le palazzine liberty ospitavano funzioni varie, legittimate e non, a dimostrazione dell'assenza di un programma strategico per la valorizzazione sistemica: partendo da nord, le Palazzine 2 e 3 si trovavano in stato di abbandono; la Palazzina 4 era stata occupata dal collettivo indipendente MACAO; la Palazzina 5 era abitata dai familiari dell'ex macello; la sesta risultava utilizzata solo al piano terra dalla ASL-Azienda Ospedaliera. É proprio l'ultima palazzina, la Palazzina 7 (P7), che si concentra il progetto di riuso promosso dall'associazione Temporiuso.net (Fig. 70 a, b, c).

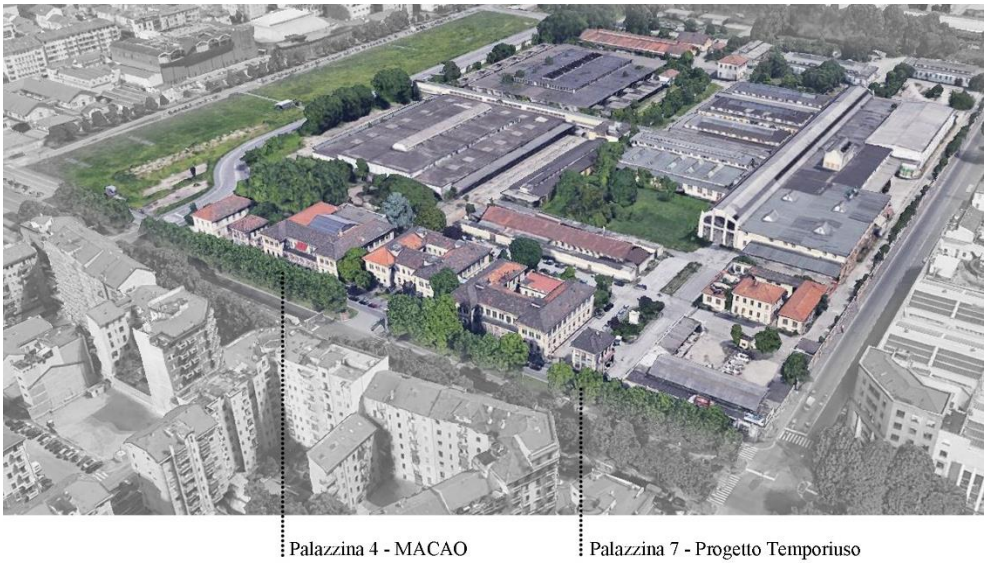


Fig. 70 a – Il fronte delle palazzine in stile liberty su Viale Molise.
Fonte: Elaborazione dell'autore

Fig. 70 b – Primo piano della Palazzina 7.
Fonte: http://www.temporiuso.org/

Fig. 70 c – Interni della Palazzina 4 (sede dell'Ex Borsa del Macello di Viale Molise) occupata dal Collettivo Macao che ha trasformato l'immobile in uno spazio comune per accogliere un programma trasversale di attività: arti performative, cinema, visualarts, design, fotografia, letteratura, newmedia, hacking e riunioni di comitati cittadini.
Fonte: Foto dell'autore

Si tratta di un edifico di 300 mq disposto su tre piani, uno interrato e due fuori terra, che sino al 1996 è stato utilizzato come abitazione del custode del mercato. Una volta persa la sua funzione originaria, l'immobile è stato abbandonato e soggetto a continui atti di vandalismo. La Palazzina P7 si presentò dunque come il luogo più adatto a implementare una serie di azioni "tattiche" in grado di imprimere una svolta positiva in tempi brevi.

2) Domanda
Dalle analisi condotte dagli studenti del DAStU e dall'associazione Temporiuso.net sul contesto urbano nel quale si colloca il complesso, emerse la presenza di una importante componente di "popolazione temporanea" composta da studenti (175.000 studenti universitari iscritti, dei quali 56.000 fuorisede, contro un'offerta di circa 7.850 posti letto convenzionati), ricercatori, impiegati e professionisti, degenti e accompagnatori (una media di 1.000.000 richieste di pernottamento da parte di degenti e accompagnatori ogni anno), turisti di diversi target (la domanda giornaliera di pernottamento si aggirava intorno alle 21000 richieste, contro un'offerta di 5.500 posti letto a basso costo). Questa popolazione ancora oggi gravita attorno ad importanti polarità urbane quali l'Università Statale e il Tribunale (a occidente), il Politecnico di Milano e L'Istituto Ospedaliero BESTA (a nord), e altre istituzioni come biblioteche, scuole e asili, tutte collocate nelle vicinanze delle palazzine liberty. A questi dati risultò necessario aggiungere la sempre crescente richiesta di spazi per il lavoro e la promozione di attività sociali e culturali da parte di professionisti, associazioni, volontari e piccole start-up.

3) Cicli di vita
Il processo di ri-significazione e riuso dell'immobile ha previsto una serie di fasi che hanno permesso di elaborare scenari futuri attraverso il confronto e la condivisione di idee provenienti da un gruppo di attori numeroso e diversificato.
Sono stati organizzati:
- un Temporiuso Biketour Z4 con gli attivisti dell'associazione, i cittadini interessati e gli amministratori locali per avanzare prime ipotesi di riconversione,
- un workshop dal titolo *"Milano. Nuovi Spazi per il riuso Temporaneo"* che ha visto impegnati studenti del Politecnico di Milano nell'elaborazione di proposte progettuali per il riuso temporaneo del sistema di palazzine, tenendo conto della "domanda" di spazio proveniente dalla popolazione locale. Al termine dei lavori è stato definito il progetto *Liberty, Ospitalità e Scambio*.
Il workshop ha costituito il punto di partenza per la collaborazione tra l'Amministrazione comunale, la società So.Ge.Mi, il Consiglio di Zona 4 e l'associazione Temporiuso.net per l'avvio dei progetti di riuso temporaneo nelle palazzine di Viale Molise.
Nell'ottobre del 2013 è stato siglato il contratto tra l'associazione Temporiuso.net e la società So.Ge.Mi che sanciva la disponibilità della P7 per l'uso temporaneo in comodato gratuito con spese di gestione e manutenzione ordinaria dello spazio per la durata di un anno, con possibilità di rinnovo siano a un massimo di tre anni.

4) Livello
Al momento della stipula del contratto, la palazzina P7 presentava un discreto stato manutentivo. Tuttavia, alcuni interventi di manutenzione straordinaria coma la bonifica dell'amianto, il rifacimento dell'impianto elettrico secondo le norme vigenti ed altri interventi manutentivi sull'intera area erano già stati presi in carico dalla società, la quale diede priorità ai lavori necessari per garantire la fruibilità della P7 e di conseguenza l'avvio del progetto di riuso temporaneo. Oltre a questi primi interventi, la verifica del corretto funzionamento delle infrastrutture primarie da parte degli assegnatari degli spazi ha fatto emergere la necessità di riattivare le utenze per il riscaldamento, per la fornitura di acqua, luce e gas, ma anche di attivare la rete internet. Per quanto riguarda gli interventi di manutenzione ordinaria, il contratto

stipulato dalla So.Ge.Mi Spa attribuiva la responsabilità delle spese per la cura quotidiana e la gestione dell'immobile agli usufruttuari.

5) Bando

La scelta dei futuri usufruttuari della palazzina è stata fatta sulla base dei risultati di due bandi/"inviti alla creatività" lanciati proprio in occasione dell'inaugurazione. Il primo "invito" riguardava l'assegnazione delle tre stanze al piano terra a tre associazioni culturali, e recitava:

«Invito alla presentazione di un progetto e programma di attività per l'avvio di atelier, laboratori, spazi co-working al piano terra della Palazzina 7 di Viale Molise 62, Milano. Rivolto a associazioni culturali, Onlus e gruppi informali (e in via di formalizzazione) di cittadini attivi nel campo del riuso, della mobilità sostenibile, dell'auto-costruzione e progettazione di spazi e momenti di socialità. Le realtà partecipanti dovranno essere attive nella Zona 4 o capaci di attrarre pubblici diversi e progetti di valorizzazione territoriale a scala locale» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p. 133).

Il secondo bando invece riguardava l'assegnazione dei quattro posti letto nell'appartamento al primo piano, destinati a studenti regolarmente iscritti ad università pubbliche.

Come si evince dalla dicitura del bando, in questa fase è stato richiesto non solo di presentare proposte progettuali da sviluppare all'interno dello stabile (corredate da un piano economico e un crono programma), ma anche che i futuri vincitori offrissero la loro disponibilità a condividere gli spazi con gli altri usufruttuari e a dedicare tempo ed energie per la promozione di attività di coinvolgimento del quartiere e della cittadinanza.

I vincitori di questo primo bando, scelti da una giuria composta da attivisti dell'associazione, dal presidente e da due consiglieri del Consiglio di Zona 4, affiancati da esperti tecnici furono gli studenti Colin, Eugenio, Giulia e Luca, aggiudicatari dell'appartamento al primo piano, e tre associazioni culturali (la ciclofficina Fucine Vulcano, l'associazione artistica Hors Commerce e l'associazione educativa El Modernista) che hanno ottenuto la disponibilità del piano terra.

6) Regole

Una volta resi noti gli assegnatari dell'immobile, si è proceduto alla definizione delle regole di base per consentire l'utilizzo in condivisione degli spazi e l'avvio delle attività proposte. In particolare, le tre associazioni e i quattro studenti hanno siglato con l'associazione Temporiuso.net un sub-contratto di comodato d'uso gratuito con spese di gestione e manutenzione dello spazio per la durata di un anno, che prevedeva anche l'impegno ad organizzare periodicamente eventi e attività con e per la comunità locale, così come previsto da bando, affinché questa potesse prendere nuovamente possesso di un bene comune da troppo tempo sottratto. In particolare, il sub-contratto siglato prevedeva che tutti gli usufruttuari dell'immobile si impegnassero a versare una quota mensile stabilita dal *businessplan* per far fronte alle spese delle utenze e delle manutenzioni.

In questo processo l'associazione Temporiuso.net non è stata solo un intermediario tra la proprietà e gli usufruttuari ma anche gestore e amministratore della palazzina e dell'intero ciclo di vita per essa individuato. Infatti, il contratto stipulato con la So.Ge.Mi Spa le affidava la responsabilità di monitorare mensilmente il programma di attività proposto dagli studenti e dalle associazioni, nonché il rispetto del businessplan approvato in sede di progetto.

7) Politiche

Il progetto di riuso temporaneo P7 è stato svolto nell'ambito del più ampio progetto di "*Riattivazione di spazi di interesse cittadino con progetti di riuso temporaneo*" sostenuto dal Comune di Milano e dal DAStU, Politecnico di Milano, sulla base della Protocollo d'intesa siglato il 30 marzo 2012[369] per promuovere la sperimentazione di queste innovative forme di gestione dei beni comuni urbani. Nel febbraio del 2015 il progetto si è ampliato grazie all'assegnazione della gestione a Temporiuso.net del cortile della Palazzina P7, con l'obiettivo di trasformarlo in un nuovo spazio pubblico per il quartiere attraverso la promozione di attività culturali e sociali, e della Pensilina8 (P8), da destinare a "centro per la mobilità sostenibile", in collaborazione con la ciclofficina Fucine Vulcano.

Purtroppo, nel 2017 il programma di riuso temporaneo delle palazzine P7 e P8 è cessato a seguito della decisione della So.Ge.Mi di disdire il contratto stipulato con l'associazione senza chiarire quale futuro si voglia garantire[370].

Conclusioni

A questo punto, è opportuno fare alcune considerazioni in merito al progetto di riuso temporaneo esaminato per metterne in luce principi, scelte e azioni che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi prefissati e a fare di questa esperienza un buon esempio per tante altre città italiane.

In primo luogo, l'esperienza ha evidenziano quanto possa rivelarsi virtuoso far riscorso alle pratiche di riuso temporaneo degli spazi nell'ambito di più generali programmi di rigenerazione urbana che, come in questo caso, risultano spesso complessi e lunghi. L'iniziativa guidata dall'associazione temporiuso.net ha permesso di **"sbloccare" una situazione di "stallo"** restituendo un bene pubblico alla fruizione collettiva, attivando nuovi cicli di vita a partire dalle energie della popolazione più attiva e generando una nuova vitalità nel contesto urbano.

Altro importante aspetto da valutare riguarda la formula con la quale il bene disponibile (edificio o superficie, con relativa destinazione) è stato rimesso in un mercato economico e soprattutto sociale. L'esperienza di riuso temporaneo della Palazzina 7 ha permesso di constatare l'**efficacia della modalità di assegnazione degli spazi mediante contratti di comodato d'uso temporaneo gratuito**. Infatti, alla richiesta del contratto di provvedere a svolgere tutti i lavori di manutenzione ordinaria nei primi due mesi di attività, associazioni e studenti insieme si sono presi cura dell'immobile provvedendo a realizzare opere di manutenzione ordinaria in autocostruzione. In particolare, si sono dedicati a imbiancare le stanze private e gli spazi comuni, a riparare i serramenti (sistemazione delle tapparelle e cambio dei vetri rotti) e ad allestirne e arredare gli spazi della residenza studentesca e delle associazioni per renderli adatti ad ospitare rispettivamente la funzione abitativa e le varie attività di ciclofficina e dei laboratori per bambini, quelle legata alla realizzazione di arte pubblica, eventi, dibattiti, momenti di convivialità[371].

---

[369] La Delibera Comunale del 30.03.12 ha sancito il *Protocollo d'Intesa per l'avvio sul territorio milanese di sperimentazioni di riuso temporaneo di edifici ed aree in abbandono, sottoutilizzate o di prossima trasformazione* tra il Comune di Milano, il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano (DAStU) e l'associazione Temporiuso.net.

[370] http://www.temporiuso.org/?p=5807

[371] Ovviamente, la scelta di coinvolgere le utenze in un rapporto dare-avere, prestazione VS vitto e alloggio, va vista caso per caso perché bisogna tener conto dell'attività di breve o medio periodo dell'utenza, le "generalità" della stessa e le finalità per le quali si inserisce nel progetto.

Anche dal punto di vista dell'offerta al pubblico, gli usufruttuari si sono mostrati abbastanza attivi e propositivi. Le tre associazioni infatti hanno partecipato ai momenti di confronto organizzati mensilmente con l'associazione Temporiuso.net per la definizione del programma culturale di attività ed eventi socioculturali per la stagione invernale. Questi stessi eventi pubblici (dibattiti, workshop, installazioni artistiche, momenti di convivialità) hanno consentito di inaugurare lo spazio e in qualche modo restituirlo nuovamente alla comunità.
Inoltre, tutti gli interventi presi in carico dalle associazioni e dagli studenti sono stati eseguiti nel **rispetto delle caratteristiche storiche e architettoniche dell'immobile**. Si tratta di un aspetto altamente qualificante di questa esperienza e fondamentale per la futura adozione dei suoi principi in altri contesti se si considera che una consistente parte dei beni in disuso nelle nostre città appartiene al patrimonio storico cultuale della nazione sottoposto a regime di tutela. L'esperienza potrebbe rappresentare un buon esempio da cui partire per ridare vita anche a queste categorie di beni che proprio in virtù del loro interesse storico e artistico potrebbero vedere le istituzioni competenti poco propense a proporne la disponibilità per utilizzi temporanei, secondo modalità per altro non ancora codificate o comunque non chiaramente regolate dal sistema giuridico italiano.
Ma ancora, il progetto può rappresentare un importante riferimento anche per tutte quelle realtà urbane dove, per la presenza di università, istituzioni culturali, associazioni e volontari impegnati nel sociale, si registra una importante presenza di giovani volenterosi, energici e creativi, interessati ad usufruire della disponibilità di spazi vuoti, pubblici o privati, all'interno dei quali sperimentare nuove forme del vivere associato, progetti e iniziative[372].
In effetti, il progetto per il riuso della Palazzina Liberty apre ad ulteriori riflessioni se si considera che oltre al tema dell'associazionismo essa affronta un'altra questione fondamentale, quella relativa all'**offerta di alloggi studenteschi**, seppure a scala ridotta (riguarda solo 4 studenti). Appare utile questa breve digressione in quanto ogni Ateneo si trova a dover fare i conti con tutti quegli studenti che ogni anno, per via della loro condizione economica, richiedono l'esonero dal pagamento delle tasse universitarie o ancora presentano domanda per ottenere un alloggio convenzionato. Tali dati, nonostante varino di città in città, evidenziano chiaramente quanto potrebbero essere salutari le iniziative volte all'assegnazione di alloggi in comodato d'uso gratuito a queste categorie di studenti, alle quali si garantirebbe un percorso di studi più sereno e probabilmente più avvincente.
Per concludere, l'esperienza dimostra che i progetti di riuso temporaneo possono rappresentare il punto di partenza per l'avvio di più vasti programmi di rigenerazione urbana promossi dal basso e sostenuti dalla politica, in grado di contribuire efficacemente allo sviluppo sociale ed economico di intere parti di città. Il progetto di riuso temporaneo della palazzina P7 può essere considerato un **progetto-processo in divenire**, pronto ad intraprendere nuove strade, ad accogliere nuovi attori, ad ascoltare nuove domande e soprattutto ad offrire nuove risposte.

[372] La "comunità locale" o "città consolidata" può non aver bisogno di queste nuove disponibilità. Per questo nell'ambito ti tali iniziative si fa spesso riferimento a quelle componenti di popolazione non residente o "in transito" quali studenti, lavoratori in fabbriche relativamente vicine, unità di immigrazione certificata o di prima accoglienza (in questo caso il contratto dovrà tener conto delle regole del gioco giuridiche sanitarie e amministrative).

7.7 Usi temporanei e pianificazione urbanistica. Proposte per una migliore integrazione

È possibile coniugare usi temporanei e pianificazione di lunga durata? Come si può oggi garantire l'integrazione delle pratiche di riso temporaneo negli strumenti urbanistici comunali vigenti? Più direttamente, è possibile introdurre il concetto della "temporalità" all'interno delle previsioni di piano?
La necessità di adeguare il paradigma della disciplina urbanistica è ormai un dato acquisito e un obiettivo continuamente perseguito da organizzazioni scientifiche, ordini professionali, associazioni e attivisti. Le questioni alla base sono complesse, così come complesse son le sfide che per i prossimi decenni dovranno affrontare le nostre città. Come discusso nel Capitolo VI, all'interno di questo dibattito assume peso rilevante l'aggiornamento degli strumenti urbanistici vigenti al fine di renderli più rispondenti alle esigenze di recupero, riqualificazione e riuso della città esistente, anche attraverso il ricorso a forme di riuso temporaneo.
Sono in molti a riconoscere nella predeterminazione delle destinazioni d'uso tipica dei piani urbanistici attuativi uno dei principali limiti all'applicazione dell'approccio tattico in contesti degradati, che divengono preda di atti vandalici e fenomeni di occupazione illegale. Alla luce del rapido evolversi del contesto socioeconomico, si richiede la revisione di alcuni aspetti procedurali e normativi della pianificazione al fine di garantire una migliore gestione dei processi di trasformazioni urbana; la semplificazione delle regole e dei procedimenti amministrativi appare una sfida da affrontare nell'immediato per consentire a cittadini e amministrazioni di agire legalmente. Più precisamente, **bisognerebbe accettare il criterio della temporalità nella destinazione d'uso degli spazi**, specialmente di quelli di uso pubblico (D'Onofrio, 2015).
Questo richiede di fare la dovuta distinzione tra le procedure di approvazione degli "ordinari" progetti di riqualificazione che comportano trasformazioni permanenti e quelle riguardanti progetti di trasformazioni provvisorie (precisando le categorie di intervento ammissibili per gli usi temporanei). Per quanto riguarda questi ultimi, sembrerebbe opportuno introdurre procedure che garantiscano l'utilizzo temporaneo di uno spazio per usi non necessariamente coincidenti con la destinazione urbanistica indicata dallo strumento di piano, evitando così il ricorso a onerose varianti urbanistiche. In definitiva, si fa sentire sempre più la necessità di aggiornare il paradigma della disciplina urbanistica per introdurre destinazioni d'uso flessibili, come sostengono anche Boeri e Freyrie (2014)[373].
Fra i meccanismi da adottare a sostegno degli interventi di riuso, Boeri propone sia l'introduzione di incentivi fiscali e di procedure semplificate per i proprietari che decidono di eseguire lavori di manutenzione straordinaria nei propri stabili inutilizzati, sia la liberalizzazione del cambio di destinazione d'uso degli immobili. Anche Freyrie riconosce nel cambio di destinazione d'uso un tema trasversale e correlato a quello del riuso, specie nel caso dei ben demaniali. Egli arriva a sostenere che «Lo Stato (...) dovrebbe usare e ristrutturare ciò che ha, una volta capito che cosa può riutilizzare per le esigenze della comunità, come scuole e case sociali. Il resto lo dovrebbe vendere e liberalizzarne la destinazione d'uso».

[373] Si fa riferimento alle interviste fatte a Stefano Boeri, Architetto e docente di Urbanistica al Politecnico di Milano, e a Leopoldo Freyrie, ex Presidente C.N.A.C.C.P. nel mese di maggio 2014. In Cantaluppi G., Inti I. e Persichino M., a cura di (2015). *Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*. Milano: Altra economia, pp. 200-201, 202-203

Tuttavia, pur condividendo che la predeterminazione delle destinazioni urbanistiche rappresenta un forte limite all'attivazione delle operazioni di rigenerazione urbana, Alberti, Scamporrino e Rizzo (2016) assumono un atteggiamento più cauto, osservando che, per quanto possa sembrare la soluzione migliore, l'introduzione delle destinazioni d'uso flessibili non sarebbe così semplice per via di due motivi principali: il primo riguarda il rischio di concedere troppa libertà al mercato, che potrebbe fare uso di tale meccanismo per raggiungere scopi ben lontani da quelli fondativi; il secondo riguarda la necessità di intervenire prima di tutto a monte dei problemi che oggi riguardano la disciplina urbanistica, attraverso la tanto reclamata riforma della legge urbanistica nazionale.
Tale condizione li porta ad approdare alla conclusione che sarebbe più realistico iniziare a adottare un approccio tattico che consenta a pianificatori e amministratori di destreggiarsi tra gli strumenti di pianificazione e la legislazione regionale vigente. In particolare, la soluzione potrebbe essere:

«Approvare una semplice variante normativa al piano comunale costituita da un solo articolo che, fatte salve le destinazioni finali e i parametri urbanistici delle aree di trasformazione previste (nuova edificazione e, soprattutto, recupero) e delle "aree bianche", ammetta fino al momento dell'approvazione di un progetto di trasformazione di un progetto definitivo (se non addirittura fino alla trasmissione agli uffici competendo dell'atto di inizio lavori) usi transitori con destinazioni anche diverse, tanto degli edifici che delle aree scoperte» (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016, p. 285).

Tale norma dovrebbe indicare le categorie di intervento ammissibili e compatibili con gli usi temporanei degli spazi. In particolare, dovrebbero essere ammessi interventi di messa in sicurezza delle parti dello stabile interessate, compresi gli interventi di manutenzione straordinaria. Altre operazioni che potrebbero risultare utili al concreto utilizzo degli spazi, in particolare la realizzazione di nuovi impianti o l'allaccio alle reti tecnologiche. non dovrebbero essere permanenti. Per quanto riguarda gli spazi esterni, si dovrebbe contemplare la possibilità di allestirli, anche attraverso la realizzazione di chioschi o altre installazioni purché reversibili e con sup. coperta da definire rispetto alla sup. totale.
Quanto alle destinazioni d'uso transitorie, si dovrebbero privilegiare attività capaci di riattivare davvero questi luoghi e trasformarli in nuove centralità urbane. Tra queste si annoverano attività socioculturali, artistiche, artigianali, educative, ludiche, di microimpresa, in grado di incentivare anche forme di collaborazione tra amministrazioni e cittadinanza. A questa prima categoria di usi di valenza prettamente sociale, potrebbero affiancarsi anche attività di tipo economico quali l'organizzazione di aree inutilizzate a parcheggio (specie in quelle parti di città carenti di questo servizio), evitando così la realizzazione di nuove infrastrutture. Ma possono essere contemplate anche attività di ristorazione in spazi aperti in disuso quali corti e giardini di immobili abbandonati.
Infine, una volta approvata la variante, il Comune dovrebbe provvedere a incentivare l'avvio di questi progetti attraverso l'adozione di una procedura semplificata per il rilascio dell'autorizzazione.

7.7.1 La "reversibilità" della città esistente

Il discorso sull'introduzione degli usi "transitori" di edifici ed aree all'interno dello strumento di piano, o ancora delle destinazioni d'uso flessibili così come richieste da più parti, si riallaccia al più generale tema della "reversibilità" della città esistente e conseguentemente delle scelte di piano. In effetti, quando si parla di reversibilità ci si riferisce non soltanto all'apertura verso modalità dinamiche e flessibili di utilizzo del patrimonio ma anche alla possibilità di aggiornare le scelte del piano urbanistico nel tempo, modificando e adattando destinazioni d'uso del suolo non più compatibili con i modelli di sviluppo sostenibile perseguiti e con le reali dinamiche di sviluppo del territorio (D'Onofrio, 2015).
Un caso esemplificativo è quello relativo alla riclassificazione di aree fabbricabili in aree ad uso agricolo o in aree a verde privato all'interno dei piani urbanistici comunali, fenomeno ancora marginale nel panorama italiano. Un'esigenza questa, dettata non soltanto da principi etici ma anche da ragioni economiche. In effetti, se da una parte cittadini, amministratori e pianificatori hanno maturato una certa consapevolezza del valore della risorsa suolo impegnandosi attivamente per la sua salvaguardia, dall'altro la crisi del settore dell'edilizia e la crescente tassazione inflitta ai beni patrimoniali sta arrestando la corsa di cittadini e investitori a reclamare diritti edificatori in aree di proprietà che fino a qualche decennio fa si riteneva fossero destinate ad accogliere l'espansione insediativa. In realtà lo scenario si è mostrato ben diverso e dagli anni '80-'90 più che a governare la crescita urbana si pensa a mettere in atto politiche per rigenerare la città esistete e salvaguardare il territorio.
A tal riguardo, l'esperienza del comune di Reggio Emilia rappresenta uno dei primi esempi nel panorama italiano (Fallaci, 2015). Nel febbraio 2015 il comune ha avviato la procedura di variante per limitare le previsioni di espansione nel territorio agricolo, così come previste dallo strumento urbanistico, attraverso lo stralcio delle aree programmate come urbanizzabili. La delibera è diretta espressione della volontà del comune di promuovere la rigenerazione del territorio e di ridurre il consumo di suolo. È per il raggiungimento di questi obiettivi che l'amministrazione intende destinare gran parte delle risorse economiche pubbliche e indirizzare quelle private. La convinzione è che tali politiche urbane possano garantire il rilancio del settore delle costruzioni che, come dimostrano i dati, si sta concentrando sempre più su recupero e riqualificazione, che non sulla nuova costruzione. Ancora in linea con questo obiettivo è la variante al RUE approvata nel maggio 2015 dal Consiglio comunale per semplificare le procedure edilizie e urbanistiche per gli interventi di rigenerazione del patrimonio esistente e introdurre la possibilità del riuso temporaneo negli ambiti di riqualificazione.
Sulla stessa linea è la legge regionale Veneto del 16 marzo 2015, n.4 che al comma 1 dell'art. 7 (*Varianti verdi per la riclassificazione di aree edificabili*) richiama i comuni a pubblicare nell'albo pretorio, anche con modalità on-line «un avviso con il quale invitano gli aventi titolo, che abbiano interesse, a presentare entro i successivi sessanta giorni la richiesta di riclassificazione di aree edificabili, affinché siano private della potenzialità edificatoria loro riconosciuta dallo strumento urbanistico vigente e siano rese inedificabili».
Si tratta di un provvedimento in linea con l'obiettivo di limitare il consumo di suolo e di promuovere il recupero di aree verdi. A seguito della circolare esplicativa del febbraio 2016 (che fornisce chiarimenti ai fini della corretta applicazione dell'art. 7), sono stati diversi i Comuni che hanno provveduto a pubblicare i bandi per la richiesta di retrocessione dei diritti edificatori.

Ovviamente l'introduzione della reversibilità degli usi del suolo nella pratica urbanistica aprirà nuovi scenari di riflessione in merito alle conseguenze che le continue alterazioni avranno sulla tenuta di una visione d'insieme della città e del territorio. Soprattutto, resterà da chiedersi quale sarà la natura delle previsioni di piano, in termini di contenuti e di durata.

7.8 Riuso temporaneo e gestione collaborativa dei beni per una città intelligente

I principi teorici e operativi discussi consentono di promuovere il riuso temporaneo e le forme di gestione collaborativa del patrimonio costruito come pratica ordinaria di rigenerazione urbana, capace di accompagnare il naturale processo di rinnovamento della città in linea con le sei principali declinazioni del paradigma della *Smart City* (European Parliament, 2014).
Innanzitutto, l'implementazione di politiche e progetti per il riuso e la rigenerazione del patrimonio costruito storico, tra cui rientra anche il riuso temporaneo, rappresenta un compito primario dell'urbanistica da qui ai prossimi decenni e si configura come un'azione fondamentale per perseguire un modello di sviluppo rigenerativo (*Restorative Development*) e sostenibile (Cunningham, 2002). Infatti, il riuso del costruito esistente è un principio cardine della città sostenibile che cresce al suo interno recuperando le parti dismesse e gli spazi in abbandono e limitando l'ulteriore consumo di suolo, prerogativa dinanzi alla quale non ci si può sottrarre (Gallione e Favaron, 2015). Il modello di città compatta (Musco, 2009), che si contrappone a quello dell'*urban sprawl*, non solo consente di salvaguardare l'ambiente e ristabilire un uso bilanciato del territorio urbano e non urbano (*Smart Environment*), ma favorisce anche la transizione verso sistemi di trasporto ecologici (*Smart Mobility*), limitando in tal modo la concentrazione di sostanze inquinanti nell'atmosfera.
Ma ancora, la costruzione di partnership tra istituzioni e cittadini per il riuso e la gestione dei beni immobili pubblici sulla base di appositi regolamenti aiuta a consolidare un modello di governance urbana efficiente, all'interno della quale i diversi attori collaborano per il raggiungimento di obiettivi condivisi, nell'interesse delle comunità (*Smart Governance*). La maggiore apertura verso queste iniziative ha spesso consentito di trasformare le strutture esistenti in spazi polifunzionali, pluriservizi e multitasking per assolvere a molteplici funzioni d'uso e rispondere alle necessità di diversi fruitori, migliorando l'offerta di servizi culturali o rispondendo a una precisa domanda di contesto, in un'ottica di nuovo welfare urbano (*Smart Ecomony*). Inoltre, laddove la disponibilità di beni abbia consentito l'avvio di start up giovanili, gli spazi vuoti sono stati riempiti di idee, energie e talenti individuali e collettivi, contribuendo alla rinascita di intere parti di città (Campagnoli, 2014). Sono tutti segni di una società inclusiva che punta a valorizzare il capitale umano, a promuove la creatività e l'innovazione sociale (*Smart People*), considerata fondamentale per lo sviluppo dei territori, specialmente in momenti di crisi.
Per concludere, la riappropriazione di spazi in abbandono da parte della cittadinanza attraverso la promozione di attività e servizi culturali contribuisce a rendere gli ambienti urbani più sicuri e attrattivi, a migliorare la qualità della vita della popolazione (*Smart Living*) e ad accrescere il senso di appartenenza e responsabilità delle comunità insediate. Non soltanto i mega progetti ipertecnologici ma anche i piccoli e modesti interventi legati alle singole realtà locali e territoriali possono contribuire efficacemente alla costruzione di una dimensione tutta italiana dell'idea di Smart City (Franz, 2014).

7.9 Conclusioni

Il Capitolo ha analizzato l'evoluzione del concetto di "riuso temporaneo", una pratica "innovativa" di utilizzo degli spazi dismessi, inutilizzati o sottoutilizzati che da anni si sta affermando in ambito internazionale secondo diverse forme.
In realtà, il suo aspetto innovativo dev'essere ricondotto principalmente alle modalità di gestione che negli ultimi tempi sono state introdotte per "regolamentare" questi processi. Infatti, se si considera la città come un organismo vivente in continua evoluzione, ci si accorge che la pratica del riuso è stata ampiamente utilizzata e che la "temporalità" delle funzioni ne ha caratterizzato fortemente la sua costruzione.
Ad ogni modo, negli ultimi decenni il riuso temporaneo di spazi da parte di gruppi di cittadini e associazioni si sta affermando in diversi Paesi europei, e non solo, come una efficace politica pubblica di rigenerazione urbana. Infatti, alla luce della grave crisi economica ancora in corso, che rende sempre più difficile reperire le risorse per avviare gli interventi di recupero e riuso della città esistente, sia da parte dei privati che dell'operatore pubblico, legittimare il riuso temporaneo per attivare nuovi "cicli di vita" all'interno degli spazi "in attesa" appare una scelta intelligente per ragioni di tipo sociale, economico, politico e amministrativo.
Sebbene i vantaggi possano essere numerosi, questa pratica stenta ad affermarsi nel nostro Paese, dove non si è ancora arrivati a introdurre una chiara regolamentazione e una procedura codificata per il riuso temporaneo a livello nazionale. Tuttavia, bisogna riconoscere che inizia a manifestarsi un certo fermento culturale che vede lo Stato e gli enti territoriali più propensi a favorire la partecipazione e il coinvolgimento della cittadinanza attiva non solo nella programmazione dell'offerta di servizi socioculturali ma anche nella gestione di tutti quegli spazi pubblici in disuso, intesi nella più ampia accezione di beni comuni urbani.
All'interno di questo quadro, le amministrazioni locali, supportate da esperti e attivisti, stanno emergendo come le vere protagoniste del cambiamento, impegnandosi costantemente a sviluppare programmi, politiche e progetti per il riuso temporaneo di spazi in abbandono. Oltre all'adozione della delibera comunale specifica per ogni situazione, che si configura lo strumento utilizzato più di frequente dalle pubbliche amministrazioni per semplificare l'iter per il permesso di abitabilità e uso temporaneo, ciò che accomuna sempre più città in Italia è la scelta di adottare il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani".
Si tratta di un documento fondamentale in quanto consente di "istituzionalizzare" queste pratiche inquadrandole all'interno di una cornice di principi e regole coerenti. Infatti, attraverso la stesura del "Patto di collaborazione", il cuore del Regolamento, il Comune e cittadini attivi concordano le modalità per la realizzazione degli interventi sui beni comuni urbani, che vanno dalla cura occasionale, alla cura costante e continuativa, sino alla gestione condivisa e alla rigenerazione.
Di grande interesse appare anche il "Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono" elaborato dall'associazione milanese Temporiuso.net allo scopo di fornire una metodologia di lavoro valida da applicare in diversi contesti e, soprattutto, di supporto ai diversi soggetti coinvolti in questo tipo d esperienze. Il Manuale individua 7 azioni chiave per favorire l'avvio e lo sviluppo dei progetti, riassumibili in 7 parole chiave: Offerta, Domanda, Cicli di vita, Livelli, Bandi, Regole, Politiche. A ben vedere, corrispondono agli aspetti più importanti sui quali sarà necessario ragionare nell'immediato futuro affinché il riuso temporaneo diventi anche nel nostro Paese una ordinaria pratica di rigenerazione urbana.

Su un aspetto appare necessario focalizzare l'attenzione, ossia sulla definizione del grado degli interventi da eseguire sui beni comuni urbani, sull'implementazione di un "vademecum" anche tecnico, oltre che strategico, di supporto alle decisioni degli Enti preposti. Infatti, sebbene il Patto di Collaborazione costituisca un chiaro momento di definizione di queste azioni, e il Manuale si soffermi a differenziare almeno tre livelli di intervento sui beni, da quelli più consistenti e strutturali a quelli più leggeri e temporali (paragrafo 7.6), nell'immediato futuro si dovrebbe provvedere a integrare le pratiche di riuso temporaneo negli strumenti urbanistici vigenti, ossia a introdurre il concetto della "temporalità" nelle previsioni di piano.
Dunque, sulla base di quanto discusso in queste pagine, è possibile esplicitare alcuni suggerimenti per garantire l'avvio di queste pratiche innovative.
In particolare, le amministrazioni locali potrebbero incentivare la pratica del riuso temporaneo e della gestione collaborativa dei beni comuni urbani per valorizzare il consistente patrimonio immobiliare pubblico dismesso, inutilizzato o parzialmente utilizzato seguendo precisi step così riassumibili:
- mappare i beni in disuso presenti nel territorio, specialmente quelli pubblici;
- costruire una banca dati contenente le principali informazioni sugli immobili (specialmente nel caso di beni di interesse culturale) e sviluppare un sistema informativo territoriale accessibile a enti pubblici, cittadini, investitori privati;
- adottare un Regolamento per la gestione dei beni comuni urbani;
- istituire una cabina di regia;
- pubblicare bandi per manifestazioni di interesse da parte di cittadini;
- adottare un "patto di collaborazione" che definisca principi e regole della collaborazione tra soggetto pubblico e cittadinanza.

Invece, come anticipato, a livello nazionale si dovrebbe provvedere a introdurre il principio della temporalità nel sistema di pianificazione in quanto la predeterminazione delle destinazioni d'uso, tipica dei piani urbanistici attuativi, è emersa come uno dei principali ostacoli all'avvio di queste iniziative.
Tra le proposte più interessanti avanzate dal dibattito disciplinare si ricorda quella incentrata sulla possibilità di ammettere, fino al momento dell'approvazione di un progetto di trasformazione definitivo, usi transitori con destinazioni anche diverse, sia degli edifici che degli spazi aperti, indicando le categorie di intervento ammissibili e compatibili con gli usi temporanei degli spazi.
Per concludere, i principi teorici e operativi discussi consentono di promuovere il riuso temporaneo e le forme di gestione collaborativa del patrimonio costruito come pratica ordinaria di rigenerazione urbana, capace di accompagnare il naturale processo di rinnovamento della città esistente in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e con il paradigma della Smart City.
Per queste ragioni, ho scelto di valutare la possibilità di introdurre la pratica del riuso temporaneo e della gestione collaborativa dei beni comuni urbani nella città di Cagliari. Proprio nel Capitolo VIII, dedicato interamente alla città di Cagliari, scelta come caso applicativo dei principi maturati durante il percorso di ricerca dottorale, analizzo i vantaggi che potrebbero derivare dall'adozione del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", specie per quanto concerne la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in disuso.

CAGLIARI.
PRIMO CASO APPLICATIVO

Capitolo VIII
Cagliari come caso applicativo.
Politiche, strumenti e pratiche innovative per rigenerare il Paesaggio Urbano Storico e la "Città Pubblica"

La città di Cagliari costituisce l'ambito privilegiato per l'applicazione dei principi maturati durante il percorso di ricerca dottorale perché è qui che ho scelto di intraprendere i miei studi ed è sempre qui che ho sviluppato una prima attitudine verso la lettura dei fenomeni urbani e delle sfide che la città contemporanea deve affrontare quotidianamente, trovando l'opportunità per costruire una virtuosa consequenzialità tra l'acquisizione di informazioni in ambito accademico, l'osservazione diretta dei processi e degli eventi e la costante ricerca di possibili soluzioni.
Questa scelta è stata presa anche alla luce dei risultati prodotti da due importanti esperienze di ricerca che mi hanno vista collaborare dapprima al progetto "Procedure e modelli per la valorizzazione integrata del patrimonio insediativo storico. Linee guida per l'applicazione della Raccomandazione UNESCO sul paesaggio storico urbano", finanziato dalla Regione Sardegna[374], e successivamente all'elaborazione di progetti strategici per lo spazio pubblico, nell'ambito della consulenza scientifica svolta dal DICAAR per il Comune di Cagliari, finalizzata all'elaborazione del Piano Particolareggiato del Centro storico in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale[375].
Ripercorrendo i grandi temi sviluppati nella tesi, questo capitolo conclusivo è interamente dedicato agli studi che ho condotto per conoscere il paesaggio urbano storico della città di Cagliari, inteso come il risultato di un processo di stratificazione di valori e attributi che si estende oltre il tradizionale concetto di centro storico, per andare a considerare il patrimonio costruito e le relazioni che questo instaura con il territorio e l'ambiente, nelle loro componenti naturali e antropiche.
All'interno di questa chiara dimensione paesaggistica, la mia ricerca ha riservato particolare attenzione alla ricognizione e all'analisi del sistema di edifici, spazi aperti e aree verdi di proprietà di istituzioni, enti e organismi pubblici, un patrimonio che già storicamente ha contribuito alla costruzione di una "città pubblica" fortemente riconoscibile e che ancora oggi rappresenta una consistente parte della città-palinsesto, non solo in termini dimensionali ma anche per i valori storici, culturali, economici ed ecologici in esso sedimentati.
In questi studi la "città pubblica" è stata assunta come l'elemento strategico di connessione tra città antica e città nuova, tra elementi antropici e naturali, oltre che come straordinaria risorsa per favorire la rigenerazione del paesaggio urbano storico.
La scelta di analizzare la componente pubblica è stata dettata anche dalla consapevolezza che molti beni risultano minacciati da fenomeni di dismissione e

[374] La ricerca è stata coordinata dalla professoressa Emanuela Abis (DICAAR, Cagliari) e finanziata dalla Regione Sardegna nell'ambito della LR 7/2007.
[375] Per la revisione del Piano Particolareggiato del Centro storico (PPCS) l'amministrazione comunale si è avvalsa della consulenza scientifica del Dipartimento di ingegneria civile, ambientale ed architettura (DICAAR) dell'Università degli Studi di Cagliari (i professori Antonello Sanna e Emanuela Abis). La collaborazione ha riguardato principalmente la definizione della struttura e dei dispositivi del piano; l'elaborazione delle norme tecniche di attuazione; l'approfondimenti in tema di vuoti urbani, cinta murata, verde storico e spazi aperti (pubblici e privati); approfondimenti in tema di arredo urbano.

abbandono che si verificano ciclicamente, richiamando le istituzioni e la stessa cittadinanza a promuoverne proposte di valorizzazione.
La conoscenza acquisita mi ha consentito di proporre strategie per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico, in linea con gli obiettivi delle politiche di natura culturale, sociale e ambientale per garantire modelli di sviluppo urbano sostenibile. Infatti, è apparso subito chiaro che gli edifici pubblici in disuso possono rappresentare una straordinaria opportunità per rispondere alla domanda di spazi per attività culturali e di interesse collettivo, abitazioni sociali, alloggi studenteschi.
Al contempo, il sistema di aree in stato di abbandono può concorrere, assieme alla rete di giardini, parchi, aree verdi pertinenziali, piazze e passeggiate, alla costruzione di una infrastruttura del verde alle diverse scale, che dal nucleo antico si dirama nel tessuto urbano sino a comprendere le dominanti ambientali del territorio cagliaritano.
Tali riflessioni, che negli ultimi anni hanno condotto diverse amministrazioni locali a riconoscere la specificità della componente pubblica e il suo ruolo strategico all'interno di piani e programmi per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, hanno costituito la base per implementare Strumenti Strategici per rigenerare la "Città Pubblica", così come approfonditi nel Capitolo VI.
In particolare, mi riferisco all'esito dell'attività di ricerca che ho svolto nell'ambito della revisione del Piano Particolareggiato del Centro storico di Cagliari. In questa occasione, ho collaborato alla definizione di Progetti Strategici per lo spazio pubblico, in chiave ambientale e culturale (per il verde storico e per la Città della cultura) confluiti all'interno dei documenti di piano.
L'introduzione di questo elaborato, assente nei precedenti piani per la città antica, rappresenta un elemento di innovazione nel dibattito concernente la revisione dello strumento di pianificazione generale per renderlo più rispondente alle sfide dell'"urbanistica della trasformazione", e non più della crescita.
Infine, alla luce delle recenti acquisizioni disciplinari, ho riflettuto sulla possibilità di introdurre nella Città di Cagliari la pratica del riuso temporaneo attraverso chiare e regolamentate forme di gestione condivisa dei beni comuni urbani da parte della cittadinanza attiva.
In una condizione di generale ristrettezza delle risorse pubbliche, a tutti i livelli di governo, di una progressiva contrazione degli investimenti privati e delle dichiarate difficoltà degli enti e delle istituzioni competenti nel programmare usi futuri o più complessi programmi di rigenerazione urbana, appare sempre più importante sperimentare pratiche innovative di riuso e gestione del patrimonio immobiliare pubblico, flessibili e collaborative, affinché tali beni non cessino di svolgere quel ruolo di presidio e rappresentanza originariamente riconosciutogli.

PATRIMONIO

8.1 Il Paesaggio Urbano Storico di Cagliari e la sua "Città Pubblica": gli esiti di una ricerca

Il lavoro qui presentato è in parte frutto dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del progetto "Procedure e modelli per la valorizzazione integrata del patrimonio insediativo storico. Linee guida per l'applicazione della Raccomandazione UNESCO sul paesaggio storico urbano"[376], coordinata dalla professoressa Emanuela Abis.
Sebbene incentrata prevalentemente sulla rocca fortificata di Castello, nel corso del suo svolgimento la ricerca ha progressivamente assunto come ambito di indagine una dimensione più ampia, estendendosi ai quartieri storici sottostanti di Marina, Stampace e Villanova, e ad alcune parti di città ad essi adiacenti (Deplano, 2009), in linea con il concetto di "Paesaggio Urbano Storico" introdotto dalla Raccomandazione UNESCO del 2011, che raccomanda di interpretare e gestire le aree urbane storiche come il risultato di una stratificazione di valori e attributi, culturali e naturali, che va oltre la nozione di centro storico per andare a comprendere il più ampio contesto urbano e geografico[377]. Tale acquisizione culturale ha consentito di leggere la città come sintesi dell'ambiente costruito e naturale, delle sue formazioni più antiche e recenti, superando il "limite" del centro storico e maturando una più compiuta identificazione del paesaggio urbano storico di Cagliari (Abis e Ladu, 2015a e 2015b). Questa espressione si riferisce a una complessa formazione storica che, a partire dal riconoscimento del quartiere di Castello come principale polarità urbana, si estende a tutta la città antica, comprendendone le direttrici di prima espansione e le aree immediatamente adiacenti come elementi di cerniera tra il primo tessuto e quello contemporaneo, inseriti in un contesto geografico e territoriale di eccezionale valore paesaggistico. Più precisamente, all'interno della città-palinsesto, il riconoscimento di un importante sistema di edifici e spazi aperti di proprietà pubblica, unito a un'infrastruttura del verde urbano che ricalca la morfologia del territorio, ha permesso di identificare un caratteristico "**Paesaggio urbano storico e ambientale della città pubblica**" (Fig. 71).
A partire dalla consapevolezza che la "Città pubblica" così intesa costituisce una componente significativa del paesaggio storico urbano dal punto di vista culturale, qualitativo e quantitativo/dimensionale[378], e dunque una fondamentale risorsa da salvaguardare e valorizzare per lo sviluppo della città, la ricerca ha ritenuto opportuno approfondire la conoscenza di questo cospicuo patrimonio indagando sulle sue caratteristiche storiche e architettoniche, dimensionali e di utilizzo, al fine di proporne strategie per il recupero e la valorizzazione.

[376] La ricerca ha definito i modelli e le tecniche per la costruzione del quadro conoscitivo del paesaggio storico urbano di Cagliari, con particolare riferimento alla rocca fortificata di Castello, elaborando scenari futuri per il quartiere all'interno delle dinamiche di sviluppo della città. I contributi della ricerca sono stati raccolti nel volume Abis E., a cura di (2015). *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari*. Roma: Gangemi.
[377] «The historic urban landscape is the urban area understood as the result of a historic layering of cultural and natural values and attributes, extending beyond the notion of "historic centre" or "ensemble" to include the broader urban context and its geographical setting» (Unesco, 2011, punto 8).
[378] Nella città antica è possibile rinvenire una considerevole quantità di patrimonio pubblico, non riscontrabile in ugual misura nelle espansioni recenti, che ne determina il ruolo di centralità urbana sia in termini funzionali (è qui che si concentra la maggior parte delle istituzioni governative e delle amministrazioni locali, dei servizi legati all'istruzione, al commercio, al tempo libero), che di valori materiali dell'ambiente costruito e naturale (nella città storica si concentra la maggior parte dei beni culturali e una peculiare infrastruttura ambientale ancora ben riconoscibile).

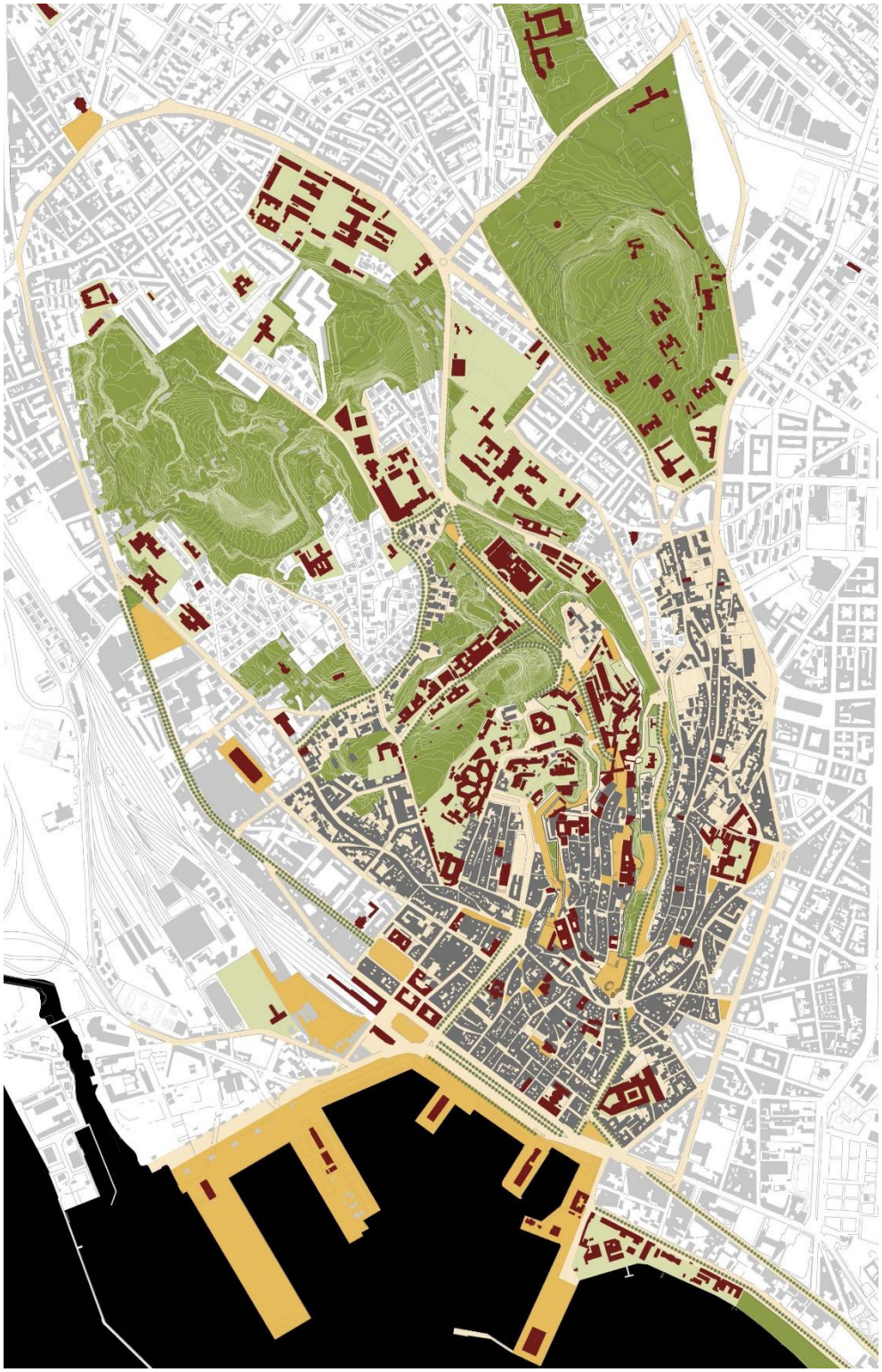


Fig. 71 – Il Paesaggio urbano storico e ambientale della città pubblica. Sono rappresentati gli edifici pubblici (in rosso), gli spazi aperti e le principali piazze (in giallo), infine il sistema del verde. L'edificato ricadente all'interno dell'attuale perimetro del centro storico è rappresentato con una campitura grigia più scura rispetto a quella della città consolidata.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

In effetti, si tratta di un patrimonio fortemente minacciato dai frequenti fenomeni di dismissione e potenziale abbandono, oltre che dalle evidenti difficoltà di gestione da parte delle amministrazioni pubbliche. Sono già diversi gli edifici e gli spazi pubblici abbandonati, altrettanti sono gli immobili in fase di dismissione per i quali è ancora incerto l'utilizzo che se ne farà in futuro. Una condizione questa, in forte contrasto con gli indirizzi di importanti documenti di indirizzo nazionali e europei (EU, 2007; BSP, 2013) che riconoscono agli spazi pubblici un ruolo centrale nel miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane e nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, una realtà che non può e non deve passare inosservata.
Tali considerazioni hanno guidato la costruzione di un quadro conoscitivo articolato in due momenti: il primo caratterizzato dall'analisi storica che consente di ripercorre il processo di sviluppo del paesaggio urbano storico e ambientale della città pubblica, evidenziandone le stratificazioni di usi e funzioni sino ai nostri giorni; il secondo incentrato sulla ricognizione di alcune categorie di immobili pubblici in esso presenti, per le quali sono state elaborate apposite schede confluite in un "Atlante della città pubblica". Il primo nucleo di questo lavoro è stato eseguito per la mia Tesi di Laurea Magistrale in Architettura (2014) e ha costituito la base per successive implementazioni nel corso del dottorato.

8.1.1 Sviluppo insediativo storico e costruzione della città pubblica

La determinazione di strategie e progetti per il recupero e la valorizzazione del paesaggio urbano storico cagliaritano passa attraverso l'analisi dello sviluppo insediativo, dal nucleo di primo impianto al consolidamento della forma urbana ottocentesca, dalla crescita del secondo dopoguerra alle espansioni recenti, oramai in riferimento all'area metropolitana. Secondo la Raccomandazione Unesco, lo studio delle aree urbane volto a riconoscerne le stratificazioni e il contributo di ogni epoca è fondamentale non solo per comprendere il significato e i valori sedimentati nel tempo ma anche per guidare la definizione degli scenari di cambiamento:

«Research should target the complex layering of urban settlements, in order to identify values, understand their meaning for the communities, and present them to visitors in a comprehensive manner (…). It is essential to document the state of urban areas and their evolution, to facilitate the evaluation of proposals for change, and to improve protective and managerial skills and procedures» (UNESCO, 2011, punto 26).

Nell'ambito di questa ricerca lo **sviluppo insediativo** della città è stato letto in relazione al **processo di costruzione della Città Pubblica**, che nel particolare contesto cagliaritano può essere considerata quasi come una metafora della città-palinsesto.
La costruzione della città pubblica prende chiaramente avvio nel corso dell'Ottocento, interessando non solo il quartiere di Castello ma anche la parte più rivierasca della città e le aree sottostanti la rocca, sui versanti occidentale e orientale. Già a partire dal 1841, anno in cui occorreva individuare l'area dove costruire il nuovo Ospedale Civile (Fig. 72), l'evoluzione della città non si limita più alle aree interne al perimetro delle fortificazioni: si sceglie la valletta di Palabanda, allora completamente disabitata, segnando l'inizio del decentramento di alcuni importanti edifici pubblici che negli anni successivi vedrà il mattatoio presso i ruderi di San

Saturno, il primo nucleo delle carceri spostate dalle Torri pisane al Buoncammino (Fig. 73), l'Ospedale Militare trasferito nel complesso monumentale di San Michele, a seguito dell'espulsione dei Gesuiti e alla confisca dei loro beni.

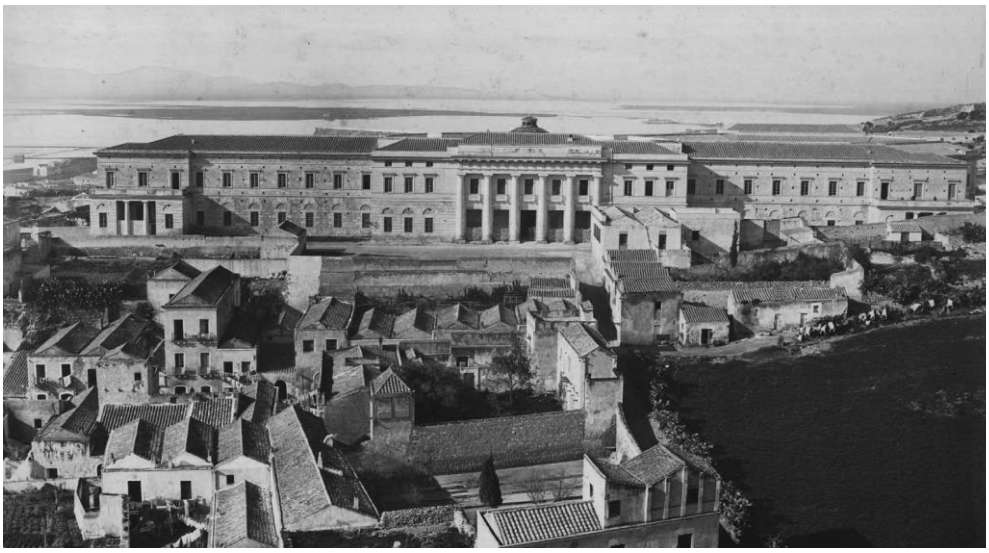


Fig. 72 – Cagliari-Ospedale civile (1870). La foto mostra il prospetto principale dell'Ospedale Civile che domina sul tessuto di abitazioni del quartiere di Stampace; sullo sfondo lo stagno di Santa Gilla.
Fonte: Archivio storico del Comune di Cagliari, fondo fotografico.

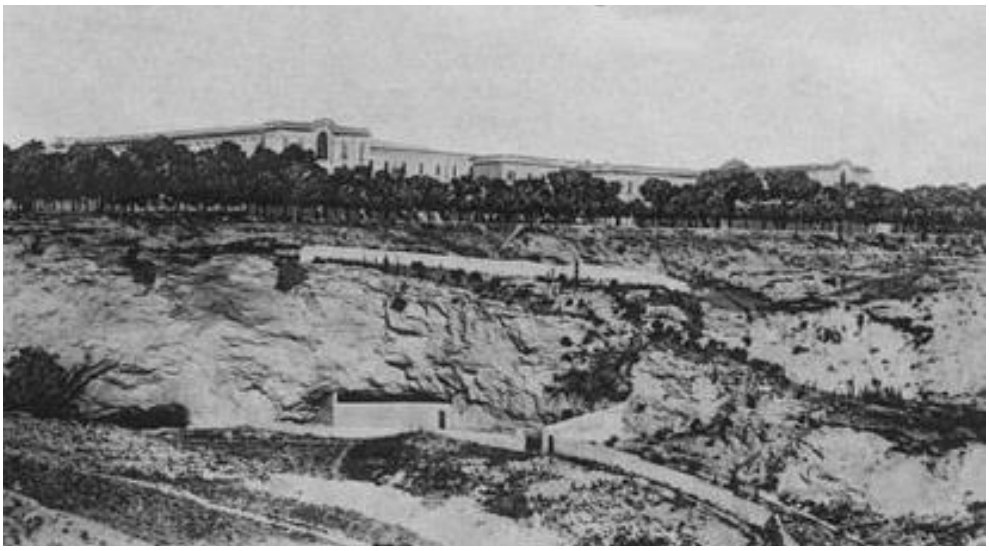


Fig. 73 – Cagliari, carceri e viale Buon Cammino (prima del 1905), Collezione Colombini. Nella foto è ben rappresentato il compendio ambientale di orti e terreni adibiti a pascolo ai piedi della dorsale calcarea del colle di Castello-Buoncammino, in cima al quale venne costruito il Carcere.
Fonte: Sardegna DigitalLibrary.

Sono tutti edifici situati ai margini dell'abitato di allora, dove era più facile reperire aree libere anche di notevole estensione, servite da una scarsa viabilità.

Ma il provvedimento più importante che nel corso dell'Ottocento segna un forte cambiamento nell'assetto della città è il Regio Decreto n°3467 del 30 dicembre del 1866, che cancella Cagliari dall'elenco delle piazzeforti militari del Regno, autorizzando l'abbattimento delle mura difensive: la demolizione delle fortificazioni, sebbene parziale, sancisce la definitiva alterazione di secolari equilibri tra il quartiere di Castello, sede degli uffici governativi e delle strutture militari, nonché luogo di residenza delle principali famiglie aristocratiche che continua ad essere una rocca fortificata, e i quartieri artigianali sottostanti, funzionali allo svolgimento della vita del quartiere nobile.
Per tutta la seconda metà dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, Cagliari si dota di strutture militari e di servizi collettivi legati all'igiene e all'assistenza pubblica, che pongono le premesse per un uso rinnovato della città, espressione della nuova classe borghese: sul sedime delle mura abbattute trova posto un sistema di viali e piazze alberate, che costituisce ancora oggi uno tra i più significativi e identitari luoghi pubblici della città; i provvedimenti legislativi contro gli ordini religiosi e le loro proprietà mettono a disposizione pregevoli immobili siti in zone centrali per soddisfare le esigenze istituzionali e governative; l'attenzione sempre maggiore verso la parte bassa della città, vicina al mare, dove gravano i principali interessi commerciali ed economici, porta alla realizzazione dapprima della Stazione della Compagnia Reale, ubicata all'estremità occidentale della via Roma, poi dei due ambiziosi progetti del mercato civico nel Largo Carlo Felice e del Palazzo comunale, in prosecuzione della "palazzata" e dei portici della via Roma, inaugurato nel 1914, per proseguire con gli interventi degli anni '30 a Stampace basso, dove vengono realizzati il Palazzo delle Poste e Telegrafi, il Provveditorato delle Opere Pubbliche per la Sardegna e il Casamento scolastico Sebastiano Satta, designando la piazza Carmine come uno dei più vitali nodi urbani.
Riprendendo un'espressione utilizzata da Bernardo Secchi per descrivere la grammatica spaziale nella città di Siena (Secchi, 2002), questi importanti edifici e complessi pubblici realizzati a cavallo tra Ottocento e Novecento, dislocati nello spazio urbano seguendo una logica ben precisa, possono essere considerati delle "**grandi fabbriche**" che si distinguono dal resto della città per forma e dimensione. Sono manufatti "fuoriscala" rispetto al tessuto edilizio minuto e ancora oggi le vere icone del paesaggio urbano cagliaritano.
La localizzazione di importanti funzioni pubbliche ha caratterizzato alcune parti di città, privilegiando il quartiere storico fortificato di Castello come principale luogo di rappresentanza - sedi istituzionali e culturali, uffici governativi e principali funzioni e istituzioni militari - i quartieri limitrofi sottostanti di Marina, Stampace e Villanova per le funzioni prettamente residenziale e artigianale, la parte "rivierasca" della città in prossimità del porto storico per i nuovi servizi legati alla borghesia emergente - Palazzo municipale, Mercato Civico, Stazione Ferroviaria - (Artizzu, 1985; Masala, 1991; Kirova, Masala e Pintus, 1985; Kirova, 1995).
Infine, la parte nord-occidentale della città, quasi periferica rispetto al tessuto urbano consolidato, è stata destinata a servizi rivolti soprattutto alla parte più debole e sfortunata della società: oltre all'Ospedale Civile ad opera di Gaetano Cima e al Carcere di Buoncammino, nel corso dell'Ottocento e nei primi decenni del Novecento, lungo lo storico Viale degli Ospizi furono realizzati numerosi Ricoveri e Istituti di previdenza e di beneficienza, volti all'istruzione e all'educazione (Caboni, 1900). Nella seconda metà del Novecento, quella vasta area segnata dalla sofferenza della malattia diventa luogo dedito alla cultura, precisamente all'istruzione universitaria, considerando che gran parte degli edifici che si

attestavano sullo storico Viale degli Ospizi sono oggi sede della Facoltà di Scienze economiche, giuridiche e politiche (polo universitario di viale Sant'Ignazio).
Il processo di dismissione e definizione di nuovi usi dei beni che da sempre caratterizza la città, ancora oggi al centro del dibattito politico e civile, richiama a prestare maggiore attenzione al rapporto funzione-luogo in fase decisionale onde evitare scelte calate dall'alto o poco radicate nella realtà del territorio.

8.1.2 L'infrastruttura ambientale e il verde storico

I luoghi su cui sorge la città sono gli ambiti morfologici di un sito policollinare, circondato dalle zone umide della laguna di Santa Gilla e del parco regionale del Molentargius e caratterizzato da un'infrastruttura ambientale ben riconoscibile che ha condizionato fortemente la nascita e lo sviluppo della città (Colavitti e Usai, 2007) (Fig.74).

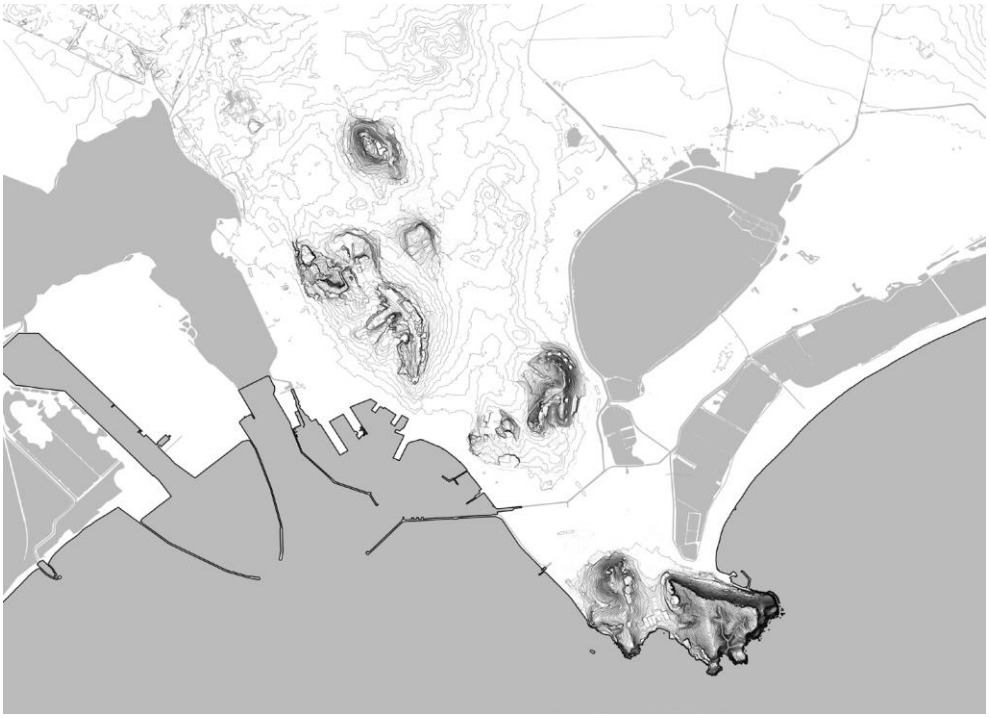


Fig. 74 – Lettura morfologica dell'infrastruttura ambientale e del Paesaggio di Cagliari: è ben leggibile il sistema dei colli, delle lagune e delle saline, e l'affaccio al mare.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Le emergenze collinari sono rinvenibili nella dorsale calcarea del colle di Castello-Buoncammino, nel vicino colle di Monte Claro e più a nord di S. Michele, nel sito archeologico di Tuvixeddu - Tuvumannu a occidente e nel colle di Monte Urpino e di Bonaria a oriente, per terminare a sud nei promontori di San Bartolomeo e di Sant'Elia. Un complesso sistema di costanti relazioni paesaggistiche e visuali offre dei punti d'osservazione privilegiati della città, nei quali si interfacciano il profilo della città antica con le monumentali torri e mura pisane del Castello e le dominanti ambientali, costituite dai rilievi e dagli specchi d'acqua. Nonostante la crescita della

città, particolarmente dinamica a partire dal dopoguerra sino agli anni ‘80, abbia determinato la progressiva alterazione del suo patrimonio ambientale, oggi in parte compromesso, l’infrastruttura ambientale conserva ancora un irrinunciabile equilibrio tra elementi naturali ed antropici meritevoli di salvaguardia.
All’interno di questo particolare contesto geografico il sistema del verde storico presenta caratteri unici e irripetibili, già riconosciuti e percepiti come tali in passato. Nel “Disegno accuratissimo della pianta della città di Cagliari” (Fig. 75) si può leggere e interpretare la peculiarità dell’assetto morfologico e ambientale dell’area cagliaritana che ha improntato la costruzione del paesaggio storico urbano nel lungo periodo. Il cartografo rappresenta Cagliari come sintesi inscindibile di ambiente costruito e naturale, enfatizzando l’andamento orografico con il sistema dei crinali e delle valli, le cave e il fronte delle acque.
Nella struttura dell’insediamento emerge il percorso di crinale che dalla Darsena del porto storico delimita sul versante orientale del Terrapieno la città fortificata, per poi terminare sul colle di Buoncammino: si tratta di un continuum di verde strettamente connesso alle fortificazioni che prende la forma di lunga passeggiata alberata cingendo le mura del quartiere della Marina e di Castello, allargandosi nei “tre fossi chiusi a muro” fino a chiudersi nell’ex polveriera adibita a giardini pubblici e infine nel plateau del Buoncammino.
Il crinale orientale, interessato da numerose modificazioni alcune delle quali ancora in completamento, individua spazi urbani oggi molto significativi quali il viale Regina Margherita, il viale Regina Elena con i giardini sotto le mura recentemente riaperti alla città e il Terrapieno, i Giardini Pubblici, la passeggiata belvedere del Buoncammino. Sul versante occidentale della città storica si individua la Valle di Palabanda con l’Anfiteatro Romano e il sistema destinato in parte a coltivi che si estende sino al tessuto edificato del Corso Vittorio Emanuele, delimitato verso l’Ospedale San Giovanni di Dio dal costone roccioso della Fossa di San Guglielmo. Dalla dorsale calcarea di Buoncammino si diparte il sistema ambientale costituito da una vasta tenuta con gli orti e i giardini annessi al Convento dei Cappuccini, fino agli orti e agli spazi verdi che si estendevano nell’area retrostante la chiesa dell’Annunziata. Il disegno evidenzia ancora il denso tessuto residenziale del quartiere di Villanova con gli spazi di pertinenza della Chiesa e del Convento di San Domenico. A seguito del Regio Decreto del 1866 che cancella Cagliari dall’elenco delle piazzeforti militari del Regno, si autorizza l’abbattimento delle mura difensive e delle fortificazioni. Un sistema di viali e piazze alberate viene realizzato nei vecchi sedimi delle fortificazioni: la passeggiata alberata nel Terrapieno e i Giardini Pubblici a oriente, il viale Buoncammino a nord, il Largo Carlo Felice e più tardi l’Orto Botanico sul versante nord-occidentale, rappresentano i luoghi preferiti della nuova classe borghese e allo stesso tempo delineano una prima cintura verde di Cagliari.
La rilevanza assunta dall’infrastruttura ambientale nella città ha avviato un processo di riqualificazione dello spazio pubblico e di “specializzazione” del verde urbano che consente di elaborare letture diverse in base alla “funzione” che lo caratterizza: i colli sono diventate le aree privilegiate per la realizzazione dei grandi parchi urbani, ma nel più ampio sistema si individuano anche i giardini, le aree di salvaguardia, gli spazi pertinenziali, le aree da riqualificare, le piazze alberate e i viali storici. È chiaro che anche in futuro si dovrà proseguire su questa line, prestando particolare attenzione a garantire la connessione degli elementi al fine di garantire una presenza capillare del “verde” nella città, che si configuri anche come elemento connettivo tra le diverse parti del territorio.

Fig. 75 – *Disegno accuratissimo della pianta della città di Cagliari* (1850).
Fonte: IGM.

8.1.3 Ricognizione del patrimonio costruito della città pubblica

Considerato che la conoscenza dei valori patrimoniali, culturali e ambientali in gioco rappresenta il primo passo per garantire una efficace gestione e valorizzazione dei beni pubblici, la fase analitica della ricerca evolve in un lavoro di ricognizione del patrimonio di edifici appartenenti al Demanio e ad altri enti, istituzioni e organismi pubblici, classificabili in base alla funzione che svolgono per il territorio. In particolare, è stata dedicata attenzione a quelle categorie maggiormente interessate dal fenomeno della dismissione e ad altre che potrebbero esserlo in vista di un progetto sistemico di riqualificazione del paesaggio urbano storico cagliaritano. La classificazione del patrimonio pubblico per "categorie funzionali" consente di leggere la città pubblica attraverso determinati sistemi:

- *sistema universitario*, che comprende gli immobili utilizzati dall'Università per le funzioni amministrative, la ricerca e la didattica, i centri sportivi, le strutture per gli alloggi studenteschi e altri servizi per gli studenti;
- *sistema scolastico*, con gli istituti scolastici di primo e di secondo grado, nonché gli ex Istituti Ipab (oggi Fondazione Istituti riuniti di ricovero minorile di Cagliari);
- *sistema culturale*, che comprende musei, pinacoteche, biblioteche, teatri e auditorium;
- *sistema istituzionale e amministrativo*, di cui fanno parte le sedi del Consiglio Regionale, del Municipio e della Prefettura, oltre agli edifici per la pubblica amministrazione di livello comunale, provinciale e regionale, attestati lungo gli assi direzionali;
- *sistema sanitario*, con i poli ospedalieri e la Cittadella della salute;
- *sistema militare*, comprendente gli immobili già ceduti dal Demanio alla Regione Sardegna e quelli che potrebbero essere ceduti in base agli accordi di partenariato;
- *sistema religioso*, che comprende le chiese e i principali complessi religiosi che si concentrano prevalentemente nei quartieri storici della città, divenendo in alcuni casi importanti nodi urbani;
- *ex edifici industriali*, tutti in prossimità del porto storico.

L'analisi condotta ha permesso di elaborare apposite schede per alcuni immobili appartenenti al sistema universitario, scolastico e militare, riportanti le principali caratteristiche: localizzazione, periodo di realizzazione, proprietà, destinazione d'uso storica e attuale, superficie, stato di conservazione e stima del valore patrimoniale del bene. Per quanto riguarda quest'ultimo dato, è stata adottata una metodologia di stima che fosse inerente sia alle attuali condizioni del mercato nazionale relativamente ad immobili a destinazione d'uso terziaria, sia alle caratteristiche di unicità della maggior parte dei beni in esame. È stato definito il più probabile costo di riproduzione deprezzato di ciascuno dei beni, al fine di poter disporre di una variabile economica da assumere come riferimento nel più ampio ragionamento di natura urbanistica svolto nell'ambito della ricerca.

a) Il sistema universitario: gli immobili utilizzati dall'Università di Cagliari

I luoghi su cui sorge l'Università di Cagliari costituiscono oggi una sorta di metafora della città-palinsesto, della sua stratificazione plurisecolare (Sanna, 2011) (Fig. 76). Il nucleo dell'Università nel Castello coincide con gli strati più antichi: il convento rinascimentale dei gesuiti in via Corte d'Appello, oggi sede della Scuola di Architettura; il nuovo complesso tardo barocco sul bastione del Balice, dove viene insediata l'Università assieme al Seminario tridentino, oggi sede del Rettorato e della Biblioteca Universitaria; infine i palazzi Cugia e Nieddu, espressione della città ottocentesca di Gaetano Cima che, assieme al complesso di via corte d'Appello, costituiscono il polo di Architettura.
A nord ovest della città storica si sviluppano i luoghi della moderna Università: nel 1866, nella Valle di Palabanda, alle pendici dell'Ospedale Civile, viene impiantato l'Orto Botanico di Cagliari, e nei primi del '900 il connesso Istituto di Botanica; sempre a ridosso dell'Ospedale, negli anni '30 nascono importanti istituti universitari, tutti ricadenti nella zona di via Fiume, oggi via Porcell: il Palazzo delle Scienze (tra i primi edifici pubblici in c.a. di Cagliari), il Palazzo degli Istituti Biologici, e la Clinica Pediatrica, nata dall'accorpamento dell'ex tubercolosario con un nuovo edificio e completata nel 1958. Assieme all'Istituto di anatomia e all'Ospedale San Giovanni di Dio, in questi anni i tre edifici costituiscono una sorta di "cittadella scientifica".
Tra gli anni '50 e '60, la Facoltà di Giurisprudenza viene definitivamente sistemata nell'edificio affianco a quello di Botanica in viale S. Ignazio, segnando l'avvio del polo giuridico-economicopolitico, con la Facoltà di Economia nell'ex Istituto dei sordomuti, e quella di Scienze Politiche nell'Ex Istituto per l'infanzia abbandonata.
Agli stessi anni risale anche la realizzazione dell'edificio della Clinica Medica nella Fossa di San Guglielmo, che assieme agli Istituti realizzati negli anni '30, va a completare il disegno del Polo medico-scientifico.
Nella testata urbana della piazza d'Armi, nasce tra gli altri la cittadella universitaria specializzata di Ingegneria, con gli edifici di salvatore Rattu degli anni '50 e il padiglione di Enrico Mandolesi verso la fine degli anni '60.
Al nascente polo scientifico si contrappone il polo umanistico a "Sa Duchessa", con le sedi della Facoltà di Lettere e Filosofia, e della Facoltà di Magistero, nonché dell'Istituto di Geologia e Mineralogia. Nelle immediate adiacenze sorgerà in seguito anche la prima Casa dello Studente. Negli anni '70, l'Università interviene da un lato con azioni volte a riqualificare l'esistente, con la realizzazione del monumentale complesso della "Cittadella dei Musei" nell'area del vecchio Arsenale Regio, che completa il presidio degli edifici universitari a Castello; dall'altro, realizzando nuove strutture al fine di rafforzare i poli che iniziavano a delinearsi negli anni '50-'60.
Negli anni '80, la volontà si aprirsi alla città metropolitana e al suo territorio, si da avvio alla costruzione in agro di Monserrato, del Nuovo Polo Scientifico dell'Università di Cagliari, destinato ad ospitare il Policlinico Universitario e tutte le strutture dipartimentali afferenti alle facoltà di Medicina, Farmacia e Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali.

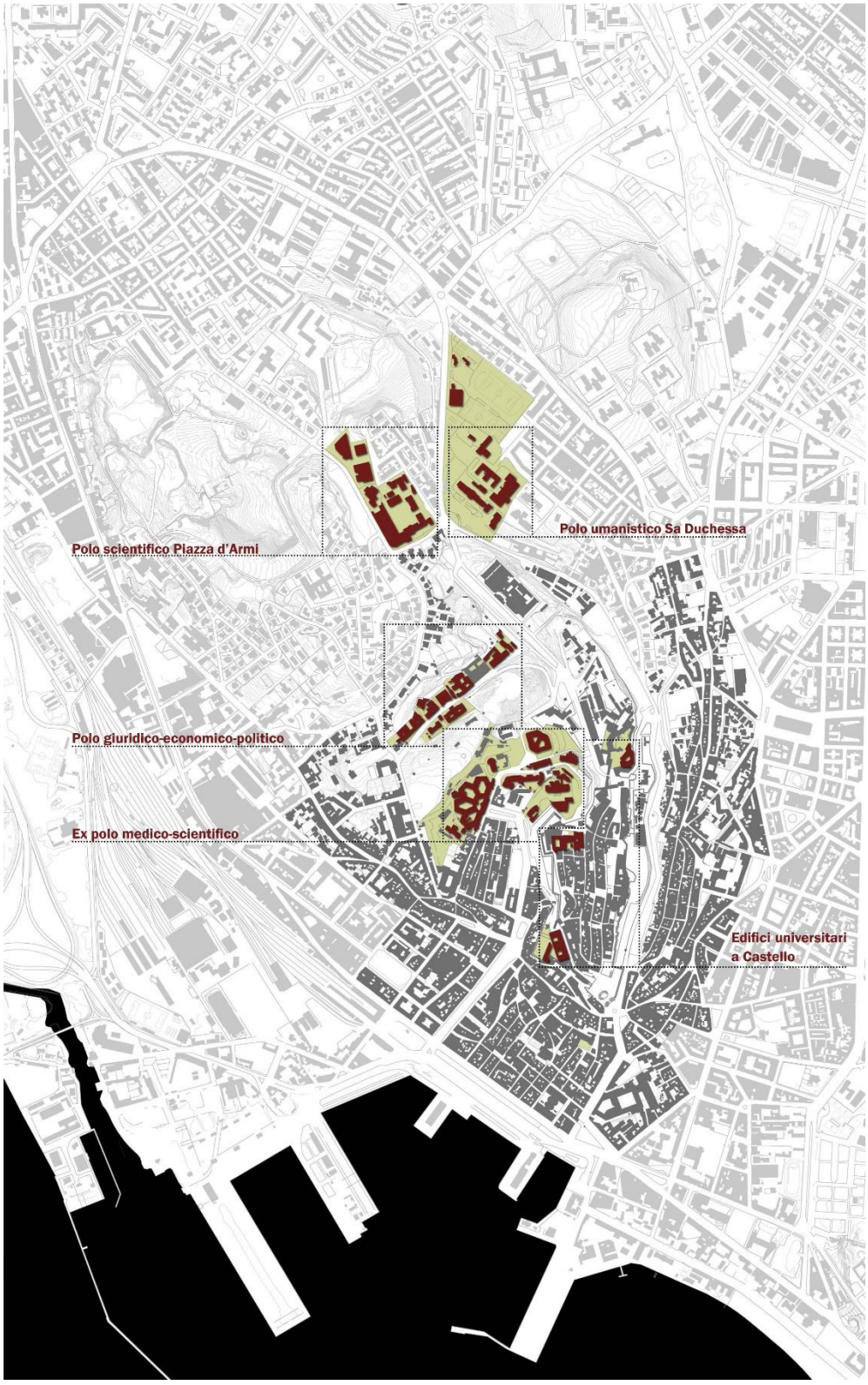
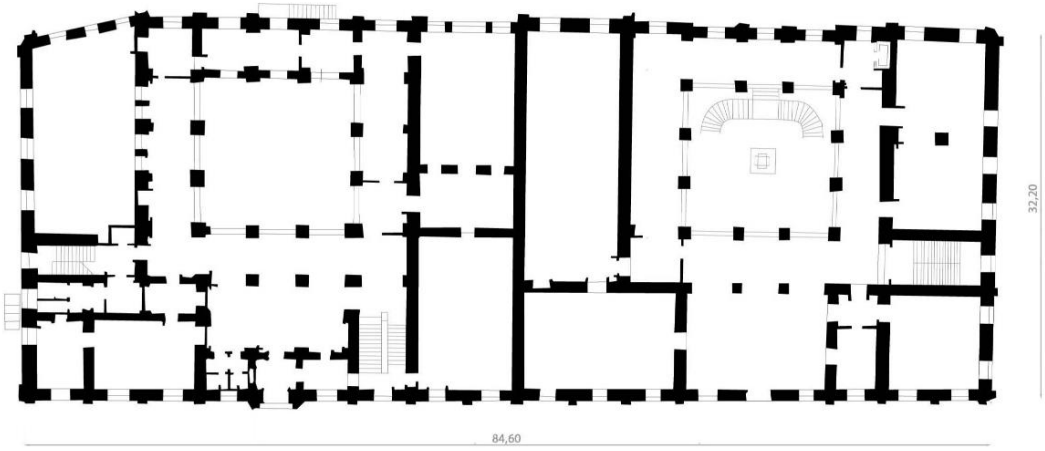


Fig. 76- I poli universitari nella città storica di Cagliari.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

La scelta di trasferire i dipartimenti delle facoltà scientifiche (eccetto quelli di Ingegneria) nella "Cittadella di Monserrato" implica la dismissione di importanti immobili nel cuore della città antica, che impone una riflessione sul futuro di questi all'interno di un più generale progetto che coinvolgerà tutto l'assetto del sistema universitario, dai luoghi destinati alla ricerca e alla didattica, a quelli destinati alla residenza studentesca. In questo scenario, l'Università di Cagliari, con i suoi 26.000 studenti iscritti, deve continuare a essere parte attiva dei processi di sviluppo del territorio. Per questo motivo si è scelto di indagare sull'insieme dei beni attualmente utilizzati dall'Università, che costituisce un cospicuo patrimonio della città pubblica. Per ogni edificio è stata elaborata un'apposita scheda contenente la pianta del piano terra (rielaborata dalle piante fornite dalla Direzione per le opere pubbliche e le infrastrutture dell'Ateneo), il profilo (ricavato dall'elaborato dei "Profili" del P. P. del Centro Storico di Cagliari) e altre informazioni sulle caratteristiche dell'immobile quali la localizzazione, il periodo di realizzazione, la proprietà, la destinazione d'uso attuale, la superficie, lo stato di conservazione e il costo tecnico di riproduzione deprezzato. Di seguito si riportano alcune schede a titolo di esempio.

Ex-Seminario Tridentino

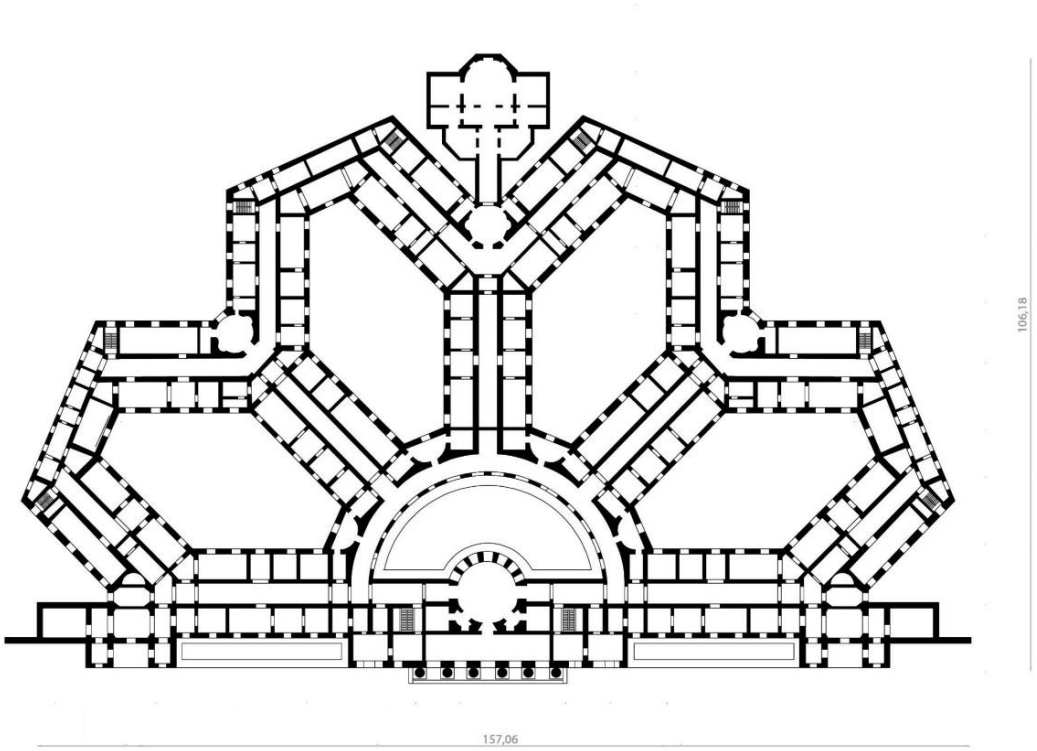


Pianta piano terra_ scala 1:500

Localizzazione: Via Università 32,34,36
Periodo di realizzazione: seconda metà del XVIII sec.
Proprietà: la porzione che ospita la Biblioteca è di proprietà dell'Università, la porzione che ospita il Rettorato è di proprietà del Demanio.
Destinazione d'uso attuale: la struttura è sede del Rettorato dell'Ateneo di Cagliari; ospita la Direzione Generale e diverse Direzioni Centrali. Parte dello stabile è destinata alla Biblioteca Universitaria (ufficio periferico del Dipartimento per i Beni archivistici e librari del Ministero per i

Superficie utile lorda: 9.227 mq circa
Stato di conservazione: buono
Apprezzamento valore area urbanizzata (soglia max): 500 € /mc
Costo di riproduzione deprezzato (soglia max): 23.240.967,6 € (2.518,81 € /mq)

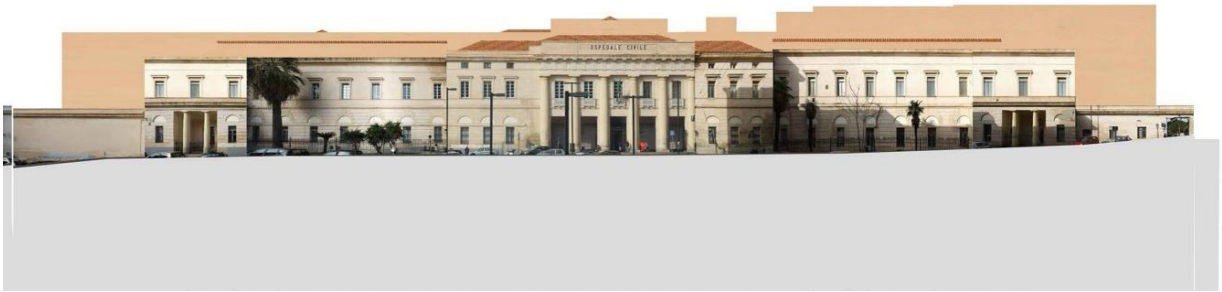
Ospedale San Giovanni di Dio



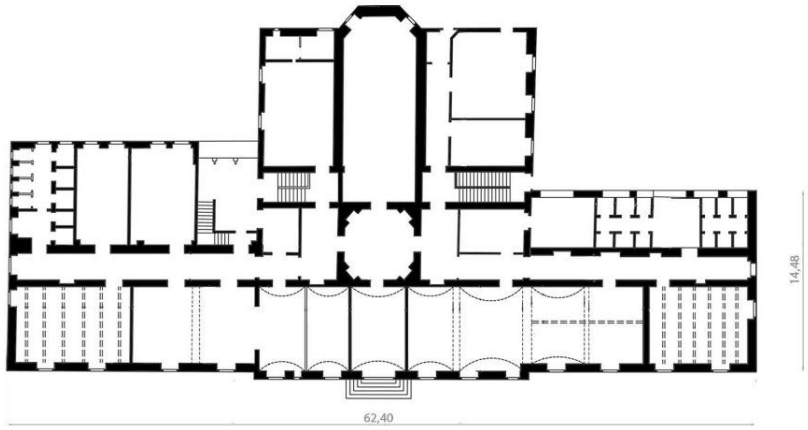
Pianta piano terra[1]_ scala 1:1000

Localizzazione: Via Ospedale, n.54
Periodo di realizzazione: prima metà del XIX sec.
Proprietà: Azienda Ospedaliero-Universitaria di Cagliari (AOU)
Destinazione d'uso attuale: la struttura è utilizzata dall'AOU che sta procedendo al trasferimento dei reparti al Policlinico.

Superficie utile lorda: 26.066 mq circa
Stato di conservazione: sufficiente
Apprezzamento valore area urbanizzata (soglia max): 450 € /mc
Costo di riproduzione deprezzato (soglia max): 57.951.599,42 € (2.223,26 € /mq)



Ex-Istituto Ciechi



Pianta piano terra_ scala 1:500

Localizzazione: Via Aurelio Nicolodi
Periodo di realizzazione: primi del '900
Proprietà: Azienda Pubblica di Servizi alla Persona
Destinazione d'uso attuale: la struttura ospita la sede dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona denominata "Istituto dei Ciechi della Sardegna - Maurizio Falqui" e alcune aule del Dipartimento di Giurisprudenza.

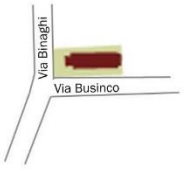
Superficie utile lorda: 2.462 mq circa
Stato di conservazione: sufficiente al piano terra, nei locali utilizzati dall'Istituto, mediocre nella restante parte utilizzata dall'Università. Il Piano primo è quasi totalmente inagibile.
Apprezzamento valore area urbanizzata (soglia max): 500 € /mc
Costo di riproduzione deprezzato (soglia max): 5.484.646,64 € (2.227,72 € /mq)

b) Il sistema universitario: il patrimonio immobiliare dell'Ente Regionale per lo Studio Universitario (E.R.S.U.)

Se i luoghi in cui si insedia l'Università di Cagliari rappresentano una sorta di metafora della città palinsesto, della sua stratificazione plurisecolare, altrettanto non si può dire per i luoghi destinati alla residenza studentesca (Fig. 77).
Nel corso degli anni infatti, si è scelto di realizzare alcune case dello studente e mense in contesti non sempre prossimi alla città antica presidiata dai principali poli universitari; se a ciò si aggiunge che gran parte degli studenti fuori sede è dispersa nei flussi pendolari con l'hinterland e nei quartieri urbani, possiamo davvero affermare che a Cagliari quello degli studenti universitari è un "popolo sfuggente" al quale è necessario ridare una identità urbana (Tramontin, 2008). Oltre alla localizzazione, le criticità riguardanti l'organizzazione della residenza studentesca sono notevoli dal punto di vista del rapporto tra domanda e offerta. Infatti, come si approfondirà in seguito, l'E.R.S.U. può rispondere solo a una parte delle richieste di alloggio presentante annualmente dagli studenti beneficiari. Con la realizzazione del Campus universitario in viale la Playa l'ente pensa di risolvere almeno in parte tale deficit. Tuttavia, la volontà di rafforzare quella continuità naturale e geografica delle strutture universitarie nella città antica impone una riflessione sul futuro di molti immobili dell'Ente all'interno
di un più generale progetto che coinvolgerà tutto l'assetto del sistema universitario, dai luoghi destinati alla ricerca e alla didattica, a quelli destinati, per l'appunto, alla residenza studentesca. Per questo motivo è stato opportuno analizzare in maniera più approfondita gli immobili dell'E.R.S.U., elaborando per ciascuno di essi
un'apposita scheda in cui sono riportati alcuni dei dati riportati nell'"Analisi del Patrimonio immobiliare di proprietà dell'E.R.S.U.", un importante documento redatto grazie al contributo delle relazioni elaborate dal Dipartimento di Ingegneria del Territorio dell'Università di Cagliari nel 2008, sentito il parere dei tecnici dell'Ente. Nel documento ciascun bene viene valutato in base alle caratteristiche tipologiche e produttive, di localizzazione e posizione. Inoltre, è espresso un giudizio qualitativo sui vantaggi e sulle criticità presentate da ciascuno di essi anche in ragione del parere espresso dagli utenti. Di seguito si riportano alcune schede a titolo di esempio.

Fig. 77- Sistema degli alloggi studenteschi e delle mense
Fonte: Elaborazione dell'autore

1_Case dello studente Via Businco



Localizzazione: Via Businco, angolo Via Binaghi.
Superficie area: 2.600 mq circa.
Superficie commerciale vendibile: 3.581 mq.
Posti letto: 202
Valore stimato: 4.975.000 € (1390 €/mq).
Stato di conservazione: l'immobile è stato recentemente ristrutturato.
Costi medi di gestione: non elevati.
Strategicità della localizzazione: nonostante la distanza dai principali poli universitari (via Is Maglias e la cittadella universitaria di Monserrato), lo stabile in risulta meglio posizionato rispetto a quello di via Biasi. Esso infatti presenta nelle sue immediate vicinanze fermate dell'autobus che consentono allo studente di raggiungere facilmente entrambe le sedi universitarie.
Grado di soddisfacimento degli utenti: il giudizio funzionale risulta nel complesso positivo.

2_Mensa studenti e ex uffici Ersu di Via Premuda

Localizzazione: via Premuda, n.10
Superficie area: 3.200 mq circa
Superficie commerciale vendibile: 4.629 mq
Posti mensa: 445
Valore stimato: 3.330.000 € (1549 €/mq)
Stato di conservazione: le condizioni in cui versa lo stabile sono piuttosto mediocri; i piani superiori destinati agli uffici non sono più utilizzati a causa del trasferimento della sede amministrativa nel corso Vittorio Emanuele; inoltre, l'area delle cucine necessiterebbe di massicci interventi di recupero.
Costi medi di gestione: elevati.
Strategicità della localizzazione: l'immobile è situato in un'area molto distante e poco strategica rispetto ai poli universitari cagliaritani. Nella zona sono spesso presenti anche fenomeni di bullismo dovuti al mediocre livello di sicurezza e di idoneità insediativa presenti.
Grado di soddisfacimento degli utenti: Il giudizio complessivo risulta essere negativo, confermato dal basso grado di soddisfacimento espresso dagli utenti.

4_Casa dello studente Via Biasi

Localizzazione: Via Biasi,angolo Via Capula.
Superficie area: 600 mq.
Superficie commerciale vendibile: 2.769 mq.
Posti letto: 124.
Valore stimato: 3.845.000 € (1390 €/mq).
Stato di conservazione: l'immobile nasce come edificio residenziale per la realizzazione di appartamenti privati. dal punto di vista strutturale lo stabile si presenta in buone condizioni sia interne che esterne dovute ad un recente intervento di ristrutturazione.
Costi medi di gestione: medio bassi.
Strategicità della localizzazione: situato in un'area di Cagliari abbastanza distante dagli atenei universitari, l'immobile non gode di un collegamento diretto dei trasporti pubblici con le università; gli studenti sono infatti costretti a percorrere lunghi tragitti a piedi prima di raggiungere le fermate degli autobus.
Grado di soddisfacimento degli utenti: la sua posizione comporta un appena sufficiente grado di soddisfacimento da parte degli utenti.

9_Case dello studente Via Roma

Localizzazione: Via Roma, n.159,161.
Superficie commerciale vendibile: 3.299 mq.
Posti letto: 142.
Valore stimato: 7.545.000 € (2287,06 €/mq).
Stato di conservazione: lo stabile è attualmente inutilizzato poiché soggetto a interventi di riqualificazione e ristrutturazione.
Costi medi di gestione: l'immobile è penalizzato dagli altissimi costi medi di gestione e manutenzione, dovuti soprattutto alla sua natura storica.
Strategicità della localizzazione: l'immobile risulta avere una posizione strategica dovuta alle immediate vicinanze di diverse fermate del CTM e della stazione dell'ARST.
Grado di soddisfacimento degli utenti: il grado di soddisfacimento degli utenti è discreto, buono per la strategicità della localizzazione, ma il giudizio complessivo sul livello funzionale dello stabile non risulta molto positivo.

c) Il sistema scolastico: il patrimonio della Fondazione Istituti riuniti di ricovero minorile di Cagliari (Ex I.P.A.B.)

L'ente "Istituti riuniti di ricovero minorile" sorse nel 1928 per iniziativa privata e fu eretto in ente morale il 15 ottobre 1931. In esso confluirono alcuni dei più antichi istituti di ricovero di Cagliari, prima indipendenti: il Ricovero di mendicità San Vincenzo, l'Asilo infantile e Ricovero di trovatelli di San Giuseppe, l'Istituto provinciale per l'infanzia abbandonata. Nel 1931 fu aggregato all'ente anche il Conservatorio delle figlie della Provvidenza, nel quartiere di Castello, adiacente alla Torre di San Pancrazio.
Nel 2010 l'ente è stato trasformato in Fondazione di diritto privato con Determinazione del Servizio Affari generali ed istituzionali della Regione Sardegna 25 agosto 2010, n. 1008. Esso persegue fini di solidarietà e offre servizi di educazione e assistenza principalmente a favore di persone svantaggiate e in difficoltà.
Attualmente fanno parte della Fondazione l'Istituto San Vincenzo de Paoli (ex scuola d'infanzia) in viale San Vincenzo, e l'Istituto San Giuseppe, in Via San Giorgio (Fig. 78). Si tratta di Istituti che hanno svolto da sempre un ruolo importantissimo nella città, un punto di riferimento per tante famiglie e giovani bisognosi.
Oggi, quasi tutti gli immobili della Fondazione hanno perso la loro funzione originaria. Il Conservatorio delle figlie della Provvidenza è stato recentemente venduto, mentre il Ricovero di mendicità San Vincenzo de Paoli è stato dismesso, e risulta attiva solo la scuola materna in Via Basilicata. Infine, l'"Asilo infantile e Ricovero di trovatelli San Giuseppe di Cagliari" è utilizzato solo parzialmente. Di seguito si riporta la scheda dell'Istituto San Vincenzo, contenente la pianta del piano terra, fornita dalla Fondazione, e altre informazioni riguardanti la localizzazione, il periodo di realizzazione, la proprietà, la destinazione d'uso storica e attuale, lo stato di conservazione e il valore stimato. Le informazioni relative all'anno di realizzazione e alla destinazione d'uso storica sono state implementate con quelle contenute nel "Sistema Informativo Unificato per le Soprintendenze Archivistiche" (SIUSA).

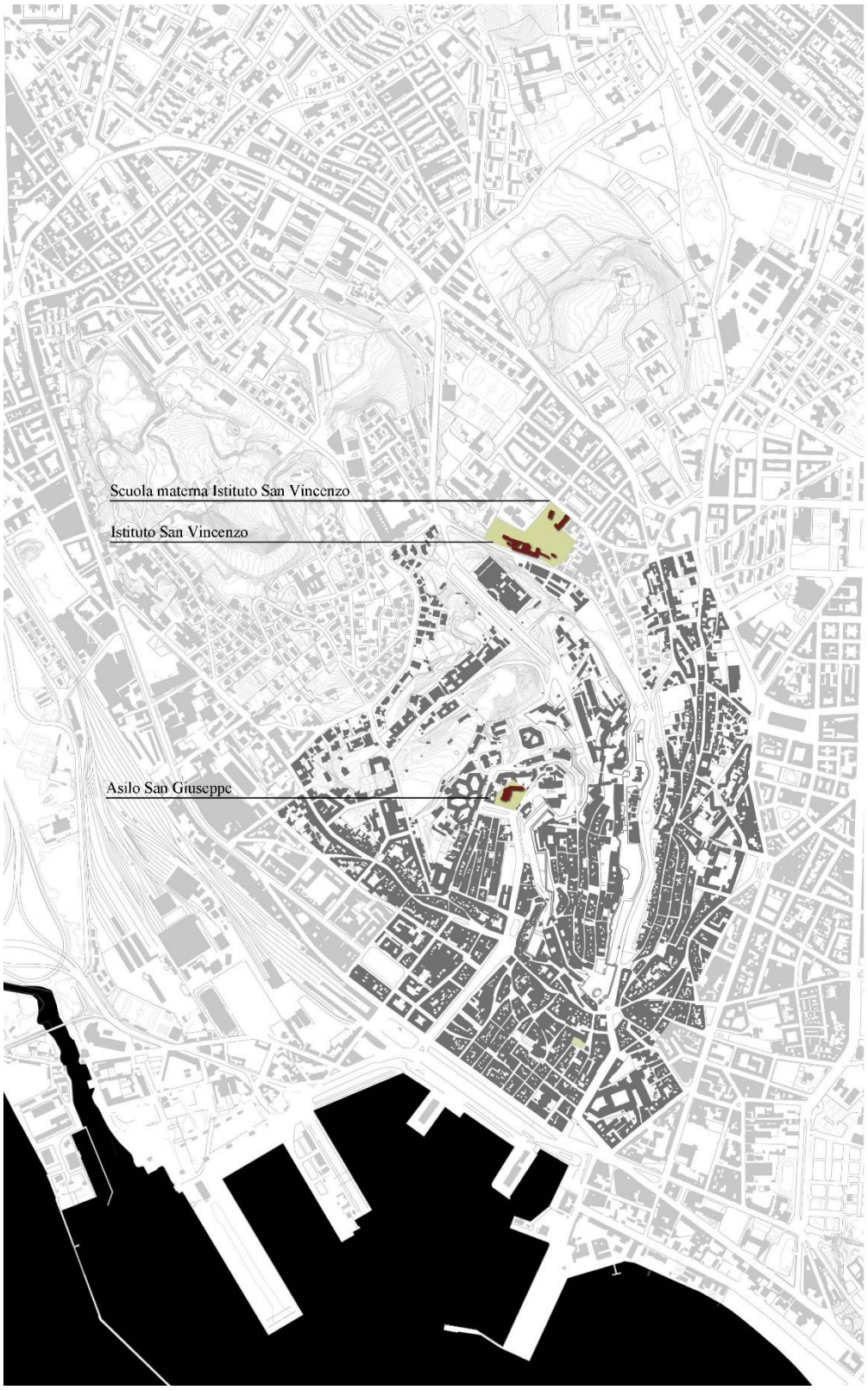


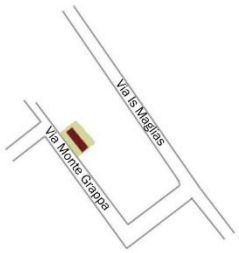
Fig. 78- Il patrimonio della Fondazione Istituti riuniti di ricovero minorile di Cagliari.
Fonte: Elaborazione dell'autore

d) Il sistema militare: i beni del Demanio Militare, quelli trasferiti alla R.A.S. e quelli trasferibili

La presenza di un consistente numero di beni appartenenti al demanio militare nella città storica ha richiesto un più accurato studio per comprendere quale sia attualmente la loro funzione e per valutare la possibilità di utilizzi futuri più rispondenti alle dinamiche della società contemporanea (Fig. 79). In effetti, molti di questi beni infatti costituiscono importanti occasioni di riqualificazione a scala locale e urbana e, se opportunamente valorizzati, potrebbero contribuire alla crescita sociale, economica e culturale della città.
Nel corso degli anni, i vari governi regionali hanno cercato più volte di porre l'attenzione sull'applicazione dell'art. 14 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna, portando avanti una politica finalizzata alla riappropriazione del territorio regionale, per un utilizzo capace di valorizzare al meglio le grandi risorse materiali presenti nel territorio.
Una svolta importante si ebbe in occasione del Vertice del G8 tenutosi il giorno 27 Febbraio 2008 per definire le linee strategiche relative al "Grande evento", durante il quale il Ministero della Difesa, per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze-Agenzia del Demanio, si impegnava per l'immediata dismissione a favore della Regione, dei beni e delle strutture non più necessari per i propri fini istituzionali. Sempre in quell'occasione, si definì che entro e non oltre il 7 marzo 2008, la Regione Autonoma della Sardegna, il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Agenzia del Demanio, avrebbero dovuto stipulare un apposito Accordo di programma per il trasferimento al Demanio regionale, di alcuni immobili attualmente utilizzati dal Ministero della Difesa, ponendo a carico della Regione gli oneri relativi alla ricollocazione delle relative funzioni. In seguito a tale Vertice, il 7 marzo 2008 sono stati siglati due importanti accordi: il Protocollo d'intesa tra Agenzia del Demanio e Regione, con il quale sono stati trasferiti alla Regione oltre 350 beni non più destinati a usi governativi, per un valore stimato dal Demanio di 200 milioni di euro, e l'Accordo di programma tra Ministero della Difesa, Regione e Agenzia del Demanio, dove vengono individuati alcuni beni per i quali Stato e Regione si impegnano reciprocamente al trasferimento, ma anche alla riallocazione di alcune funzioni, con oneri a carico della Regione. Anche se l'Accordo è scaduto, sin a qualche anno fa era nella volontà dell'amministrazione regionale rinnovarlo per portare a compimento gli obiettivi perseguiti. Le schede prodotte per questi beni riportano i dati contenuti negli allegati del Protocollo e dell'Accordo sopra citati, e del documento sul Demanio Militare di Cagliari, realizzato dall'Assessorato regionale degli Enti Locali e dal Centro stampa regionale. Di seguito si riportano alcune di queste a titolo di esempio.

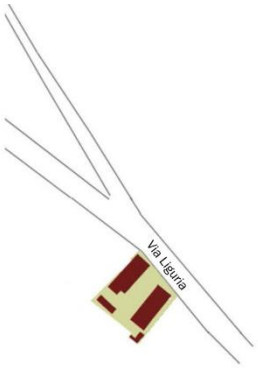
Fig. 79- Il sistema militare.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

1_Ex Caserma Monte Grappa



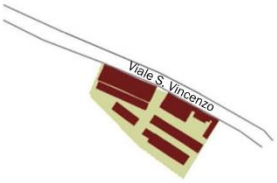
Localizzazione: Via Monte Grappa
Superficie area: 1415 mq
Valore stimato: 295.803 €
Tipologia beni art. 14 dello Statuto regionale e D.Lgs 267/06: beni immediatamente dismissibili. La struttura è di competenza della RAS.
Destinazione d'uso attuale: la struttura è in gran parte inutilizzata, risulta esserci un solo alloggio.
Principali funzioni da riallocare:
-un alloggio.

2_Magazzino vestiario esercito italiano

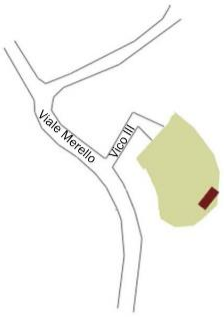


Localizzazione: Via Liguria, n.106
Superficie area: 3.960 mq
Valore stimato: 508.282 €
Tipologia beni art. 14 dello Statuto regionale e D.Lgs 267/06: beni dismissibili previa riallocazione delle funzioni ivi svolte.
Potrebbe essere trasferito alla Caserma Mereu, nel rione di S. Bartolomeo.
Destinazione d'uso attuale: la struttura è composta da due capannoni adibiti a magazzino vestiario dell'esercito italiano. Alcuni uffici hanno sede in un edificio più piccolo. Sono circa una dozzina le persone impiegate.
Principali funzioni da riallocare:
-Sezione rifornimento commissariato

3_Magazzini del Genio e alloggi militari

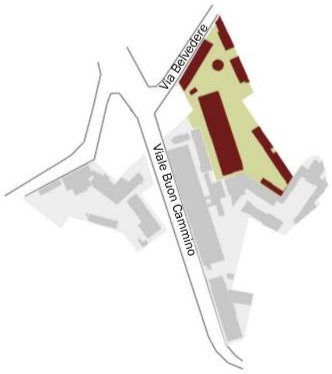


Localizzazione: Viale San Vincenzo, n.8.
Superficie area: 8.200 mq
Valore stimato: 1.413.460 €
Tipologia beni art. 14 dello Statuto regionale e D.Lgs 267/06: beni dismissibili previa riallocazione delle funzioni ivi svolte.
Destinazione d'uso attuale: lo stabile venne acquisito dai militari nel 1914. Dopo l'esproprio dell'area attigua, nel 1955 i magazzini vennero ampliati. Attualmente ospitano il magazzino del Genio dell'Esercito italiano e alcuni alloggi per il personale militare.
Principali funzioni da riallocare:
-Magazzino sanitario del DMML;
-tredici alloggi di servizio



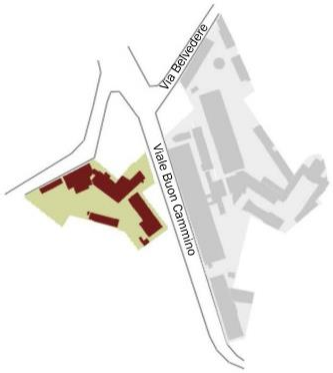
4_Ex centro sanitario A.M.

Localizzazione: Vico III di Viale Luigi Morello
Superficie area: 5.725 mq
Valore stimato: 591.064 €
Tipologia beni art. 14 dello Statuto regionale e D.Lgs 267/06: beni immediatamente dismissibili. La struttura è di competenza della RAS. É tra i più vecchi stabili dell'aeronautica, e risulta sottoposta alla verifica di interesse storico-artistico.
Destinazione d'uso originaria e attuale: La struttura svolgeva il ruolo di presidio medico. Dalla Seconda guerra mondiale non è più utilizzata.



5_Complesso di alloggi nel belvedere

Localizzazione: Via Belvedere
Superficie area: 9.000 mq circa
Superficie totale coperta: 8.744 mq
Valore stimato: 17.138.682 €
Tipologia beni art. 14 dello Statuto regionale e D.Lgs 267/06: beni dismissibili previa riallocazione delle funzioni ivi svolte. L'Ex Caserma Griffa (la palazzina più grande) è di competenza della RAS.
Destinazione d'uso originaria e attuale: L'Ex Caserma Griffa è stata sede della biblioteca militare di Presidio di Cagliari, fondata nel 1856. Da oltre 50 anni è stata dismessa dall'Esercito, ora alla Regione. Attualmente ospita 24 alloggi civili. Nelle palazzine più piccole sono presenti alloggi militari dell'esercito italiano.
Principali funzioni da riallocare:
-quindici alloggi di servizio.



6_Ex panificio militare

Localizzazione: Viale Buon Cammino
Superficie area: 6.815 mq
Valore stimato: 3.191.520 €
Tipologia beni art. 14 dello Statuto regionale e D.Lgs 267/06: beni dismissibili previa riallocazione delle funzioni ivi svolte.
Destinazione d'uso originaria e attuale: L'ex panificio militare fu sede del Comando militare della Sardegna e del Centro matricolare regionale. Dal 1992 l'edificio ospita la Biblioteca militare dell'Esercito Italiano, aperta al pubblico con i suoi 18.000 volumi. Metà dei suoi 4.685 mq di superficie sono utilizzati anche dalla Croce Rossa.
Principali funzioni da riallocare:
-Biblioteca militare dell'Esercito Italiano;
-undici alloggi di servizio.

e) Il quadro degli edifici dismessi, in fase di dismissione e potenzialmente dismissibili nella città di Cagliari

Lo studio ha consentito di avere maggiore consapevolezza dei valori patrimoniali della componente pubblica del paesaggio urbano storico di Cagliari e di fotografare il grado di utilizzo dei beni, distinguendo tra edifici dismessi, dismessi con nuovi usi già previsti, in fase di dismissione e potenzialmente dismissibili (Fig. 80).

Fig. 80 – Un quadro del grado di utilizzo dei beni immobili pubblici analizzati.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

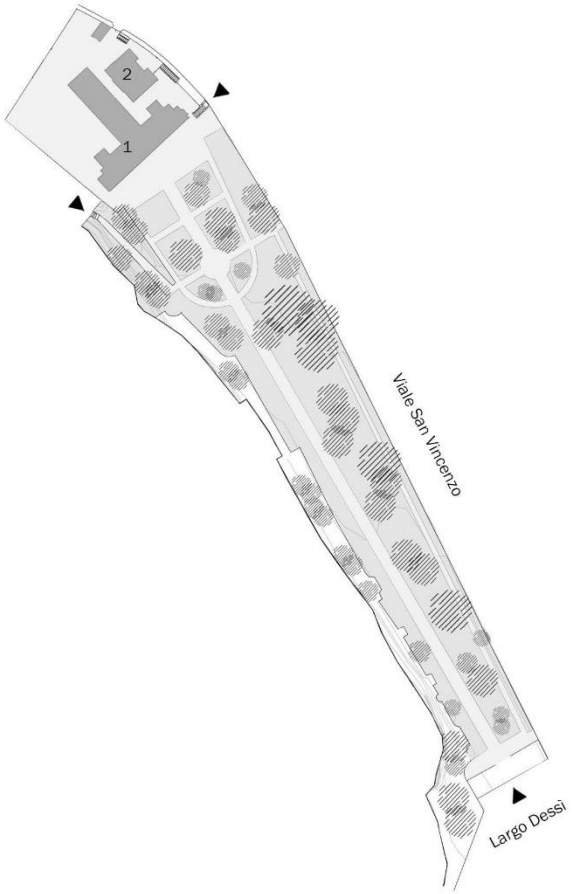
8.1.4 Ricognizione del patrimonio ambientale della città pubblica.

Così come per il patrimonio costruito, è stata condotta una attenta ricognizione delle componenti dell'infrastruttura del verde urbano, non solo perché costituiscono una straordinaria risorsa per la qualità della vita nelle nostre città, ma anche perché, nel caso specifico, presentano gravi criticità dovute all'incuria e all'abbandono. È possibile ricostruire l'infrastruttura del verde urbano attraverso l'individuazione di categorie:

- *verde speciale, parchi e giardini*, che comprende l'Orto Botanico, i Parchi urbani e i Giardini Pubblici, ma anche i giardini di pertinenza di immobili pubblici, come quelli dell'Istituto S. Vincenzo de Paoli;
- *verde storico-archeologico*, costituito dai giardini delle ville storiche (concentrate prevalentemente tra Viale Merello e il Corso Vittorio Emanuele) e dai principali siti archeologici della città, rappresentati dall'Anfiteatro Romano, dalla villa di Tigellio e dalla Necropoli di Tuvixeddu;
- *aree incolte*, che comprendono sia i compendi naturali da riqualificare, fra cui vanno menzionati i colli di Tuvixeddu e Tuvumannu, sia le aree urbane abbandonate;
- *verde pertinenziale*, che comprende gli spazi aperti alberati su cui insistono importanti edifici pubblici, come le aree di pertinenza dell'Ospedale S. Giovanni di Dio, nonché le aree sportive come quella del Centro Universitario Sportivo in via Is Mrrionis.

Infine, considerando che nel concetto di infrastruttura è insita la nozione di rete, per avere una infrastruttura verde urbana è necessario individuare una maglia di elementi lineari verdi di connessione: a questo punto, i viali alberati rappresentano l'elemento basilare della rete verde, e nell'area di riferimento coincidono con i viali storici realizzati tra il XIX e il XX secolo.
Anche in questo caso, l'analisi ha consentito di elaborare delle schede descrittive che riportano la rappresentazione in pianta dell'area con i relativi edifici annessi, e le principali caratteristiche quali la localizzazione, la proprietà, la superficie, la destinazione d'uso storica e attuale, la fruibilità e la presenza di servizi. Sebbene le componenti del *verde speciale, parchi e giardini* e quelle del *verde storico-archeologico* rappresentino una considerevole parte del paesaggio urbano storico di Cagliari, vantando una superficie di oltre 600.000 mq le prime e circa 250.000 mq le seconde, il dato dei circa 400.000 mq di aree incolte e dismesse è certamente preoccupante. Chiaramente lo stato di abbandono del compendio Tuvixeddu-Tuvumannu incide in maniera significativa su questa stima. Di seguito vengono riportate alcune schede elaborate per le categorie del verde prese in considerazione.

Verde speciale, parchi e giardini
Giardini Pubblici



Localizzazione: l'ingresso principale è da Largo Dessì; ingressi secondari si trovano in Viale San Vincenzo e in Viale Buon Cammino dal quale si diparte un sentiero pedonale che costeggia il colle calcareo. Punto d'arrivo della lunga e panoramica passeggiata del Terrapieno, i Giardini sorgono ai piedi della dorsale calcarea del colle di Castello e Buon Cammino, dinanzi all'ex polveriera dell'Arsenale di Cagliari, oggi Galleria Comunale d'Arte Moderna.
Proprietà: fu acquisito dal Municipio di Cagliari nel 1840 per divenire giardino pubblico.
Superficie: 14.800 mq.

Destinazione d'uso storica e attuale: sorti durante il Regno dei Savoia e inseriti nel flusso culturale avviato in Sardegna dalla presenza della corte, i Giardini offrivano agli abitanti del nucleo storico cittadino un giardino ameno, destinato a tutti, simbolo di civiltà e decoro. Oggi ha acquisito un ruolo importante e simbolico per la città, e risulta molto frequentato dai cittadini.
Fruibilità: la fruibilità è pubblica, vi si può accedere gratuitamente.
Servizi: sono presenti i servizi igienici e un punto di ristoro; è possibile accedere con le bici e praticare jogging.

Verde speciale, parchi e giardini
Orto Botanico di Cagliari

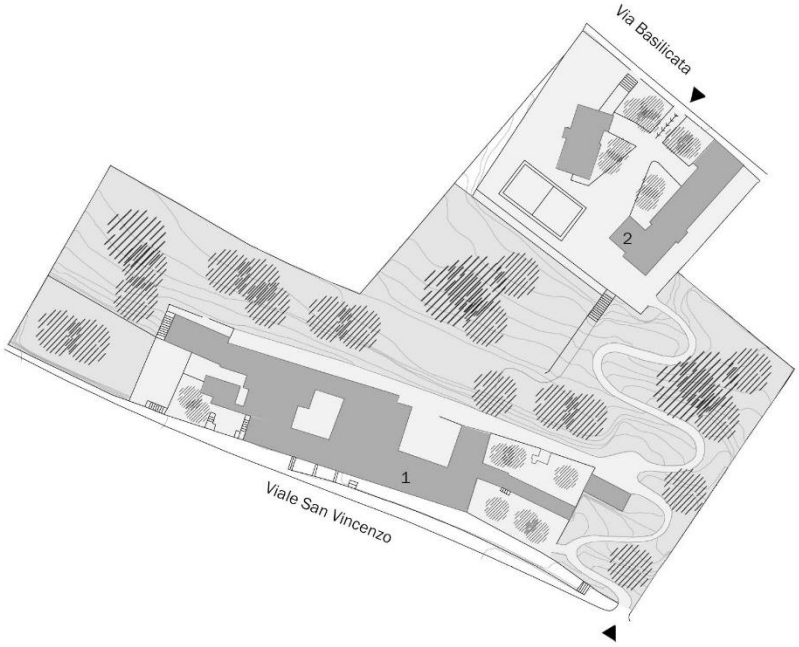
1_Dip. di scienze della vita e dell'ambiente
2_Museo botanico
3_Lab. Direzione, Serra piante tropicali
4_Serra piante grasse
5_Serra Martinoli

Pianta_ scala 1:2500

Localizzazione: l'ingresso principale è in Viale Sant'Ignazio da Laconi, n. 11.
L'Orto Botanico sorge nella porzione inferiore della Valle di Palabanda, un'area archeologica compresa tra l'Anfiteatro Romano, l'Orto dei Cappuccini e la Villa di Tigellio. L'orto confina a nord-est con l'Anfiteatro Romano, lungo il versante occidentale con Viale S. Ignazioe il Dip. di Scienze della vita e dell'Ambiente, lungo quello orientale con l'Ospedale Civile.
Proprietà: Demanio, in concessione gratuita e perpetua all'Università degli studi di Cagliari.
Superficie: ha un'estensione di circa 41.900 mq. È il terzo più ampio in Italia.

Destinazione d'uso attuale: l'attuale orto è stato inaugurato nel 1866 da Patrizio Gennari, suo primo direttore. Fino all'abolizione della Compagnia di Gesù, l'area fu di proprietà dei gesuiti che vi piantarono diverse colture, poi andate in disuso quando l'area passò al Reale Patrimonio. Durante il dominio romano fu utilizzata come luogo di raccolta delle acque. Oggi l'Orto rappresenta una grande oasi a disposizione di cittadini, turisti, e studenti del Dip. di Scienze della vita e dell'Ambiente che ne usufruiscono per la didattica.
Fruibilità: pubblica, ma ingresso a pagamento.
Servizi: Non è dotato di alcun servizio.

Verde speciale, parchi e giardini – Aree dismesse
Giardino Istituto San Vincenzo de Paoli



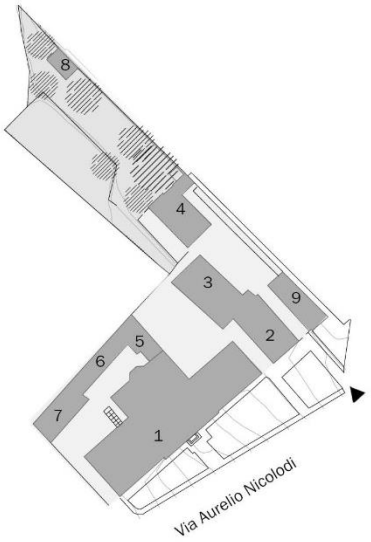
Pianta_ scala 1:2000

1_Ricovero di mendicità S. Vincenzo De' Paoli di Cagliari
2_Scuola materna Istituto S. Vincenzo De' Paoli di Caglia-

Localizzazione: l'ingresso principale è in Viale San Vincenzo. Al giardino si può accedere anche dalla Scuola materna in via Basilicata; da qui un percorso attraversa l'intera area e conduce sino all'edificio che si attesta su Viale San Vincenzo. Il giardnio sorge in un'area ai piedi del colle di Buon Cammino, mai urbanizzata in passato; è caratterizzato da lievi pendenze e da una fitta vegetazione di pini. Confina a nord con la Scuola Materna, a sud con Viale San Vincenzo, a ovest con il complesso universitario di Sa Duchessa, a est con proprietà private,

Proprietà: Fondazione Istituti riuniti di ricovero minoriledi Cagliari
Superficie: 14.000 mq.
Destinazione d'uso storica e attuale: in passato è stata l'area di pertinenza del Ricovero di mendicità San Vincenzio De' Paoli; veniva utilizzato per impegnare i ragazzi nei lavori agricoli e non solo.
Attualmente il giardino è inutilizzato.
Fruibilità: il giardino non è fruibile.
Servizi: non è presente alcun servizio.

Verde speciale, parchi e giardini – Aree dismesse
Giardino Ex Istituto Ciechi di Cagliari



1_Ex Istituto Ciechi
2_Ex Teatro, oggi aula di giurisprudenza
3_Ex palestra dell'Istituto, oggi aula magna di giurisp.
4_Ex villa del direttore, oggi segreteria di giurisp.
5_Biblioteca dell'Istituto (circa 8000 volumi)
6_Ex laboratori della scuola professionale, oggi dismessi
7_Ex lavanderia dell'Istituto, oggi copisteria studenti
8_Ex casa del custode, oggi dismessa
9_Archivio

Pianta_ scala 1:2000

Localizzazione: l'ingresso è in Via Nicolodi.
L'area in esame è parte integrante di un vasto sistema di luoghi con forti valenze culturali e paesaggistiche a carattere urbano.
Il giardino, oggi in disuso, è racchiuso da mura perimetrali che ne definiscono uno spazio a carattere privato. Per tale ragione, nonostante l'area sorga a ben 80 metri sul livello del mare, non è possibile godere di alcun panorama.
Proprietà: Azienda Pubblica Servizi alla Persona
Superficie: 1.900 mq.

Destinazione d'uso storica e attuale: in passato era il giardino dell'Ex-Istituto Ciechi di Cagliari, utilizzato per la riabilitazione dei malati che coltivavano anche un piccolo orticello; oggi versa in grave stato di abbandono.
Fruibilità: il giardino non è fruibile
Servizi: non è presente alcun servizio.

8.1.5 Esiti e prospettive della ricerca

Come verrà esposto nei paragrafi successivi, la costruzione del quadro conoscitivo rappresenta il primo passo per definire qualsiasi strategia e azione di riuso futuro del patrimonio costruito e naturale e per proporre una nuova idea di città. Infatti, le schede relative al patrimonio costruito e ambientale hanno consentito l'elaborazione di un **Atlante della città pubblica,** da intendersi come strumento di sistematizzazione della conoscenza, utile per l'attività di pianificazione e programmazione[379], oltre che per la divulgazione delle informazioni alla cittadinanza.
Tuttavia, affinché questo strumento possa costituire davvero un punto di riferimento nel governo della città, è necessario da un lato estendere la ricognizione puntuale a tutto il patrimonio pubblico di proprietà demaniale, regionale, comunale e di tutti gli altri enti e soggetti pubblici titolari di immobili per elaborare una **Carta della Città Pubblica** sul modello di quella redatta per la Città di Roma, dall'altro provvedere all'inserimento delle informazioni raccolte all'interno di un apposito sistema informativo territoriale, aperto e condiviso, che funga da piattaforma di confronto tra i vari enti e le istituzioni coinvolte, e più in generale tra tutti i portatori di interesse.
Alla formazione della città pubblica nel suo complesso concorrono sia il patrimonio edificato e le aree libere nel tessuto urbano, sia i beni ambientali nel territorio più vasto, che presentano ancora forti caratteri di naturalità.
Il complesso telaio così individuato permette di leggere una successione di paesaggi, da quello urbano a quello ambientale, testimonianza della storia delle comunità e dei loro territori.
La Carta, con il relativo sistema informativo, si configura come documento fondamentale dal quale partire per pianificare i singoli interventi di valorizzazione dei beni patrimoniali con una chiara visione del "ridisegno" della città pubblica, e per adempiere agli obiettivi e alle strategie per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'informazione digitale potrebbe fornire un utile supporto nell'eventualità di promuovere bandi internazionali per la rigenerazione urbana, come l'iniziativa "*Reinventing Paris*" lanciata dalla città di Parigi nel 2014, o ancora potrebbe costituire una piattaforma di confronto tra le istituzioni pubbliche e la comunità locale per valutare le migliori proposte di riuso, specie nei casi in qui queste riguardino beni di eccezionale valore storico e culturale, identitario e memoriale.

[379] La ricerca ha messo in luce una quantità considerevole di frammenti della città pubblica da mettere in rete attraverso progetti strategici capaci di ridefinire morfologie urbane fino ad oggi compromesse.

POLITICHE
DI RIGENERAZIONE URBANA

8.2 Strategie e Politiche per rigenerare il Paesaggio Urbano Storico di Cagliari e la sua "Città Pubblica"

Da tempo la città di Cagliari è impegnata a promuovere un modello di sviluppo sostenibile intervenendo su diversi settori delle politiche pubbliche. Negli ultimi anni sono stati avviati importanti progetti per riqualificare lo spazio pubblico e rigenerare intere parti di città, sono state prese misure per contrastare il traffico veicolare e promuovere il trasporto pubblico e la mobilità ciclopedonale, specialmente nelle aree centrali, infine sono state integrate iniziative di natura economica e sociale anche grazie all'opportunità offerta dal progetto di "Investimento Territoriale Integrato" per i quartieri di Is Mirrionis e San Michele (ITI Is Mirrionis) e al "Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014 – 2020" (PON Metro), che sin dal principio hanno richiesto di affrontare la questione urbana in tutta la sua complessità.
All'interno di questa agenda di governo, il recupero del patrimonio edilizio esistente, e in particolare degli immobili pubblici in disuso, contribuisce in maniera determinante al raggiungimento degli obiettivi di natura sociale, culturale, economica e ambientale, così come annunciato dall'Agenda Urbana europea e ampiamente dimostrato dalle esperienze di Bologna e Torino, vincitrici del programma UIA, dove il recupero del costruito non ha costituito il fine ultimo ma il mezzo per proporre soluzioni innovative in tema di "inclusione dei migranti e dei rifugiati" e di "povertà urbana".
Anche a Cagliari i programmi di rigenerazione urbana attualmente in corso prevedono il recupero di un consistente patrimonio pubblico di edifici e spazi aperti per migliorare l'offerta di alloggi sociali, considerata dal PON Metro (Azione 3 e 4) la prima misura di contrasto alla povertà urbana e all'emarginazione sociale (*Housing First*[380]), ma anche per realizzare case di quartiere e servizi di cura socio-assistenziali in ex scuole e istituti abbandonati, così come previsto nel programma "ITI Is Mirrionis". Infine, tra i principali interventi del bando Periferie si ricorda il recupero funzionale dell'ex Mattatoio di via Po per incrementare l'offerta di housing sociale e servizi di supporto, nonché la realizzazione del Parco urbano sportivo ed educativo nell'area di via San Paolo.
Sebbene si tratti di importanti politiche di contrasto ai principali problemi delle aree urbane e che contribuiranno a ridisegnare il volto e l'immagine del capoluogo nei prossimi anni, appare doveroso avanzare alcune proposte in merito ad altri fenomeni che, se gestiti in maniera strategica, potranno incidere positivamente sulle dinamiche di sviluppo futuro della città.
Alla luce dell'analisi sin qui condotta, si intende sostenere l'idea secondo la quale il consistente patrimonio pubblico disponibile in città può rappresentare una grande opportunità per rispondere al "bisogno" abitativo e alla crescente domanda di accoglienza, ma anche per migliore l'offerta di alloggi e servizi per gli studenti universitari, all'interno di una più generale strategia di riorganizzazione degli spazi secondo criteri di efficienza e razionalità. Al contempo, la ricognizione della componente ambientale del paesaggio urbano storico, che ha messo in luce la presenza di un sistema ancora frammentato di spazi aperti e aree verdi dismesse o abbandonate, offre l'opportunità per immaginare una rete ecologica urbana capace di connettere gli episodi di naturalità diffusa e restituire all'infrastruttura del verde urbano un ruolo di primo piano nella definizione dei caratteri paesaggistici della città, così come storicamente riconosciutogli.

[380] L'*Housing first* è la parola d'ordine alla lotta alla povertà in quanto l'offerta di una casa o di un alloggio, anche momentaneo, rappresenta una priorità per combattere le situazioni di disagio sociale.

8.2.1 Il recupero del patrimonio immobiliare dismesso per rispondere al "bisogno" dell'abitare in una nuova dimensione integrata.

Quello dell'housing sociale è un tema caro alla città di Cagliari che, come tante città europee, deve affrontare le gravi emergenze generate dalla crisi economica degli ultimi anni, in termini di emarginazione delle fasce più deboli della popolazione e aumento della povertà, ma anche il crescente fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria. In effetti, uno degli impatti sociali più pesanti causati dalla crisi finanziaria iniziata nel 2008 e insediatasi al centro delle economie dell'occidente riguarda l'aumento dei "senza dimora". L'area dell'esclusione abitativa si è ampliata, andando a interessare non soltanto chi non ha un'abitazione in cui vivere, ma anche chi ha una casa e non può pagare il canone di affitto o la rata di un mutuo. Per questa "fascia grigia" della popolazione, composta da nuclei familiari monogenitore e giovani coppie, lavoratori precari, anziani soli, studenti e immigrati la questione abitativa rappresenta un'emergenza se si considera che non sono rari i casi di occupazione abusiva di spazi in condizioni precarie[381], mentre la presenza dei senzatetto è stimabile per poche decine di unità (Mistretta e Ladu 2014).
Diventa dunque prioritario sviluppare un processo di solidarietà umana per le famiglie e per i single in povertà proprio in un momento di contrazione degli investimenti pubblici e di distanza tra la domanda abitativa sociale e l'offerta pubblica. E se le scelte finora fatte si sono mosse sull'edilizia popolare nei quartieri periferici, oggi bisogna promuovere programmi di rigenerazione della città esistente, e in particolare della città storica, interessata da fenomeni di dismissione di importanti beni pubblici che se non opportunamente gestiti potrebbero metterne a rischio il ruolo di principale polarità urbana e nodo di scambio con funzioni proprie (culturali, istituzionali, ambientali) acquisito nel tempo. Per tanto, il ruolo di "centralità" diviene un progetto da perseguire costantemente attraverso politiche di recupero e valorizzazione del patrimonio costruito.
È proprio l'attuale fase di transizione in atto nella città storica di Cagliari che invita a studiare una giusta collocazione alla grande risorsa edilizia di cui dispone e di cui disporrà nei prossimi anni la città - a seguito delle dismissioni programmatiche dei complessi demaniali - per dare una risposta originale al bisogno abitativo.
In altri termini, la realizzazione di abitazioni con costi accessibili e l'offerta di alloggio ai più sfortunati attraverso progetti di riconversione edilizia del patrimonio pubblico disponibile potrebbe contribuire a contrastare non solo la povertà e l'emarginazione sociale ma anche alcune situazioni di degrado urbano che "camminano" quando la politica è senza idee, nonché il problema sempre più delicato della "fuga" degli abitanti dalla città verso l'interland dovuto, com'è noto, ai fattori del mercato edilizio..
Per altro, una città che si è candidata per il titolo di Capitale Europea della Cultura 2019 e che ha ottenuto il riconoscimento di Capitale Italiana della Cultura 2015 da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali non può esimersi dal garantire un'attenta politica di welfare che consenta a tutti i cittadini una buona qualità della vita.

[381] Si pensi all'ex Scuola all'aperto Attilio Mereu, nel viale Regina Elena, occupata fino a poco tempo fa e solo oggi interessata da un intervento di restauro, e all''ex scuola di via Zucca a Pirri. Quest'ultima, doveva diventare la casa delle associazioni pirresi ma nel marzo del 2014, a seguito di un'improvvisa occupazione, lo stabile si è trasformato nella residenza abusiva di quattro famiglie di senzatetto. All''ex scuola di via Zucca si aggiunge l'ex biblioteca di via dei Partigiani, anch'essa occupata dai senzatetto. L'ex biblioteca avrebbe dovuto ospitare un centro di aggregazione per bambini e anziani.

Sebbene importanti misure a riguardo siano state prese nell'ambito delle Azioni 3 e 4 del PON Metro, concernenti l'istituzione dell'Agenzia sociale per la casa, la costruzione di percorsi integrati di inclusione per RSC, il sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree e quartieri degradati della città, ma soprattutto la realizzazione e il recupero di alloggi in immobili comunali e il recupero di alloggi e immobili inutilizzati da adibire a servizi di valenza sociale[382], si ritiene che il patrimonio pubblico disponibile potrebbe contribuire ad implementare le azioni in corso e a sperimentare nuove forme dell'abitare sociale, anche collettivo. Infatti, appare importante chiarire due aspetti: da un lato si è compreso come, a fronte della diversificata domanda di abitare, che coinvolge una significativa "fascia grigia" della popolazione, le politiche per la casa non possano più essere gestite in maniera settoriale; dall'altro è emerso come alcuni beni patrimoniali pubblici dismesso o in fase di dismissione nella città storica, in virtù delle loro caratteristiche fisiche e architettoniche, possano offrire l'opportunità di affrontare il tema dell'housing sociale con un approccio integrato. La chiave di volta nell'attuale dibattito sulla residenza sociale non è tanto quella di soddisfare la domanda di alloggio, così come tradizionalmente inteso, ma quella di proporre soluzioni innovative per un bisogno dell'abitare in una nuova dimensione integrata. Questo significa che alcuni dei grandi contenitori pubblici potrebbero ospitare dei piccoli microcosmi all'interno dei quali articolare lo spazio in maniera tale da garantire una diversificata offerta di alloggi per i diversi gruppi sociali e un mix di servizi e funzioni di interesse pubblico. Le tipologie dell'abitare infatti, dovrebbero variare proprio in relazione al tipo di domanda (disoccupati, giovani coppie, anziani, studenti ecc.), e potrebbero presentarsi nella fattispecie di coabitazione e residenze collettive, comprendendo forme di abitare sociale anche temporaneo[383]; esse potrebbero inoltre integrarsi a nuove tipologie di strutture ricettive per arricchire l'offerta turistico-ricettiva in città. La stessa modalità di gestione dovrebbe evolvere da quella prettamente pubblica a quella partecipata, aperta al coinvolgimento di cooperative e operatori privati. Al contempo, è il caso di sottolineare che l'offerta di un mix di funzioni e servizi, fruibili anche dalla cittadinanza, potrebbe attivare nuove economie e generare una virtuosa dinamica di flussi urbani.

In definitiva, un approccio integrato al riuso del patrimonio immobiliare pubblico e all'abitare potrebbe trasformare i vuoti presenti in città in nuove centralità urbane e attivatori di processi di sviluppo sociale, economico e ambientale.

Ovviamente, non tutti gli edifici si prestano a questa opera di riconversione residenziale, ma potranno essere utilizzati per dare nuovo impulso ai servizi sociali e culturali, nonché alle attività amministrative di scala anche metropolitana.

---

[382] L'elenco dei progetti del PON Metro della città di Cagliari è scaricabile al seguente link: http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/elenco-progetti/?cm=CA

[383] Da questo punto di vista la città di Torino rappresenta un buon esempio in quanto una serie di importanti iniziative avviate dall'amministrazione comunale hanno consentito il passaggio dalla "politica della casa" alla "politica dell'abitare". Oggi la città offre Torino adotta diverse tipologie dell'abitare:

-gruppi di coabitazione

-residenze collettive (distretto sociale Barolo)

-alberghi sociali e residenze temporanee (city users, persone che fanno uso dei servizi sanitari, culturali e commerciali di Torino, o semplicemente persone che devono ristrutturare casa)

-condomini sociali (primo esempio tutto pubblico: molti anziani, donne vittime; ci sono molti volontari che si occupano dell'accompagnamento sociale)

-coabitazioni solidarie (favoriscono autonomia abitativa dei giovani).

Fonte: http://www.comune.torino.it/informacasa/

Ad ogni modo, sulla base delle considerazioni appena svolte, appare necessario costruire un tavolo di lavoro tra i diversi soggetti coinvolti per dare risposte concrete alla questione sociale e all'offerta della città nei confronti dei meno abbienti: oltre ai responsabili istituzionali a livello comunale e regionale, pare determinante il coinvolgimento della Curia di Cagliari che da sempre garantisce con le sue strutture (tra cui la Caritas) accoglienza, solidarietà, formazione e fratellanza senza distinzione di culture e di etnie. All'interno di questo quadro, anche l'Università di Cagliari e l'Ente regionale per il diritto allo studio universitario (ERSU) sono soggetti istituzionali che meriterebbero di essere coinvolti in fase decisionale, specialmente in virtù della possibilità di dare risposta alla domanda di alloggi per gli studenti universitari attraverso forme innovative e integrate.
Questi attori sono chiamati a definire un percorso programmatico per "collocare", in coerenza con la strategia di sviluppo futuro della città, la grande dotazione del patrimonio edilizio dismesso e in fase di dismissione che consiste in:

- Edifici pubblici e privati che ospitavano banche e uffici amministrativi
- Edifici pubblici per attività di servizio (ospedali, scuole)
- Edifici ad uso residenziale degradati (edilizia popolare)
- Beni del Demanio militare
- Beni del Demanio dello Stato e proprietà universitaria
- Beni del Ministero della Giustizia (carceri)
- Edifici confiscati

In definitiva, per Cagliari questo procedere può segnare una svolta nella politica urbanistica ed edilizia anche perché le opere di riconversione funzionale dei singoli edifici possono generare un incremento occupazionale in diversi settori per giovani e per maestranze qualificate di cui la città dispone. Dunque, la complessa "operazione" ipotizzata potrebbe migliorare l'offerta di alloggi per i gruppi più svantaggiati e al contempo garantire nuovi posti di lavoro, riportando fiducia e ottimismo nella città.

8.2.2 Il recupero del patrimonio immobiliare dismesso per migliorare l'offerta delle residenze e dei servizi universitari

Affrontare il tema dell'offerta degli alloggi studenteschi in una città che sin dai primi decenni del 1600 è sede di un ateneo che oggi conta ben 26.000 studenti iscritti è di fondamentale importanza non soltanto perché l'Università a Cagliari ha da sempre rappresentato una straordinaria risorsa per lo sviluppo sociale culturale ed economico del popolo sardo e della comunità locale ma anche perché migliorare i servizi agli studenti può consentire di essere più competitivi nel sistema universitario di livello nazionale e internazionale, e quindi di attrarre giovani dall'Italia e dal mondo, contrastando al contempo il costante esodo degli isolani[384].
Il principale problema alla base del dibattito pubblico che da anni coinvolge studenti e istituzioni competenti, prima fra tutte l'Ente regionale per il diritto allo studio universitario di Cagliari (ERSU), assieme all'Università, al Comune di Cagliari e alla Regione Sardegna è l'evidente carenza di strutture per rispondere alla domanda

[384] Sono circa 10.000 gli studenti sardi che hanno scelto di frequentare l'università altrove.

di alloggio per gli studenti fuori sede, specialmente di quelli che, per la particolare condizione reddituale, dovrebbero usufruire del servizio della casa dello studente[385].
In effetti, sebbene siano 13.000 gli studenti fuori sede, e tra questi 1194 quelli risultati idonei a beneficiare del servizio, attualmente l'ERSU può offrire solo 586 posti letto presso lo studentato di via Trentino, le case in via Biasi e via Businco e la foresteria di via Sassari.
Negli ultimi anni è stata chiusa la casa dello studente di via Monte Santo, che garantiva 208 posti letto, ma anche quella di via Roma, nello storico palazzo Vivanet, per avviare i necessari interventi di ristrutturazione che, se portati a termine, consentirebbero la reintroduzione di altri 140 posti letto. Tuttavia, difficilmente l'ERSU potrà provvedere autonomamente a garantire le risorse necessarie per gli interventi il cui costo ammonta a circa 4 milioni di euro.
È chiaro che rispetto al passato il servizio non riesce più ad agevolare la vita di molti studenti e a soddisfarne le esigenze basilari. Il deficit tra domanda e offerta costringe una buona parte di fuori sede a reperire un alloggio sul mercato edilizio privato con maggiori difficoltà e con prezzi elevati.
Dai risultati della ricerca *Social Welfare Student*[386], condotta dal Crp nel 2012 per stimare l'impatto economico degli studenti universitari sul territorio è emerso che ogni studente fuori sede spende in media 600 euro al mese tra l'affitto, i costi di gestione della casa e i costi per la vita in città.
Se da un lato questi dati confermano che gli studenti fuori sede rappresentano una importantissima risorsa economica che contribuisce ad incrementare il reddito non solo dei privati proprietari degli immobili ma anche di tutte le piccole e medie imprese che trovano negli universitari clienti più o meno assidui, dall'altro non si può considerare che le ingenti spese gravano fortemente sulla condizione economica delle famiglie, spesso monoreddito, chiamate a fare sacrifici per garantire il "diritto allo studio" ai propri figli.
A parte la ristrutturazione delle case dello studente esistenti, una prima risposta al problema abitativo dovrebbe arrivare dalla realizzazione del nuovo Campus

[385] L'8 novembre del 2017, su iniziativa del consigliere Fabrizio Marcello, presidente della Commissione Patrimonio, la questione è approdata in Consiglio comunale, dove hanno preso parte anche il Rettore, il Direttore generale e i rappresentanti degli studenti.
L'intento era quello di costituire un tavolo tecnico tra i soggetti pubblici strettamente coinvolti nel progetto per promuovere Cagliari come Città universitaria, al fine di trovare possibili soluzioni al problema della carenza di posti letto per gli studenti fuori sede. In occasione dell'incontro è stato proposto di partire da una mappatura del patrimonio immobiliare disponibile appartenente al comune di Cagliari, alla RAS e al Demanio, ma anche di creare di uno sportello di interfaccia tra proprietari di immobili in affitto e studenti stabilendo prezzi calmierati a garanzia sia dei proprietari che degli studenti. Per ulteriori approfondimenti sugli interventi, consultare il seguente link:
https://www.unica.it/unica/en/news_notizie_s1.page?contentId=NTZ72573

[386] Si tratta di un progetto di ricerca finanziato dalla Legge Regionale n. 7 del 2007, "Promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna", svolto sotto la supervisione scientifica Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali di Cagliari. La relazione scientifica redatta a conclusione del progetto ha messo chiaramente in luce che gli studenti rappresentano una preziosa risorsa per lo sviluppo economica, oltre che culturale, della città di Cagliari. In particolare, dalle analisi effettuate su un campione di 5 mila studenti, di cui 2836 questionari validi, è emerso che ogni studente fuori sede spende in media 600 euro al mese tra l'affitto, i costi di gestione della casa (energia elettrica, acqua, gas, Tarsu, internet, telefono, condominio, riscaldamento) e i costi per la vita in città (trasporti, cellulare, accessori per informatica e tecnologia, libri e materiale didattico, tasse universitarie, sport, abbigliamento, spese mediche, alimentazione, divertimenti, ristoranti, pub e locali vari).
Per approfondire gli obiettivi e i risultati della ricerca, si consulti il seguente link:
http://www.ersucagliari.it/index.php?option=com_remository&Itemid=137&func=startdown&id=750

Universitario di viale la Playa, all'interno del quale verranno predisposti circa 500 posti letto, assieme alla mensa e ad altri servizi (Fig. 81) (Box 12).

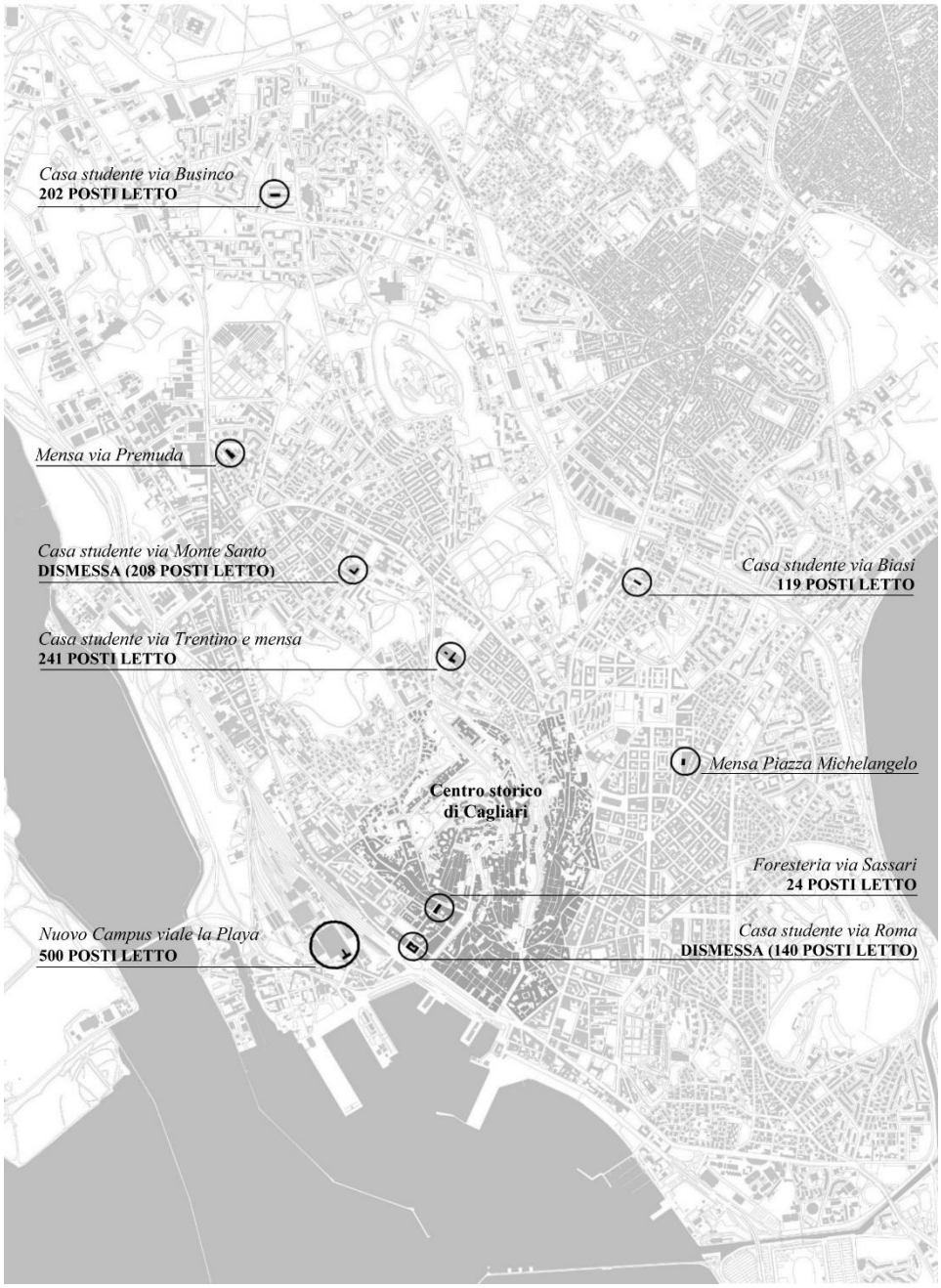


Fig. 81 – Localizzazione degli alloggi e delle mense per gli studenti universitari.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Box 12
Il Campus Universitario in viale la Playa (Ex Semoleria)

Il Campus universitario rappresenta un importante attivatore urbano in un'area soggetta a forme di degrado e abbandono che necessita di una riqualificazione da pensare in stretta relazione all'infrastruttura portuale. Il progetto va letto all'interno dell'assetto metropolitano della città (Fig. 82) che vede partecipe anche l'Università con la Cittadella Scientifica nell'agro di Monserrato. Infatti, il completamento della tratta occidentale della metropolitana leggera sino alla Piazza Matteotti, consentirà di connettere direttamente il Campus con la Cittadella e il Policlinico Universitario.

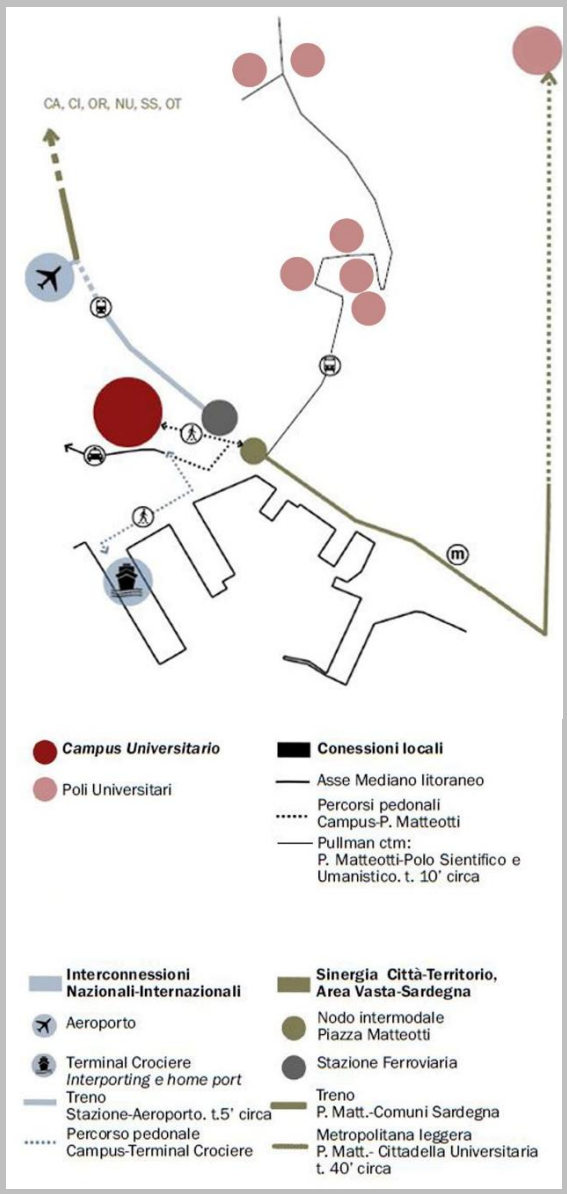


Fig. 82 – Il Campus Universitario in viale la Playa e il sistema di trasporti di livello locale, metropolitano e regionale.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

La strategicità della localizzazione, data dalla vicinanza alle principali infrastrutture di trasporto della città (il porto e l'aeroporto, quest'ultimo raggiungibile attraverso l'asse mediano litoraneo, oppure in treno, con la nuova tratta che collega Elmas a Cagliari in poco più di 5 minuti), assume un'importanza simbolica per l'Università di Cagliari, che cerca di inserire la sua offerta formativa all'interno di un circuito nazionale e internazionale.
Nel Campus universitario verranno predisposti:

-alloggi e posti mensa per circa 500 studenti;
-biblioteca e centro culturale nel "Silos Vecchio" che verrà recuperato in virtù del suo valore storico documentale;
-palestre, numerosi spazi comuni, internet point, caffetterie;
-giardino, campi sportivi e un considerevole numero di parcheggi.

Portando avanti il progetto che vede Cagliari come città Home port, il Campus universitario, e tutti i servizi in esso presenti, potrebbero diventare una struttura di supporto per i turisti che, arrivando da tutte le parti del mondo, scelgono di far partire il loro viaggio nel Mediterraneo proprio da Cagliari. Se curato con particolare attenzione, l'Home port potrebbe dar vita ad una nuova e importantissima forma di economia per il territorio.

Ad ogni modo, affinché Cagliari diventi una città universitaria "a misura di studente" non si può pensare di limitare l'offerta degli alloggi ai soli studenti beneficiari del servizio ma piuttosto sarebbe necessario estenderla ai tanti fuori sede oggi aventi contratto d'affitto in residenze private, anche stabilendo canoni agevolati, in maniera tale da offrire l'opportunità di vivere a pieno l'esperienza universitaria che va oltre l'attività didattica per comprendere i momenti di socialità, di confronto e di condivisione nella vita quotidiana.
È chiaro che tale ambizione richiama ad **integrare la politica della gestione delle case dello studente e dei servizi strettamente connessi, come le mense, all'interno di un più ampio progetto di rigenerazione della città e del suo centro storico in chiave culturale** (Ladu, 2016).
Per potenziare il rapporto Università-Città e restituire identità urbana al "popolo sfuggente" degli studenti l'Ateneo di Cagliari dovrebbe aprirsi al centro storico come Campus aperto, fulcro di relazioni, di scambi, di conoscenze e innovazioni, rivitalizzando parimenti i quartieri e le aree storiche con servizi adeguati alla vita Universitaria, ora periferici (Tramontin, 2008). L'obiettivo è creare un complesso di servizi, attività (culturali, ricreative, commerciali) e spazi pubblici utilizzabile sia dagli studenti che dalla cittadinanza tutta.
All'interno di questo quadro, si intende valutare la possibilità di mettere in atto una **strategia per il complessivo "riordino" del sistema universitario**[387] capace di rafforzare la presenza della vita studentesca nel cuore storico di Cagliari. La strategia dovrebbe puntare a definire un assetto più efficiente in grado di accorciare le distanze tra gli spazi per la didattica e le strutture per la residenza e il servizio mensa. In

[387] Fanno parte del Sistema universitario non solo le sedi di rappresentanza dell'Università e le strutture per la didattica, l'attività di ricerca e l'amministrazione, ma anche il complesso di servizi offerti agli studenti, fra cui gli alloggi e le mense. Affrontare il tema della riorganizzazione degli spazi e delle funzioni è molto importante perché il trasferimento di alcuni Dipartimenti verso la Cittadella Universitaria di Monserrato richiama a ragionare sul futuro di importanti immobili nella città antica.

effetti, dall'analisi svolta sul patrimonio gestito dall'ERSU, è emersa un'organizzazione delle case lacunosa in termini di localizzazione, rapporto tra domanda e offerta, costi di gestione e grado di soddisfacimento espresso dagli utenti.
Una prima proposta progettuale potrebbe riguardare **la realizzazione di un campus diffuso a partire dalla rivitalizzazione dei quartieri storici** di Castello, Marina, Villanova e Stampace per integrare il tradizionale sistema delle "case dello studente" dislocate in maniera puntuale nella città (Sanna, 2011). Operazioni di questo genere consentirebbero non solo di soddisfare la domanda di alloggi universitari ma anche di rispondere all'istanza di riuso della città storica in forma integrata.
Una seconda proposta riguarda **l'utilizzo integrato di alcuni dei grandi contenitori che oggi fanno parte del patrimonio immobiliare pubblico disponibile**, molti dei quali localizzati nel nucleo antico e nelle aree ad esso adiacenti, proprio laddove nei secoli si è sviluppato il sistema universitario che ha dato vita a un grande **"parco urbano storico-culturale e della conoscenza"** (Sanna, 2011)[388], un presidio urbano eccellente e ancora oggi determinante per il futuro della città storica nonostante le recenti modifiche nell'organizzazione degli spazi dovute al trasferimento di alcuni dipartimenti presso la Cittadella Universitaria di Monserrato.
Tale proposta richiederebbe l'attivazione di tavoli decisionali tra tutte le istituzioni e gli enti coinvolti per **definire un programma di riuso dei beni pubblici nella città storica in maniera comprensiva e sistemica**, a partire dalla valutazione delle caratteristiche architettoniche per comprenderne usi e funzioni insediabili, ma anche delle caratteristiche localizzative, in termini di accessibilità e vicinanza alle strutture universitarie e ai servizi pubblici. In particolare, si attendono nuove funzionalità per importanti complessi pubblici dismessi o che potranno essere dismessi nel prossimo futuro, quali l'ex Carcere di Buoncammino e il sistema delle caserme (quest'ultimo già oggetto di un Accordo di Programma - Regione Sardegna siglato nel 2007), gli ospedali S. Giovanni di Dio e S. Michele (Ex Ospedale militare) a Stampace, a cui si aggiunge la Clinica Macciotta e il Palazzo delle Scienze, ma anche l'ex Istituto S. Vincenzo e l'ex convento dei Cappuccini, sede della Caritas di Cagliari (Fig. 83).
Considerando che negli ultimi tempi si sta affermando con maggiore convinzione la scelta di destinare la grande fabbrica urbana dell'Ospedale S. Giovanni di Dio come sede della Casa della salute, la Clinica Macciotta come un nuovo polo universitario con ampi spazi destinati ad aule, laboratori e biblioteche e infine il Palazzo delle Scienze come sede museale, l'attenzione converge sulla struttura dell'ex Carcere di Buoncammino. Si tratta di uno dei più emblematici beni potenzialmente disponibili nel cuore della città antica, dismesso a seguito della realizzazione della nuova struttura penitenziaria nel Comune di Uta. Sebbene attualmente ospiti la sede degli uffici dell'amministrazione penitenziaria della Sardegna e nelle intenzioni delle istituzioni competenti continui a delinearsi un utilizzo ancora legato all'attività amministrativa, da più parti sono state avanzate proposte per trasformare la struttura carceraria in un luogo aperto alla città e ai suoi cittadini accogliendo funzioni inclusive e rigenerative di un contesto urbano per troppo tempo segnato dall'isolamento e dalla sofferenza. Per questo, si intende sostenere che in uno scenario di Cagliari futura potrebbe diventare la **"Fabbrica dell'Abitare Collettivo".**

[388] Per approfondire l'argomento si consulti la Prolusione "Città, Università, Architettura" del Prof. Antonello Sanna per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2010-2011 dell'Università di Cagliari, 12 Gennaio 2011. Scaricabile al seguente link:
https://www.unica.it/static/resources/cms/documents/fab5f8f95032cef3e95abdefdd9c370c.pdf

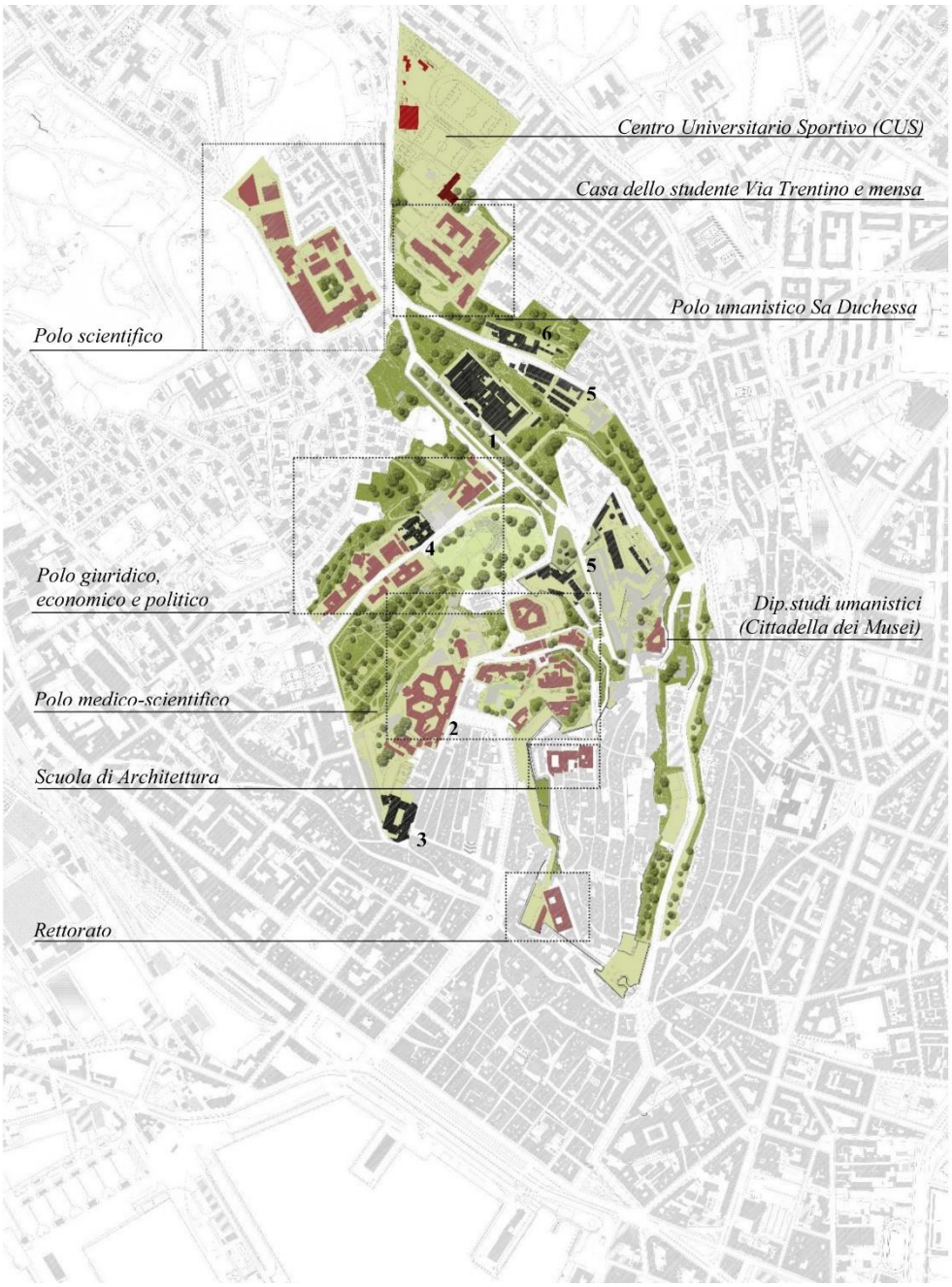


Fig. 83 – La carta evidenzia il sistema universitario nel nucleo antico della città di Cagliari e nelle aree ad esso adiacenti, all'interno di un contesto ambientale e paesaggistico unico nel suo genere. In nero sono evidenziati i principali immobili pubblici dismessi o in fase di dismissione: l'ex Carcere di buon Cammino (1), l'Ospedale S. Giovanni id Dio (2), l'ex Ospedale di San Michele (3), l'ex Convento dei Cappuccini (4), il sistema delle caserme sul viale Buoncammino e sul viale S. Vincenzo (5) e l'ex istituto S. Vicenzo (6).
Fonte: Elaborazione dell'autore.

In effetti, la vecchia struttura carceraria, situata in posizione quasi baricentrica rispetto ai poli universitari (Fig. 84), per le sue caratteristiche architettoniche e localizzative potrebbe essere destinata ad accogliere nuovi usi, fra cui quello residenziale, inteso nelle rinnovate forme dell'abitare, potrebbe essere quello predominante.

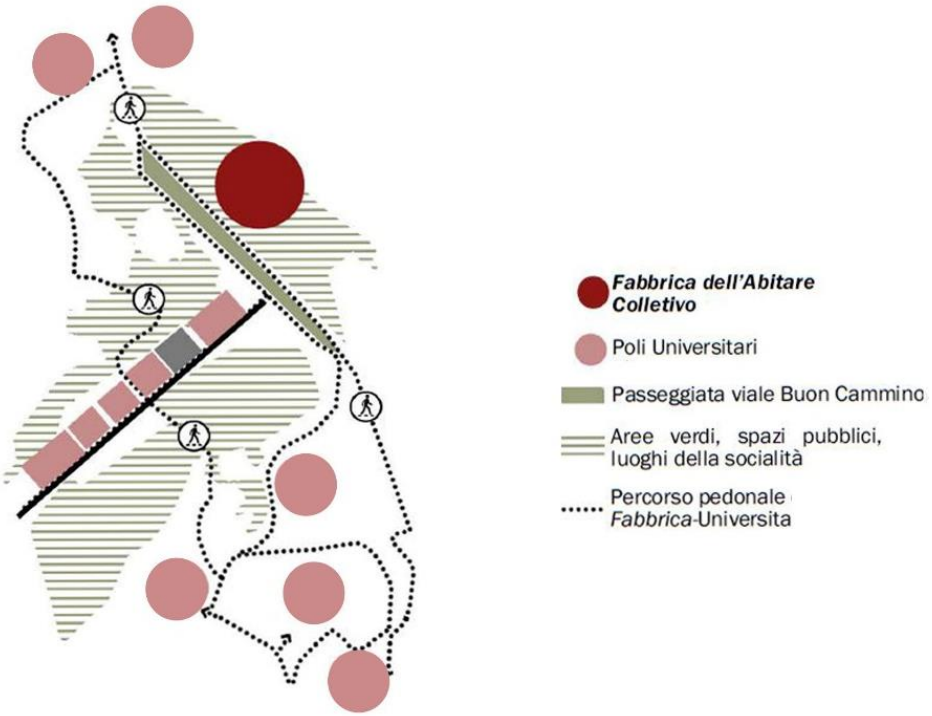


Fig. 84 – L'ex Carcere di Buin Cammino si trova in una posizione strategica rispetto ai poli universitari, raggiungibili a piedi in pochi minuti, al sistema di parchi e giardini storici.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Con una superficie di circa 15.000 mq che ne fa una delle più grandi strutture edilizie della città, l'ex carcere di Buoncammino si presta a diventare una grande casa aperta agli studenti universitari ma anche ai cosiddetti nuovi poveri, una categoria di cittadini composta dagli anziani, spesso lasciati soli e con difficoltà socioeconomiche dovute all'esiguità delle pensioni minime, e da tutti coloro che vivono condizioni precarie dal punto di vista lavorativo o che percepiscono stipendi troppo bassi per affrontare i sempre più alti costi della vita in città. In questi spazi si potrebbero sperimentare nuove forme dell'abitare sociale in controtendenza rispetto all'organizzazione settoriale che sino ad oggi ha prodotto realtà troppo distinti tra loro (case dello studente, mense, case popolari, case di ricovero per anziani ecc.). Le future proposte progettuali dovrebbero prestare le dovute attenzioni alla salvaguardia del valore strico-culturale e dei caratteri architettonici del bene, cercando di sfruttare in buona parte l'organizzazione interna degli spazi: il vecchio penitenziario potrebbe divenire la casa per diversi gruppi sociali chiamati a condividere spazi e servizi comuni, ma soprattutto a supportarsi reciprocamente nella vita quotidiana, contribuendo ciascuno con le proprie capacità.

A questo proposito, nella struttura potrebbero essere predisposti:

-alloggi per studenti, mensa e biblioteca;
-social housing, per rispondere alle esigenze di affitti temporanei in città a costi calmierati (molto richiesti da anziani, giovani coppie, famiglie sfrattate, lavoratori in difficoltà ecc.);
-spazi comuni quali sala relax, internet point e sale studio;
-servizi collettivi e alcuni esercizi commerciali.

Ad ogni modo, valendo proporre un progetto di riordino delle case dello studente e dei servizi ad esse connessi nel lungo periodo, si potrebbe pensare alla dismissione degli studentati e delle mense che presentano maggiori criticità, per insediare invece quelle stesse funzioni nei luoghi di maggiore affluenza urbana e universitaria sopra elencati (Fig. 85).

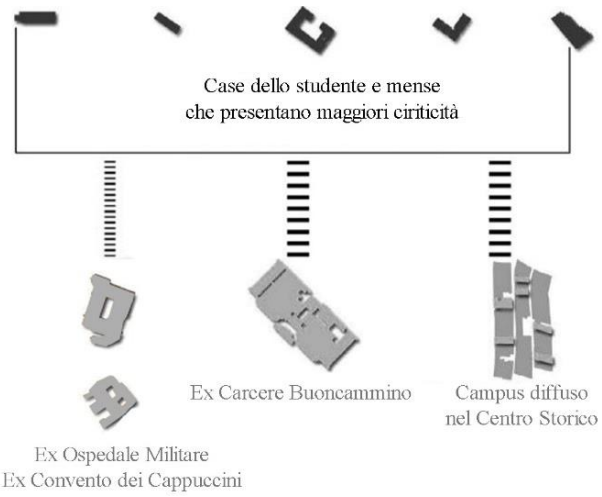


Fig. 85 – Riordino del sistema delle case dello studente e delle mense: dismissione delle strutture che presentano maggiori criticità e trasferimento dei servizi presso i grandi contenitori pubblici dismessi all'interno del grande Campus urbano diffuso nella città storica.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Si pensi all'ex Convento dei Cappuccini, di proprietà del Comune di Cagliari, che presto potrebbe tornare disponibile qualora si concretizzasse l'intenzione di trasferire la mensa della Caritas in un altro stabile. Collocato al centro del Polo giuridico, economico e politico, in stretta relazione con l'Orto dei Cappuccini (oggi Parco urbano), con l'Orto Botanico, e l'anfiteatro romano, la struttura, seppur da sottoporre a interventi di ristrutturazione, potrebbe essere presa in considerazione per la realizzazione di una mensa a servizio dei poli universitari nel cuore storico della città. Ma ancora potrebbero essere presi in considerazione sia l'ex Ospedale Militare nel complesso di S. Michele che l'ex istituto S. Vincenzo e il suo parco, in prossimità del Campus di "Sa Duchessa". Un progetto di questa portata contribuirebbe a valorizzare il parco urbano storico stratificatosi nel nucleo antico della città che accoglie uno straordinario patrimonio di immobili demaniali, complessi militari e civili, giardini e passeggiate pubbliche, all'interno di un compendio paesaggistico unico nel suo genere (Sanna, 2011) (Fig. 86).

Fig. 86 – L'ortofoto enfatizza il patrimonio costruito e il sistema del verde che caratterizza il paesaggio storico urbano della città di Cagliari.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Inoltre, il nuovo assetto garantirebbe una migliore accessibilità e permeabilità degli edifici, degli spazi aperti e delle aree verdi che caratterizzano il sistema universitario cagliaritano, definendo una rete di connessioni pubbliche e semi-pubbliche tra luoghi deputati alla formazione e alla conoscenza, in stretta relazione con un patrimonio archeologico, naturalistico e paesaggistico di valore storico e identitario (Fig. 87) (Ladu, 2016).

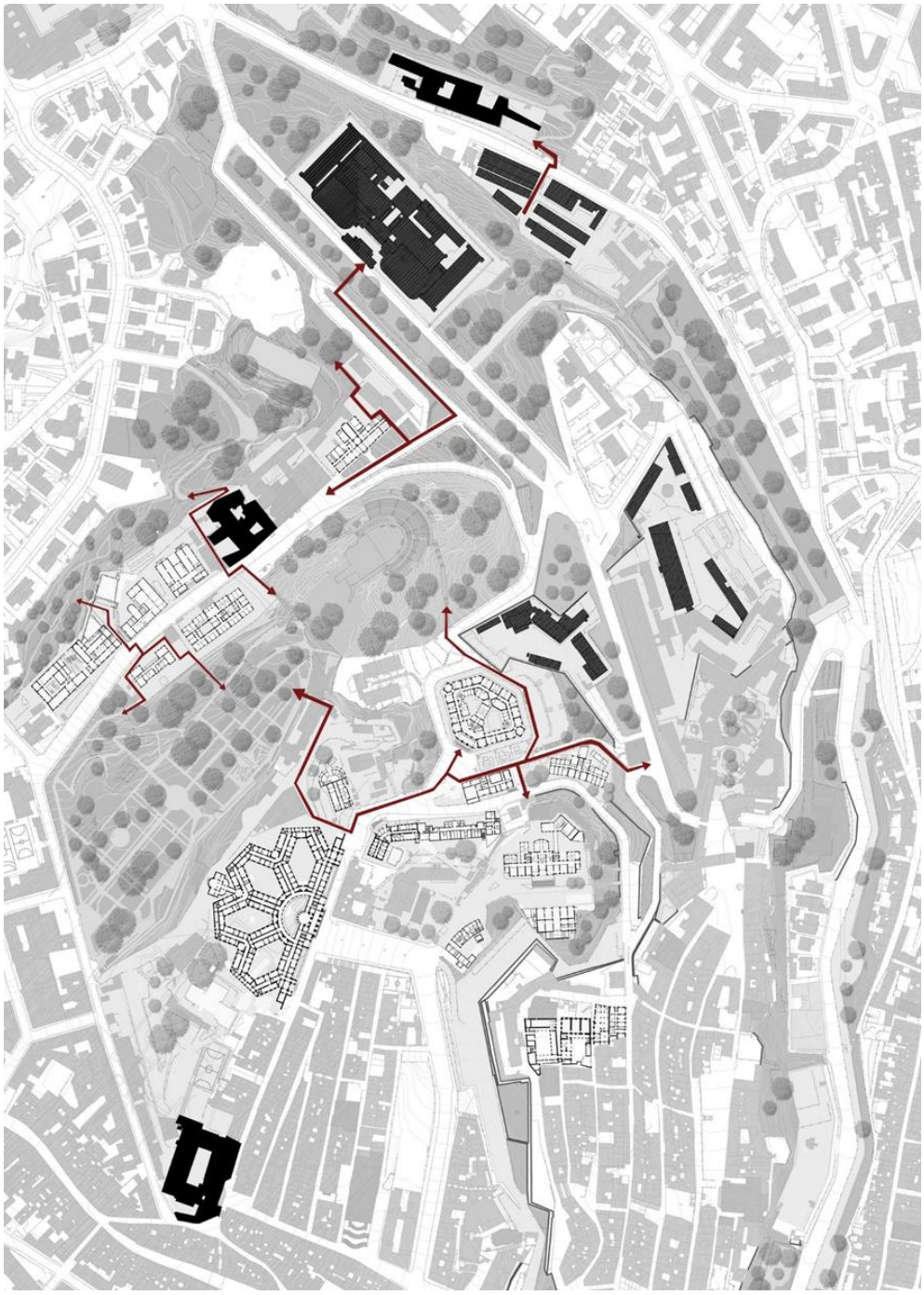


Fig. 87 – Alcuni dei principali percorsi pubblici e semi-pubblici che si snodano tra le strutture universitarie, i grandi contenitori dismessi e il sistema del verde storico.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

8.2.3 Parchi, giardini, aree verdi e spazi in abbandono: i frammenti di una rete ecologica urbana.

La valorizzazione del paesaggio urbano storico di Cagliari richiede un'azione sinergica sugli elementi del costruito storico e sul sistema del verde da sempre caratterizzante la conformazione della città e del suo territorio. L'analisi condotta sulla componente ambientale ha messo in luce la presenza di un considerevole patrimonio naturalistico che, attraversando le diverse scale, si articola nella fattispecie di orti, giardini, aree archeologiche e passeggiate alberate nel nucleo antico, nelle forme dei grandi parchi urbani nella città consolidata, infine dei colli e dei promontori nel più esteso territorio, dove per altro le dominanti ambientali devono essere lette in stretta relazione al sistema delle zone umide costiere.
Tuttavia, è emerso che lo stato di abbandono di alcuni spazi e più complessi compendi naturali genera un grado di frammentarietà che non consente ancora di parlare di una chiara, leggibile e soprattutto fruibile infrastruttura del verde urbano, al consolidamento della quale concorrono anche gli elementi lineari di connessione, come i viali e le passeggiate alberate e, nell'interpretazione che si intende dare in questa tesi, anche la rete del trasporto pubblico e dei percorsi ciclo-pedonali.
Sulla base di queste considerazioni appare necessario innanzitutto estendere a una dimensione più ampia il campo di osservazione e ricognizione dei tasselli di naturalità diffusa (aree dismesse, spazi verdi abbandonati, aree incolte), per "immaginare" una **rete ecologica urbana** che costituisca la strategia per guidare i futuri interventi di riqualificazione del verde pubblico e delle politiche per promuovere la mobilità sostenibile. I piccoli e grandi spazi in transizione rappresentano una straordinaria opportunità per offrire alla cittadinanza nuovi giardini, parchi, spazi di sosta alberati lungo i percorsi pedonali, ma anche luoghi di aggregazione per i giovani e meno giovani, come ad esempio gli orti urbani. Al contempo, un progetto di ridefinizione dei viali urbani storici, unito a quello di una efficiente rete di percorsi ciclopedonali, contribuisce a rafforzare l'infrastruttura del verde e a favorire i collegamenti da e verso il centro storico (Fig. 88).
La rete ecologica così intesa assolve a molteplici funzioni.
Innanzitutto, garantire una adeguata dotazione di aree verdi e superfici permeabili in città si configura come una buona pratica di gestione del territorio in quanto contribuisce a ridurre il rischio idrogeologico con cui molte zone della Sardegna convivono da tempo, e a mitigare l'inquinamento atmosferico, migliorando così la qualità dell'aria che respiriamo quotidianamente. Il verde urbano contribuisce al benessere psico-fisico dei cittadini offrendo opportunità di distensione psicologica, di ricreazione, svago e socialità. In alcuni casi questi spazi si configurano anche come i luoghi privilegiati per il gioco dei bambini e per praticare l'attività sportiva.
La presenza di un sistema di spazi verdi ben articolato e diffuso consente di migliorare la morfologia degli insediamenti e dunque la qualità estetica e paesaggistica dell'ambiente urbano: la valorizzazione e il disegno dei "vuoti" (aree dismesse, luoghi abbandonati, aree incolte, spazi interstiziali), allo stesso modo dei progetti architettonici di qualità, è fondamentale per garantire la "bellezza" della città, un tema questo di cui il piano urbanistico dovrebbe tornare ad occuparsi con maggiore sensibilità (Piroddi, 1999). Ma ancora, appare il caso di ricordare che gli interventi di riqualificazione degli spazi pubblici e del verde urbano determinano l'aumento dei valori degli immobili localizzati nelle vicinanze, generando evidenti benefici economici per i proprietari. Per altro, è ampiamente dimostrato che tali

operazioni generano quasi sempre effetti moltiplicatori, incentivando processi virtuosi di rigenerazione urbana anche da parte degli operatori privati.

Fig. 88 – La rete ecologica urbana e le sue principali componenti. Sono evidenziati il centro storico e il sistema di parchi, giardini, aree archeologiche e spazi verdi in esso presenti. La ridefinizione dei viali storici, il potenziamento del trasporto pubblico e delle reti ciclopedonali contribuisce a mettere in rete il sistema del verde storico con gli elementi che definiscono l'infrastruttura del verde in ambito urbano. Fonte: Elaborazione dell'autore.

Infine, il ruolo simbolico che la ricerca ha volturo attribuire alla rete ecologica urbana è quello di fungere da elemento connettivo non solo tra i frammenti di verde esistenti e quelli ancora da recuperare, tra il sistema del verde storico e quello di più recente definizione, ma soprattutto tra la città antica e la città nuova, superando perimetri e confini sempre più labili.
In definitiva, la rete ecologica urbana potrebbe definire un circuito che a partire dal porto storico, attraversando i principali assi viari urbani, si innerva nel tessuto della città antica andando a toccare sul versante orientale il sistema dei Giardini sotto le mura, su quello occidentale il sistema delle archeologie e del verde speciale, fino ad arrivare al sistema dei parchi collinari, contribuendo alla realizzazione di un'idea di città futura sostenibile, ecologica e "porosa", capace di garantire un continuum di verde e di relazioni tra la città antica e il più vasto territorio storico.
Il tema è stato ulteriormente approfondito nel "Progetto Strategico per il verde storico - Il Parco Urbano Storico", elaborato nell'ambito della revisione del Piano Particolareggiato del Centro Storico di Cagliari. I paragrafi a seguire, dedicati a questa esperienza applicativa, evidenziano come la valorizzazione delle relazioni fisiche e visuali, esistenti o ancora inespresse, tra le componenti che costituiscono il sistema del verde storico e tra queste e l'insieme delle architetture monumentali e degli spazi aperti, costituisce un'azione fondamentale della strategia di rigenerazione del paesaggio urbano storico di Cagliari.

PIANI E STRUMENTI STRATEGICI

8.3 I Progetti Strategici per lo spazio pubblico nel PPCS

Nell'ultimo anno del suo svolgimento, la ricerca inerente la definizione di linee guida per l'applicazione della Raccomandazione UNESCO ha potuto sperimentare la metodologia di pianificazione e di progetto sviluppata nelle precedenti annualità in un'applicazione al centro storico di Cagliari, avvalendosi della consulenza scientifica svolta dal Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura per il Comune di Cagliari, coordinata dal Professor Antonello Sanna e finalizzata all'elaborazione del Piano Particolareggiato del Centro Storico (PPCS).
Infatti, a partire dalla sua entrata in vigore (2006), il PPR[389] ha richiesto alle amministrazioni locali di adottare un nuovo approccio allo studio, alla disciplina e al progetto degli insediamenti storici, a partire dall'individuazione dei tessuti di antica e prima formazione, da condursi attraverso l'analisi di determinati fattori ritenuti caratterizzanti e identitari, fra cui:

«a) quadro geografico: orografia, idrografia, rapporto con gli elementi naturali, giaciture;
b) funzioni e ruoli nelle reti insediative territoriali;
c) margini, eventualmente fortificati;
d) assi e poli urbani;
e) caratteri dell'edificato, tessuti e tipologie edilizie;
f) presenza di complessi e manufatti di carattere emergente e monumentale;
g) presenza di verde storico, parchi, giardini e ville, slarghi e piazze;
h) caratteri, significatività, rappresentatività e fruibilità dello spazio pubblico, delle sue superfici e dell'arredo urbano;
i) stato di conservazione del patrimonio storico;
j) criticità in atto, problemi di recupero e riuso emergenti (…)» (ex Art. 52, comma 2, Norme tecniche di attuazione PPR).

Sulla base di queste prescrizioni, il PPCS[390] si è proposto di leggere la città storica e di pianificarne lo sviluppo a partire dal riconoscimento delle sue relazioni con il più ampio contesto geografico e territoriale, del suo ruolo nella rete insediativa di scala intercomunale, sino a studiarne nel dettaglio il costruito, gli elementi naturali, e la sua componente pubblica intesa come sintesi del sistema degli spazi aperti, del verde storico e delle emergenze architettoniche.
Il quadro di intenti ha permesso al gruppo di lavoro di testare una nuova prospettiva di lettura dello spazio pubblico e di sviluppare la terza fase del progetto di ricerca in cui sono state definite le strategie e le linee guida per il recupero e la valorizzazione del paesaggio urbano storico di Cagliari.
In particolare, il ruolo svolto dalla componente del verde storico, dal sistema dei beni culturali e dai grandi contenitori pubblici in disuso (Grandi Fabbriche) nella

[389] Il PPR vigente è stato approvato con Delibera della Giunta Regionale n.36/7 del 05.09.2006 ed è stato pubblicato sul BURAS n. 30 del 08.09.2006.
[390] Il Piano Particolareggiato del Centro Storico (PPCS) relativamente alle parti alle quali sono state attribuite le classi di valore I (conservazione) e II (riqualificazione), definitivamente approvate con la deliberazione di C.C. n. 41/2016, è entrato in vigore il 19/01/2017 a seguito della pubblicazione sul Buras n° 4 - parte terza - del 19/01/2017.
Per le parti restanti, comprese quelle alle quali è stata attribuita la classe III (trasformazione) resta in vigore il Piano Quadro e vigono le misure di salvaguardia ai sensi della L. 1902/1952.

ridefinizione del paesaggio urbano storico ha portato a definire nuovi Progetti e Programmi Strategici[391] (Titolo III, NTA PPCS):

A) il Progetto Strategico per il verde storico - Il Parco Urbano Storico
B) il Progetto Strategico per la Città della cultura – Il Museo città
C) il Programma Tematico per il sistema delle Grandi Fabbriche e il campus urbano storico.

Tali strumenti innovativi, redatti in collaborazione con il DICAAR, rivestono un ruolo fondamentale nell'attuazione degli obiettivi progettuali del Piano in quanto:

«- costituiscono la struttura logica e strategica del progetto dello spazio pubblico
- sono finalizzati a rendere esplicito il disegno degli obiettivi generali posti alla base della programmazione e della gestione dei "beni comuni" del centro storico
- costituiscono un quadro di decisioni che orientano e misurano le coerenze sia delle regole urbanistiche a valle, sia dei progetti infrastrutturali e architettonici
- definiscono "linee guida" e "raccomandazioni" per i livelli sotto ordinati
- linee guida e raccomandazioni, in particolare, sono recepite nei "Progetti Guida"» (Relazione Illustrativa PPCS, p. 50, 51).

A seguire, si illustra in maniera più dettagliata il primo dei progetti strategici in quanto, assieme al secondo[392], costituisce parte del lavoro svolto durante l'esperienza dottorale, già pubblicato nel contributo Abis E., Mura P. e Ladu M. (2015). Il Parco urbano storico e il Museo Città. Progetti strategici e linee guida per il verde storico, le fortificazioni, la città della cultura. In Abis E., a cura di, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari*. Roma: Gangemi, pp. 300-341.
Per il "Progetto Strategico per il verde storico" sono stati configurati dei "macroambiti" per i quali la metodologia di lavoro ha previsto una prima fase analitica di ricognizione e schedatura dei beni culturali, degli spazi aperti e del patrimonio naturale, una seconda fase di definizione delle strategie e le principali linee di intervento ed infine un'ultima fase di perimetrazione degli ambiti di progettazione unitaria e di proposizione di linee guida per indirizzarne il progetto di valorizzazione (Abis, Mura e Ladu, 2015a). Gli ambiti delimitano aree in cui si riconoscono caratteri omogenei, forti relazioni tra gli elementi e valori identitari. Si tratta di parti di città a cui il progetto attribuisce un ruolo specifico all'interno della strategia complessiva. L'estensione degli ambiti di progetto è tale da rendere possibile per l'amministrazione la progettazione unitaria dello spazio pubblico che deve essere riconfigurato al suo interno tenendo conto delle relazioni che questo insatura con gli altri ambiti individuati dalla strategia generale. Ricomprendendo le porzioni più significative del centro storico, la configurazione spaziale degli ambiti, costruisce una griglia su cui impostare azioni coordinate di intervento da attuare attraverso futuri progetti pubblici.

[391] È importante precisare che il PPCS affronta il tema dello spazio pubblico sviluppando un terzo progetto strategico per la riqualificazione urbana sostenibile di Pirri.
[392] Il Progetto Strategico per la Città della cultura – Il Museo città ha costituito il caso applicativo della tesi di dottorato dell'Architetto Paola Mura, dal titolo «IL "QUARTO TEMPO" DEL MUSEO IN EUROPA. ARCHITETTURA, FUNZIONI E SPAZIO PUBBLICO NEL MUSEO CONTEMPORANEO», nell'ambito del Corso di dottorato in Architettura, coordinato dalla Professoressa Emanuela Abis.

8.3.1 Progetto strategico per il verde storico - Il Parco urbano storico

Il sistema del verde, a seguito delle stratificazioni di usi, funzioni e proprietà avvenute nel lungo periodo, si presenta oggi come un insieme ampiamente diversificato di parchi di grande pregio e dimensione, di elementi frammentati, alle volte residuali e solo parzialmente fruibili. Il progetto strategico per il verde storico è orientato alla definizione di un complessivo ridisegno delle morfologie urbane capace di dare nuovo significato all'infrastruttura ambientale nelle sue diverse parti e nei suoi specifici caratteri. L'analisi parte dall'individuazione di quegli elementi dell'ambiente naturale e costruito la cui persistenza nel lungo periodo consente di riconoscere nella città antica, un Parco urbano storico di eccezionale valore paesaggistico e identitario, che costituisce una considerevole parte della città pubblica. Esso si articola in quattro macroambiti (Fig. 89):

A1 - il Parco Centrale di Buoncammino - Anfiteatro
A2 - il Parco delle Mura
A3 - il Parco Tematico di San Domenico – Piazza Garibaldi
A4 - i Viali storici, le piazza alberate e gli alberi monumentali

Si tratta di delimitazioni concettuali, più che di perimetrazioni statiche, che riconoscono i caratteri omogenei e le forti relazioni che nel tempo si sono generate in alcune parti della città antica, esaltando per ciascuna di esse un preciso carattere identitario e un ruolo strategico per lo sviluppo dell'intera città. I macroambiti del Parco urbano storico costituiscono un importante riferimento per i progetti di recupero e valorizzazione dell'insediamento storico.

A1 - il Parco Centrale di Buoncammino – Anfiteatro

Analisi
Per Parco centrale di Buoncammino - Anfiteatro si intende un vasto sistema di luoghi in cui il verde e l'edificato, per lo più pubblico, assumono fortissime valenze culturali e paesaggistiche a scala urbana (Fig. 90). L'area è delimitata a nord dal viale Buoncammino, alberato e sistemato a belvedere sin dal primo Ottocento, a sud dal Viale Sant'Ignazio, verso ovest dal Viale Merello coincidendo col perimetro del centro storico, verso est da via Ospedale e via Anfiteatro. Il macroambito Parco centrale è articolato in parti molto differenti tra loro per caratteri morfologici, storici e ambientali, alcune delimitate e ben riconoscibili, altre composte da spazi pertinenziali, residuali o interstiziali che, nell'insieme, potrebbero ridefinire una visione contemporanea del vasto paesaggio storico urbano già leggibile nelle carte storiche. In particolare, la testata nord è formata dal grande spazio belvedere del Buoncammino - da sempre percepito dai cagliaritani come passeggiata panoramica e luogo di sosta ombreggiata dai maestosi pini secolari - cui si aggiungono gli spazi di pertinenza dell'ex carcere e le cave romane nei pressi della chiesa dei SS Lorenzo e Pancrazio, anch'esse in attesa di azioni di valorizzazione. Da qui un percorso pedonale sistemato tra la roccia calcarea consente con un deciso salto di quota di raggiungere i Giardini Pubblici - dove si trovano splendidi esemplari di ficus retusa e di jacaranda - e di proseguire sul versante orientale lungo la storica passeggiata del Terrapieno - opera di Ubaldo Badas, caratterizzata dai pini, dalle palme e dalla bella sistemazione di muretti, sedute e aiuole in mattoni rossi e pietra calcarea - e i giardini sotto le mura recentemente riaperti al pubblico. Poco più in basso allo spazio belvedere del Buoncammino si diparte l'esteso compendio ambientale costituito dall'Anfiteatro Romano, dall'Orto Botanico, che occupano la storica Valle di Palabanda, sino a terminare nella Villa di Tigellio.

Fig. 89 – Il Parco urbano storico, individuazione dei macroambiti.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

In adiacenza, sul lato orientale, si trova un insieme di spazi di pertinenza dell'Ospedale Civile, anch'essi caratterizzati da vegetazione d'alto fusto che esprimono grandi potenzialità ai fini della connessione tra il Parco Centrale e il Parco delle Mura. Sul lato orientale della Valle di Palabanda, il compendio prosegue con l'Orto dei Cappuccini e con una serie di giardini e spazi aperti di pertinenza di edifici pubblici attestati su viale Sant'Ignazio. In questo complesso sistema sono presenti immobili con funzioni istituzionali. culturali, religiose, militari e sanitarie, che costituiscono una considerevole parte della città pubblica cagliaritana.

Dai primi decenni del Novecento l'Università presidia questo luogo trovando sede nei Ricoveri e negli Istituti realizzati nel corso dell'Ottocento lungo lo storico Viale degli Ospizi, oggi Viale Sant'Ignazio da Laconi. In una prospettiva contemporanea di valorizzazione dei caratteri del luogo, il viale assume un'importanza prioritaria nel complesso sistema presentato come *asse centrale* del Parco centrale di Buoncammino - Anfiteatro.

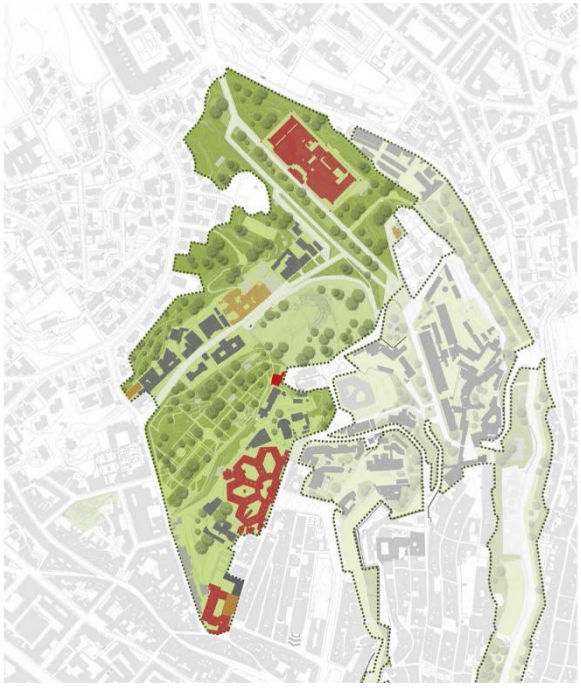


Fig. 90 – Il Parco centrale di Buoncammino - Anfiteatro. Nella carta di analisi sono rappresentati i giardini e il verde speciale, il patrimonio immobiliare pubblico suddiviso in edifici universitari (grigio), Grandi Fabbriche urbane (rosso), beni culturali (marrone).
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Strategie

La strategia portante per questa area centrale nel sistema urbano, baricentrica rispetto alla città storica e alle nuove espansioni, dotata di funzioni di interesse collettivo di scala sovralocale, prevede il potenziamento del suo ruolo attraverso la grande opportunità offerta dalla riqualificazione del Carcere di Buoncammino e dell'Ospedale Civile. Un Parco attrezzato di grande estensione, articolato secondo diverse forme di accessibilità, di concezione unitaria, costituisce in quest'ambito un forte attrattore e un sistema fondamentale di relazioni e percorrenze. Fondamentale è la definizione di viale Fra Ignazio quale asse centrale del Parco (Fig. 91) - di servizio alle strutture universitarie e all'Anfiteatro Romano e Orto Botanico -, e l'individuazione dei percorsi di attraversamento del Parco verso le Grandi Fabbriche e quindi il versante occidentale della città fortificata. Perpendicolare all'asse centrale, la passeggiata Belvedere del Buoncammino si configura come percorso panoramico verso la valle di Palabanda e di connessione tra la testata sud della vecchia Porta Reale di accesso all'Acropoli della cultura e la testata nord verso piazza d'Armi e la città consolidata.

Fig. 91 – Il Parco centrale di Buoncammino - Anfiteatro. La carta individua le strategie e definisce gli ambiti di progettazione unitaria.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Ambiti di riferimento unitario per la progettazione dello spazio pubblico

1) Passeggiata Belvedere
Riqualificazione della passeggiata alberata con la ridefinizione della sezione stradale e delle aree di sosta per realizzare spazi pubblici di accesso al Buoncammino adeguati alla nuova funzione pubblica dell'Ex carcere, struttura polivalente per funzioni compatibili con i caratteri architettonici legate a ricerca e sviluppo, cultura e leisure, residenza e servizi collettivi. Gli spazi aperti dovranno garantire permeabilità di funzioni ed uso agli ambienti al piano terra, destinati ad attività a fruizione collettiva. Le testate nord e sud sono poli di relazione urbana e rappresentano elementi notevoli del progetto d'ambito. Si raccomanda in particolare la connessione tra l'ex Carcere e la passeggiata alberata ridefinendo quindi in prospettiva il tracciato dei percorsi carrabili.

2) I giardini e l'Orto dei Cappuccini
Ricucitura del sistema ambientale dei giardini e degli spazi verdi attualmente frammentati per proprietà e usi. Riconnessione con l'ambito Sistema Anfiteatro - Orto Botanico, dove l'elemento strutturante di tale relazione è l'asse del Viale Sant'Ignazio, portante per entrambi gli ambiti e strategico per la definizione di un nuovo Campus universitario e della cultura. Potenziare la permeabilità dei piani terra degli edifici attestati sull'asse del parco per favorire la piena fruibilità degli spazi di pertinenza e dei giardini retrostanti.

3) Il sistema Anfiteatro-Orto Botanico
Estensione del sistema fino alla passeggiata Belvedere, comprendendo la via S. Nicola da Gesturi per la sua funzione di servizio al Parco dell'area archeologica. Ridefinizione delle connessioni con l'Orto dei Cappuccini attraverso Viale Sant'Ignazio, per il quale occorrerà ridefinire gli equilibri tra utilizzo pedonale e viabilistico per potenziarne le funzioni di servizio al Parco centrale/Campus universitario. Potrà essere ridefinita la separazione tra

l'Orto Botanico e il Viale, con un eventuale nuovo accesso o parziali aperture nel muro di recinzione per consentire la vista sulle torri e fortificazioni del Castello. Analogamente per quanto attiene la separazione tra l'Anfiteatro e l'Orto Botanico, le modalità di eventuali interventi dovranno essere concordate tra l'Università e il Comune. Particolarmente rilevanti per la ridefinizione complessiva del sistema appaiono i possibili percorsi longitudinali e trasversali sui margini dell'Orto Botanico per garantire una fruibilità integrata del compendio e migliorare le connessioni urbane trasversali. Segnalare in particolare il percorso di attraversamento verso l'Ospedale Civile e il versante orientale dell'Orto Botanico, ridefinendo i confini con l'Anfiteatro.

4) I giardini degli ospedali
Riprogettazione funzionale a un uso pubblico o semipubblico degli spazi aperti di pertinenza delle due grandi fabbriche urbane (Ospedale S. Giovanni di Dio e Ospedale militare) al fine di realizzare percorsi di attraversamento nel verde tra tali spazi e il sistema Anfiteatro - Orto Botanico a ovest, e il Parco delle Mura a est.

A2 - il Parco delle Mura

Analisi
La rocca del Castello deriva i suoi caratteri morfologici dalla peculiare configurazione orografica del sito e dal complesso sistema delle fortificazioni e delle successive cinte murarie. Si tratta di un sistema complesso, stratificato, monumentale nelle emergenze architettoniche delle torri pisane di San Pancrazio e dell'Elefante e delle porte di accesso, che hanno reso Cagliari «uno dei più splendidi esempi di architettura militare del Medioevo» (Principe, 1981, p. 147).
Nel Cinquecento, durante il Dominio Spagnolo, viene eretta intorno al Castello e alla Marina una serie di baluardi e cortine con impronta rinascimentale. L'opera di fortificazione militare prosegue nel Settecento con i Piemontesi: sul lato orientale viene edificata la cittadella di San Pancrazio, con i due bastioni di San Filippo e di Emanuele, i nuovi bastioni al di sotto del Palazzo Reale con quelli di San Carlo e del Beato Amedeo, dando forma a una linea bastionata ininterrotta ai piedi del Castello. In un secondo momento si aggiunge "l'opera a corno" di Buoncammino, e un complesso di fortificazioni minori.
Nel 1742 le fortificazioni di Cagliari raggiungono il loro assetto definitivo e la loro massima espansione (Fig. 92).
La loro configurazione dà luogo ad un alternarsi di pieni e vuoti che soprattutto sul fronte orientale si ripetono in serie, formando un sistema di bastioni e spazi aperti sottostanti definiti più tardi dal Re Carlo Alberto (1842) come «tre fossi chiusi a muro», da destinare alla città per farne dei «semenzai» (ASC, R. D., Concessioni enfiteutiche, b. 212, 27 dicembre 1842): già nell'Ottocento quindi matura la possibilità di un progetto per il verde negli spazi legati alle fortificazioni. Nella prima metà dell'Ottocento, sull'onda dei principi neoclassici tendenti alla valorizzazione degli spazi collettivi nelle principali città italiane, si rende carrozzabile la strada lungo il fosso delle fortificazioni orientali attraverso lo spianamento del "Terrapieno" che, assieme ai Giardini Pubblici realizzati in quegli stessi anni, rappresenta uno dei luoghi più rappresentativi della città pubblica ottocentesca.
L'Ottocento segna un'importante svolta per l'assetto urbano della città: con il Regio Decreto 30 dicembre 1866 n°3467, Cagliari viene cancellata dall'elenco delle piazzeforti militari del Regno e si autorizza l'abbattimento delle mura difensive e delle fortificazioni. Tale atto ufficiale segna quasi l'atto di nascita della Cagliari contemporanea: sul sedime delle mura abbattute trova posto un sistema di viali e piazze alberate realizzati nei primi anni del Novecento. Sul fronte orientale, negli anni '30, l'Amministrazione comunale interviene con una serie di progetti che, grazie all'opera dell'architetto Ubaldo Badas, attribuiscono nuove funzioni e definiscono la forma urbana al Terrapieno, con un progetto che comprende: la realizzazione del tracciato del Viale Regina Elena e della Passeggiata pubblica ombreggiata da filari di pini, la realizzazione della Palestra comunale all'aperto sul bastione del Palazzo

Viceregio, la piantumazione del vivaio comunale e la realizzazione dell'ingresso ai Giardini Pubblici come invito a proseguire la lunga Passeggiata.

Fig. 92 – *Piano topografico della città di Cagliari e suoi Sobborghi* (prima del 1932). Disegnato dal Cavaliere Luigi Ferrero Ponsiglione. Archivio Storico del Comune di Cagliari. Nella carta, rielaborata dall'autore, sono rappresentate le fortificazioni di Cagliari nel loro assetto definitivo.
Fonte: Sardegna DigitalLibrary.

Strategie

Il sistema delle fortificazioni, stratificato nel tempo, inglobato, modificato e in parte abbattuto nei successivi interventi di espansione della città storica, è oggi difficilmente leggibile nelle sue forme e nella sua complessa evoluzione. Le successive cerchie murarie non sono percepibili unitariamente, nè esiste un camminamento continuo alla loro sommità o alla loro base che ne agevoli la visita e la comprensione. Diversi sono gli usi dei loro spazi di pertinenza, le mura sono ora lo sfondo di vari interventi architettonici successivi: alcuni degli antichi spalti dei bastioni hanno dato luogo a spazi pubblici panoramici, altri ad aree di sosta

e a spazi di pertinenza di edifici pubblici e complessi militari a fruizione limitata. Nelle rientranze generate dalla geometria dei baluardi sono stati realizzati spazi pubblici e nuovi volumi per residenze e servizi addossati al profilo delle mura e, più recentemente, impianti di risalita meccanizzata. Sul fronte occidentale, nel vuoto corrispondente alla Fossa di San Guglielmo e negli spazi sottostanti il Bastione di San Filippo, a partire dagli anni '30 del Novecento, edifici universitari e strutture sanitarie hanno definito una "cittadella scientifica". Alcuni interventi poco consapevoli dei caratteri ambientali e costruttivi del contesto storico hanno reso le fortificazioni una serie di episodi frammentati, spesso in cattivo stato di conservazione. Sul fronte orientale si delinea un sistema di giardini - Giardino sotto le mura, Giardino della scuola Mereu, Giardini dell'ex pepiniera, Giardini Pubblici - intervallati da volumi costruiti nel secolo scorso.
Al 1999 risale il Piano di sistemazione degli spazi verdi circostanti il Castello che ha evidenziato chiaramente le possibilità di un uso strategico di questo sistema urbano lineare esterno alle mura. Sulla base del Piano sono stati realizzati i progetti di riqualificazione e restauro degli ottocenteschi Giardini Pubblici (2006) e dell'ex vivaio novecentesco come Giardino sotto le Mura (2014) lungo il viale del Terrapieno. Non tutti gli interventi previsti dal Piano sono stati realizzati: i bastioni occidentali di santa Croce sono da anni oggetto di ipotesi di riqualificazione che prevedono aree a parco, a parcheggio e sistemi di risalita meccanizzata. Le strategie di valorizzazione della città fortificata e del sistema del verde con essa integrato confermano le linee del piano del 1999 per quanto attiene al completamento degli interventi. Si propone l'adozione di un nuovo approccio in linea con le Raccomandazioni UNESCO del 2011 per tutelare e valorizzare il Paesaggio storico urbano, basato sulla consapevolezza che le mura storiche sono elementi generatori della "forma urbis": già nelle carte di analisi emerge chiaramente come la forma urbana della città murata sia rilevabile soltanto dal "negativo" degli spazi aperti (Fig. 93).

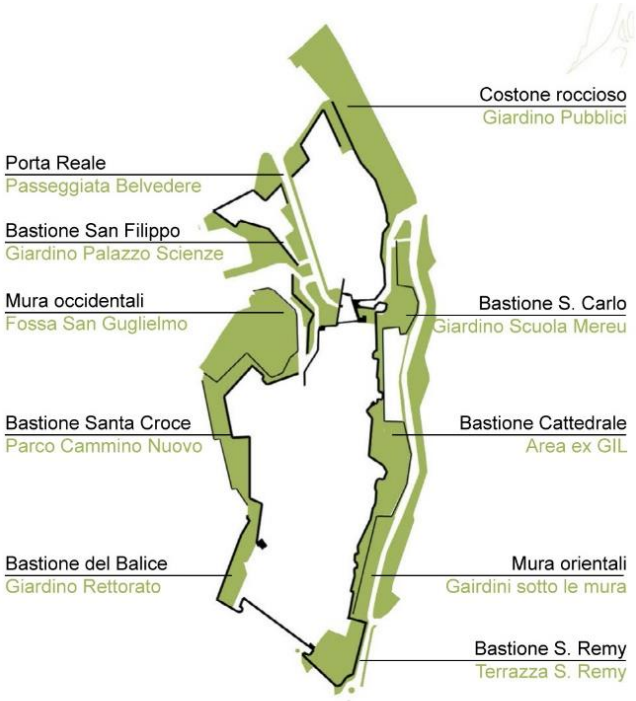


Fig. 93 – Il Parco delle mura: la carta di analisi evidenzia come il "negativo" degli spazi aperti sotto le mura permetta di leggere chiaramente la forma urbana della città fortificata.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

L’integrazione tra gli interventi di tutela del monumento e il disegno unitario del sistema degli spazi aperti per costituire un “Parco delle mura”, può essere un tema fondamentale nel disegno urbano, capace di generare spazi pubblici di elevata qualità e rafforzare la capacità collettiva di riconoscere forma e storia delle architetture storiche monumentali (Abis, Mura e Ladu, 2015a e 2015b). Evolvendo dal concetto di “percorso sotto le mura” del Piano del 1999, il Parco delle Mura riconosce la necessità di tutela dei valori architettonici, culturali, e paesaggistici delle fortificazioni, definendo ambiti di intervento più estesi e complessi che comprendono tutti quegli spazi compromessi ma ancora con forti potenzialità, il cui ridisegno per una fruizione pubblica diviene fattore determinante. La strategia proposta per il Parco delle Mura definisce linee guida e ambiti di intervento (Fig. 94) per i futuri progetti di riqualificazione che garantiscano la permanenza degli elementi significativi delle originali fortificazioni nel progetto contemporaneo.

Fig. 94 – Il Parco delle mura: nella carta sono rappresentati i sei ambiti di progettazione unitaria.
Fonte: Elaborazione dell’autore.

Ambiti di riferimento unitario per la progettazione dello spazio pubblico

5) I Giardini pubblici e la Galleria comunale
Il progetto d’ambito che dovrà tener conto anche delle linee guida relative al Progetto strategico per la città della cultura “Museo Città”, persegue la finalità di rafforzare il ruolo di cerniera e connessione dell’ambito tra il Parco delle Mura e il Parco centrale di Buoncammino - Anfiteatro attraverso il percorso pedonale che porta alla passeggiata Belvedere e alla Grande Fabbrica dell’Ex Carcere. La messa in sicurezza dei costoni rocciosi sotto l’Arsenale dovrà assicurare la piena leggibilità dei valori ambientali e del loro rapporto con “l’esplanade” verde dei Giardini. Ogni ulteriore inserimento di elementi di verde d’arredo dovrà essere attentamente valutato nella sua coerenza con l’impianto storico dei Giardini e con la presenza di alberi monumentali da mettere in valore per il loro significato identitario nel sistema del verde urbano.

6) I giardini sotto le mura e il Terrapieno
l progetto d'ambito, esteso dal Bastione di San Remy sino allo spazio di ingresso dei Giardini Pubblici, dovrà definire gli interventi di completamento basandosi su un approccio olistico di lettura e interpretazione delle fortificazioni e delle aree adiacenti: non sono più gli spazi o i percorsi "sotto" le mura ma gli spazi "delle" mura in un rapporto inscindibile tra l'elemento monumentale e gli spazi generati dalla sua stessa geometria attraverso un processo continuo di usi e funzioni, riappropriazione e risignificazione dei luoghi. Le originali visuali delle fortificazioni da e verso il Castello, la ripresa delle percorrenze e dei collegamenti originali fra bastioni e rivellini, ove ancora possibile, la conservazione del valore storico architettonico delle mura, la possibilità di fruizione pubblica di questo sistema di spazi aperti, rappresentano il dispositivo necessario a garantire, la ri-acquisizione del monumento/città al bene collettivo. Le aree verdi del Parco diventano il luogo nel quale il monumento "rocca fortificata" dialoga con lo spazio circostante e comunica il suo valore ai cittadini e ai fruitori.

7) Il Cammino Nuovo, il Bastione del Balice e di Santa Croce
Il progetto d'ambito, esteso dal Bastione del Balice al Bastione di Santa Croce passando per il Cammino Nuovo, all'interno di un più generale Accordo di programma tra Università e Comune, dovrà prevedere la riqualificazione dei giardini del Rettorato, oggi adibiti a parcheggio, e il collegamento di questi al Cammino Nuovo all'interno del complessivo intervento che prevede i parcheggi interrati e la sistemazione dello spazio sotto le mura. Da valutare le implicazioni dell'attuazione di tale programma di intervento e il contributo che esso potrà apportare al verde storico del Castello: dovrà infatti essere garantita la completa leggibilità del sistema delle fortificazioni - mura, rivellini, bastioni, torri - ed assicurata la mobilità pedonale sull'intero fronte occidentale sino alla via Porcell, in stretta continuità con la terrazza del Ghetto, e anche attraverso efficaci soluzioni per la risalita meccanizzata al Castello.

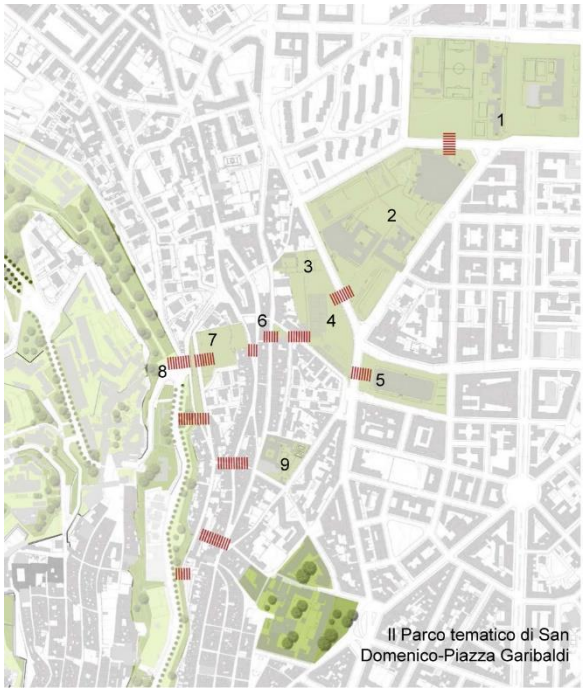
8) La Fossa di San Guglielmo
Il progetto d'ambito comprende la Fossa di San Guglielmo con l'ex Clinica Aresu e gli adiacenti istituti universitari realizzati negli anni '30 - Clinica pediatrica, Palazzo delle Scienze, Istituto di Anatomia umana, Istituti Biologici. Nel suo bordo orientale, la riqualificazione degli spazi di pertinenza degli edifici, adibiti in parte a parcheggi e in parte a verde, dovrà esaltare la leggibilità del sistema delle fortificazioni (Bastione di San Filippo) e dei costoni rocciosi derivanti dalle attività di cava nella Fossa di San Guglielmo. Elementi di rilievo del verde storico dell'ambito sono gli esemplari monumentali di Ficus ubicati nelle pertinenze degli Istituti universitari, e la vegetazione diffusa sui costoni rocciosi e sulle mura, che definisce un verde ambientale spontaneo peculiare delle fortificazioni. Il progetto d'ambito dovrà migliorare la percorribilità degli spazi della Cittadella scientifica universitaria e le connessioni con Castello e il Parco Centrale sul versante dell'Ospedale Civile.

9) La Cittadella Piemontese
Elementi fortemente caratterizzanti l'ambito da valorizzare nel progetto sono i poli di accesso alla città fortificata attraverso la Porta Reale, oramai distrutta, con i Bastioni di San Filippo e del Beato Emanuele, la porta Cristina con Piazza Arsenale e la Torre di San Pancrazio. La sistemazione del verde nel viale di percorrenza e negli spazi panoramici di sosta dovrà rendere maggiormente riconoscibile il valore storico di questi luoghi e più percepibile la forma urbana definita dal sistema delle fortificazioni. Analoga attenzione dovrà essere posta per la riconfigurazione del grande spazio di Belvedere sovrastante i Giardini Pubblici, oggi adibito a parcheggio, al fine di esaltarne la panoramicità e consentire un'ampia visione del sistema ambientale, delle fortificazioni e delle espansioni urbane sul territorio. L'eventuale dismissione del patrimonio militare della Cittadella Piemontese consentirà il recupero di ampi spazi di pertinenza e la generazione di un ulteriore accesso alla Cittadella dei Musei, per altro previsto nel progetto originario, in un continuum di spazi verdi e architetture storico-monumentali.

10) La Cittadella dei Musei
Il verde, in parte di nuovo impianto, inserito nel progetto di riqualificazione della Cittadella dei Musei, è la testimonianza di un connubio possibile tra l'edificato storico monumentale e gli elementi arborei per l'arredo e l'ombreggiamento. Il progetto d'ambito dovrà seguire lo stesso approccio nelle parti ancora non sistemate adeguatamente - giardini sul retro dell'Ex Museo Archeologico Nazionale, Piazza Arsenale e Piazza Indipendenza - e tener conto delle linee guida relative al progetto strategico per la città della cultura "Museo Città".

A3 - Il Parco Tematico di San Domenico – Piazza Garibaldi

Analisi
Al margine orientale del fuso residenziale di Villanova, si è consolidato nel tempo un vasto insieme di spazi adibiti a verde e pertinenze di istituti privati e pubblici per l'istruzione contigui alla Piazza Garibaldi verso la "città nuova" e alla Piazza San Domenico verso la città antica. Si tratta di spazi molto differenti nei caratteri e nelle funzioni - verde sportivo, cortili, aree con alberatura d'alto fusto, chiostro del Convento di San Domenico - tutti convergenti nell'identificare una polarità racchiusa tra gli edifici storici destinati all'istruzione che si apre verso San Benedetto attraverso i Giardini della storica Piazza Garibaldi e verso Villanova nel sagrato della Chiesa di San Domenico. La testata nord del quartiere di Villanova presenta una grande area privata inedificata tra via San Saturnino e Via Tristani, che offre la possibilità di realizzare una connessione ecologica tra il sistema del verde storico, definito dagli ambiti dei Giardini Pubblici e del Terrapieno, e il recente polo del verde urbano rappresentato dal Parco della Musica e da Piazza Giovanni XXIII, attraverso la riconfigurazione a verde, servizi e aree per la sosta di parti dell'ex mobilificio Cao e degli spazi prospicienti il mercato di San Benedetto.
Si individuano i principali elementi di connessione per una rete ecologica urbana (Fig. 95).



1) Piazza Giovanni XXIII
2) Parco della musica
3) Villa Vivaldi
4) Ex mobilificio Cao
5) Piazza Mercato San Benedetto
6) Piazza San Rocco
7) Area inedificata via San Saturnino e Via Tristani
8) Giardini Pubblici e Terrapieno
9) Convento San Mauro

Fig. 95 – Il Parco tematico di San Domenico e Piazza Garibaldi. La carta di analisi evidenzia il parco tematico nel quartiere di Villanova, i principali elementi verdi messi a sistema (grandi vuoti, piazze, spazi di pertinenza di complessi storici) per la definizione di una rete ecologica urbana.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Strategie

L'insieme degli spazi verdi individuato consente di definire un progetto strategico per il Parco Tematico di San Domenico e Piazza Garibaldi e un programma strategico per rafforzare la connessione ecologica centro storico - città consolidata. Il Parco Tematico San Domenico e Piazza Garibaldi si appoggia soprattutto ad una modalità di gestione coordinata e cooperativa degli spazi per lo sport ed il tempo libero, che garantisca una fruizione più allargata al quartiere ed estesa oltre gli orari strettamente legati all'attività scolastica. In un tessuto urbano denso e popolato, non dotato di adeguati spazi ed attrezzature collettive alla scala del quartiere, questo nuovo parco può rappresentare una non convenzionale dotazione "standard", peraltro molto efficace come piccolo polmone verde e come presidio del quartiere. Ugualmente significativo è il programma strategico per la realizzazione di una connessione ecologica tra il verde storico e il verde urbano, che lavora sulla riqualificazione dei grandi vuoti precedentemente individuati, e dei numerosi giardini delle ville e dei complessi monastici minori presenti nel quartiere. Nei progetti di riqualificazione urbanistica di tali aree è indispensabile individuare le cessioni per il verde pubblico e gli spazi, anche privati, aperti alla fruizione pubblica, in modo da definire un percorso che partendo dall'ambito Gardini Pubblici - Terrapieno, si riallacci alla grande piazza del Mercato di San Benedetto da riqualificare, e sul lato nord al grande Parco della Musica. Nel macroambito del Parco si individuano due ambiti di progettazione unitaria (Fig. 96).

Fig. 96 – Il Parco tematico di San Domenico e Piazza Garibaldi: nella carta sono rappresentati i due ambiti di progettazione unitaria.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Ambiti di riferimento unitario per la progettazione dello spazio pubblico

11) I giardini di piazza Garibaldi e Scuola Riva
L'ambito comprende i giardini della storica Piazza Garibaldi caratterizzati dai grandi alberi di Ficus, l'imponente complesso delle scuole elementari Alberto Riva, edificato tra il 1912 e il 1930 e ricostruito dopo i bombardamenti. Sul fronte dell'edificio vi è una terrazza che lo collega alla Piazza sottostante tramite alcune gradinate. Sul retro dell'edificio è presente un ampio spazio pertinenziale fortemente allungato e utilizzato impropriamente. Il progetto d'ambito deve assicurare una maggiore porosità tra gli spazi al piano terra dell'edificio scolastico, la Piazza e gli spazi retrostanti, per ridefinire l'assetto spaziale ed agevolare la fruizione allargata ai cittadini.

12) I giardini di San Domenico, Sacro Cuore e Missioni
Il progetto d'ambito individua questo insieme di pertinenze private come un'importante polarità e risorsa per un uso collettivo del verde attrezzato per il quartiere, con modalità di gestione integrata. Il sistema dei cortili interni si riconnette agli spazi pubblici esterni che ne devono garantire un più sicuro e corretto accesso - sagrato della Chiesa di san Domenico, Piazza San Domenico - attraverso la regolamentazione del traffico e delle aree di sosta. Ugualmente importante è l'accessibilità pedonale garantita dai numerosi percorsi trasversali delle scalette del quartiere di Villanova.

A4 – I Viali storici, le piazza alberate e gli alberi monumentali

Analisi
Il verde storico cagliaritano è configurato come sistema dai grandi viali alberati che ne riconnettono le diverse parti e segnano in modo chiaro e percepibile il "paesaggio urbano storico" secondo l'accezione della Raccomandazione Unesco del 2011. Nella seconda metà dell'Ottocento i viali alberati prendono il posto delle mura demolite (Fig. 97): il Largo Carlo Felice, dove vengono piantumati due filari di Jacaranda; il viale Regina Margherita che prosegue nel viale Regina Elena con la sistemazione della strada e successivamente del Terrapieno, dove trovano posto i grandi pini e le palme. I primi due viali costituiscono elementi di margine del tessuto edificato della Marina, mentre il viale Regina Elena e il Terrapieno, sino ai Giardini Pubblici, rappresentano una fascia verde di transizione tra la rocca fortificata di Castello e Villanova. Il sistema dei viali enfatizza il percorso di crinale completandosi nella sistemazione del Viale Buoncammino, ombreggiato dagli alberi di pino, che caratterizzano anche il viale Sant'Ignazio, importante asse che delimita la valle di Palabanda. Il sistema dei viali storici si completa nei primi anni del Novecento con l'impianto dei Ficus Retusa nel viale Merello, che costituisce il margine tra centro storico e la nuova città giardino, e nei viali Trieste e Trento, che assicurano la connessione verso la città industriale e l'hinterland sulla direttrice nord-ovest.
Questi stessi alberi d'alto fusto con grande chioma – Ficus Retusa, Ficus Magnoloides, Palme di diversa specie – vengono ampiamente utilizzati anche nelle piazze cittadine - Piazza del Carmine, Piazza Matteotti, Piazza Costituzione, Piazza Darsena - e in molteplici spazi per garantire la percorrenza e la sosta ombreggiata. Alcuni di questi esemplari di Ficus Magnoloides sono classificati come alberi monumentali e tutelati come beni paesaggistici.

Strategie
L'impianto dei viali storici delinea una «prima cintura verde di Cagliari, la green belt ante litteram, che segna il passaggio dalla città storica consolidata a quella moderna» (Colavitti e Usai, 2007), in coerenza con i modelli urbanistici maggiormente utilizzati dalle grandi città europee per segnare il passaggio, attraverso i boulevard, dalla città antica a quella moderna.

Il progetto strategico per il macroambito *viali storici, piazze alberate e alberi monumentali* ha l'obiettivo di conservare tale connotazione di cintura verde consolidatasi nel tempo e di non alterare il carattere storico e identitario dei viali e delle piazze che hanno rappresentato i primi spazi pubblici ombreggiati di cui si è dotata la città. Per tale ragione è necessario lavorare sulla percorribilità pedonale di questi assi, oggi in parte compromessa dall'interferenza delle radici, sul disegno delle aiuole e dei marciapiedi, considerando la possibilità di procedere a eventuali diradamenti e interventi botanici che consentano di eliminare tali criticità. Per garantire un migliore utilizzo dei viali quali spazi pubblici di qualità dovranno essere adottate misure di moderazione del traffico e di regolamentazione della sosta, soprattutto laddove questa comprometta la leggibilità dello spazio e l'elemento naturale. Il complessivo ridisegno dei viali, della sezione della carreggiata e dei marciapiedi, dovrà essere coerente con la possibilità di accogliere attività ricreative e di ristorazione, evitando di assegnare spazi di risulta inadeguati.
Nel macroambito potranno essere individuati ambiti di riferimento per la progettazione dei sottoservizi, del verde e delle pavimentazioni, coerenti con i requisiti di unitarietà dell'approccio progettuale. In particolare, gli *Ambiti di riferimento unitario per la progettazione dello spazio pubblico* sono: il Largo Carlo Felice assieme alla Piazza Yenne; la via Roma con la Piazza Matteotti e la Piazza Amendola; il Viale Regina Elena e la Piazza Costituzione – Martiri; il Viale Trieste e la Piazza del Carmine.

Fig. 97 – I viali storici, le piazze alberate e gli alberi monumentali: nella carta di analisi sono rappresentati i viali storici di Cagliari e le principali piazze alberate.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

PRATICHE INNOVATIVE DI RIGENERAZIONE URBANA

8.4 Il riuso temporaneo e le forme di gestione collaborativa per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico

Nel corso dell'ultimo decennio la rigenerazione urbana si è arricchita di nuovi strumenti e pratiche che si configurano come diretta conseguenza di fenomeni in atto, tra cui la crisi finanziaria che ha sospeso, se non archiviato, importanti progetti di trasformazione urbana programmati o addirittura avviati, assieme alla difficoltà manifestata dagli enti locali nel garantire livelli di welfare adeguati alle esigenze della società che nella contemporanea appaiono sempre più diversificate e mutevoli. Il tutto in una generale condizione di carenza di risorse pubbliche che non appare più contingente ma strutturale e di lunga durata.
Tale situazione ha costituito il campo privilegiato per la sperimentazione di nuove pratiche di rigenerazione urbana, fra cui il riuso temporaneo dei beni in disuso o sottoutilizzati, specie se di proprietà pubblica, pare affermarsi con sempre maggiore convinzione dimostrando, nelle sue diverse forme e ambiti di applicazione, le opportunità che queste operazioni possono offrire così come le esternalità positive che sono in grado di generare nel più ampio contesto urbano.
Le amministrazioni possono dare disponibilità di immobili pubblici a cittadini, associazioni e rappresentanti del mondo del terzo settore, interessati ad attivare nuovi "cicli di vita" nell'arco di ore (eventi, feste), giorni (esposizioni, gallerie d'arte, case-ostello), mesi (un ciclo abitativo per studentati) o addirittura anni (un ciclo lavorativo legato a start up, associazioni, studi di professionisti e creativi). Ciò può avvenire attraverso diverse fattispecie contrattuali quali l'affitto, la concessione pubblica e il comodato d'uso, calmierato o gratuito.
Negli ultimi tempi diversi comuni italiani hanno promosso forme di riuso temporaneo, anche all'interno di più complessi progetti di rigenerazione urbana, e regolamentato la gestione collaborativa dei beni comuni urbani tra il soggetto pubblico e la cittadinanza attiva attraverso l'avvio di iniziative di interesse collettivo in ambito sociale, culturale e non solo. Il prototipo del Regolamento ideato da Labsus rappresenta un importante punto di riferimento per le città che, in base alle specificità locali, contribuiscono ad arricchirlo di contenuti.
Da questo punto di vista, il Comune di Cagliari non ha ancora sperimentato il riuso temporaneo come ordinaria pratica di rigenerazione urbana, e dunque neanche regolamentato. Eppure, sono diversi gli spazi pubblici inutilizzati, spesso di interesse culturale, localizzati in aree strategiche della città; altrettanti sono i fenomeni di occupazione abusiva di immobili dismessi e in stato di abbandono da parte di famiglie, studenti e altre componenti sociali che potrebbero costituire un campo privilegiato di sperimentazione.
Si pensi all'ex presidio della Scuola Media Statale "Giuseppe Manno" in via Lamarmora, nel quartiere fortificato di Castello, "occupato" dal 2014 da un gruppo di studenti come forma di protesta contro i tagli alla scuola, i ritardi nella manutenzione degli edifici scolastici e l'insufficiente offerta di alloggi per studenti universitari fuori sede. Si tratta di uno dei casi più emblematici di occupazione del patrimonio pubblico in città, da anni al centro di un dibattito che coinvolge i movimenti studenteschi, la politica e la società civile, richiamando a ragionare sulla giustificabilità dei principi e degli obiettivi alla base di queste azioni spontanee.
La ricerca eseguita su questi temi permette di sostenere che il riuso temporaneo del patrimonio immobiliare pubblico, regolamentato attraverso avvisi pubblici per la manifestazione di interesse e la successiva stipula di "Patti di collaborazione" tra il Comune e la cittadinanza attiva, potrebbe contribuire a:

- **combattere i fenomeni di occupazione abusiva**, privilegiando invece forme di riuso che, sebbene promosse dal basso, rispettino i principi e i doveri alla base di un rapporto di collaborazione, garantendo fruibilità a un vaso pubblico;
- **incrementare l'utilizzo di spazi sottoutilizzati** o comunque vissuti soltanto in occasione di particolari manifestazioni ed eventi, in prospettiva di trasformarli in un presidio permanente per la cittadinanza;
- **accompagnare il processo decisionale in merito al futuro di beni dismessi o in stato di abbandono**, con l'obiettivo di riattivarli e renderli accessibili, anche solo per brevi periodi, in attesa dello sviluppo di progetti definitivi di conversione.

Le esperienze più virtuose in Italia rappresentano un modello di riferimento per la città di Cagliari e i suoi cittadini, chiamati a gestire un consistente numero di beni di proprietà pubblica, spesso di valenza storica e culturale, oggi in disuso o in stato di abbandono. Tali beni devono essere salvaguardati e valorizzati attraverso proposte innovative di riuso in linea con le esigenze della contemporaneità, affinché tornino a svolgere la funzione di "beni comuni urbani" fruibili dalla collettività.

8.4.1 Un Regolamento per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani nella città di Cagliari

Come si è avuto modo di approfondire nei precedenti campitoli, il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani" (Labsus, 2017) ideato da Labsus sta diventato un punto di riferimento per molte amministrazioni locali in Italia. Tuttavia, esso non è ancora approdato a Cagliari e più in generale nella Regione Sardegna.
Un'iniziativa simile è stata presa dalla città di Cagliari nel 2015 quando, con Delibera del Consiglio Comunale N.30 / 2015 del 3/giugno/2015, è stato adottato il "Regolamento sulla concessione in comodato d'uso gratuito di locali comunali ad associazioni senza scopo di lucro"[393].
L'obiettivo era quello di agevolare le attività del volontariato e delle libere associazioni e valorizzare il patrimonio immobiliare di proprietà comunale, non destinato ad uso abitativo e inutilizzato, assicurandone la migliore fruibilità da parte dei cittadini (art. 1),
Sebbene in linea con i più recenti avanzamenti disciplinari in materia, questa iniziativa non è stata sufficientemente implementata e diffusa, così come dimostra la scarsa applicazione del Regolamento in questi anni. Inoltre, un confronto con i contenuti del prototipo del Regolamento ideato da Labsus consente di mettere in luce alcune differenze e valutare la possibilità di migliorare il documento redatto dall'amministrazione locale, a partire dalla definizione dello stesso oggetto di discussione. Infatti, se il Comune di Cagliari si concentra sulla possibilità di affidare in comodato d'uso gratuito determinati spazi di sua proprietà, il prototipo Labsus affronta il tema della cura, della rigenerazione e della gestione dei "beni comuni", urbani e rurali, intesi come «i beni, materiali e immateriali, pubblici e privati, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della

[393] Il Regolamento è scaricabile al seguente link:
https://cagliaripubblica.files.wordpress.com/2015/06/prot_45_2015.pdf
Ulteriori approfondimenti al sito:
https://osservatoriobenicomunisardegna.wordpress.com/2017/02/21/comune-di-cagliari-regolamento-sulla-concessione-in-comodato-duso-gratuito-di-locali-comunali-ad-associazioni-senza-scopo-di-lucro/

comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva» (art. 2, a). Il Comune può destinare agli interventi di cura e rigenerazione anche gli immobili confiscati alla criminalità organizzata ad esso assegnati. È chiaro che l'ambito di riferimento risulta più esteso, così come le forme di intervento ammesse. Non si tratta soltanto di provvedere alla pulizia e alla manutenzione ordinaria di un bene concesso in comodato d'uso ma di poter avviare interventi per favorire la conservazione, la manutenzione, il recupero, la rigenerazione e la fruizione collettiva dei beni comuni. Inoltre, i principali interlocutori del prototipo ideato da Labsus non sono soltanto le associazioni senza scopo di lucro[394] ma i "cittadini attivi", ovvero «tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento» (art 2, c).

Una delle principali cause della mancata applicazione del Regolamento adottato dal Consiglio Comunale pare essere l'assenza di un elenco di beni disponibili a cui avrebbero dovuto fare riferimento i cittadini desiderosi di esprimere manifestazione di interesse[395].

Infatti, la Delibera del 2015 affidava alla giunta comunale il compito di individuare e pubblicare con cadenza annuale i locali di proprietà del Comune, non utilizzati e non strumentali all'esercizio delle sue funzioni istituzionali, da concedere in comodato per fini di pubblico interesse (art. 3). La scelta di subordinare la concessione a una ricognizione da parte della giunta dei locali disponibili probabilmente ha costituito un limite per la sperimentazione di nuove pratiche di riuso. A questo proposito il Regolamento a firma di Labsus prevede che la collaborazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, possa essere avviata per iniziativa dei cittadini oltre che su sollecitazione dell'amministrazione comunale (art. 1), garantendo quindi un maggiore coinvolgimento della popolazione nel perseguire obiettivi di interesse comune. Ma ancora, nell'ottica di far diventare la gestione collaborativa una pratica ordinaria di rigenerazione urbana, Labsus ritiene fondamentale individuare un'unità organizzativa responsabile del procedimento (l'Ufficio per l'amministrazione condivisa) anche per semplificare la relazione con i cittadini (art. 6). L'istituzione di un organismo responsabile appare necessaria soprattutto in ragione della complessità dei contenuti dei "Patti di collaborazione complessi", inerenti «spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione

[394] «I destinatari della concessione in comodato d'uso gratuito dei locali comunali di cui al presente regolamento sono le associazioni culturali, sportive, ricreative, di volontariato, per la tutela della natura e dell'ambiente, per la valorizzazione del patrimonio artistico e storico che, costituite nel territorio cittadino, non hanno scopo di lucro, non perseguono attività economiche a titolo principale, non sono associazioni di categoria e non presentano cause ostative alla contrattazione con la pubblica amministrazione, ex art. 38 D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. (art. 4, 1)».

[395] Qualora fosse stato definito, non risulta sia mai stato pubblicato.

continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 8)[396]. In effetti, l'"Ufficio per l'amministrazione condivisa" dovrebbe coordinare anche situazioni più complesse, come la gestione degli interventi su beni sottoposti a vincolo di tutela o di patrimoni in proprietà di altri enti e istituzioni pubbliche, che richiede di estendere la platea degli attori istituzionali, fra cui le Soprintendenze competenti.
I patti di collaborazione qui proposti, similmente al Regolamento adottato dalla città di Cagliari, prevedono l'uso dell'immobile a titolo gratuito e con permanente vincolo di destinazione. Ad ogni modo, appare importante sottolineare che il prototipo nazionale contempla anche la possibilità, per il Comune, di disporre esenzioni ed agevolazioni, in materia di entrate e tributi, a favore delle formazioni sociali che svolgono attività nell'ambito dei patti di collaborazione (art. 11).
Sono tutte osservazioni importanti che consentono di valutare la possibilità di introdurre a Cagliari e in Sardegna il Regolamento elaborato da Labsus e ormai adottato da centinaia di amministrazioni locali in Italia. Favorire il riuso del patrimonio costruito in abbandono attraverso iniziative promosse dal basso consente da un lato di rispondere all'istanza sempre più incalzante di recupero della città esistente, dall'altra di coinvolgere la cittadinanza nel perseguimento di un obiettivo comune, offrendo al contempo l'opportunità di valorizzare il capitale umano e di rafforzare il senso di appartenenza delle comunità.
All'interno di questo quadro, l'attenta regia dell'amministrazione locale si conferma fondamentale. L'istituzione di Patti di collaborazione che stabiliscono gli interventi ammissibili per la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni, chiarendo principi, obiettivi e doveri delle parti, potrebbe contribuire a regolamentare talune situazioni di uso improprio, se non di occupazione abusiva, di beni appartenenti alla mano pubblica, spesso di valore storico – culturale, e a consentire la sperimentazione di queste innovative pratiche di riuso anche per un consistente patrimonio dal futuro incerto.

8.4.2 L'occupazione della Scuola Media Statale "Giuseppe Manno". Quali soluzioni?

L'ex presidio della Scuola Media Statale "Giuseppe Manno" in via Lamarmora sorge sui rimaneggiamenti del monastero della Purissima Concezione, costruito nella seconda metà del '500 a ridosso delle mura di cinta del quartiere storico di Castello (bastione della Purissima) e costituisce, assieme alla Chiesa della Purissima[397] uno dei complessi religiosi più rappresentativi della città (Fig. 98).
A seguito della confisca dei beni ecclesiastici nella seconda metà dell'800, l'area del monastero fu adibita ad istituto scolastico, funzione che mantenne sino al 2008.

[396] Il prototipo del Regolamento ideato dal Labsis nel 2017 prevede due tipi di Patti di collaborazione, ordinari e complessi. Possono essere oggetto di patti di collaborazione ordinari gli interventi di «pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative» (art. 7).
[397] Nel 2011 la Soprintendenza Beni Architettonici, Paesaggio e Patrimonio Storico, Artistico ed Etnoantropologico per le province di Cagliari e Oristano ha dichiarato la Chiesa della Purissima un bene di interesse culturale storico artistico ai sensi dell'art. 10 comma 1 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Il bene è dunque soggetto a tutte le disposizioni di tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

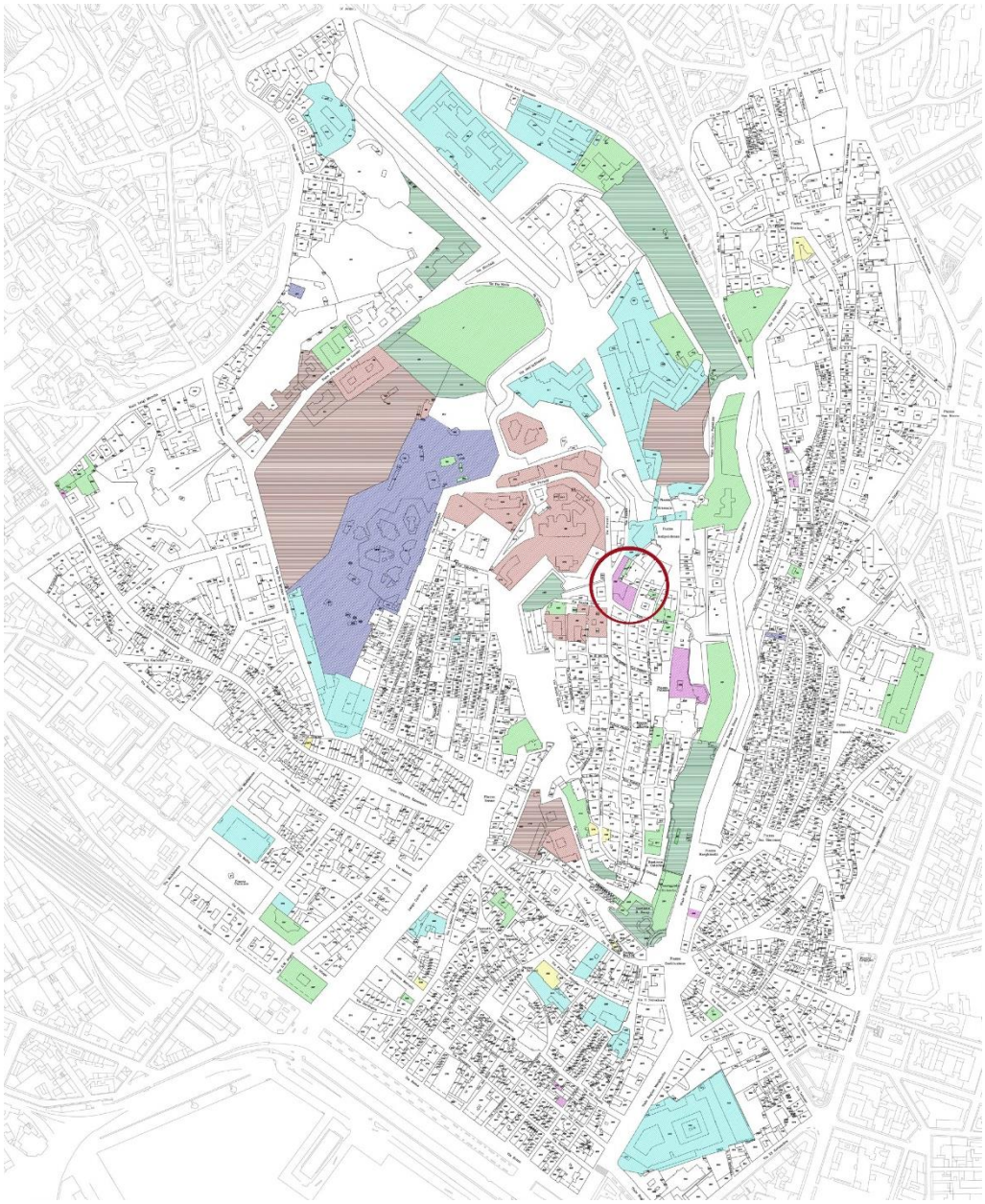


Fig. 98 – In rosso è indicata l'ex Scuola Manno, nel quartiere di Castello. Lo stabile è di proprietà dell'amministrazione provinciale di Cagliari.
Fonte: Allegati PPCS Cagliari, 2015. Tavola Eg 008 "Proprietà pubbliche".
Link: https://www.comune.cagliari.it/portale/resources/cms/documents/Eg008.pdf

Nonostante al momento della dismissione lo stabile si trovasse in buono stato di conservazione, a distanza di anni dalla chiusura della Scuola non venne definita una nuova destinazione d'uso in tempi brevi, così come è accaduto per tanti altri beni pubblici nella città, ancora oggi in attesa di essere reintrodotti nelle dinamiche di sviluppo urbano.
Proprio questa condizione di abbandono ha consentito che il 12 dicembre del 2014, giornata dello sciopero generale di Cgil e Uil contro la legge di Stabilità e il Jobs act che ha visto manifestare numerosi cortei a Cagliari e in tutta Italia, un gruppo di 350

studenti delle scuole medie e superiori occupasse lo stabile in via Lamarmora, gettando le basi per la costruzione dello **"Studentato occupato Sa Domu"** (Aru, 2018). L'operazione si è configurata sin da subito come una forma di protesta contro gli ingenti tagli alle risorse destinate all'istruzione e i diversi problemi emersi nella gestione del sistema scolastico e universitario. In particolare, si contestavano sia la scarsa manutenzione degli edifici scolastici, molti dei quali fatiscenti, sia la carenza di alloggi per gli studenti universitari fuori sede, assieme ai numerosi provvedimenti di sfratto per morosità e occupazione abusiva[398]. È proprio nell'appello al "diritto alla città", e più precisamente al diritto di usufruire di una casa dove abitare, che si sostanzia l'occupazione di "Sa Domu", più vicina ai casi di occupazione e/o autogestione dei centri sociali che non a quelle di squatting.
Infatti, il gruppo di abitanti condivide l'utilizzo degli spazi dello stabile ma anche un preciso ideale politico radicato nei movimenti di sinistra radicale, nelle battaglie per l'autonomia, l'antimilitarismo e l'antifascismo, nelle forme di opposizione verso il sistema neoliberista (Aru, 2018).
In questi anni il gruppo di studenti ha organizzato diverse iniziative, libere e gratuite, in un quartiere da tempo al centro di un complesso dibattito pubblico che vede coinvolti residenti, associazioni e commercianti per protestare contro l'assenza di servizi di base e di efficaci sistemi di accessibilità che ne consentano una migliore relazione con il resto della città. Castello ancora oggi è considerato da molti un quartiere isolato, difficilmente accessibile e vivibile, quasi una periferia al centro dell'area urbana cagliaritana[399].
Lo studentato ha condiviso con i residenti la denuncia di abbandono del quartiere da parte delle istituzioni e ha cercato di rispondere a questa istanza organizzando una serie di eventi e attività di vario genere[400] fra cui corsi di sperimentazione musicale e teatrale, proiezioni cinematografiche, dibattiti su diverse tematiche pubbliche, cercando di coinvolgere una popolazione sempre più vasta. Gli spazi interni dell'ex Scuola Manno sono stati adibiti a biblioteca, sale studio, ma anche cucine. Sa Domu ha così accolto e continua ad accogliere studenti, artisti di strada, artisti teatrali e la cittadinanza interessata a prendere parte alle iniziative.
In definitiva, quella che sembrava essere un'occupazione temporanea si è trasformata in un'appropriazione quasi stabile del bene: dal 2014 Sa Domu è diventato un vero **presidio studentesco autogestito e autofinanziato,** con una organizzazione interna ben strutturata, orizzontale e partecipata (Aru, 2018).

---

[398] Nello stesso periodo a Cagliari si è verificato un altro caso di occupazione di un ex complesso scolastico nel quartiere di S. Elia per combattere contro il disagio generato dagli sgomberi eseguiti dall'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) nei riguardi dei morosi e degli occupanti abusivi. Nel 2015 5 donne dell'associazione di quartiere "Sant'Elia Viva" hanno occupato l'ex Scuola Gianni Roddari, dismessa dal 2008, per protestare non soltanto contro le procedure di sfratto ma anche contro l'amministrazione comunale, responsabile di non aver ancora assegnato una sede all'associazione e poco attenta alle reali esigenze manifestate dai residenti (Aru, 2018).

[399] Non a caso, in base ai dai dell'"Atlante demografico della città di Cagliari – 2016", il quartiere vede calare progressivamente il numero di abitanti, passando da 1.640 residenti nel 2002 a una popolazione di 1.410 residenti nel 2016 (Comune di Cagliari, 2016). Da anni si denuncia la carenza di servizi e la condizione di isolamento dal resto della città dovuta all'inefficienza dei sistemi di collegamento verticale, spesso inutilizzabili. Ne consegue che la mobilità per i residenti, specie per quelli più anziani, è ormai fortemente limitata.

[400] Si fa riferimento all'intervista rilasciata da Nicolino e Elio, dello studentato occupato di Sa Domu, il 5 maggio 2015 per Radio X.
Link: http://www.radiox.it/programmi/extralive/conoscenza/studentato-occupato-sa-domu-legale-legittimo/

Il discorso a questo punto deve essere affrontato anche dal punto di vista giuridico, e richiama a valutare se queste forme di occupazione debbano essere giudicate illegali. Se da una parte c'è chi ritiene che non possano essere giustificate, proponendo lo sgombero dei locali e lo slaccio delle utenze[401], dall'altro gli studenti direttamente interessati difendono la loro azione appellandosi al principio della "legittimità".
Delusi da una classe politica che negli anni si è dimostrata sempre più lontana dai cittadini e incapace di ascoltare e dare risposta alle loro esigenze, ritengono sia difficile analizzare questi fenomeni urbani sul piano della legalità, affermando che la situazione di disagio in cui versano molte persone sole e famiglie spesso "costringe" a compiere azioni che seppur per il Codice italiano siano illegali, risultano necessarie per la stessa vita delle persone, e quindi, "legittime"[402].
Volendo prescindere dalla condivisione dell'utilizzo del bene e dai risvolti giuridici conseguenti, nell'ambito di questa tesi si ritiene doveroso porre l'attenzione sul fatto che a distanza di 4 anni il Comune non ha ancora trovato una formula per regolamentare la fruizione e l'utilizzo dell'ex Scuola Manno, sia nell'ipotesi di accettare l'attuale gruppo di occupazione, sia nella possibilità di sviluppare soluzioni alternative compatibili con le caratteristiche architettoniche dell'edificio e complessivamente sostenibili con le esigenze del quartiere e con le norme di garanzia per l'abitabilità e l'uso collettivo a fini sociali.
In effetti, oltre ai dubbi circa l'effettiva salvaguardia di un bene di importante valore storico e identitario per la città, che chiaramente sorgono spontanei in assenza di un programma di riutilizzo stabilito a monte tra i soggetti istituzionali responsabili[403], bisognerebbe iniziare a valutare se questo tipo di occupazione abbia una utilità sociale e se generi reali benefici per la collettività.
In base all'analisi delle esperienze virtuose nel territorio nazionale, si intende sostenere che l'iniziativa spontanea dei cittadini debba essere certamente incoraggiata, ma accompagnata da una attenta regia pubblica che garantisca il rispetto di principi e regole chiare. Infatti, l'Ex Scuola Manno, così come altri beni occupati, deve essere considerata un importante presidio culturale e sociale da restituire alla comunità.
A questo proposito, a fronte dell'eventuale scelta di destinare gli spazi all'attività di cittadini, studenti, associazioni e del terzo settore, il Comune dovrebbe innanzitutto stabilire gli usi e le funzioni compatibili con i caratteri architettonici (previo nullaosta della Soprintendenza) pubblicare un avviso per manifestazioni di interesse, selezionare la migliore proposta e stipulare un "Patto di collaborazione" con gli aggiudicatari. In questo modo il riuso del bene verrebbe legittimato dall'amministrazione e dalla cittadinanza tutta.

---

[401] Alcuni esponenti politici hanno denunciato la situazione in consiglio comunale richiedendo lo sgombero dello stabile e il distacco delle utenze. Il 5 maggio 2015, in occasione dello sciopero del mondo della scuola contro il disegno di Legge "La Buona scuola" di Renzi, proclamato dai cinque sindacati più rappresentativi (Flc-Cgil, Cis e Uil Scuola, Snals, Gilda e Cobas) a Cagliari, il gruppo di studenti di Sa Domu ha manifestato contro questa mozione di fronte alla sede del Municipio.
[402] Per ulteriori approfondimenti si rimanda all'intervista rilasciata per Radio X da Nicolino e Elio, dello studentato occupato di Sa Domu, il 5 maggio 2015.
Link: http://www.radiox.it/programmi/extralive/conoscenza/studentato-occupato-sa-domu-legale-legittimo/
[403] Si ritiene necessario chiarire le responsabilità di conservazione (soprattutto se si tratta di beni catalogati), di verifica della staticità e sicurezza dell'immobile, di manutenzione ordinaria e di gestione dei servizi.

Ma ancora, volendo riprendere il discorso sulle politiche per migliorare l'offerta degli alloggi studenteschi, è chiaro che anche questo stabile, per la sua vicinanza alla Scuola di Architettura in Castello (Fig. 99) e al vicino polo economico, giuridico e politico in Viale Fra Ignazio, potrebbe essere preso in considerazione per realizzare uno studentato e per sperimentare nuove forme dell'abitare collettivo, per altro in linea con gli obiettivi del PON Metro che vede nell'*Housing first* la principale formula per affrontare il problema della povertà e dell'emarginazione sociale.

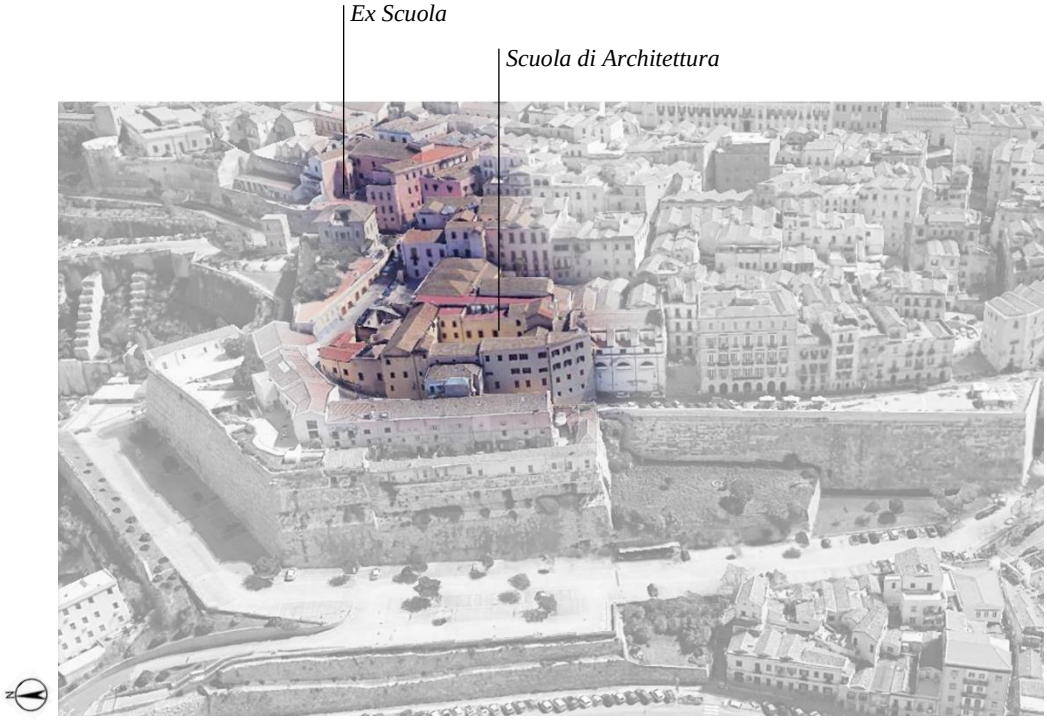


Fig. 99 – Lo stabile dell'ex Scuola Manno, a ridosso della cinta muraria del quartiere di Castello, nei pressi del complesso che ospita la Scuola di Architettura.
Fonte: Elaborazione dell'autore.

Conclusioni e prospettive future di ricerca

Il lavoro di ricerca condotto durante il corso di dottorato ha voluto fornire linee guida per rigenerare il paesaggio urbano storico, con particolare attenzione alla componente del patrimonio costruito.
Per sviluppare questo tema, per altro di estrema attualità considerato che la rigenerazione urbana rappresenta un obiettivo primario dell'urbanistica da qui ai prossimi decenni, la tesi ha analizzato alcune questioni al centro del dibattito nazionale e internazionale.
In particolare, da tempo si riflette sulla necessità di aggiornare le **politiche di tutela** e il paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo per chiarire quali oggetti, testimoni di un lontano o recente passato, debbano essere considerati degni di salvaguardia, e quali approcci adottare per la loro conservazione e rigenerazione affinché continuino ad essere una risorsa culturale ed economica per le comunità.
Al contempo, si discute sulla necessità di definire **politiche urbane** integrate, capaci di affrontare la questione urbana in tutta la sua complessità, e sull'importanza di aggiornare il sistema di pianificazione e i suoi **strumenti**, in Italia giudicati ancora troppo rigidi per governare i processi di rigenerazione urbana che oramai investono non soltanto i siti industriali dismessi ma l'intero palinsesto-città. Infine, la crisi economica degli ultimi anni ha richiesto di sperimentare nuove **pratiche** di recupero, riuso e gestione del patrimonio costruito storico anche attraverso la collaborazione tra amministrazioni locali, cittadini, associazioni e terzo settore.
La ricerca ha affrontato ciascuna delle questioni appena esposte adottando la Raccomandazione UNESCO del 2011 sul Paesaggio Urbano Storico (in seguito Raccomandazione) come costante punto di riferimento.
Infatti, nel proporre un approccio paesaggistico, e quindi olistico e multidisciplinare, per il riconoscimento e la gestione delle aree urbane storiche, essa richiama i diversi Paesi ad aggiornare i rispettivi ***Regulatory Systems, Financial tools, Knowledge and planning tools*** e ***Community engagement tools***.

Procedendo con ordine, il confronto tra l'Italia e l'Inghilterra in merito alle politiche di tutela, conservazione e rigenerazione del paesaggio urbano storico, con particolare riferimento al patrimonio costruito, ha messo in luce le principali differenze e, soprattutto, le buone pratiche rinvenibili nei due contesti (si vedano i paragrafi 3.8 e 5.9). Il quadro conoscitivo così definito mi ha permesso di formulare alcuni suggerimenti per guidare il processo di aggiornamento del paradigma della conservazione urbana nel nostro Paese e per promuovere la rigenerazione urbana come pratica ordinaria di pianificazione e governo della città e del territorio.

POLITICHE DI TUTELA, CONSERVAZIONE E VALORIZZAZIONE

L'articolazione della ricerca ha analizzato l'evoluzione delle **politiche di tutela** e valorizzazione nei due contesti (***Regulatory Systems***), facendo chiaro riferimento ai campi di indagine suggeriti dalla ricercatrice Loes Veldpaus (si veda il paragrafo 1.2), ossia alla definizione dell'oggetto patrimoniale (WHAT), al riconoscimento dei valori ad esso attribuiti (WHY) e ai metodi e agli approcci per garantirne la conservazione (HOW), esaminati sulla base dei principi espressi dai recenti documenti internazionali che raccomandano di interpretare e disciplinare le aree urbane storiche come il risultato di un processo di stratificazione di segni e significati ancora in corso che va oltre il tradizionale concetto di centro storico, per considerare il più ampio contesto urbano e la sua dimensione geografica e territoriale.
Dal punto di vista dell'oggetto patrimoniale (WHAT and WHY), sia l'Italia che l'Inghilterra hanno riconosciuto come patrimonio della Nazione importanti

componenti costitutive del Paesaggio urbano storico in ragione dei valori in esse sedimentati e ritenuti degni di salvaguardia.
A parte alcune differenze relative ai criteri stabiliti per la designazione dei beni culturali immobili in Italia e dei *listed building* in Inghilterra, specialmente in considerazione del soggetto proprietario (pubblico, privato) e dell'età del manufatto, nei due contesti sono previste misure di tutela anche per le architetture a noi contemporanee, sebbene sulla base di una attenta selezione.
Per quanto riguarda le aree urbane storiche, in entrambi i Paesi esse sono state riconosciute come componenti dell'*heritage asset* sin dagli anni '60. La definizione di questa categoria di patrimonio è evoluta nel tempo grazie all'attribuzione dell'interesse storico, architettonico, culturale e, in molti casi, economico, non soltanto ai nuclei antichi ma anche ai siti di archeologia industriale e alle formazioni urbane successive alla seconda metà dell'Ottocento, tendendo a identificare l'intera città esistente come palinsesto, ossia come diretta testimonianza di ciascuna epoca.
In effetti, anche se in Inghilterra le *Conservation Area* designano determinati ambiti urbani da preservare e valorizzare per lo speciale interesse storico o architettonico, bisogna riconoscere che da tempo l'*historic environment* è stato individuato come la dimensione privilegiata di indagine e azione delle politiche di conservazione e rigenerazione urbana.
Al contempo, in Italia la consapevolezza dei valori di cui è depositaria la città esistente, ha consentito un progressivo passaggio dal concetto di "centro storico" a quello di "città storica" e "territorio storico".
Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (DLgs. 42/2004) annovera "i centri ed i nuclei storici" tra i beni paesaggistici in quanto sintesi compiuta degli elementi geografici e naturali e dell'azione antropica, secondo un'interpretazione molto vicina a quella proposta dall'UNESCO. La scelta di riconoscere, conservare e valorizzare le aree urbane storiche secondo il *landscape approach* si configura come un importante traguardo culturale che consente di leggere e disciplinare il territorio in maniera integrata, andando oltre la pratica della zonizzazione.
Questo principio ha trovato una prima applicazione nella città di Cagliari, dove l'opportunità di collaborare con il gruppo di ricerca del DICAAR sul progetto "Procedure e modelli per la valorizzazione integrata del patrimonio insediativo storico. Linee guida per l'applicazione della Raccomandazione UNESCO sul paesaggio storico urbano", mi ha permesso di sperimentare una nuova lettura del centro storico, all'interno di una più ampia dimensione paesaggistica (si veda il Capitolo VIII, paragrafo 8.1).
Sebbene incentrata prevalentemente sulla rocca fortificata di Castello, nel corso del suo svolgimento la ricerca ha progressivamente assunto come ambito di indagine una dimensione più ampia, estendendosi ai quartieri storici sottostanti di Marina, Stampace e Villanova, interessando anche alcune parti di città ad essi adiacenti. In particolare, nel corso dei miei studi ho individuato il sistema di edifici, spazi aperti, aree verdi e percorsi, di proprietà pubblica o uso pubblico, definito con l'espressione "Città Pubblica", come una componente significativa del paesaggio urbano storico di Cagliari, sia in termini dimensionali che per i valori storici, culturali, identitari, economici ed ecologici in esso sedimentati. La Città Pubblica è stata assunta come elemento strategico di connessione tra città antica e città nuova, tra elementi antropici e naturali, oltre che come straordinaria risorsa per favorire lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione urbana.
Ad ogni modo, è importante sottolineare che l'analisi sulle politiche di tutela nei due Paesi mi ha portata a sostenere che, nonostante le recenti acquisizioni disciplinari,

l'Italia e l'Inghilterra sono chiamate a estendere il campo semantico del patrimonio costruito storico e il sistema di valori ad esso attribuito.
Infatti, nell'immediato futuro diverrà fondamentale riconoscere e salvaguardare il costruito esistente anche per il suo "valore ecologico", tra i più importanti che la società contemporanea dovrà introdurre nell'epoca della sostenibilità. Chiaramente, l'attribuzione di questo valore comporterà l'estensione del grande fondo del patrimonio costruito storico e la definizione di nuove metodologie di intervento atte a preservare l'interesse del bene. Tale passaggio costituisce uno dei principali presupposti per aggiornare il paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo e per inscrivere gli obiettivi di questa disciplina all'interno di una più complessa strategia di sviluppo urbano sostenibile.
Maggiori differenze tra i due Paesi sono emerse in riferimento ai metodi di intervento e agli approcci adottati per garantire la conservazione e la rigenerazione del patrimonio costruito storico (HOW). Se l'Inghilterra da tempo predilige una linea d'azione "pragmatica", l'Italia continua a contraddistinguersi sulla scena internazionale per assumere una posizione tendenzialmente "conservativa".
Tuttavia, come discusso nel capitolo introduttivo di questa tesi, la nuova frontiera del paesaggio urbano storico raccomanda di leggere le aree urbane storiche come realtà dinamiche e in continua evoluzione, all'interno delle quali garantire un equilibrio tra le istanze di conservazione e sviluppo e, per estensione, tra antico e nuovo, affinché le future generazioni possano arricchire di nuovi valori e attributi il palinsesto-città.
Evolvendo dal principio della conservazione integrata, maturato in ambito europeo nel corso degli anni '70, la Raccomandazione propone un "approccio paesaggistico" (*landscape approach*), e dunque olistico e multidisciplinare, per la tutela, la conservazione e la valorizzazione delle aree urbane storiche.
Assumere la dimensione paesaggistica come chiave di lettura della città esistente dovrebbe aiutare a disciplinare gli interventi di modifica del patrimonio costruito, e quindi a risolvere il rapporto con la preesistenza. Inoltre, secondo questo approccio, la conservazione urbana può essere intesa come un mezzo per gestire i cambiamenti che investono la città contemporanea e per perseguire gli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile.
Da questo punto di vista, è importate sottolineare che da alcuni anni l'Inghilterra ha assunto il paradigma della sostenibilità come principio guida per la valutazione dei progetti, seppur questa scelta stia generando preoccupazioni in quanto considerata una minaccia per la salvaguardia dei valori di integrità e autenticità della fabbrica storica. Infatti, secondo il *National Planning Policy Framework* (NPPF), la "conservazione sostenibile" potrebbe consentire alterazioni e modifiche sostanziali di beni di interesse storico o architettonico (*listed building*) in virtù dei benefici di natura sociale, economica e ambientale generati per la collettività.
Sempre in riferimento ai metodi di intervento sul costruito esistente, è emersa una certa attenzione, soprattutto a partire dagli anni '90, per promuovere, guidare e supportare la realizzazione di progetti architettonici e urbani di qualità, giudicati strategici per avviare la fase di *Urban Renaissance* delle città in declino.
Da tempo l'agenzia *English Heritage* (EH), oggi *Historic England* (HE), deputata alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio in Inghilterra, è impegnata a pubblicare costantemente, per il tramite del Governo, linee guida rivolte alle amministrazioni locali, ai tecnici e ai progettisti coinvolti nell'opera di conservazione e valorizzazione dell'*historic environment*.

Attraverso i più recenti rapporti, l'ente diffonde i principi della *Constructive conservation* e dell'*urban design* di qualità, fornendo un'ampia rassegna delle migliori soluzioni proposte sul territorio nazionale per risolvere il rapporto tra antico e nuovo, promuovendo anche l'architettura contemporanea nei contesti storici.
Questa modalità di operare distingue nettamente l'attività dell'agenzia rispetto a quella portata avanti dalle Soprintendenze in Italia.
Ad ogni modo, è emerso che l'"approccio pragmatico" alla conservazione e rigenerazione del patrimonio costruito storico in Inghilterra ha trovato fondamento nella stessa natura del *Conservation-Planning System*, ossia in un sistema di pianificazione che, a differenza di quello italiano, non vincola gli interventi alle prescrizioni esecutive. Esso permette di agire liberamente nel rispetto di alcune semplici prescrizioni di zoning, consentendo alti gradi di discrezionalità alle amministrazioni locali nella valutazione delle proposte di intervento, e quindi maggiore flessibilità nella gestione delle trasformazioni urbane. Ogni progetto costituisce un caso a sé, la cui fattibilità dipende dalla capacità di conservare e valorizzare il carattere e il significato del patrimonio e di rispondere alla particolare domanda di contesto.
Se da un lato questo sistema, che privilegia la fase di negoziazione tra il soggetto pubblico e quello privato, concede maggiore libertà alla fase di studio e interpretazione del costruito storico, stimolando la creatività del progettista, dall'altro non si può negare che l'assenza di regole certe può condurre ad avallare proposte non del tutto coerenti con gli obiettivi di salvaguardia dell'autenticità della fabbrica storica.
La flessibilità e la discrezionalità costituiscono ancora oggi gli elementi che più differenziano il sistema di pianificazione anglosassone dalla normativa urbanistica italiana, di tipo continentale, e, di conseguenza, la disciplina della conservazione urbana nei due contesti.
Consapevole di non poter riproporre il medesimo sistema in Italia, ritengo che il nostro Paese potrebbe fare propri gli aspetti più efficaci di cui si è iniziato a discutere nel presente lavoro di ricerca per aggiornare i principi della conservazione urbana. In particolare, l'Italia dovrebbe valutare la possibilità di:

- adottare il *landscape approach* non solo per il riconoscimento del patrimonio costruito storico ma anche per la sua gestione, introducendo il principio della sostenibilità ambientale, economica e sociale nella valutazione degli interventi e favorendo l'interpretazione dei caratteri dell'ambiente storico in chiave contemporanea, in linea con il principio della città-palinsesto;
- aggiornare il sistema di norme che regolano gli interventi sul costruito al fine di lasciare maggiore libertà di definizione degli interventi alla fase progettuale;
- assumere un atteggiamento di fiducia nei confronti della cultura progettuale delle nuove generazioni e incoraggiante nei confronti della sperimentazione di soluzioni architettoniche contemporanee, anche diffondendo documenti di indirizzo per aiutare progettisti e pubbliche amministrazioni a risolvere in maniera efficace il rapporto tra conservazione-rigenerazione, ricordando sempre che le aree urbane storiche sono realtà dinamiche in continua evoluzione.

Dunque, nei capitoli introduttivi (I, II e III) è stato messo in luce come i recenti avanzamenti disciplinari hanno consentito da un lato di estendere il campo semantico del patrimonio costruito storico (WHAT and WHY) e di maturare il concetto di paesaggio urbano storico, tendente a riconoscere la città esistente come palinsesto,

dall'altro di sviluppare una nuova idea di conservazione (HOW) che, nel proporsi più complessi obiettivi, è diventata un mezzo per gestire i cambiamenti all'interno di una generale strategia di sviluppo sostenibile, estendendo il campo delle "categorie di intervento" sino a comprendere le operazioni di riqualificazione e di rigenerazione di interi ambiti urbani.

POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA

A questo proposito, la tesi ha ritenuto opportuno impostare un confronto tra l'Italia e l'Inghilterra in merito alle **politiche di rigenerazione urbana** (***Financial tools***), prestando particolare attenzione alla presenza o meno di documenti strategici e agende politiche per la rigenerazione urbana e lo sviluppo sostenibile, alla natura strutturale o emergenziale delle iniziative pubbliche e delle risorse finanziate per la loro attuazione, al livello di "integrazione" raggiunto sia nei programmi per la rigenerazione urbana che nella struttura amministrativa del governo centrale (si vedano i capitoli IV e V).

Come anticipato, la rigenerazione urbana è obiettivo primario dell'urbanistica da qui ai prossimi decenni. Tuttavia, affinché possa affermarsi con maggiore efficacia, essa dovrebbe essere assunta come obiettivo strategico nelle agende politiche di governo in quanto fondamentale per affermare un modello di città sostenibile, che cresce al suo interno recuperando le parti dismesse e gli spazi in stato di abbandono, limitando così il consumo di suolo, prerogativa dinanzi alla quale non ci si può sottrarre.

Se in Gran Bretagna le prime politiche di rigenerazione urbana sono state introdotte già sul finire degli anni '60 per contrastare gli effetti della grave crisi economica mondiale nelle *inner city* e nelle regioni ad economia prevalentemente industriale, che si trovarono a ripensare modelli di sviluppo e di produzione consolidati, in Italia il passaggio dalle iniziative di riqualificazione urbana a quelle più complesse di rigenerazione fisica, economica e sociale delle aree urbane degradate è avvenuto nel corso degli anni '90, anche grazie alla diffusione dei principi della politica comunitaria in materia urbana.

Ad ogni modo, in Inghilterra la rigenerazione urbana ha sempre costituito parte integrante e caratterizzante delle agende politiche dei diversi governi. Questo ha consentito una certa continuità nella promozione dei programmi per la rinascita delle realtà in declino e nello stanziamento dei finanziamenti necessari per la loro realizzazione. Alle misure per la riqualificazione fisica degli ambienti urbani sono state associate iniziative per lo sviluppo economico, sociale e culturale della popolazione, in un'ottica di "rinascita" globale delle inner city.

L'azione integrata del governo centrale sulle aree urbane è stata possibile anche grazie all'istituzione di organismi deputati a promuovere e gestire il processo di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile.

In Italia, invece, la rigenerazione urbana non si è ancora affermata come pratica ordinaria di pianificazione e governo di città e territori, non solo a causa della difficoltà nel redigere documenti di indirizzo e strategie nazionali di lungo periodo ma anche per via della natura settoriale ed emergenziale che ancora oggi caratterizza la composizione di taluni programmi e per il grado di frammentarietà della struttura amministrativa di livello centrale e locale.

Come evidenziato nel paragrafo 5.9, il nostro Paese dovrebbe adottare una chiara strategia nazionale di lungo termine per promuovere lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione urbana, comprensiva di un articolato quadro di iniziative e finanziamenti al fine di garantire una certa continuità nell'avvio dei programmi e nello stanziamento delle risorse pubbliche dedicate. Inoltre, dovrebbe riorganizzare la struttura amministrativa a livello centrale, individuando o istituendo un soggetto permanente responsabile di una governance unitaria delle politiche urbane, e adottare

modalità di lavoro intersettoriali all'interno delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli di governo. Si tratta di presupposti fondamentali per promuovere iniziative di rigenerazione urbana integrate capaci di affrontare in maniera comprensiva ed efficace le sfide imposte dalla contemporaneità, così come suggerito anche dall'UE, attore chiave in materia di politiche urbane.
Nelle future programmazioni l'Italia dovrebbe considerare il palinsesto urbano come denominatore comune delle diverse politiche pubbliche "settoriali", come luogo di sintesi e integrazione delle misure per lo sviluppo sociale ed economico e di quelle per il miglioramento dei contesti urbani e la salvaguardia dell'ambiente.
In questo senso, nel capitolo conclusivo della tesi, dedicato all'applicazione dei risultati della ricerca nella città di Cagliari, ho sviluppato proposte per il riuso di un consistente patrimonio immobiliare pubblico dismesso o in fase di dismissione, appartenente al Demanio, all'Università e ad altri enti e organismi pubblici.
Gli scenari futuri sono stati sviluppati tenendo conto delle caratteristiche architettoniche e localizzative dei beni e delle precise domande di contesto, intendendo questo asset disponibile come un'opportunità per perseguire gli obiettivi di politiche di natura sociale, culturale, economica e ambientale.
Come discusso nel paragrafo 8.2, il patrimonio immobiliare pubblico in disuso è stato inteso come una significativa opportunità per rispondere al "bisogno" dell'abitare sociale e alla richiesta di alloggi studenteschi nel "parco urbano storico-culturale e della conoscenza", sperimentando soluzioni innovative in una dimensione integrata.
Al contempo, la presenza di aree verdi e spazi aperti in abbandono ha costituito la base per sviluppare un progetto di rete ecologica urbana capace di garantire un continuum di verde che si dirama dal nucleo antico al più vasto territorio.
Le dinamiche urbane che caratterizzano il contesto cagliaritano hanno rivelato l'importanza di definire un programma di riuso dei beni pubblici (edifici e aree) nel nucleo antico in maniera sistemica, all'interno di un più complesso piano di rigenerazione e sviluppo del paesaggio urbano storico in chiave culturale e ambientale.

SISTEMA DI PIANIFICAZIONE. PIANI E STRUMENTI STRATEGICI

Considerato che la rigenerazione urbana rappresenta un obiettivo primario dell'urbanistica da qui ai prossimi decenni, nel Capitolo VI la ricerca ha dedicato ampio spazio al dibattito sull'aggiornamento del **sistema di pianificazione** e dei suoi **strumenti (*Knowledge and planning tools*)**, da tempo in corso in Italia.
Negli ultimi trent'anni l'attenzione è stata rivolta principalmente a chiarire quale forma debba assumere il piano urbanistico e quali debbano essere i suoi contenuti per rispondere alle istanze di trasformazione della città esistente e, al contempo, per garantire la coerenza tra gli obiettivi dei singoli progetti e quelli della strategia di sviluppo definita dall'amministrazione locale per il proprio territorio, evitando il ricorso agli "strumenti speciali" e deregolativi, oltre che alle richieste di variante. per renderli maggiormente
Il discorso è strettamente legato alla necessità di disciplinare gli interventi sul patrimonio costruito storico in maniera tale da favorirne una conservazione integrata capace di accompagnare il naturale processo di rinnovamento delle aree urbane.
In effetti, nella prima fase della ricerca è emerso come l'aggiornamento del sistema di norme che regolano gli interventi sul costruito esistente, espresse nel piano urbanistico, sia ancora oggi fondamentale per ripensare il paradigma della conservazione urbana nel XXI secolo e, quindi, per risolvere il rapporto tra istanze di conservazione e rigenerazione, in un'ottica di città-palinsesto.

Da questo punto di vista, importanti suggerimenti sono stati rinvenuti sia dal sistema di pianificazione anglosassone, più flessibile e caratterizzato da alti gradi di discrezionalità rispetto a quello continentale, sia dagli approcci proposti dal *National Planning Policy Framework* per l'Inghilterra, che afferma:

«(...) design policies should avoid unnecessary prescription or detail and should **concentrate on guiding the overall scale, density, massing, height, landscape, layout, materials and access of new development** in relation to neighbouring buildings and the local area more generally. **Planning policies and decisions should not attempt to impose architectural styles** or particular tastes and they should not stifle innovation, originality or initiative through unsubstantiated requirements to conform to certain development forms or styles. It is, however, proper to seek to promote or reinforce local distinctiveness» (NPPF, 2012, point 59,60).

Dunque, una profonda revisione del piano appare prioritaria non solo per definire modalità di intervento sul patrimonio costruito che rispondano ai principi della conservazione integrata, ma anche per favorire i processi di trasformazione e rigenerazione delle aree urbane nel rispetto di una chiara visione di sviluppo futuro del territorio.
Gli studi condotti hanno messo in evidenza che il processo di aggiornamento della pianificazione urbanistica, in corso da tempo a livello regionale, non potrà incidere efficacemente sulla gestione del territorio italiano se non accompagnato da una legge di principi per il governo del territorio a livello nazionale.
In effetti, ci sono questioni che travalicano la dimensione locale e territoriale.
Fra queste, il consumo di suolo, i cambiamenti climatici, la perequazione urbanistica e le politiche abitative sono al centro del dibattito.
Per quanto riguarda nello specifico lo strumento di piano, il modello proposto dall'INU nel 1995, successivamente aggiornato, implementato e riproposto in diverse regioni italiane, costituisce ancora oggi una valida alternativa al piano tradizionale introdotto dalla LUN.
Ad ogni modo, sebbene siano stati raggiunti importanti risultati, il dibattito sull'aggiornamento della forma, dei contenuti e della strumentazione tecnica del "Nuovo Piano per l'urbanistica della trasformazione" è in costante evoluzione e richiama a sempre nuove sperimentazioni.
A tal proposito, ho esposto diverse considerazioni a sostegno della tesi secondo cui il Nuovo Piano dovrebbe riconoscere la specificità della componente pubblica di edifici, spazi aperti e aree verdi in quanto in molte realtà urbane questa costituisce una parte significativa della città esistente, non soltanto in termini dimensionali ma anche per i valori di cui è diretta testimonianza. Inoltre, i frequenti fenomeni di dismissione e abbandono che investono gran parte di questo patrimonio, rendono tale asset una straordinaria risorsa da valorizzare per conseguire gli obiettivi di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile.
Più precisamente, in questa tesi si ritiene che la Città Pubblica, da intendersi come una rete di beni dell'ambiente naturale e costruito che innerva la città dal nucleo antico al più vasto territorio, possa divenire estremamente funzionale al perseguimento di una qualità diffusa della forma urbana, di un'efficiente organizzazione dei servizi e di una capillare presenza di verde e naturalità per costruire una città più equa, capace di contrastare la dicotomia tra centro e periferia.
Sono diverse le amministrazioni locali in Italia ad aver riconosciuto la specificità di questa componente elaborando "Strumenti strategici per rigenerare la città pubblica" nella fattispecie di Carte, Masterplan, Progetti strategici. Alcuni di questi sono

propedeutici alla definizione del piano urbanistico, altri ne integrano i contenuti teorici e operativi fornendo un contributo di conoscenza e progettualità.
I risultati di questa attività di ricerca hanno trovato una prima applicazione nella città di Cagliari.
Infatti, l'opportunità di prendere parte al gruppo di ricerca costituito nel DICAAR per adeguare il Piano Particolareggiato del Centro storico di Cagliari (PPCS) al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), mi ha consentito di collaborare alla definizione di "Progetti Strategici per lo spazio pubblico", in chiave ambientale e culturale (per il Verde storico e per la Città della cultura), confluiti all'interno del PPCS.
Come discusso nel paragrafo 8.3, essi forniscono linee guida per i progetti di valorizzazione degli "ambiti di progettazione unitaria", ossia significative porzioni del centro storico caratterizzate dalla presenza di edifici, spazi aperti e aree verdi, di proprietà o di uso pubblico che, a seguito delle stratificazioni di usi e funzioni avvenute nel lungo periodo, appaiono come un insieme diversificato e frammentato.
I Progetti Strategici intendono rigenerazione queste componenti della città storica attraverso un complessivo ridisegno delle morfologie e delle connessioni urbane in grado di dare nuovo significato ai luoghi esaltandone i caratteri distintivi.
Gli ambiti di progettazione unitaria costruiscono una griglia all'interno della quale programmare azioni coordinate di intervento da attuarsi mediante futuri progetti urbani.
L'introduzione di questo elaborato, assente nei precedenti piani per la città antica, rappresenta un elemento di innovazione nel dibattito disciplinare concernente la revisione dello strumento di pianificazione generale.
Accanto ai Progetti Strategici, la conoscenza acquisita su precise categorie di beni di proprietà pubblica, ha consentito la definizione di un "Atlante della città pubblica", ossia una raccolta delle schede contenenti li principali informazioni relative a ciascun immobile (edifici e aree). L'Atlante può essere inteso come il punto di partenza per la costruzione di una "Carta della Città Pubblica", con relativo Sistema Informativo Territoriale, sul modello di quella redatta per la Città di Roma.
Come discusso nel paragrafo 6.6, tale censimento si configura come un importante strumento conoscitivo e di condivisione della conoscenza, programmatico e partecipativo. Esso consente di pianificare e programmare i singoli interventi di valorizzazione dei beni patrimoniali e le più complesse operazioni di rigenerazione urbana, all'interno di una chiara visione di sviluppo sostenibile della città.
Per questo si ritiene che la "Carta della Città Pubblica" debba divenire, nell'immediato futuro, un documento costitutivo del Nuovo Piano.

PRATICHE INNOVATIVE DI RIGENERAZIONE URBANA

Passando dagli strumenti alle **pratiche** (***Community engagement tools***), nel Capitolo VII la ricerca ha approfondito le modalità che si stanno affermando in Italia, ma soprattutto in ambito internazionale, per promuovere il riuso temporaneo del patrimonio costruito attraverso nuove forme di gestione collaborativa tra le pubbliche amministrazioni e la cittadinanza attiva.
Il tema è di estrema attualità, soprattutto alla luce della grave crisi economica degli ultimi anni che ha determinato una forte contrazione delle risorse pubbliche e degli investimenti privati, compromettendo così la realizzazione di numerose operazioni di rigenerazione urbana alle diverse scale.
Questa condizione ha portato a riconoscere nella società civile un attore protagonista del processo di conservazione e rigenerazione del patrimonio costruito storico, per altro in linea con i contenuti della Raccomandazione che invita a adottare strumenti partecipativi nel processo di governo del territorio per rafforzare l'identità locale e

rendere la popolazione protagonista e responsabile nell'azione di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio.
Gli studi condotti consentono di affermare che il riuso temporaneo degli "spazi vuoti", specialmente di quelli di proprietà pubblica, attraverso forme di collaborazione tra istituzioni e cittadini, può rivelarsi una efficace pratica di intervento sulla città in quanto capace di:

- offrire l'opportunità alla componente più attiva della popolazione di sviluppare idee e progetti innovativi di interesse culturale e sociale;
- restituire alla fruizione delle comunità locali i beni comuni urbani in disuso;
- rallentare il processo di deterioramento che investe gli spazi abbandonati;
- aumentare il valore economico del patrimonio interessato dagli interventi;
- diminuire i costi di gestione per gli enti pubblici;
- aiutare i decisori politici e i progettisti a definire scenari sostenibili per i beni grazie alla possibilità di "testare" preventivamente funzioni e usi compatibili.

Nonostante le opportunità qui illustrate, queste pratiche stentano ad affermarsi nel nostro Paese, dove non si è ancora arrivati a introdurre una chiara regolamentazione e una procedura codificata per il riuso temporaneo a livello nazionale.
Tuttavia, a livello locale si manifesta un certo fermento culturale.
Sono diverse le città italiane che hanno scelto di adottare il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" ideato da Labsus, apportando alcune modifiche e integrazioni.
Inoltre, il "Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono", elaborato dall'associazione Temporiuso.net, potrebbe rappresentare un ulteriore strumento di supporto per la promozione e l'avvio di nuove esperienze sul territorio nazionale.
Nel capitolo conclusivo della tesi ho valutato la possibilità di introdurre nella città di Cagliari queste innovative pratiche a partire dall'introduzione di provvedimenti già adottati da altre amministrazioni locali in Italia per promuovere e regolamentare il riuso e la gestione temporanea dei beni comuni urbani in disuso attraverso la stipula di "Patti di collaborazione" con la cittadinanza.
In particolare, ho evidenziato alcuni contenuti assenti nel "Regolamento sulla concessione in comodato d'uso gratuito di locali comunali ad associazioni senza scopo di lucro", adottato dalla municipalità nel 2015, che consentirebbero di avviare nuovi cicli di vita all'interno di edifici e aree di proprietà pubblica grazie all'iniziativa di associazioni, gruppi di cittadini e organizzazioni del terzo settore.
L'attenta osservazione dei fenomeni urbani in atto mi ha portato a sostenere che la promozione di queste forme di riuso da parte del Comune contribuirebbe a:

- combattere i fenomeni di occupazione abusiva;
- favorire modalità di riappropriazione dei beni vincolate da principi e doveri alla base di un rapporto di collaborazione che garantisca non solo il rispetto dei valori del manufatto ma anche la fruibilità a un vasto pubblico;
- incrementare l'utilizzo di spazi sottoutilizzati;
- accompagnare il processo decisionale sul futuro del patrimonio immobiliare dismesso, riattivandolo temporaneamente nell'attesa di sviluppare progetti definitivi di conversione.

Tuttavia, bisogna sottolineare che affinché il riuso temporaneo diventi anche nel nostro Paese una politica pubblica e una ordinaria pratica di rigenerazione urbana,

sarà necessario introdurre il concetto della "temporalità" nelle previsioni di piano e, dunque, le pratiche di riuso temporaneo negli strumenti urbanistici vigenti.
Infatti, la predeterminazione delle destinazioni d'uso, tipica dei piani urbanistici attuativi, è emersa come uno dei principali ostacoli all'avvio di queste iniziative.
A tal proposito, il dibattito disciplinare propone di considerare la possibilità di ammettere, fino al momento dell'approvazione di un progetto di trasformazione definitivo, usi transitori con destinazioni anche diverse, sia degli edifici che degli spazi aperti, indicando le categorie di intervento ammissibili e compatibili con gli usi temporanei degli spazi.
Dunque, ancora una volta l'Italia è chiamata ad affrontare alcuni problemi di natura strutturale del sistema di pianificazione e dello strumento di piano per governare in maniera efficace il processo di rigenerazione e sviluppo della città esistente.
In effetti, la revisione del piano urbanistico appare il tema predominate, ricorrente in tutte le questioni esaminate nel corso della ricerca dottorale per fornire linee guida per rigenerare il paesaggio urbano.
Tale considerazione introduce la riflessione sulle possibili prospettive di sviluppo della ricerca qui esposta.

Sebbene questa tesi abbia proposto la definizione di "Strumenti strategici per rigenerare la città pubblica" come elaborati costitutivi del Nuovo Piano, nella fattispecie di Carte, Masterplan e Progetti Strategici, alla luce dei risultati raggiunti ritengo necessario approfondire l'argomento anche sotto altri punti di vista.
Tra gli sviluppi futuri dell'attività di ricerca, che si incentra sulla ancora irrisolta questione della forma e dei contenuti del Piano urbanistico, ritengo importante dedicare maggiore attenzione a comprendere quali debbano essere i livelli di prescrittività dello strumento per consentire di interpretare i caratteri dell'ambiente storico in chiave contemporanea e favorire il naturale processo di rinnovamento della città palinsesto, per garantire la coerenza dei singoli progetti di trasformazione con le previsioni di pianificazione e sviluppo delineate per l'intera città e, infine, per non ostacolare l'avvio di iniziative di riuso temporaneo di beni comuni urbani promosse dal basso.

Di seguito si riporta una sintesi dell'intero lavoro di ricerca (Fig. 100).
La slide è stata presentata dal Coordinatore del Corso di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura, il Prof. Roberto Deidda, in occasione della seconda Conferenza della ricerca del DICCAR, svoltasi il 19 dicembre 2018 presso l'Aula Magna "Gaetano Cima", Via Corte d'Appello, Cagliari.

Fig. 100 – Sintesi esplicativa dell'intero lavoro di ricerca.
Fonte: Elaborazione dell'autore

Bibliografia

Abis E. e Ladu M. (2015a). Il paesaggio della città pubblica. Il patrimonio immobiliare e il sistema del verde nella città storica. In Abis E., a cura di, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari*. Roma: Gangemi, pp. 266-299.

Abis E. e Ladu M. (2015b). Guidelines for Recovering and Enhancing the Historic and Contemporary Landscape of Public Places. In *Cultural heritage. Possibilities for spatial and economic development. Proceedings*. Zagabria: University of Zagreb, Faculty of Architecture, pp. 250-255.

Abis E., Mura P. e Ladu M. (2015a). Il Parco urbano storico e il Museo Città. Progetti strategici e linee guida per il verde storico, le fortificazioni, la città della cultura. In Abis E., a cura di, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari*. Roma: Gangemi, pp. 300-341.

Abis E., Mura P. e Ladu M. (2015b). A Park of the Walls for the Renaissance of Cagliari. *Agribusiness Paesaggio & Ambiente on line*, Vol. XVIII (2): 136-143.

Aru. S. (2018). 'Essere Nel Giusto': Orizzonti Di Lotta E Pratiche Di Commoning In Due Esperienze Di Occupazione A Cagliari. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 17(2): 427-453.

Abriani A. (1985). *Restauro architettonico e recupero edilizio*. Torino: CELID.

Ahlfeldt G.M., Holman N. and Wendland N. (2012). *An assessment of the effects of. conservation areas on value*. London: English Heritage.

Alberti F., Scamporrino M., Rizzo A. (2016). Promuovere l'azione tattica. La temporalità nella pratica urbanistica. In Talia M., a cura di, *Un nuovo ciclo di pianificazione tra tattica e strategia*. Roma-Milano: Planum Publisher, pp. 281-286.

Allulli M. (2010). *Le politiche urbane in Italia tra adattamento e frammentazione*. Roma: CITTALIA – Fondazione ANCI Ricerche.

Allulli M. (2016). *Il Patto di Amsterdam: l'Agenda urbana europea a una svolta?* Urban@it Background Papers. http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/1_BP_Alulli_M.pdf

ANCSA (1960). *Carta di Gubbio.*

ANCSA (1990). *Nuova Carta di Gubbio*.

ANCSA (2012). *Il Premio Gubbio.*

ANCSA (2015). *Premio Gubbio 2015.*

Angi B. (2016). *Amnistia per l'esistente: Strategie architettoniche adattive per la riqualificazione dell'ambiente costruito*. Siracusa: LetteraVentidue Edizioni.

Angiuli A. (2015). La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento. *Aedon. Rivista di arti e diritto online*.

Ardielli M. (2013). *Masterplan: nè piano nè progetto*. Inu Edizioni, collana "Parole chiave", n.7.

Aristone O. e Palazzo A. L. (2000). *Città storiche. Interventi per il riuso*. Milano: Il Sole 24 ore.

Artizzu F. et al, a cura di (1985). *Cagliari Quartieri storici. Marina*. Cagliari: Silvana editoriale.

Astengo G. (1958). Assisi: salvaguardia e rinascita. *Urbanistica*, 24-25: 10-132.

Astengo G. (1966). voce "Urbanistica", Enciclopedia universale dell'arte, Istituto per la collaborazione culturale. vol. XIV, Venezia-Roma, pp. 541-641

Attoe W. e Logan D. (1989). *American urban architecture: catalysts in the design of cities.* Berkeley: University of California Press.

Baiardi L. (2010). *Evoluzione del processo edilizio e sviluppo del territorio: dinamiche e strumenti della Pubblica Amministrazione a sostegno dell'evoluzione del territorio e del processo edilizio per competere nell'Unione Europea*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Bailey C. (2006). Newcastle-Gateshead: rigenerazione urbana e valori culturali. *Economia della Cultura*, 4: 581-588.

Bandarin, F., and R. V. Oers (2012). *The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Bandarin F. (2015). Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano. In Albrecht B. e Magrin A., a cura di, *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)*. Rimini: Guaraldi, pp. 32-41.

Bintley M. (1993). Evolution of Urban Development Corporation. In Berry J., McGreal S. e Deddis B., a cura di, *Urban Regeneration: Property Investment and Development.* London: Spon, pp. 254-272

Byrne D. (1999). Tyne and Wear UDC – turning the uses inside out: active deindustrialisation and its consequences. In Imrie R. e Huw T., a cura di, *British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations*. London: Sage, pp. 128-145.

Blečić I. e Cecchini A. (2016). *Verso una pianificazione antifragile: come pensare al futuro senza prevederlo*. Milano: Franco Angeli.

Bonamico S. (1986). *Recupero edilizio rinnovo urbano*. Roma: Gangemi.

Bonfiglioli S. e Mareggi M., a cura di (1997). Il tempo e la città fra natura e storia: atlante di progetti sui tempi della città. *Urbanistica-Quaderni*, collana dell'INU, Supp. al n. 107, anno III.
Bonfiglioli S. (2001). Comprendere la città del presente e rinnovare il progetto urbano in un'ottica time oriented sono ambizioni dell'urbanistica dei tempi. Il tempo e la città fra natura e storia: atlante di progetti sui tempi della città. *Territorio*, 18: 133-136.
Boriani M. (2007). Alle origini della questione dei centri storici. Le soppressioni delle Corporazioni religiose tra assolutismo illuminato e riformismo borghese. In Giambruno M., a cura di, *Per una storia del restauro urbano. Piani, strumenti e progetti per i Centri storici*. Novara: De Agostini, Città Studi Edizioni, pp. XXI-XL.
Bronzini F. Imbesi P.N. e Bedini M.A. (2014). *La misura del piano. Valutazione comparata dei piani urbanistici*. Vol 1. Roma: Gangemi editore.
BSP (2013). *Carta dello spazio pubblico*. II Biennale Spazio Pubblico 16 – 18 maggio 2013.
Caboni A. (1900). *Cenni storici delle istituzioni di previdenza, beneficenza, istruzione e di educazione nella provincia di Cagliari*. Cagliari: Dessi.
Camocini B. (2016). *Adapting Reuse. Strategie di conversione d'uso degli interni e di rinnovamento urbano*. Milano: Franco Angeli.
Campagna M. (2004). *Le tecnologie dell'informazione spaziale per il governo del territorio*. Milano: Franco Angeli.
Campagnoli G. (2014). *Riusiamo l'Italia. Da spazi vuoti a start-up culturali e sociali*. Milano: Il Sole 24 ore.
Campos Venuti G. (1987). *La terza generazione dell'urbanistica*. Milano: Franco Angeli.
Campos Venuti G. (1991). *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani a cura di F. Oliva*. Milano: Etas libri.
Campos Venuti G. e Oliva F., a cura di (1993). *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*. 1942-1992. Roma: Laterza.
Cantaluppi G., Inti I. e Persichino M. (2015). *Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*. Milano: Altra economia
Cappuccitti A. (2008). *Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale*. In http://www.inu.it/wp-content/uploads/astengo/download/corsi/Corso_Piani_Strutturali_maggio2008/Cappuccitti.pdf
Cappuccitti A. e Piroddi E. (2004). Morfogenesi dello spazio urbano: profili di una ricerca. *Urbanistica*, 123: 42 - 53.
Carley M. (1995). The bigger-picture: organizing for sustainable urban regeneration. *Town* and *Country Planning*, 64(9): 236– 239.
Carughi U. (2012). *Maledetti vincoli. La tutela dell'architettura contemporanea*. Prima Parte. Torino: Umberto Alemanni & C.
Carughi U. (2017). Architettura del '900 a rischio/1: le modifiche al Codice dei beni culturali e le sue ricadute. In *ilgiornaledellarchitettura.com*
Ce - Commissione Europea (1994). *Comunicazione agli Stati membri per un'iniziativa comunitaria concernente le zone urbane (Urban)*. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n. C 180/2 del 1/07/1994
Ce - Commissione Europea (2000). *Comunicazione della Commissione agli Stati membri concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (URBAN II)*. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n. C 141/04 del 19/05/2000
Cecchini S. (2008). I progetti FIO nei beni culturali. Per un'analisi ex-post. *Economia della Cultura*, 2: 193-204
Cederna A. (1956). *I vandali in casa*. Bari: Laterza
Cervellati P. L., Scannavini R. e De Angelis C. (1977). *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. Milano: Edizioni scientifiche e tecniche Mondadori.
Chatterton P. e Bradley D. (2000). Bringing Britain Together: The Limitations of Areabased Regeneration Policies in Addressing *Deprivation*. *Local Economy*, 15 (2): 98-111.
Choay F. (1995). *L'allegoria del patrimonio.* Roma: Officina Edizioni.
Church A. (1988). Urban regeneration in London Docklands: a five-year policy review. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 6:187-208.
Ciampi A. (2014). *La protezione del patrimonio culturale: strumenti internazionali e legislazione italiana*. Torino: Giappichelli.
Cicerchia A. (2002). *Il bellissimo vecchio. Argomenti per una geografia del patrimonio culturale*. Milano: Franco Angeli.
Clark K. (2001). *Informed conservation: understanding historic buildings and their landscapes for conservation*. London: English Heritage.

CoE (1975). *The Declaration of Amsterdam*. Council of Europe.
CoE (2000). *European Landscape Convention*. Council of Europe.
Colavitti A. M. (2009). *Paesaggio urbano: dalla ricostruzione dei contesti insediativi pluristratificati ai piani di recupero della contemporaneità.* Monfalcone: Edicom.
Colavitti A. M. e Usai N. (2007). *Cagliari*. Firenze: Alinea.
Colavitti A. M., Serra S., Usai A. (2018). *Locus amoenus: Pianificare il patrimonio culturale per una nuova geografia dello sviluppo*. Firenze: Altralinea Edizioni.
Colomb C. (2007). Unpacking new labour's 'Urban Renaissance' agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities? *Planning Practice and Research*, 22 (1): 1-24.
Colombo G., Pagano F. e Rossetti M. (2013). *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici, tecnica, disciplina legislativa, procedure e giurisprudenza.* Milano: Il Sole 24 ore, Edizione 15.
Comune di Bergamo (2017). *Approvazione del Patto di Collaborazione tra Comune di Bergamo e associazione Maite per la cura e rigenerazione di una porzione di immobile in vicolo S. Agata all'interno dell'ex carcere di S. Agata*. Delibera di giunta del 21 dicembre 2017, atto 0586-17.
Comune di Bologna, Assessorato all'edilizia pubblica (1972). *Peep Centro Storico. Relazione illustrativa generale dell'assessore all'edilizia pubblica*.
Comune di Bologna e Labsus (2014). *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.*
Comune di Cagliari (2015). *Regolamento sulla concessione in comodato d'uso gratuito di locali comunali ad associazioni senza scopo di lucro.* Delibera del Consiglio Comunale N.30 / 2015 del 3/giugno/2015.
Comune di Cagliari (2016). *Atlante demografico della città di Cagliari – 2016.*
Comune di Roma (2013). *Linee programmatiche 2013-2018 per il Governo di Roma Capitale*
Comune di Roma (2014). Carta della Città Pubblica di Roma Capitale
Comune di Roma (2016). *Relazione illustrativa. Carta della città pubblica di Roma Capitale.*
Comunian R. e Sacco P. L. (2006). *Newcastle-Gateshead: riqualificazione urbana e limiti della città creativa*. Venezia: DADI/WP, 2/06, Università Iuav di Venezia.
Cottino P., a cura di (2017), *Reinventare le città. Riuso del patrimonio e innovazione sociale per la rigenerazione urbana*. Roma: INU edizioni.
Cremaschi M. (2001). *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*. Roma: Formez – Donzelli.
Cremaschi M. (2003). *Progetti di Sviluppo del Territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*. Milano: Il Sole 24 Ore.
Cullen F. e Lovie D. (2003). *Newcastle's Grainger Town. An urban renaissance*. London: English Heritage.
Cullingworth B. e Nadin V. (2006). *Town and Country Planning in the UK. 14th ed*. London: Routledge,
Cunningham S. (2002). *The restoration economy: The greatest new growth frontier— Immediate and emerging opportunities for businesses, communities and investors.* San Francisco: Berrett-Koehler.
D'Albergo E. (2009). *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*. Roma: CITTALIA – Fondazione ANCI Ricerche, nell'ambito del progetto "Piano di accompagnamento alle regioni del Mezzogiorno per il rafforzamento della capacità amministrativa in preparazione della nuova politica per la competitività, lo sviluppo e la coesione (2007-2013). Linea di Attività 4: Dimensione urbana", attuato da ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.
Davidson M. e Lees, L. (2005). New-build "gentrification" and London's riverside renaissance. *Environment and Planning A*, 37: 1165–1190.
Davoudi S. (2015). The framework of plans. In Cullingworth B., *et al.*, editors, *Town and Country Planning in the UK. 15th ed.* Oxon: Routledge, pp. 85-136.
DCMS (2001). *The Historic Environment: A Force for Our Future.*
DCMS (2010). *Principles of Selection for Listing Buildings*.
De Pascali P., Bagaini A. e Musacchio C. (2017). Position Papaer - Allegato. Appunti per un elenco di Programmi e Politiche a valenza urbana e territoriale. In De Pascali P., *Position Papaer*. Plenaria N. 4 (Qualificare e valorizzare la ricerca nel/per il trasferimento dei risultati), XX Conferenza Nazionale SIU Roma 12-14 Giugno 2017.
Deakin N. and Edwards J. (1993). *The Enterprise Culture and the Inner City*. London: Routledge
Delafons J. (1997). *Politics and Preservation: A policy history of the built heritage 1882-1996*. London: Taylor & Francis.
De Luca G. (2015). Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano al dualismo Toscana--Lombardia. *Edilizia e Territorio*, 12: 6-9.
De Matteis, M., Del Brocco, B. e Figliola, A. (2014). *Rigenerare la città: il Social Housing come opportunità di rinnovo urbano e sociale*. Venezia: Università Iuav di Venezia.
De Medici S. (2010). *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*. Milano: Franco Angeli.

De Medici S. e Pinto M. R. (2012). Valorizzazione dei beni culturali pubblici e strategie di riuso. *Techne*, 03: 140-147.
Department for Communities and Local Government (DCLG) (2012). *National Planning Policy Framework*. London: DCLG.
Department of the Environment, Transport and The Regions (DETR) (2000). *Our Towns and Cities: The Future. Delivering an Urban Renaissance*. White Paper presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions by Command of Her Majesty. London: HMSO.
Desogus G. e Mistretta P. (2017). *Nella Città che cambia la "forma" è strategica per lo sviluppo e la crescita*. Cagliari: CUEC.
D'Onofrio R. (2015). I compiti della ricerca. In D'Onofrio R. e Talia M., a cura di, *La rigenerazione urbana alla prova*. Milano: Franco Angeli, pp. 115-130.
D'Onofrio R. e Talia M. (2015). Introduzione. In D'Onofrio R. e Talia M., a cura di, *La rigenerazione urbana alla prova*. Milano: Franco Angeli, pp. 15-34.
Dolcetta B., Maguolo M. e Marin A. (2015). *Giovanni Astengo. Piani progetto opere*. Padova: Il Poligrafo.
EAHTR (2007). *INHERIT- Investing in Heritage. A Guide to Successful Urban Heritage*. Norwich: European Association of Historic Towns and Regions.
EDAW. (1996). *Grainger Town Regeneration Strategy*. Newcastle upon Tyne: Newcastle City Council, English Partnerships.
EH/CABE (2001). *Building in Context. New Development in Historic Areas*. London: English Heritage/Commission for Architecture and the Built Environment.
EH (2). *Capital Solutions*. London: English Heritage.
EH (2005). *Regeneration and the Historic Environment: Heritage as a catalyst for better social and economic regeneration*. London: English Heritage.
EH (2006). *Shared interest. Celebrating Investment in the Historic Environment*. London: English Heritage.
EH (2008a). *Conservation Principles. Policies and Guidance for the Sustainable Management of the Historic Environment*. London: English Heritage.
EH (2008b). *Constructive Conservation in practice*. London: English Heritage.
EH (2011). *Valuing Places - Good Practice in Conservation Ares*. London: English Heritage.
EH (2013). *Sustainable growth for historic places*. London: English Heritage.
European Council of Spatial Planners (ECTP) (2013). *The charter of European planning. The Vision for Cities and Regions – Territoires of Europe in the 21st Century*. Barcelona.
European Parliament (2014). *Mapping Smart Cities in the EU*. Brussels: Directorate General for Internal Policies.
EU (2007). *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. Agreed at the occasion of the informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion on 24–25 May 2007.
EU Regional Policy (2011). *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*.
EU (2013). *Building a Green Infrastructure for Europe.*
EU-URBACTII (2014). *Tutor Final Report. Temporary Use as Tool for Urban Regeneration.*
EU (2016). *Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam.* Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.
Evangelisti G. (2018). La palazzina Q8 di Genova: architettura storica tra compromissione, degrado e vincolo culturale. *Urbanistica Informazioni*, 275-276: 65-67.
Falanga C., Cuzzola E. e Nasso I. (2013). *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Guida pratica per gli enti locali*. Rimini: Maggioli Editore.
Fallaci R. (2015). La rigenerazione urbana negli strumenti di piano: il caso di Reggi Emilia. In D'Onofrio R. e Talia M., a cura di, *La rigenerazione urbana alla prova*. Milano: Franco Angeli, pp. 76-85.
Fantin M. (2013). Il Masterplan del Centro storico di Vicenza. *Urbanistica*, 150-151: 1-34, supplemento, INU Edizioni, Roma.
Fantozzi O. (2007). Il secondo dopoguerra e i Piani di Ricostruzione. In Giambruno M., a cura di, *Per una storia del restauro urbano. Piani, strumenti e progetti per i Centri storici*. Novara: De Agostini, Città Studi Edizioni, pp. 81-85.
Ferracuti A. (2015). La premessa per un'efficace strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: un'idea di città e di territorio. In Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura di, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare Pubblico*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport, pp. 11-18.
Fontana C. (1991). *Recuperare, le parole e le cose. Metodi progettuali ed esiti pratici dell'intervento sull'edificio esistente in Italia*. Firenze: Alinea.

Franz G. (2014). Cosa si intende per Smart City e come dovremmo agire in Italia. In Fregolent L., Savino M., a cura di, *Città e politiche in tempo di crisi*. Milano: Franco Angeli, pp. 311-322.
Gabrielli B. (1993). *Il recupero della città esistente: saggi 1968-1992*. Milano: Etas libri.
Gabrielli B. (2015). Un breve excursus sui temi e problemi dei centri storici. In Albrecht B. e Magrin A., a cura di, *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)*. Rimini: Guaraldi, pp 56-63.
Gaeta L. e Savoldi P., a cura di (2013). *Orientamenti per la gestione del patrimonio pubblico.* Documento Società Italiana degli Urbanisti.
Galli J. (2015). Chester 1966-1969. La conservazione come civic surgery. In Albrecht B. e Magrin A., a cura di, *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)*. Rimini: Guaraldi, pp 268-273.
Gallione M. e Favaron F., a cura di (2015). *Dossier RI.U.SO. 2015. Buone pratiche di progettazione urbana in Europa*. Documento Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.
Garsia L. (2015). *Abitare la rigenerazione urbana: La misura della città e della casa nel XXI secolo*. Roma: Gangemi editore.
Gasparrini C. (1994). *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*. Milano: Etaslibri.
Gastaldi F. (2013). *Dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici in rapporto con il governo del territorio: riflessioni critiche*. Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU, Napoli, 9-10 maggio, 2013.
Gastaldi F. (2014). Aree militari dismesse e immobili pubblici: fra passato e futuro (incerto). In Fregolent L., Savino M., a cura di, *Città e politiche in tempo di crisi*. Milano: Franco Angeli, pp. 346-356.
Gastaldi F. (2015). Politiche ed interventi per il Centro storico di Genova 1992-2007. In Albrecht B. e Magrin A., a cura di, *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015)*. Rimini: Guaraldi, pp. 238-241.
GHK (2003). *Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative (1994-1999). Final report. August 2003.*
Giaimo C., a cura di (2006). Al più presto la legge di principi per il governo del territorio. *Urbanistica DOSSIER*, 92 (Supplemento a Urbanistica Informazioni n. 210).
Giambruno M. (2002). *Verso la dimensione urbana della conservazione*. Firenze: Alinea
Guzman P.C., Pereira Roders A. R. and Colenbrander B. J. F. (2017). Measuring links between cultural heritage management and sustainable urban development. An overview of global monitoring tools: *Cities*, 60 (A): 192-201.
HE (2015). *Tall Buildings. Historic England Advice Note 4.* London: Historic England.
HE (2016a). *Conservation Area Designation, Appraisal and Management.* London: Historic England.
HE (2016b). *Local Heritage Listing.* London: Historic England.
Healey P., Magalhaes C. de, Madanipour A., e Pendlebury J. (2002). *Shaping City Centre Futures: Conservation, Regeneration and Institutional Capacity*. Newcastle upon Tyne: CREUE, University of Newcastle.
ICOMOS (1931). *The Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments*. ICOMOS.
ICOMOS (1964). *International Charter for the conservation and restoration of monuments and sites*. ICOMOS.
ICOMOS (1987). *Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas - International Council on Monuments and Sites*. ICOMOS.
ICOMOS (2005). *Xi'an declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas*. ICOMOS.
ICOMOS Australia (1999). *The Charter for Places of Cultural Significance*. ICOMOS Australia.
Imbesi P.N. (2012). *Il "riqualificar facendo" e le aree dismesse. Il senso di un'esperienza si progettazione partecipata*. Roma: Gangemi Editore.
Imbesi P.N. (2014). Roma PRG. In Bronzini F. *et al*., a cura di, *La misura del piano. Strumenti e Strategie*. Vol 2. Roma: Gangemi editore, pp. 126-132.
Imbesi P.N. e Michelangeli G. (2014). Recenti esperienze di pianificazione comunale generale. In Bronzini F. *et al*., a cura di, *La misura del piano. Strumenti e Strategie*. Vol 2. Roma: Gangemi editore, pp. 93-122.
INU (1995). XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. Documento preliminare. Prime riflessioni e proposte. *Urbanistica Informazioni*, supplemento al n. 141 del 1995.
INU (1997). *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*. Documento approvato dal Consiglio Direttivo nazionale nella seduta del 7 novembre 1997 a Roma (mimeo).
INU (2008). *Principi fondamentali del Governo del Territorio. Proposta di legge*. In http://www.inu.it/blog/proposta_legge/wp-content/uploads/2008/12/LGT_INU_relazione_testo.pdf

ISPRA (2015). *Pianificazione locale, l'Agenda 21 L, la nuova generazione di piani*. Volume 1.
ISPRA (2016). *Qualità dell'ambiente urbano. XII Rapporto*.
Jones P. and Evans J. (2008). *Urban Regeneration in the UK*. London: Sage.
Kirova T. et al, a cura di (1995). *Cagliari Quartieri storici. Stampace*. Cagliari: Silvana editoriale.
Kirova T., Masala F., Pintus M. (1985). *Cagliari Quartieri storici. Castello*. Cagliari: Silvana editoriale.
Masala F., a cura di (1991). *Cagliari Quartieri storici. Villanova*. Cagliari: Silvana editoriale.
Labsus (2017). *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani.*
Ladu M. (2016). A cultural approach to the Historic Urban Landscape of Cagliari. Strategies of reuse and network for a new life of the public city. In Amoêda R., Lira S. and Pinheiro C., editors, *HERITAGE 2016: Proceedings of the 5th International Conference on Heritage and Sustainable Development, 12-15 July 2016, Lisbon, Portugal. Vol. 1*. Portugal: Green Lines Institute for Sustainable Development, pp. 867-875.
Ladu M. (2018a). Strategie e strumenti per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico nell'era della Smart City. In *Atti della XXII Conferenza Nazionale ASITA*, Bolzano, 27-29/11/2018. ASITA, pp. 609-616.
Ladu M. (2018b). La "città pubblica" nel nuovo piano. Strumenti strategici per rigenerare la componente pubblica del paesaggio urbano. *Urbanistica Informazioni*, 278 s.i, sessione 05: 65-69.
Ladu M. e Usai A. (2016). *From the conservation of monuments to the Historic Urban Landscapes: challenges in urban and landscape planning. The experience of Sardinia Region (It)*. Contributo presentato alla Conferenza internazionale "Towards Impact and Contributions to Knowledge: PhD and First Academic Position". RSA Student and Early Career Conference 2016, Newcastle, 28/10/2016.
Larkham P. J. e Pendlebury J. (2008). Reconstruction planning and the small town in early post-war Britain. *Planning Perspectives*, 23, (3): 291-321.
Lefebre H. (1970). *Il diritto alla città*. Padova: Marsilio Editori.
Levi Montalcini E. (2002). Presentazione. In Franco C., Massarente A. e Trisciuoglio M., *L'antico e il nuovo: il rapporto tra città antica e architettura contemporanea: metodi, pratiche e strumenti*. Torino: Utet, pp. XIX-XIV.
Littlewood S. e Whitney D. (1996) Re-forming urban regeneration? The practice and potential of English Partnerships. *Local Economy*, 11 (1): 39-49.
London Docklands Development Corporation (1998). *Final Report and Financial Statements*.
Mangialardo A. (2017). Il Social Entrepreneur per la Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico. *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, 3: 473-480.
Mantini P. (2013). *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*. Atti del XXVIII Congresso nazionale dell'INU. In: http://www.inu.it/wp-content/uploads/Mantini_RIGENERAZIONE_URBANA_RESILIENZA_REEVOLUTION.pdf
Manzo R. (2015). Immobili pubblici e rigenerazione della città. In Tronconi O., a cura di, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*. Milano: Franco Angeli, pp. 71-78.
Manzo R. e Ghiloni M. (2002). I Programmi integrati. In Spaziante A., Colletta P. e Manzo R., a cura di, *Pianificazione del territorio e rischio tecnologico. Il D.M.9 maggio 2001*. Torino: CELID, pp. 105-124.
Marchi G. (2004). Il programma Urban della citta di Cagliari. In Deplano G., a cura di, *Politiche e strumenti per il recupero urbano.* Monfalcone: Edicom, pp. 217-222.
Marchi G. e Biolchini G. (2006). I programmi complessi: la nuova frontiera della pianificazione. In Maciocco G. e Pittaluga P., a cura di, *Il progetto ambientale in aree di bordo*. Milano: Franco Angeli, pp. 191-206.
Marini S. e Santangelo E., a cura di (2013). *Viaggio in Italia*. Roma: Aracne.
Marinuzzi G. e Tortorella W. (2016). *A.A.A. Cercasi Agenda Urbana Nazionale*. 57.ma Riunione Scientifica annuale Università "L. Bocconi" di Milano Milano, 20-22 Ottobre 2016.
Marshall T. (2009). Planning and New Labour in the UK. *Planning Practice and Research*, 24 (1): 1-9.
Massa M. (2011). Quale progetto per la riqualificazione della città? *Contesti – Città Territori Progetti*, 1/2: 11-21.
Massarente A. (2002). Introduzione. La valorizzazione dell'antico e il progetto d'uso. Metodi e strumenti di lettura e trasformazione della città. In Franco C., Massarente A. e Trisciuoglio M., *L'antico e il nuovo: il rapporto tra città antica e architettura contemporanea: metodi, pratiche e strumenti*. Torino: Utet, pp. 3-20.
Mastropietro E. (2013). *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di riqualificazione urbana*. Milano-Udine: Mimesis Edizioni
Mattogno C. (2008). Verde urbano. In Mattogno C., a cura di, *Ventuno parole per l'urbanistica*. Roma: Carocci, pp. 311-321.

Mazzeri C., a cura di (2002). *La Città europea del ventunesimo secolo. Lezioni di storia urbana*. Milano: Skira.
MEF, Dipartimento del Tesoro (2015). *Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche*.
Micelli E. e Mangialardo A. (2016). Riuso urbano e immobili pubblici: la valorizzazione del territorio bottom up. *Territorio*, 79: 109-117.
Michelangeli G. (2014). Dalla crisi del piano tradizionale alle leggi regionali riformate. In Bronzini F. *et al*., a cura di, *La misura del piano. Strumenti e Strategie*. Vol 2. Roma: Gangemi editore, pp. 23-28.
Michelangeli G. e Marinelli G. (2014). Bologna. Piano Strutturale Comunale (Psc), Regolamento Urbanistico Edilizio (Reu), Piano Operativo Comunale (Poc). In Bronzini F. *et al*., a cura di, *La misura del piano. Strumenti e Strategie*. Vol 2. Roma: Gangemi editore, pp. 133-137.
Miles S. (2005). 'Our Tyne': Iconic Regeneration and the Revitalisation of Identity in NewcastleGateshead. *Urban Studies*, 42 (5-6): 913-926.
Minton A. (2003). *Northern Soul—Culture, creativity and quality of place in Newcastle and Gateshead*. London: RICS/DEMOS.
Mistretta P. e Garau C. (2013). *Città e sfide. Conflitti e Utopie. Strategie di impresa e Politiche del territorio. Successi e criticità dei modelli di governance*. Cagliari: CUEC.
Mistretta P., Garau C. e Pintus S. (2014). *Beni comuni dello spazio urbano.* Cagliari: CUEC Editrice.
Mistretta P. e Ladu M. (2014). La riqualificazione dell'edilizia dismessa per rispondere al bisogno abitativo. In Cugusi M. C. e Frigo V., a cura di, *Tessere reti, promuovere fiducia, accompagnare la risalita. L'impegno della Caritas diocesana di Cagliari per i giovani, la famiglia, il lavoro, l'accoglienza, la povertà*. Cagliari: Diocesi di Cagliari - Il portico, pp. 189-196.
Modigliani D. (2014). La strategia dei programmi integrati. *Urbanistica Informazioni*, 253-254: 77-79.
Morbelli G. (2002). *Rigenerare la città. Obsolescenza e rinnovo dei tessuti urbani in Gran Bretagna, delle leggi sanitarie all'approccio immobiliarista: un profilo sinottico*. Firenze: Alinea editrice.
Morbelli G. (2005). *Un'introduzione all'urbanistica*. Milano: Franco Angeli
Musco F. (2009). *Rigenerazione urbana e sostenibilità*. Milano: Franco Angeli.
Musso S. (2009). Il restauro del patrimonio abitativo nei centri storici minori. In Ortu G. G. e Sanna A., a cura di, *Atlante delle culture costruttive della Sardegna* (Vol. 0.2 – Approfondimenti). Roma: DEI, pp. 21-40.
Mynors C. (2006). *Listed Buildings, Conservation Areas and Monuments, 4th ed.* London: Sweet & Maxwell.
Natalucci G. (2014). Il Print di Pietralta, un programma veramente complesso. *Urbanistica Informazioni*, 253-254: 84-85.
Newcastle City Council, Development Management (2011). *Conservation area profiles*.
North East Civic Trust (1996). *Patterns of Experience: A Character Assessment of the Newcastle Central Conservation Area.* Newcastle upon Tyne: Newcastle City Council.
North England Civic Trust (2016). *Bigg Market Conservation Area Management Plan for part of the Central Conservation Area.* Newcastle upon Tyne: Newcastle City Council.
Oliva F. (2012). Semplificare la pianificazione, cambiare il piano. *Urbanistica*, 149: 89-99.
Oliva F. (2015). L'urbanistica italiana. Tra riforma e controriforma. *Ciudades*, 18:127-142.
Ombuen S., Ricci M. e Segnalini O. (2000). *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*. Milano: Il sole 24 ore.
Palermo P. C. (2002). Il primo programma Urban: varietà e tipi di esperienze. In Pasqui G., a cura di, Oltre Urban: problemi e prospettive. *Territorio*, 23: 42-54.
Pasqui G. (2002). Strategie spaziali e temporali, dimensioni sociali e gestionali. Urban come politica generativa. In Pasqui G., a cura di, Oltre Urban: problemi e prospettive. *Territorio*, 23: 7-13.
Pendlebury J. (1999). The conservation of historic areas in the UK: A case study of 'Grainger Town', Newcastle upon Tyne. *Cities*, 16 (6): 423-433.
Pendlebury J. (2002). Conservation and Regeneration: Complementary or Conflicting Processes? The Case of Grainger Town, Newcastle upon Tyne. *Planning Practice and Research*, 17 (2): 145-158.
Pendlebury J. (2003). Planning the Historic City: Reconstruction Plans in the United Kingdom in the 1940s. *The Town Planning Review*, 74, (4): 371-393.
Pendlebury J. (2004). Reconciling history with modernity: 1940s plans for Durham and Warwick. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31 (3): 331-348.
Pendlebury J. (2005). The Modern Historic City: Evolving Ideas in Mid-20th-century Britain. *Journal of Urban Design*, 10 (2): 253-273.
Pendlebury J. (2009). *Conservation in the Age of Consensus*. London: Routledge.
Pendlebury J. and Strange I. (2011). Centenary paper: Urban conservation and the shaping of the English city. *Town Planning Review*, 82: 361-392.
Pendlebury J. (2015). Conservation of the Historic Environment. In Cullingworth B., *et al.*, editors, *Town and Country Planning in the UK. 15th ed.* Oxon: Routledge, pp. 317-350.

Pereira Roders A. R. (2007). *Re-architecture: lifespan rehabilitation of built heritage – basis*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
Piazza G. (2012). Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa. Una introduzione. *Partecipazione e conflitto*, 1 (5): 5-18.
Piccinini M. (2013). Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna. *Bo Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, 6: 25-34.
Pickard R. (2008). The Grainger Town project: sustaining the historic city centre of Newcastle upon Tyne, England. In Pickard R., Cousin A. M., Coussy B., *Sustainable Development Strategies in South-East Europe.* Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 183-191.
Piroddi E. (1999). *Le forme del piano urbanistico*. Milano: Franco Angeli.
Piroddi E. (2004). La "città da ristrutturare" nel nuovo Piano Regolatore di Roma. In Deplano G., a cura di, *Politiche e strumenti per il recupero urbano.* Monfalcone: Edicom, pp. 115-125.
Poli I. e Ravagnan C. (2017). La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione. *Ciudades*, 20:135-153.
Ponzini D. e Vani M. (2012). Immobili militari e trasformazioni urbane. *Territorio*, 62: 13-18.
Ponzini D. (2015). Valorizzazione dei beni culturali e strategie di sviluppo locale: Verso un approccio progettuale e territoriale. In Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura di, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare Pubblico*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport, pp. 178-191.
Principe I. (1981). *Cagliari*. Roma-Bari: Laterza.
Prospero A., a cura di (2014). *Di nuovo in centro. Programma per la pedonalità a Bologna*. Urban Center Bologna.
Rampini F. (2017). *Le linee rosse. Uomini, confini, imperi: le carte geografiche che raccontano il mondo in cui viviamo.* Milano: Edizioni Mondadori.
Ravagnan C., Poli I. e Carobbi P. (2014). I programmi integrati nell'esperienza romana. *Urbanistica Informazioni*, 253-254: 79-84.
Ravaioli R. (1982). L'utilizzazione dei patrimoni edilizi delle corporazioni religiose soppresse in Bologna, dall'epoca napoleonica agli anni postunitari. *Storia Urbana*, 18: 89-119.
Ricci M. (1999). Dai Programmi integrati di riqualificazione urbana ai Prusst. In Contardi L., Moscato M. e Ricci M., a cura di, *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*. Roma: INU edizioni, pp. X-X.
Robiglio M. (2016). *The Adaptive Reuse Toolkit. How Cities Can Turn their Industrial Legacy into Infrastructure for Innovation and Growth*. Washington: The German Marshall Fund of the United States.
Robiglio M. (2017). *RE–USA: 20 American Stories of Adaptive Reuse. A Toolkit for Post-Industrial Cities*. Berlino: Jovis Verlag GmbH.
Roccella A. (2011). Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali. *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 3.
Romano M. (1993). *L'estetica della città europea.* Torino: Einaudi.
Romano M. (2008). *La città come opera d'arte*. Torino: Einaudi.
Romano M. (2014). Criteri e linee guida per il restauro della città come opera d'arte. In Iacomoni A., a cura di, *Questioni sul recupero della città storica*. Roma: Aracne, pp 49 - 66.
Sanapo M. (2001). I centri storici come beni culturali: un percorso difficile. *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 2.
Sanna A. (2009). Il nuovo progetto per i centri storici, tra conservazione e modificazione. In Ortu G. G. e Sanna A., a cura di, *Atlante delle culture costruttive della Sardegna* (Vol. 0.2 – Approfondimenti). Roma: DEI, pp. 1-20.
Sanna A. (2011). Università-Città. Prolusione all'Anno Accademico 2010-2011. In Sanna A., a cura di, *Un castello di carte: laboratori della Facoltà di Architettura di Cagliari aa 2010-2011*. Cagliari: ACMA, pp. 6-23.
Santangelo M. (2000). I progetti pilota urbani europei: un'occasione di sviluppo ed un metodo operativo. In Janin Rivolin U, *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*. Milano: Franco Angeli, pp: 99-118.
Secchi B. (2002). Tre piccoli argomenti a proposito della città antica. In Franco C., Massarente A. e Trisciuoglio M., *L'antico e il nuovo: il rapporto tra città antica e architettura contemporanea: metodi, pratiche e strumenti*. Torino: Utet, pp. 23-31.
Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Editori Laterza.
Settis S. (2007). *Italia S.p.A: l'assalto al patrimonio culturale*. Torino: Einaudi.
Sharp T. (1952). *Oxford observed*. London: Country Life.
Sitte C. (1981). *L'arte di costruire le città: l'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici*. Milano: Jaca book.
Storchi S. (2001). *Recupero, riqualificazione e riuso della città*. Milano: Edizioni Unicopli.

Storchi S. (2014). Progetto e gestione. Il contributo di Bruno Gabrielli alla riflessione dell'ANCSA. *Urbanistica*, 154: 14-21.
Stratton M., editor (1997). *Structure and Style: Conserving Twentieth Century Buildings*. London: E & FN Spon.
Talia M. (2016). Verso un nuovo paradigma di governo del territorio. In Talia M., a cura di, *Un nuovo ciclo di pianificazione tra tattica e strategia*. Roma-Milano: Planum Publisher, pp. 9-17.
Tallon A. (2013). *Urban Regeneration in the UK* (2nd edition). London: Routledge.
Toppetti F. (2010). Eccentriche centralità di Roma contemporanea. In Storchi S. e Armanni O., a cura di, *Centri storici e nuove centralità urbane*. Roma: Alinea Editrice, pp. 117-133.
Tosco C. (2014). *I beni culturali: storia, tutela e valorizzazione*. Bologna: Il Mulino.
Tramontin (2008). *Università di Cagliari / dalla scatola nera. 3 guide e una sfida per costruire una moderna città universitaria*. Cagliari: CUEC.
Turok I. (1992). Property-Led Urban Regeneration: Panacea or Placebo? *Environment and Planning A*, 24 (3): 361-80.
Tyne and Wear Development Corporation (1998). *Transforming the Riverside 1987-1998 - A Pictorial Record of Progress on the Tyne & Wear Riversides.*
UN-Habitat (2017). *New Urban Agenda*.
Urban Task Force (1999). *Towards an Urban Renaissance.* The Report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside. Executive Summary. London: Spon.
Urban Task Force (2005). *Towards a Strong Urban Renaissance.* An independent report by members of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside.
Urbani P. (2011). *L'urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino: Bollati e Boringhieri.
UNESCO (1962). *Recommendation concerning the Safeguarding of Beauty and Character of Landscapes and Sites*.
UNESCO (1968). *Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private works*.
UNESCO (1972). *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage.*
UNESCO (1976). *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas.*
UNESCO (2003). *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage.*
UNESCO (2005). *Vienna Memorandum on 'World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape'.*
UNESCO (2011a). *Proposals concerning the desirability of a standard-setting instrument on historic urban landscapes 36 C/23*.
UNESCO (2011b). *Recommendation on the Historic Urban Landscape, including a glossary of definitions*.
UNESCO (2013). *New life for historic cities: The historic urban landscape approach explained.*
UNESCO (2016). *The Hul Guidebook. Managing heritage in dynamic and constantly changing urban environments.*
UNESCO, ICCROM and ICOMOS (1994). *Nara Document on Authenticity*.
Veldpaus L. (2015). *Historic urban landscapes: framing the integration of urban and heritage planning in multilevel governance*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
Vassallo E. (2007). Il Piano di Ricostruzione di Benevento (1945-47). In Giambruno M., a cura di, *Per una storia del restauro urbano. Piani, strumenti e progetti per i Centri storici*. Novara: De Agostini, Città Studi Edizioni, pp. 105-114.
Viale G. (2013). *Virtù che cambiano il mondo*. Milano: Feltrinelli.
Videtta C. (2012). I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici. *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 3.