

# AREE DISMESSE E RINASCITA DELLE CITTÀ

UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO CERCA DI INTEGRARE URBANISTICA ED ECOLOGIA. IL RECUPERO DELLE AREE INDUSTRIALI DISMESSE È UN ASPETTO DECISIVO PER IL FUTURO DELLE CITTÀ ITALIANE. IN QUESTO ASSUMONO UN RUOLO CHIAVE I PROGRAMMI URBANI COMPLESSI.

**N**egli ultimi decenni si è assistito al progressivo declino della dimensione pubblica del governo delle città, trascurando al contempo e colpevolmente le politiche di riequilibrio territoriale, fondate principalmente sullo sviluppo del sistema della mobilità e del trasporto collettivo. Uno dei prevedibili e deplorabili effetti di questo declino è stata l'esplosione della dispersione insediativa, residenziale e produttiva, di bassissima qualità (lo *sprawl* inefficiente), che contraddistingue la quasi totalità delle regioni del Centro-Nord, con costi infrastrutturali, ambientali ed ecologici insostenibili<sup>1</sup>. Dalla metà degli anni Novanta, anche per rispondere alla crisi di efficacia del governo pubblico delle trasformazioni urbane, attraverso una nuova generazione di leggi regionali si è faticosamente fatto strada un nuovo modello di piano urbanistico locale, che separa la dimensione strutturale (programmatica e non vincolante, che individua lo statuto del territorio e le sue invarianti), da quella operativa (parziale e discreta, che approfondisce le principali trasformazioni urbane da realizzare in un arco ragionevole di tempo), da quella regolativa (le trasformazioni diffuse e ordinarie nella città esistente). In particolare, il nuovo modello di piano<sup>2</sup> pone come centrale il tema dell'integrazione fra urbanistica ed ecologia, ricercando risposta a tre necessità<sup>3</sup>: escludere nuove forme di espansione urbana, di fronte all'emergere del suolo come risorsa finita e bene pubblico irripetibile; assicurare la compatibilità ecologica e ambientale alle scelte relative al sistema insediativo e delle infrastrutture; applicare principi di rigenerazione ambientale a tutte le trasformazioni urbanistiche, con specifiche regole di compatibilità, mitigazione e compensazione. In questo contesto, ci



1

sono a mio parere perlomeno tre buone ragioni per considerare le aree urbane industriali dismesse luoghi importanti se non decisivi per il futuro delle città italiane: la riduzione dello spreco di suolo, il potenziamento degli standard ambientali ed ecologici urbani, favorire la *mixité* e la *multiuse city*.

## La sfida del recupero

*Ridurre/contrastare lo spreco di suolo.*  
In Italia, come in molti Paesi d'Europa, è crescente la preoccupazione per il fenomeno del consumo di suolo. È sufficiente ricordare quanto avviene in altri Paesi europei: la Germania si è data l'obiettivo quantitativo di ridurre del 75% gli attuali consumi di suolo entro il 2020. Il Regno Unito ha messo in campo una serie di azioni che vanno dalla costituzione di *green belt*, al recupero prioritario dei *brownfield*, all'adozione di limiti minimi di densità per le aree di nuova crescita urbana. Anche in Italia i suoli agricoli si urbanizzano con una velocità impressionante: 10 ettari al giorno in Lombardia, quasi 9 in Emilia-Romagna<sup>4</sup>. I processi di metropolizzazione, ancorché diversamente e peculiarmente declinati – città diffusa, regioni urbane, metropoli infinita, megalopoli urbana, campagna

urbanizzata, periurbanizzazione – pongono una serie di questioni, connesse in primo luogo alla perdita e/o al degrado di superfici idonee alla produzione agricola, alla biodiversità e alla qualità paesaggistica. Ma non meno preoccupanti sono i risultati di destrutturazione della forma urbana, con ricadute sempre più rilevanti sulla sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle nostre città. Nella logica del riuso urbano può essere quindi opportuna una scelta di compattazione e densificazione dei carichi insediativi, collegati a efficienti politiche di mobilità e trasporto pubblico, che consenta di rispondere alle necessità di sviluppo senza un'ulteriore compromissione di suoli<sup>5</sup>. In estrema sintesi, vi sono buone ragioni ambientali, economiche e sociali per contrastare lo spreco di suolo.

*Migliorare gli standard ambientali urbani*  
Le nostre città non respirano. Non solo dal punto di vista dell'inquinamento atmosferico, ma anche degli indicatori urbanistici, ambientali, ecologici che tradizionalmente il piano urbanistico misura: dotazione di verde pubblico, equipaggiamenti vegetazionali, permeabilità dei suoli, reti ecologiche urbane, corridoi ambientali. La cura degli spazi aperti e della vegetazione risulta il prerequisito necessario per

1 In questa pagina e in quella successiva: piano d'area dell'ex raffineria IP di La Spezia (2007, progetto Federico Oliva Associati)

la rigenerazione dei tre principali fattori ambientali (aria, acqua, suolo), indispensabili al buon funzionamento dell'ecosistema città. Il riuso delle aree dismesse consente non solo di restituire agli usi urbani porzioni significative del territorio urbanizzato, ma di farle concorrere alla realizzazione di nodi ambientali (veri e propri gangli ecologici), che concorrono alla realizzazione della più articolata rete ecologica e ambientale urbana.

#### *Favorire la mixité/multiuse city*

Il riuso di aree preziose che spesso si trovano nel cuore dei tessuti urbani non solo rompe i recinti e le barriere che rendevano questi luoghi anche fisicamente separati dalla città, ma consente il recupero di parte del deficit pregresso di dotazioni sociali che caratterizza le città italiane, nonché di dotazioni infrastrutturali e in particolare della mobilità pubblica.

Uno dei temi centrali per la riqualificazione urbana e metropolitana è la ricerca della mixité, sia funzionale che sociale, mescolando le funzioni abitative (pubbliche e private), con quelle del lavoro, del consumo, del tempo libero, contrastando la monofunzionalità tipica delle periferie urbane. Il riconoscimento di valore e qualità che attribuiamo alla città storica nasce proprio dalla sua forte integrazione funzionale, oltreché sociale e morfologica. Non si tratta del mix tradizionale (servizi, residenza, attività), ma di un mix innovativo che comprende il tempo libero, lo sport, la cultura e l'*entertainment*, integrando le funzioni non solo all'interno dei singoli edifici, ma nell'intera città (*multiuse city*). La rigenerazione urbana delle aree dismesse presenta inoltre due positivi benefici collaterali: innesca a cascata processi virtuosi di rivitalizzazione e riqualificazione dei contesti urbani limitrofi (il principio organico dell'"agopuntura urbana"<sup>6</sup>). Le vecchie fabbriche lasciano al contempo il posto ai nuovi tessuti della città, alle nuove economie e attività urbane, potenzialmente in grado di qualificare la città contemporanea verso una *fully fledged city*.

### Programmi complessi e aree dismesse

In Italia, contrariamente a quanto avviene in altri Paesi europei, da molti anni non sono promosse politiche organiche finalizzate a promuovere lo sviluppo urbanistico nel senso di una maggiore sostenibilità ecologica e ambientale<sup>7</sup>.



Unica innovazione strumentale e operativa sperimentata nel nostro Paese è stata la generazione dei programmi urbani complessi<sup>8</sup>. Le trasformazioni urbanistiche più rilevanti e significative che hanno interessato le nostre città sono state affidate a questi strumenti<sup>9</sup>. Al di là delle valutazioni di merito e degli esiti specifici dei programmi – molte volte sono stati malamente utilizzati quale grimaldello per variare le previsioni dei piani – hanno avuto perlomeno due aspetti positivi: il passaggio dalla fase del recupero edilizio a quella del recupero urbano; una maggior fattibilità e flessibilità attuativa delle trasformazioni. Fino agli anni Settanta il concetto di recupero era circoscritto all'attività edilizia, principalmente all'interno dei tessuti della città storica, inteso come restauro e conservazione del singolo manufatto. È con la generazione dei programmi complessi che si è sviluppato il tema del recupero urbano di vere e proprie parti di città, integrando modalità di intervento, tipologie urbanistico – edilizie, risorse pubbliche e private. Il secondo aspetto positivo è che il programma avvicina, molto più di quanto facesse il tradizionale strumento attuativo delle previsioni urbanistiche generali, per sua natura settoriale e finalizzato, le trasformazioni programmate ai soggetti reali che le dovranno attuare. Accorciando in questo modo due tipi di distanze: la distanza nel tempo fra le previsioni generali e le fasi dell'attuazione; e la distanza fra gli attori delle previsioni generali e i soggetti reali

dell'attuazione. La durata delle operazioni di trasformazione urbana inevitabilmente si allunga; il mercato è sempre più flessibile e mobile, accrescendo l'imprevedibilità delle forme e dei contenuti delle operazioni. Non vi è rischio maggiore di prescrivere regole prima che si verifichino le condizioni operative di realizzazione. A ciò si accompagnano i rapidi mutamenti del contesto sociale ed economico, che rendono ineluttabile l'evoluzione continua dei programmi e dei progetti. Inoltre, nessuna attuazione può astrarsi dalle condizioni reali specifiche, sia locali che temporali dei luoghi. Le trasformazioni urbane necessitano oggi più di ieri, in una fase di crisi di mercato, di partner finanziari e operativi in grado di montare e costruire le operazioni di trasformazione. Al progetto deve corrispondere un soggetto committente, in grado di esprimere domande, bisogni e aspettative, mettendo a disposizione risorse economiche ma anche organizzative e gestionali. Due appaiono invece le criticità operative, sulle quali vanno probabilmente ancora approfondite le riflessioni, riscontrate in diversi programmi: le difficoltà relative alle indispensabili bonifiche dei territori delle vecchie fabbriche: norme diversamente interpretate e applicate, competenze frammentate, tipologie di bonifica discutibili, operazioni di bonifica interrotte non completate o messe in discussione alla fine dei lavori, carenza di risorse e finanziamenti per le aree pubbliche da bonificare. E al contempo la "mancanza di memoria" di alcuni

programmi, che hanno colpevolmente fatto tabula rasa dei valori ereditati dalla storia: manufatti, ma anche giaciture, segni, valori morfologici e ambientali. O che hanno fornito un'interpretazione semplicistica e banalizzata del recupero delle architetture d'interesse tipologico-architettonico, che andrebbero al contrario trattate con cura, sapienza e garbo conservativo unite a un atteggiamento responsabilmente progettuale.

### Piergiorgio Vitillo

Dipartimento di Architettura e Pianificazione,  
Facoltà di Architettura e società,  
Politecnico di Milano

### NOTE

<sup>1</sup> Alcune ricerche internazionali hanno analizzato i costi dello *sprawl*, soprattutto in relazione alle aree residenziali, cercando di mettere a confronto le diverse forme alternative di sviluppo urbano. Molti di questi studi (Eea, 2006, *Urban sprawl: the ignored challenge*), sono nati con l'obiettivo di avvalorare l'ipotesi che i modelli di dispersione urbana (*sprawl*) sono più "costosi" dei modelli delle città compatte (*smart growth*). I dati hanno dimostrato – pur nell'estrema varietà di metodologie adottate e di differenti terminologie utilizzate – che i modelli di sviluppo urbano caratterizzati da un prevalente processo di dispersione presentano generalmente dei costi più elevati dal punto di vista della gestione urbana, ma anche dei limiti all'introduzione di modelli e politiche di sostenibilità.

<sup>2</sup> Faccio in particolare riferimento alla proposta complessiva che l'Inu (l'Istituto nazionale di urbanistica), ha lanciato nel XXI Congresso di Bologna nel 1995 (*La riforma urbanistica, i principi e le regole*).

<sup>3</sup> Sul modello di piano che coniuga urbanistica e ambiente, si veda Galuzzi, Oliva, Vitillo (2002).

<sup>4</sup> Su questo, si veda il *Primo Rapporto. Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo*, Maggioli Editore, Rimini 2009.

<sup>5</sup> La densificazione può essere una soluzione solo se accompagnata da specifiche valutazioni di sostenibilità (morfologica, ambientale e infrastrutturale) e bilanciata da opportune misure di mitigazione. Anche per evitare il cosiddetto "paradosso della densità", riscontrabile quando le criticità della densificazione superano i benefici.

<sup>6</sup> Devo questo tema a Laima Lerner, architetto e urbanista artefice della riqualificazione e della rigenerazione urbana di Curitiba (Parana, Brasile), città della quale (1,8 milioni di abitanti, 3 milioni nell'area metropolitana), è stato sindaco. L'agopuntura urbana applica all'organismo della città il principio terapeutico dell'antica tecnica cinese: recuperare energia da un punto dolente attraverso un piccolo tocco/pressione, collegando la rivitalizzazione di questa parte al suo contesto e quindi all'insieme dell'organismo.

<sup>7</sup> Questo perlomeno dai tempi del ministero delle Aree urbane, nato e morto negli anni 90, con l'unico ma importante successo di aver lanciato il programma della legge 211 /1992 sulle metropolitane, *Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa*. Di particolare interesse mi sembra l'esperienza francese di valutazione dell'Anru, l'Agenzia nazionale di rinnovamento urbano. La Francia, a partire dal 2003, ha messo in atto una politica di rinnovo urbano centrata soprattutto sugli interventi di demolizione e ricostruzione. Punto di partenza è la legge del 2003, *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, che si pone l'obiettivo di ridurre le disparità sociali e gli scarti di sviluppo tra territori attraverso la promozione, da parte dello Stato e delle collettività territoriali, di programmi d'azione rivolti alle Zone urbane sensibili (Zus). All'Anru è affidata la realizzazione di un piano (che si attua attraverso i *Projets de Rénovation Urbaine*, Pru), con lo scopo di semplificare le procedure raggruppando, attraverso uno sportello unico, l'insieme dei finanziamenti di settore.

<sup>8</sup> Interessante appare l'esperienza della Regione Emilia-Romagna e della legge "Norme in materia di riqualificazione urbana" (Lr 19/1998). La legge regionale era rivolta a incentivare gli interventi diretti al miglioramento complessivo della qualità urbana, localizzati prioritariamente nelle aree degradate o dismesse del territorio urbano consolidato. Dal panorama dei programmi emiliani si ricava un quadro abbastanza originale della riqualificazione adottata come occasione per modernizzare i contesti urbani del centro e della prima periferia, soprattutto, per accrescere la dotazione dei servizi e la qualità urbana. Su queste esperienze l'Audis

ha condotto, e da poco concluso, una ricerca sui parametri e sugli indicatori di qualità, analizzando sei Programmi di riqualificazione urbana (Pru). Il lavoro ha tradotto le nove qualità della *Carta Audis della rigenerazione urbana* in una matrice composta di 25 obiettivi, 36 parametri e 67 indicatori. La ricerca ha preso le mosse dalla *Carta della Rigenerazione Urbana* (Audis, 2008), redatta sulla base del confronto con le principali esperienze di valutazione di scala urbana, in Italia e in Europa. La Carta definisce nove qualità da considerare nella composizione di un progetto di rigenerazione (urbanistica, architettonica, dello spazio pubblico, sociale, economica, ambientale, energetica, culturale, paesaggistica).

<sup>9</sup> L'avvento dei "programmi complessi" quali strumenti innovativi per le politiche urbane risale a circa venti anni fa, con la legge 179 del 1992, che fissava le linee essenziali dei "Programmi integrati di intervento", incentrati nel contesto della nuova programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica. Successivamente sono stati introdotti i "Programmi di recupero urbano" dalla legge 493/93 e i "Programmi di riqualificazione urbana" dal Dm del dicembre 1994: i primi sono orientati al recupero dei quartieri di edilizia residenziale pubblica; i secondi hanno avuto un campo di intervento più ampio e maggiori risorse a disposizione. I Pru hanno costituito i capostipiti di provvedimenti ministeriali innovativi come i successivi "Contratti di quartiere" banditi dal Cer nel 1997, con contenuti di sperimentazione e recupero socio-urbanistico di quartieri degradati e i "Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio" (Prusst), lanciati dalla Di.co.ter. nel 1998 su più vasta scala.

### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., 2000, *Riqualificare le città. Le società miste per le aree urbane dismesse*, FrancoAngeli, Milano
- Diappi L., 2009, *Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, FrancoAngeli, Milano
- Dragotto M., India G. (a cura di), 2007, *La città da rottamare. Dal dismesso al dismettibile nella città del dopoguerra*, Cicero Editore
- Franz G., Zanelli M., 2010, *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Processi, progetti e risultati*, CRUA, Centro di ricerche urbane, territoriali e ambientali, Bologna
- Galdini R., 2008, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, FrancoAngeli, Milano
- Galuzzi P., Oliva F., Vitillo P., 2002, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini
- Gargiulo C. (a cura di), 2001, *Processi di trasformazione urbana e aree industriali dismesse: esperienze in atto in Italia*, Atti dei convegni AUDIS 1999-2000, Edizioni Audis, Venezia
- Ingallina P., 2010, *Nuovi scenari per l'attrattività delle città e dei territori. Dibattiti, progetti e strategie in contesti metropolitani mondiali*, FrancoAngeli, Milano
- Musco F., 2009, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, FrancoAngeli, Milano
- Oliva F. (a cura di), 2010, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica di Giuseppe Campos Venuti*, Laterza, Bari
- Spaziante A., Ciocchetti A. (a cura di), 2000, *La riconversione delle aree dismesse: la valutazione, i risultati*, FrancoAngeli, Milano