



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### Per la riqualificazione delle città toscane

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Per la riqualificazione delle città toscane / M. MASSA; F. ALBERTI; L. NESPOLO; B. DI CRISTINA. - In: CONTESTI. - ISSN 2035-5300. - STAMPA. - 1-2/2011:(2012), pp. 91-126.

*Availability:*

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/649305> of the repository was last updated on

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

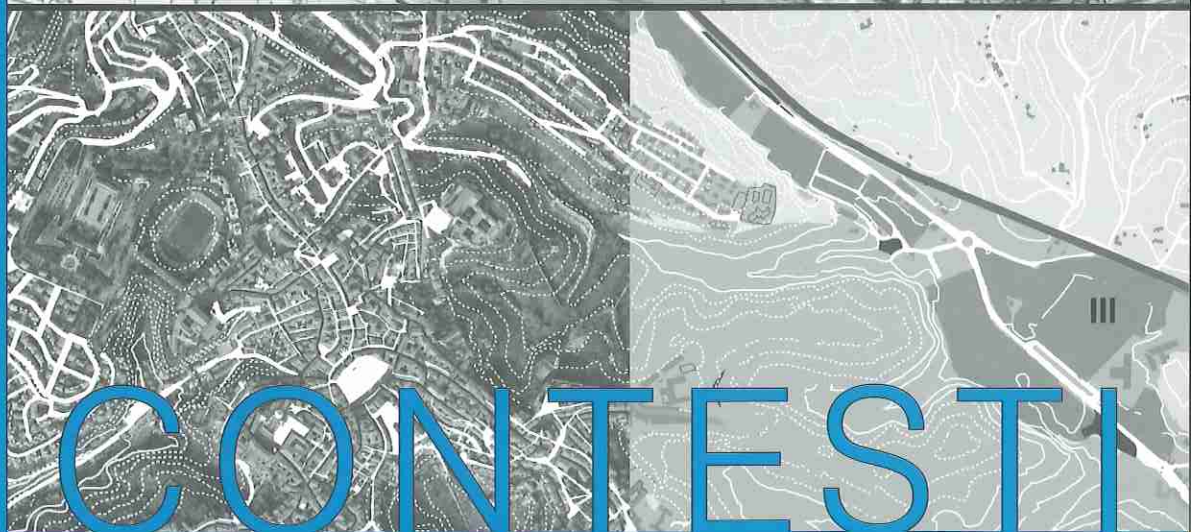
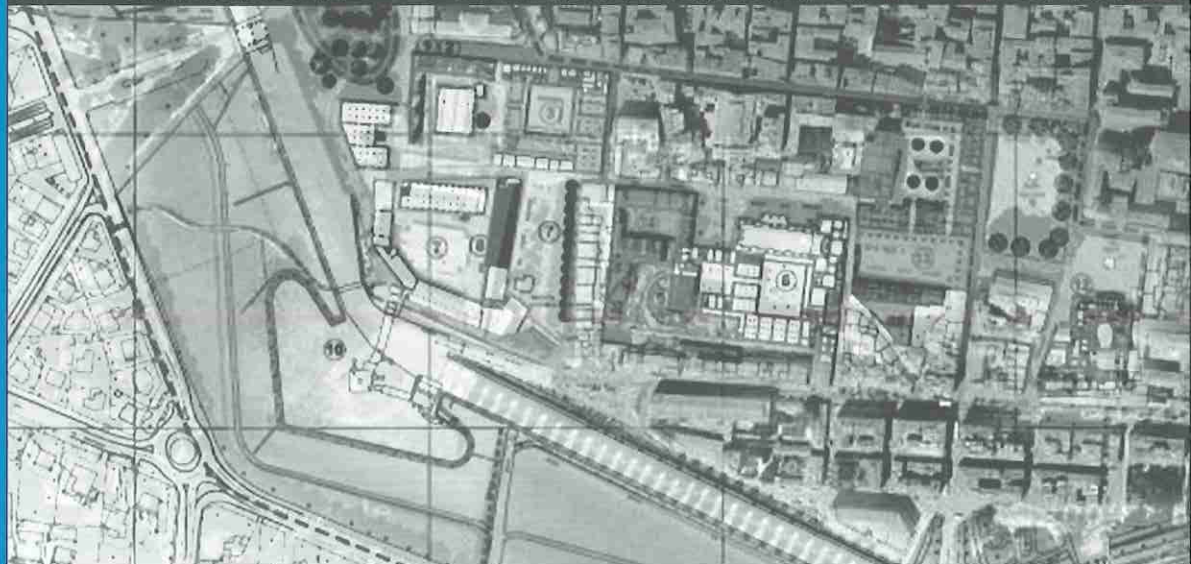
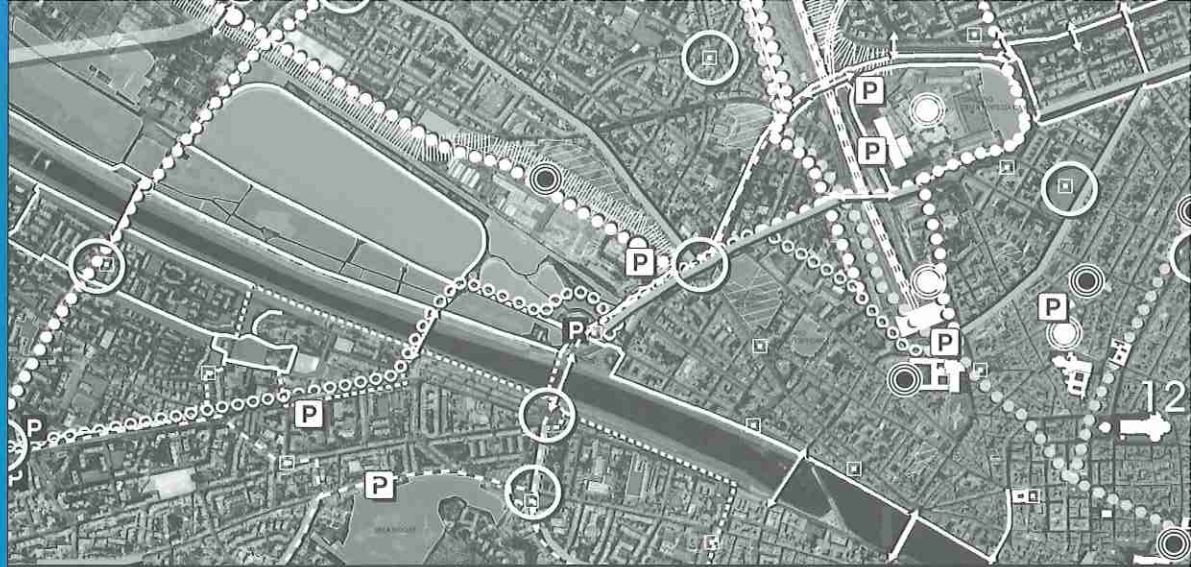
*Publisher copyright claim:*

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)



RIVISTA DEL DIPARTIMENTO DI URBANISTICA E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, UNIVERSITÀ DI FIRENZE



# CONTESTI

C I T T À   T E R R I T O R I   P R O G E T T I

**1-2/2011** Il progetto di città  
nelle politiche regionali

# CONTESTI

C I T T À   T E R R I T O R I   P R O G E T T I

Rivista del Dipartimento  
di urbanistica e pianificazione del territorio  
Università di Firenze

**1-2/2011**



**Università degli studi di Firenze – Facoltà di architettura  
Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio**

**Direttore**

Marco Massa

**Professori ordinari**

Paolo Baldeschi, Gabriele Corsani, Raimondo Innocenti, Marco Massa, Giancarlo Paba, Raffaele Paloscia, Francesco Ventura, Maria Concetta Zoppi

**Professori associati**

Matilde Carrà, Giuseppe De Luca, Enrico Falqui, Pietro B. Giorgeri, Paolo Giovannini, Biagio Guccione, Manlio Marchetta, Carlo Natali, Daniela Poli, Massimo Preite, Alberto Ziparo

**Ricercatori**

Francesco Alberti, Pasquale Bellia, Carlo Carbone, Leonardo Chiesi, David Fanfani, Giulio Giovannoni, Ginevra Virginia Lombardi, Fabio Lucchesi, Susanna Magnelli, Gabriele Paolinelli, Camilla Perrone, Rossella Rossi, Claudio Saragosa, Ferdinando Semboloni, Lorenzo Vallerini, Jacopo Zetti

**Personale tecnico e amministrativo**

Gianna Celestini, Luigia Covotta, Fortunato Faga, Stefania Francini

**Rivista del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio**

Periodico semestrale. Autorizzazione Tribunale di Firenze n. 4364 del 9/02/94

**Direttore responsabile:** Biagio Guccione

**Direttore:** Paolo Baldeschi

**Redazione:** Ilaria Agostini, Paolo Baldeschi, Gabriele Corsani, Donatella Donatini, Marco Massa, Carlo Natali, Giancarlo Paba, Raffaele Paloscia, Camilla Perrone, Daniela Poli  
La redazione pubblica materiali solo su invito e previa verifica

**Cura redazionale:** Donatella Donatini

**Indirizzo redazione:** Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio,  
via Micheli 2, 50121 Firenze; *e-mail* dipurb@unifi.it

**Apparato iconografico:** tutte le illustrazioni si devono agli autori, tranne dove diversamente indicato

**Progetto grafico e impaginazione:** All'Insegna del Giglio s.a.s.

**Edizione e distribuzione:** All'Insegna del Giglio s.a.s.

via della Fangosa 38, 50032 Borgo S. Lorenzo (FI)

*tel.* +39 055 8450216; *fax* +39 055 8453188; *e-mail* redazione@edigiglio.it

**In copertina:** Elaborazione dai piani strutturali di Firenze e Siena e dal Piuss di Lucca

ISSN 2035-5300

ISBN 978-88-7814-534-4

© 2012 All'Insegna del Giglio s.a.s.

Chiuso in redazione nel gennaio 2012

Stampato a Firenze nell'aprile 2012

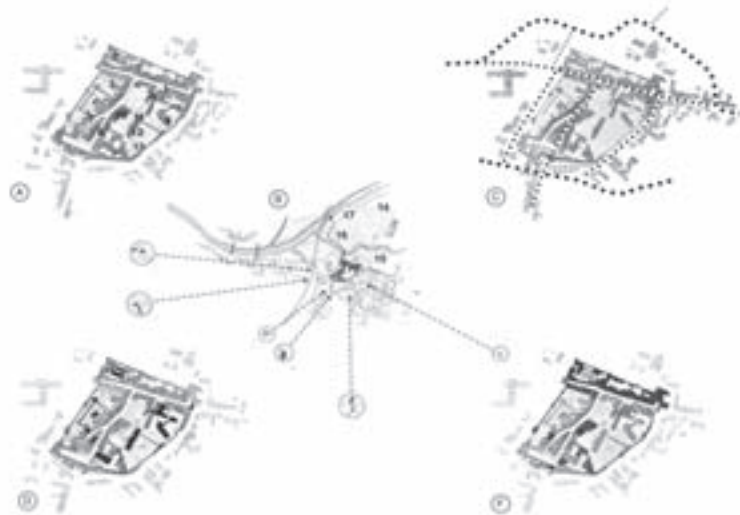
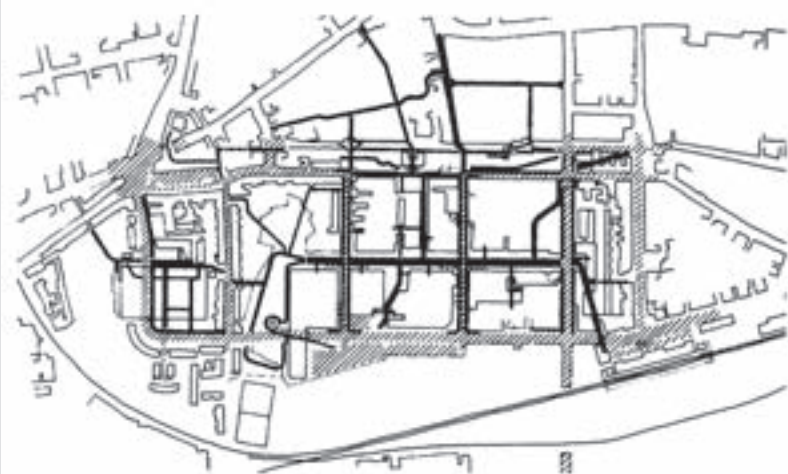
Tipografia Nuova Grafica Fiorentina s.r.l.

# Indice

		Il progetto di città nelle politiche regionali <i>a cura di Francesco Alberti e Luca Nespolo</i>
	5	Editoriale <i>Francesco Alberti, Luca Nespolo</i>
<b>Il progetto di città nelle politiche regionali</b>	11	Quale progetto per la riqualificazione della città? <i>Marco Massa</i>
	22	Gli strumenti per la riqualificazione e la trasformazione delle città <i>Gianfranco Franz</i>
	28	Plusvalori fondiari, perequazione e ricapitalizzazione della città <i>Roberto Camagni</i>
	42	Governo del consumo di territorio e dimensionamento degli strumenti di pianificazione <i>Camilla Perrone</i>
	48	L'edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio <i>Giovanni Caudo</i>
	58	Attualità della riqualificazione: perché valorizzare i centri storici <i>Manuela Ricci</i>
	63	Densità edilizia e rigenerazione urbana <i>Raimondo Innocenti</i>
	69	Forme di coordinamento sovracomunale <i>Giuseppe De Luca, Gianfranco Gorelli</i>
	77	Città sostenibile: principi guida per il progetto <i>Paolo Giovannini</i>
	84	Nuove politiche per la città e didattica del progetto urbano <i>Benedetto Di Cristina</i>
<b>Carta della riqualificazione delle città toscane</b>	91	Per la riqualificazione delle città toscane <i>Marco Massa, Benedetto Di Cristina, Francesco Alberti, Luca Nespolo</i>
<b>Osservatorio regionale</b>	126	Evoluzione urbana e indirizzi di riqualificazione della città diffusa <i>Patrizia Lattarulo, Sabrina Iommi, Chiara Agnoletti, Iacopo Zetti</i>
<b>Survey bibliografica</b>	131	Tra forma urbana e sostenibilità: obiettivi, principi, utilità della progettazione alla scala intermedia <i>Francesco Alberti</i>
<b>Glossario</b>	135	Recupero, rinnovo urbano, rigenerazione, riqualificazione, rinascimento urbano <i>Fabio Lucchesi</i>

# Per la **riqualificazione** delle **città toscane**

Marco **Massa**  
Benedetto **Di Cristina**  
Francesco **Alberti**  
Luca **Nespolo**



## Indice delle tesi

- 1. Centralità degli spazi pubblici e aperti per la riqualificazione di città e territorio**
- 2. Progetto urbano delle infrastrutture e trasporto pubblico per il territorio-città**
- 3. Controllo delle densità e degli usi per la qualità della vita urbana**
- 4. Abitazione e riqualificazione urbana: il ruolo dell'edilizia sociale**
- 5. Obiettivi sociali, economici, ambientali della riqualificazione integrata**
- 6. Nuova politica della città a scala territoriale**
- 7. La città storica come componente determinante della qualità dell'abitare**
- 8. Il piano comunale come piano di riqualificazione**
- 9. Primato del piano nel rapporto pubblico/privato: ruolo della perequazione**
- 10. Le conoscenze preliminari per interventi cauti e precisi**
- 11. Disegno del suolo e zonizzazione**
- 12. Comunicazione e rappresentazione**

## Premessa

Le città toscane si confrontano da più di quindici anni con la trasformazione delle aree abbandonate, ma solo da pochi anni hanno tentato di trattare il tema in modo organico: progettare tutte queste aree con una visione d'insieme che, in linea di principio, può rendersi autonoma dalla loro dimensione, dalle precedenti destinazioni, dalla densità e dal tipo di proprietà, per concentrarsi sul ruolo che possono svolgere nel progetto di riqualificazione urbana, quindi sugli effetti che dalla loro trasformazione si riverberano su tutte le altre parti della città.

Hanno provocato questo ritardo:

1. L'idea che ci si potesse occupare di riqualificazione senza modificare gli strumenti prodotti dalla cultura del recupero. L'applicazione della legge regionale 59/80, pur con alcuni limiti, è riuscita, negli anni ottanta, ad anticipare (e in parte a neutralizzare) l'intervento speculativo sull'edilizia esistente e avviare una prassi sostenuta da una cultura del progetto che ha dato risultati di eccellenza anche nel panorama nazionale (piani dei centri storici pilota). Al contrario gli attuali programmi di trasformazione sono guidati in molti casi da investimenti privati che i comuni faticano a orientare verso l'interesse pubblico sia per la grave crisi finanziaria delle istituzioni sia per la mancanza di strumenti aggiornati. In un certo senso si può dire che il successo e il prestigio acquisiti a suo tempo dal recupero urbano hanno ritardato l'aggiornamento. Non è più possibile guidare trasformazioni rilevanti con le norme tecniche derivate dalla sola analisi delle strutture edilizie esistenti in loco, né è più utile concordare con la proprietà nuovi indici di utilizzazione, convertendo i volumi esistenti, quando è chiaro che le quantità e le funzioni possono essere governate solo con programmi appropriati che si estendano ad altre zone avvalendosi dello strumento della perequazione. L'uso improprio della cultura del recupero, dei suoi termini e dei suoi strumenti corre il rischio di trasformarla in un lupo in veste di nonna.

2. La legge regionale 1/05, che, pur inscrivendo le trasformazioni urbane tra i fenomeni da regolare con il 'governo del territorio' e pur completata da regolamenti successivi, non affronta con sufficiente efficacia i processi che oggi investono gli insediamenti. Questo approccio ha indebolito in generale il progetto di riqualificazione e in particolare i piani dell'ultima generazione, che si stanno mostrando

Nell'ambito di un'impostazione unitaria, la premessa è di Marco Massa e Benedetto Di Cristina, le tesi 5, 6, 8, 10 e 12 sono state curate da Marco Massa, le tesi 3 e 4 da Benedetto Di Cristina, le tesi 1, 2 e 7 da Francesco Alberti, le tesi 9 e 11 da Luca Nespolo.

*Nel frontespizio: disegni tratti dai progetti guida di Giancarlo De Carlo per tre città toscane: Pistoia (aree ex Breda, 1985), Lastra a Signa (centro storico, 1989), Firenze (quartiere Le Piagge, 2004)*

inadeguati a far fronte alle continue e aggressive proposte di conversione funzionale e ristrutturazione urbanistica di aree interne alle città. D'altra parte, la stessa legge vieta l'ulteriore urbanizzazione di suolo che non sia adeguatamente giustificata, riconoscendo implicitamente che, avendo esaurito le loro riserve di spazio edificabile, le città devono ristrutturarsi al loro interno.

Le conseguenze di questa problematica non sono state finora prese in considerazione.

La prima è che le strategie di programmazione a tutti i livelli devono essere orientate al recupero e alla riqualificazione degli insediamenti esistenti con un'ottica più completa e integrata rispetto alle esperienze del passato. Il territorio già urbanizzato deve quindi essere precisamente delimitato, reso riconoscibile, facilmente accessibile, rafforzato nelle sue strutture e dotato di maggiori livelli di servizi e attrezzature. Il piano dovrebbe essere concepito come un *progetto di città* e rappresentato in un disegno unitario chiaramente comprensibile che connetta tutti gli interventi previsti.

Inoltre, poiché grandi interventi estensivi saranno sempre più rari, i nuovi interventi parziali (di ristrutturazione morfologica o di conversione solo funzionale) saranno tanto più utili quanto riusciranno ad apportare nuova qualità urbana non solo alle aree direttamente interessate ma al contesto nel quale sono inseriti.

Un'impostazione di questo tipo presuppone che l'intervento pubblico faccia fronte alla riduzione quantitativa dei suoi impegni riacquistando la capacità progettuale e il primato culturale che ha avuto nella fase del 'recupero'. Termine questo che oggi viene usato in maniera estensiva e impropria anche per presentare operazioni di puro investimento immobiliare che finiscono per generare diffidenza e sfiducia dei cittadini. Si tratta non tanto di ripristinare l'ingiustificata supremazia degli insediamenti rispetto al territorio e all'ambiente, ma piuttosto di definire regole e principi per l'utilizzo razionale di un grande serbatoio di aree in trasformazione, di un grande mercato che da tempo si muove in modi scomposti, provocando la perdita di aree strategiche per la riqualificazione delle città e l'ulteriore degrado sociale dei tessuti urbani.

Per tali scopi sono precisate le 12 tesi seguenti che trattano i maggiori problemi suscitati dall'ultimo ciclo di trasformazione delle città toscane, e offrono una sintesi delle riflessioni critiche e delle buone pratiche messe a punto per la soluzione di problemi analoghi in Italia e in Europa negli ultimi tre decenni.

Possono essere divise in due categorie:

1. Quelle che trattano obiettivi strutturali della riqualificazione, comuni alle città toscane come ad altre città italiane e europee, dove la dismissione delle aree connesse ad attività obsolete o incompatibili, la contrazione dell'intervento pubblico diretto e la necessità di contrastare i processi di degrado della vita urbana hanno introdotto rilevanti innovazioni nella concezione di aspetti decisivi del piano e del progetto di riqualificazione: lo spazio pubblico, aperto, e il rapporto col paesaggio (tesi 1); il ruolo delle infrastrutture nell'urbanizzazione diffusa (tesi 2); la densità e le funzioni (tesi 3); la residenza sociale (tesi 4); una visione non meramente fisica della trasformazione urbana, ma che interessi anche gli aspetti sociali ed economici (tesi 5); una nuova politica sovra-comunale e regionale, per reti di città e nuove centralità contro l'urbanizzazione diffusa e casuale (tesi 6), strettamente connessa alla tutela e alla rivitalizzazione dei centri storici visti come parte attiva qualificante della città contemporanea (tesi 7).

2. Quelle che riguardano dispositivi strumentali, cioè necessari a realizzare gli obiettivi precedenti, e fanno riferimento a come questi strumenti debbano essere adeguati nella realtà regionale toscana, ai processi di trasformazione che investono regioni italiane e europee ad alta densità di insediamento, con un rilevante patrimonio urbano e ambientale che deve essere correttamente interpretato nei programmi di sviluppo economico. Questo gruppo di tesi riguarda la concezione e la comunicazione dei piani. Due trattano, rispettivamente, i principali contenuti del piano comunale (tesi 7) e la perequazione quale strumento utilizzabile dagli enti locali per una migliore e più economica attuazione delle previsioni dei piani (tesi 8). Le altre tre trattano un problema particolare della programmazione in Toscana, dove il 'linguaggio' del piano, e la sua giustificazione logica, stanno generando documenti sproporzionatamente costosi, astratti e, a volte, mistificatori rispetto agli obiettivi: le tesi 9 (selezione e finalizzazione delle analisi), 10 (progetto di suolo) e 11 (rappresentazioni distinte a seconda delle finalità e degli strumenti) puntano a ristabilire criteri e valori efficaci e sintetici.

Nell'insieme le tesi stimolano una nuova cultura del progetto e del piano capace di rilanciare valori e immagine della città, di confrontarsi con maggior precisione/pertinenza con le trasformazioni in atto, di essere meglio compresa dagli abitanti, di promuovere la semplificazione procedurale e la riduzione dei costi/tempi degli strumenti della programmazione pubblica.



# 1. Centralità degli spazi pubblici e aperti per la riqualificazione di città e territorio

## Tesi

Il rapporto armonico con il paesaggio è uno dei caratteri fondanti l'identità delle città storiche toscane, e l'apertura al territorio è stata tra i principali obiettivi (non sempre realizzati) della pianificazione comunale e intercomunale. I processi di urbanizzazione diffusa si pongono oggi in contrasto sia con il modello delle relazioni storiche sia con l'idea di città-territorio che, da un certo punto, ha guidato l'urbanistica del novecento. Per costruire una nuova (moderna) alternativa il progetto di riqualificazione deve puntare a ricostruire, soprattutto nelle aree di recente costruzione, una relazione fra ambienti urbani ed extraurbani appropriata alle attuali condizioni di vita. A questo scopo possono essere utilizzate le aree rurali di frangia e periurbane, le aree di risulta dell'urbanizzazione diffusa, nonché gli spazi per standard e gli spazi aperti esistenti e ricavabili negli interventi di riconversione urbana. Ciò richiede, fra l'altro, di rivedere e aggiornare le nozioni di spazio pubblico, di servizi, di standard, rafforzando il loro ruolo centrale nel programma di riqualificazione.

## Commento

Nella fase di riqualificazione urbana, il disegno unitario e a rete degli spazi pubblici, degli spazi aperti e a verde è concepito come il motore della riqualificazione privata nelle aree circostanti che si appoggia alla valorizzazione prodotta dall'intervento pubblico. Il Plan de l'Est di Parigi del 1980 si è dimostrato una grande occasione di riqualificazione e uno stimolo alla crescita degli investimenti privati. Così alla crisi finanziaria dello stato le città dovrebbero far fronte mediante una diversa concezione del rapporto pubblico/privato (non più meccanicamente distinto, ma soggetto a una serie di rapporti diversamente sfumati), senza rinunciare alla regia pubblica della programmazione, a un disegno unitario e a rete degli spazi e degli interventi, a un adeguamento della nozione di standard e di servizi di interesse collettivo. Tale revisione può comprendere anche servizi privati che concorrono a innalzare la qualità della vita urbana (come certi servizi commerciali, le farmacie o gli uffici postali) con forme di finanziamento/gestione misti, senza sostituire con questi gli obblighi di legge, anzi aumentandoli anche ricorrendo ai meccanismi perequativi.

Gli spazi aperti residui nelle città, le aree di frangia e periurbane, le aree di agricoltura tradizionale nei territori dell'urbanizzazione diffusa sono spazi da considerare nel disegno unitario di riqualificazione. Essi possono essere considerati di interesse generale in quanto rivestono anche un altro ruolo: quello di riequilibrio ecologico e di freno all'ulteriore diffusione urbana. I recenti piani assumono questi spazi come elementi del disegno territoriale-urbano (per esempio nella forma delle cinture verdi recentemente rilanciate per le aree periurbane in molte città come Francoforte, Milano, o, in Toscana, Pistoia, o di cunei verdi, fasce verdi, ecc.). Di particolare interesse sono quei piani che riescono a integrare in un'unica strategia gli obiettivi di istituire una rete ecologica costituita da diverse tipologie di aree (fra le quali orti urbani e aree rurali mantenute per il loro valore nel ciclo agro-alimentare locale) che attraversa l'urbano, interconnessa ai percorsi della mobilità elementare, e a riqualificare gli insediamenti (come accade in molti piani urbanistici della Germania, quali quelli di Monaco di Baviera, di Stoccarda, di Hannover).

Prevale invece nella prassi locale un atteggiamento difensivo che accetta la frammentazione e la dispersione degli spazi pubblici subordinatamente alle caratteristiche (dimensionali, localizzative) delle proprietà, senza creare la sinergia necessaria fra attività/servizi privati di interesse generale e attività/attrezzature pubbliche. Spesso si perde così il senso



*La corte interna di un isolato sull'Avinguda Roma a Barcellona prima e dopo l'intervento di riqualificazione. È l'esempio di un'azione sistematica di recupero delle corti interne degli isolati dell'Eixample di Cerdà che ha restituito all'uso pubblico, dal 1998 a oggi, un'area di oltre 93.000 m<sup>2</sup>.*

delle grandi dimensioni necessarie all'uso dei veicoli e alla misura delle attrezzature pubbliche contemporanee (ospedali, stadi, centri commerciali, ecc.) per le quali non si

riesce a concepire una struttura integrata fra spazi pubblici (generalmente necessari per la mobilità), strutture preesistenti e nuovi interventi edilizi.



*Il recupero dell'area dismessa degli stabilimenti Citroën a Parigi. La riqualificazione ruota attorno a un parco pubblico di 14 ettari, cuore di una grande Zac (Zone d'aménagement concerté) sulla rive gauche della Senna, realizzato nei primi anni novanta su progetto delle équipes Viguier/Provost e Clément/Berger, vincitrici ex aequo di un concorso internazionale di progettazione.*



*Regolamento urbanistico del comune di Pistoia, schema direttore della cintura verde (Comune di Pistoia, con la consulenza di M. Massa, L. Nespolo, S. Carmannini, 2010).*

*Piano generale della cintura verde di Francoforte (1991); il piano è stato in gran parte realizzato grazie anche alla diretta partecipazione dei cittadini (da Urbanistica, n. 107, 2006).*



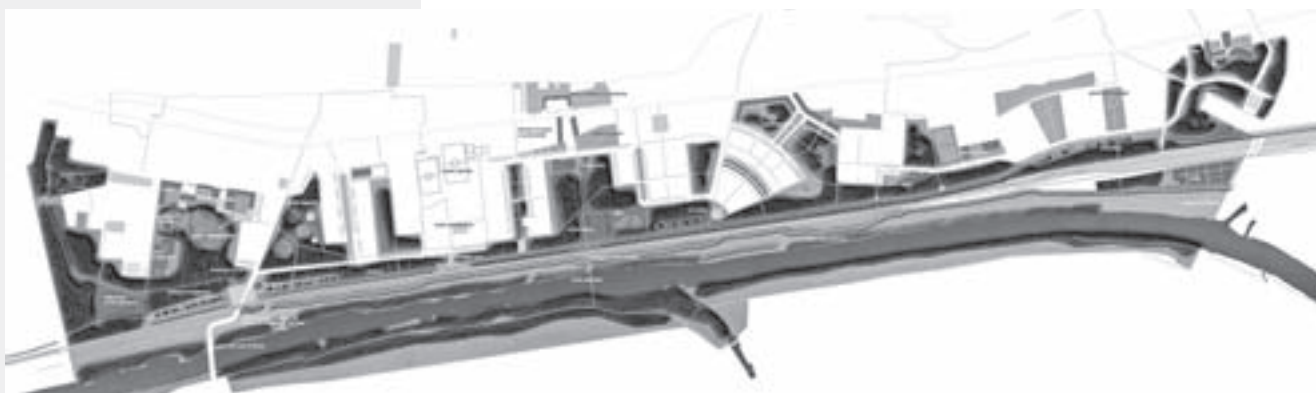
## Conclusioni

Per avvicinarsi a una concezione di spazio pubblico appropriata alle città toscane (frequentato, protettivo, vario, aperto), che ora si può solo immaginare, i piani dovrebbero proporre sistemi di spazi pubblici secondo un disegno a rete che:

- abbia nuovi poli nelle aree di ristrutturazione urbanistica;
- avvii progetti di mitigazione della prevalenza dei veicoli nelle strade esistenti;
- non perda l'occasione di progettare come aperture al paesaggio o corridoi ecologico-naturalistici gli spazi aperti ereditati dall'applicazione degli standard urbanistici (invece di densificare i quartieri pubblici);
- consideri gli standard di legge come mini-

mi da superare anche con l'applicazione dei dispositivi perequativi e ripensati in funzione delle esigenze delle specifiche realtà locali;

- non tratti gli spazi a standard come mere quantità sulla carta ma li trasformi in luoghi urbani ciascuno dotato di un carattere formale riconoscibile;
- consideri la rete delle percorrenze, in particolare quelle della mobilità elementare e del trasporto pubblico, come parte integrante di tale sistema, così da garantirne – dal punto di vista morfologico, funzionale, e, per quanto possibile, ambientale (per mezzo di corridoi arborei e vegetali in genere) – la continuità all'interno dei tessuti e la connessione fra centri storici e grandi invarianti territoriali (aree fluviali, paesaggi rurali collinari e di pianura, boschi, ecc.).



*Master plan del parco delle Piagge a Firenze, progetto guida per la ristrutturazione e la riqualificazione dell'area (Giancarlo De Carlo e Associati, 2004).*

## 2. Progetto urbano delle infrastrutture e trasporto pubblico per il territorio-città

### Tesi

Le infrastrutture sono uno strumento strategico della riqualificazione urbana, particolarmente nelle aree dell'urbanizzazione diffusa dove l'intero territorio è annesso all'urbano. La pianificazione urbanistica deve essere strettamente integrata a quella della mobilità, in tutte le sue articolazioni (elementare e meccanizzata, pubblica e privata, su ferro, gomma e, ove possibile, acqua), assumendo l'accessibilità – in particolare mediante le modalità di trasporto ambientalmente più compatibili – come parametro fondamentale delle scelte localizzative.

Inoltre, la ristrettezza di risorse richiede un'accurata selezione e strategie calibrate. Il progetto delle infrastrutture non dovrebbe più essere limitato al solo rispetto dei parametri tecnico-prestazionali del codice della strada, ma dovrebbe prendere in carica parametri di paesaggio, di composizione urbana e disegno degli spazi pubblici.

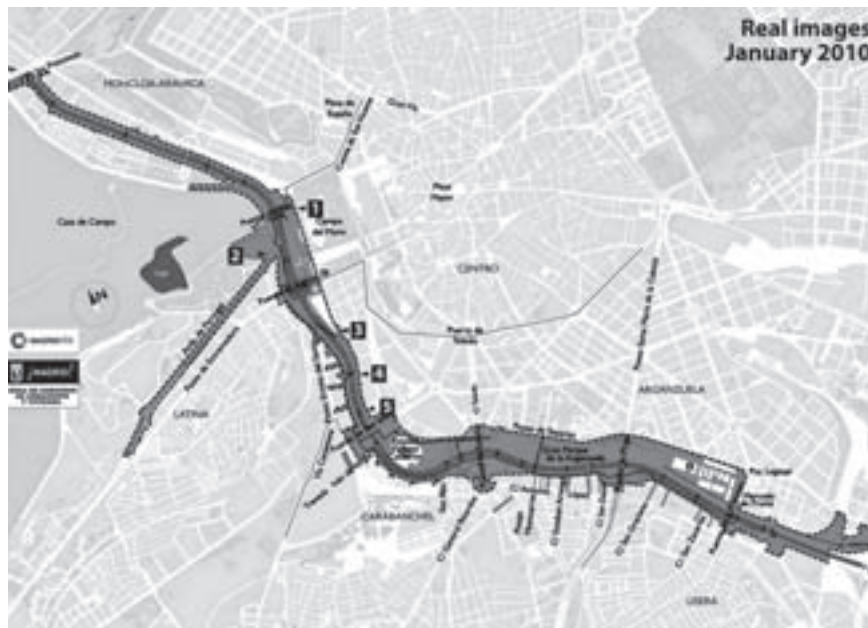
### Commento

La mobilità è una parte importante della vita quotidiana. Può essere considerata un valore se associata a un incremento del

raggio d'azione di ciascun cittadino e quindi a un allargamento delle sue possibilità di scelta. Ma sempre più spesso il numero degli spostamenti giornalieri, le distanze coperte e il ricorso all'automobile rappresentano invece scelte obbligate derivanti da una non equilibrata distribuzione spaziale delle attività e dall'assenza di alternative al mezzo privato: una situazione che, nelle condizioni attuali di disgregazione e dispersione degli insediamenti, comporta sprechi enormi di risorse, di tempo, di energie per tutti gli abitanti e produce impatti molto pesanti, in termini di inquinamento e dequalificazione dell'ambiente urbano. Nonostante le raccomandazioni, per altro generiche, contenute nel regolamento 2/R del 2007 della Lr 1/05 ("Valorizzazione degli insediamenti"), nei comuni della Toscana, al pari del resto d'Italia e in aperto contrasto con gli impegni e gli atti di indirizzo strategico sull'ambiente urbano formulati e sottoscritti in sede europea, la gestione della mobilità è però ancor oggi trattata – salvo rare eccezioni – come un settore a sé stante rispetto alla pianificazione e gestione delle trasformazioni urbane. I piani comunali, ad ogni livello, tendono a eludere di fatto i problemi legati al traffico, talvolta rinviandone la soluzione ad improbabili 'grandi opere' future, o limitandosi

*Il piano delle 'Cento stazioni', gli interventi di riqualificazione urbanistica (approvato dal comune di Napoli nel 2001 e in via di completamento). Il sistema del trasporto pubblico su ferro, potenziato e integrato nell'ambito di un programma regionale di sviluppo della rete, diventa il supporto per operazioni diffuse di riqualificazione urbana, focalizzate intorno ai nodi-stazione, secondo il modello dei Tod (transit oriented development – insediamenti orientati al trasporto pubblico), teorizzato nel 1992 dall'urbanista americano Peter Calthorpe.*





Madrid, l'interramento dell'autostrada M-30 (iniziato nel 2009). Come già a Boston con la Central Artery e a Torino con il passante ferroviario, l'intervento è il motore di una grande operazione di rinnovo urbano che interessa una superficie di 820 ettari, per lo più destinati a parco, lungo le sponde del Rio Manzanares.



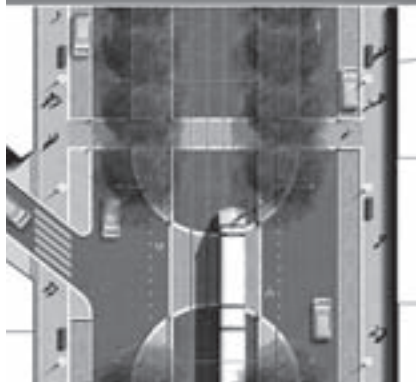
a prevedere, più sulla spinta di interessi di parte che sulla base di una chiara strategia, grandi parcheggi localizzati a ridosso delle aree centrali. La realizzazione parziale, scoordinata e diluita in tempi immancabilmente molto più lunghi rispetto alle previsioni iniziali di tali interventi si è spesso rivelata inefficace o addirittura controproducente rispetto agli obiettivi di razionalizzazione che ne dovevano essere il presupposto. Dal canto loro, i piani del traffico, oltre a occuparsi in modo pressoché esclusivo della regolazione della mobilità privata, non tengono solitamente conto, se non in termini di capacità o di limiti alla circolazione, delle caratteristiche e qualità specifiche degli spazi stradali, ignorandone il valore di spazi pubblici.

In tutta Europa la riqualificazione delle strade esistenti e la realizzazione di nuove infrastrutture – in particolare linee di trasporto pubblico in sede propria con le relative fermate o stazioni – sono invece diventate l'occasione per migliorare le condizioni di vivibilità degli insediamenti, riordinare in modo sistematico i tessuti urbani e creare nuovi spazi pubblici: il repertorio di piani e progetti è ormai molto ampio e riguarda sia grandi aree metropolitane (Parigi, Barcellona, Berlino, Londra), sia medie e piccole città (Strasburgo, Friburgo, Delft, Graz). Interventi di questo tipo sono ancora minoritari ma cominciano a diffondersi anche in Italia (vedi il piano delle Cento stazioni a Napoli). A Firenze la tranvia e la linea ferroviaria regionale, che sarà rafforzata a seguito della costruzione di una linea dedicata ai collegamenti nazionali, aspettano ancora un progetto di riqualificazione delle stazioni/fermate e delle aree urbane attraversate.

## Conclusioni

Piani urbanistici e piani di settore della mobilità (Pgtu, Pum, piano della sosta) dovrebbero coordinarsi nello spazio, nel tempo e dal punto di vista procedurale, diventando strumenti complementari di una medesima strategia di riqualificazione urbana articolata su tre livelli:

- sul piano funzionale, in modo da garantire ad ogni ambito e/o polarità urbana un grado di accessibilità commisurato alla domanda e alle caratteristiche morfologiche del contesto;
- sul piano ambientale, attraverso la limitazione all'uso delle automobili nei centri urbani e la contestuale promozione e implementazione delle reti della mobilità elementare e del trasporto pubblico;
- sul piano dell'immagine urbana, di cui storicamente le strade, le stazioni ferroviarie e metropolitane, ma ormai anche i parcheggi, le piste ciclabili, le fermate degli altri mezzi pubblici, e in generale ogni 'segno' legato alla mobilità, sono parte significativa ed emergente nella percezione 'ad altezza d'uomo'. Allo scopo di orientare l'individuazione delle priorità nella pianificazione territoriale e nelle scelte di mobilità correlate, si può fare riferimento, sull'esempio dei piani locali della mobilità inglesi (es. York), a una 'gerarchia degli utenti della strada', che metta ai primi



*Nuove linee di trasporto pubblico come occasione di riqualificazione urbana in Francia: esempi di disegno di suolo lungo i tracciati tranviari a Strasburgo (A. Peter, 1994) e Le Mans (2007), e a corredo del sistema di busvie protette a Nîmes (progetto, M. Corajoud, 2008).*





*Il Bip (Boulevard intercommunal du Parisis), che attraversa la banlieu a nord di Parigi, è un esempio di autostrada urbana con sezione trasversale e trattamento dei margini continuamente variabili in funzione del disegno urbano e della qualificazione paesaggistica delle aree al contorno (P. Duguet, 2002-2007).*



posti pedoni, ciclisti e utenti dei mezzi pubblici. La creazione di reti pedo-ciclabili continue e l'ampliamento delle zone pedonali e a traffico limitato rappresentano fondamentali azioni di riqualificazione urbana spesso ottenibili quasi a costo zero. Inoltre, nelle cosiddette 'isole ambientali' (o 'zone 30'), l'abbassamento dei limiti di velocità, oltre ad aumentare la sicurezza, consente di ridurre le sezioni delle carreggiate a vantaggio dei marciapiedi, delle piste ciclabili e della sosta. Per incentivare la riqualificazione degli spazi stradali e la buona progettazione della rete stradale urbana si può pensare di stabilire



degli standard speciali (per esempio l'obbligo che le sezioni stradali siano occupate dalle carreggiate per non oltre il 50% e per il resto siano destinate a marciapiedi, piste ciclabili e fasce verdi). Criteri analoghi dovranno poi essere applicati anche alla progettazione delle aree di sosta.

Per gli interventi di maggiore entità che si rendano comunque necessari, i progetti preliminari, comprensivi delle opere di sistemazione urbana che ne garantiscano il corretto inserimento, dovranno essere sviluppati e integrati già all'interno del regolamento urbanistico (vedi tesi 7).

*Graz, un esempio di ridisegno dello spazio pubblico stradale. Grazie all'estensione a tutta l'area urbana del limite di velocità di 30 km/h e allo sviluppo del trasporto collettivo, Graz ha potuto restituire all'uso pubblico e alla mobilità elementare molti spazi precedentemente destinati al traffico veicolare.*



### 3. Controllo delle densità e degli usi per la qualità della vita urbana

#### Tesi

Perché i progetti di ristrutturazione urbanistica e di conversione funzionale di aree ed edifici abbandonati possano essere definiti 'di riqualificazione' devono perseguire un'integrazione equilibrata con il tessuto urbano circostante adottando densità e destinazioni d'uso appropriate. Qualora queste non garantiscano i margini di profitto – verificati attraverso specifiche modalità convenzionali – necessari ad assicurare gli investimenti, si userà la perequazione per formare spazi o servizi pubblici significativi.

#### Commento

Nella maggior parte degli interventi di ristrutturazione urbanistica di grandi aree abbandonate i rappresentanti dei cittadini hanno, da tempo, contestato agli amministratori l'accettazione di densità elevate (talvolta calcolate computando fabbricati semipermanenti e condonati) e funzioni non appropriate. Inoltre i criteri adottati dai regolamenti comunali per misurare il volume spesso non includono nel calcolo le parti interrante e i sottotetti producendo alla fine un notevole aumento percentuale.

La risposta si è valsa di tre argomenti:

- è giusto dotare la città di nuove strutture urbane con carattere di centralità sostituendo, a parità di indici, tutti gli edifici esistenti anche quando presentano un bilancio di rilevanti volumetrie;
- non si potrebbe fare in altro modo perché gli imprenditori dell'edilizia devono operare in un mercato che permette di compensare i rischi dell'investimento immobiliare solo assicurandosi in partenza una rendita fondiaria alta. Il governo locale può soltanto chiedere un surplus di oneri di urbanizzazione, con accordi a geometria variabile, sotto forma di edilizia sociale e opere pubbliche varie;
- è arrivato il momento di contrapporre i tessuti urbani compatti e le opportunità della congestione agli spazi vuoti e desolati della periferia contemporanea.

I programmi di riqualificazione urbana devono superare questi argomenti indicando quali possono essere le densità e le destinazioni giuste, anche sulla base di un bilancio della progettazione urbana del novecento, nella quale la spaziosità tra edifici è stata una conquista rilevante del riformismo sociale,

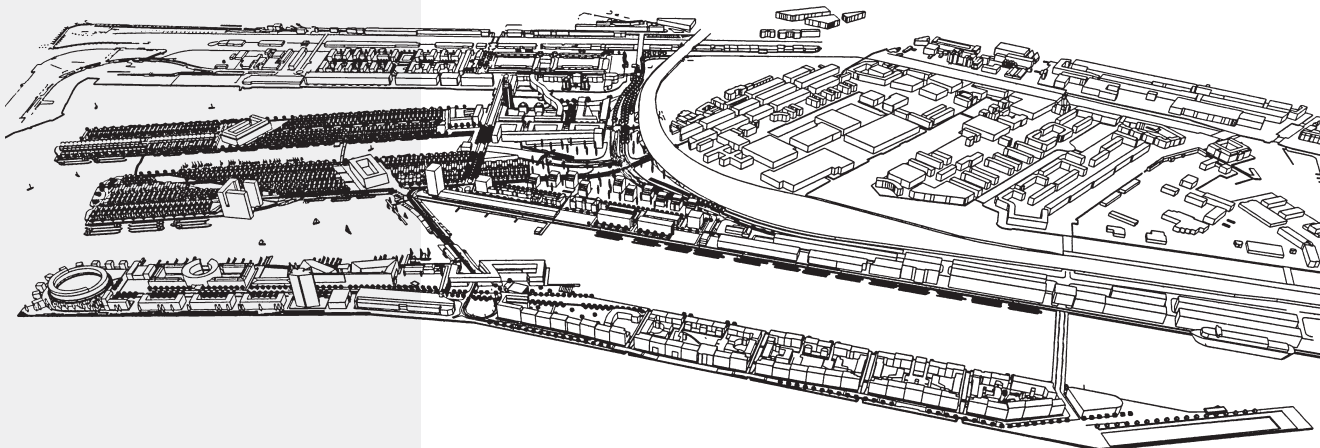
integrata, alla fine del secolo, da una nuova responsabilità verso il contesto.

D'altra parte le ricerche economiche comparate sulla ripartizione del plusvalore generato dalla valorizzazione immobiliare e le procedure della perequazione hanno dimostrato (e possono se del caso essere utilizzate per verifica) la convenienza economica degli interventi di riuso che mediamente superano il profitto del settore industriale (si veda la tesi 5). Quindi non è immaginabile ritornare a rapporti di copertura superiori a quelli realizzati tra le due guerre quando, anche Italia, si è riformato il tessuto residenziale a isolati adottando blocchi di 3-5 piani e corti di ampiezza pari alle strade (quartiere dello Statuto a Firenze). In ogni caso lo standard di 9-10 m<sup>2</sup> di verde per abitante, stabilito nel '68, dovrebbe essere sempre rispettato come garanzia di una spaziosità accettabile tra gli edifici, che non

*Helsinki, il quartiere modello 'Low2No', in via di realizzazione su un progetto d'insieme di Arup International, vincitore di un concorso internazionale (2010). Compattezza, densità, mix di funzioni ed elevate prestazioni energetiche degli edifici caratterizzano i recenti programmi per nuovi insediamenti sostenibili in Scandinavia.*







*Amsterdam, il recupero delle isole artificiali costruite nella parte orientale del porto tra 1874 e 1927 e abbandonate per decenni. L'intervento è considerato nell'insieme un successo: sia per le quantità e i tempi (313 ettari, con 8.500 alloggi in poco più di 12 anni), sia per l'inserimento nel contesto, che ha raggiunto le densità richieste senza forzare le altezze. In particolare l'isola di Java (primo piano a destra nella veduta assonometrica) ha un tessuto di grandi isolati con corti profonde più di 50 metri che richiama l'edilizia storica lungo i tre canali centrali.*

impedisce la composizione urbana densa. Ne è un esempio nella periferia di Firenze il Peep del Cavallaccio che pure ha una densità fondiaria elevata tenuta sotto controllo da una morfologia adeguata al luogo.

Al contrario nei grandi interventi proposti recentemente per Milano (Santa Giulia, CityLife, ecc.) colpisce la brutale contrapposizione con l'ambiente circostante determinata dal salto di densità ed esaltata dal disegno architettonico e urbano che rende marginale il parco previsto.

## Conclusioni

La densità insediativa deve essere commisurata a quella delle aree adiacenti. Densità fondiaria con  $I_f$  superiore a  $3 \text{ m}^3/\text{m}^2$ , così come radicali cambiamenti di funzioni, devono essere adeguatamente giustificate con procedimenti di valutazione incorporati nel progetto e comunque subordinate all'esistenza o alla contestuale attivazione delle infrastrutture necessarie a gestire i nuovi carichi

urbanistici senza ripercussioni negative sul resto del sistema, privilegiando le forme di accessibilità ambientalmente più compatibili (pedonale, ciclabile e mediante Tpl).

Non solo gli indici di utilizzazione ma tutti i parametri che concorrono alla determinazione della densità (rapporto di copertura, quantità di spazio pubblico e altezze degli edifici) devono essere commisurati a quelli delle aree adiacenti e, in caso di radicali cambiamenti di funzioni e di aggravio del carico urbanistico (numero di abitanti, consumi di acqua e produzione di rifiuti) occorre incrementare le dotazioni di standard e verificare a parte l'area destinata unicamente alla circolazione e alla sosta dei veicoli.

La ricerca 'architettónica' di spazi pubblici misurati e qualificati, che può passare talvolta anche attraverso un cauto e progettato ridimensionamento di quelli esistenti, non deve essere confusa con la manipolazione arbitraria degli standard, che rimane una perdita irreversibile di aree (faticosamente) conquistate all'uso pubblico.

## 4. Abitazione e riqualificazione urbana: il ruolo dell'edilizia sociale

### Tesi

Il miglioramento dei quartieri di edilizia pubblica realizzati dalla metà degli anni sessanta e la costruzione di nuova edilizia sociale nelle zone di ristrutturazione urbanistica possono, in modi diversi, contribuire alla riqualificazione urbana a condizione che si seguano alcune regole:

- la disponibilità di aree libere nelle ex 167 non va intesa come occasione di densificazione e 'crescita interna', talvolta presentate al pubblico come ricerca di urbanità;
- la nuova edilizia sociale, realizzata anche dai privati, non deve tornare al modello della 'casa popolare' realizzata per fare fronte all'emergenza, ma deve inserirsi nelle aree di nuova centralità per offrire alloggi economici da usare a chi deve o vuole vivere vicino ai luoghi di lavoro, di studio e ai servizi.

### Commento

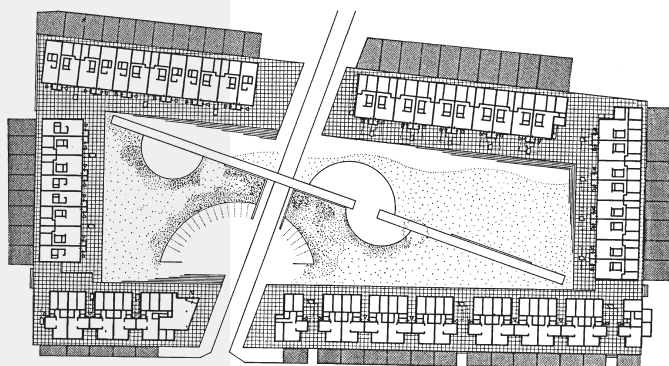
Progetti di miglioramento dei quartieri di edilizia pubblica sono stati almeno avviati in diverse città toscane (Firenze Le Piagge, Prato, Arezzo, Siena, Livorno, ecc.) e, in parte, realizzati con successo.

Ancora poco presenti i programmi di edilizia sociale che utilizzano gli incentivi concessi ai privati. In proposito si può osservare che è forte la tentazione di utilizzare i grandi spazi vuoti e

poco caratterizzati della periferia pubblica come una riserva di aree edificabili. Sono spazi effettivamente ancora informi, nei quali è difficile riconoscere la stessa idea modernista della città-parco e del suolo liberato dagli edifici per darlo al tempo libero e allo sport. Inoltre la cultura del progetto ha rivalutato, dagli anni ottanta, l'idea di un tessuto urbano con spazi misurati, riconducibili ai tipi della città premoderna: strade, piazze, corti. Sarebbe però un errore dilapidare il patrimonio di spazi liberi conquistati faticosamente, a suo tempo, con difficili, e non ripetibili, accordi tra i partiti di maggioranza e opposizione, senza avere prima provato a disegnarli come avrebbero potuto essere se la loro attuazione fosse stata guidata da veri progetti urbani. Sarebbe un errore anche in vista dell'esigenza di nuovi spazi verdi di valore ambientale-territoriale (presentati nella tesi 1). Le carte al 25.000 di fine secolo mostrano che la cintura della periferia pubblica ha nelle città italiane il valore di un intervallo con grandi spazi, dopo la densa espansione senza regole del dopoguerra, che sarebbe sbagliato disperdere. Mentre per il recupero degli edifici è possibile prendere ad esempio ciò che è stato avviato da tempo in altri paesi europei (nuovi servizi dentro i fabbricati multipiano, ristrutturazioni edilizie che migliorano la vivibilità degli alloggi, le prestazioni tecniche e la qualità estetica degli edifici), per gli spazi non

*Firenze, recupero dell'antico carcere delle Murate per usi misti: residenza pubblica, servizi, piazze e percorsi di connessione fra le diverse parti del quartiere storico (progetto di R. Melosi, L. Pittalis, Ufficio residenza pubblica del comune di Firenze, 1997).*





*Duren (Germania), complesso di 140 alloggi attorno ad una corte interna usata come spazio pubblico a (arch. Hermann Hertzberger, 1997; tratto da L. Gelsomino, O. Marinoni, Territori europei dell'abitare, Editrice Compositori, Bologna, 2009).*

costruiti c'è una caratteristica italiana (grande dimensione-assenza di visione) che i progetti devono correggere e interpretare, senza però dimenticare di inquadrarla nella storia recente: nessun paese europeo ha avuto la nostra periferia anni '50 compatta e senza servizi. Nei programmi di riqualificazione si apre l'opportunità – quantitativa – di richiedere agli investitori una quota di edilizia sociale come componente degli standard urbanistici, ma anche l'opportunità – qualitativa – di inserire le abitazioni nei luoghi che vengono trasformati, assicurandovi la presenza di residenti. Tra l'altro si tratterebbe di abitanti che, per reddito e occupazione, hanno abitudini 'urbane' (possiedono pochi veicoli, non vogliono allontanarsi dal centro). È su questa base che va pensata, ridefinita e progettata la nuova edilizia sociale evitando di caratterizzarla come tipo di casa popolare marcata solo dalla combinazione di alta densità e piccoli alloggi.



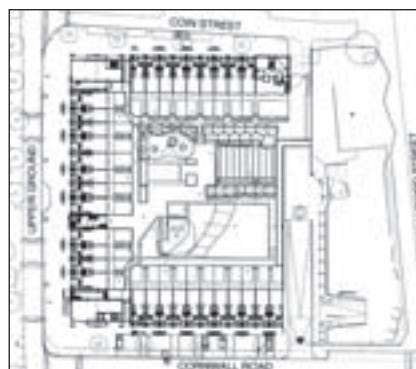
*Londra, edilizia pubblica a Coin Street: un semi-isolato aperto su una piazza-giardino costruito demolendo precedenti edifici industriali (progetto di Graham Haworth e Steve Tompkins, 2001; da L. Gelsomino, O. Marinoni, Territori europei dell'abitare, Editrice Compositori, Bologna, 2009).*



## Conclusioni

Nella conversione di aree dismesse, come in altri casi di ristrutturazione urbanistica, deve essere stimolata l'invenzione di tipi abitativi appropriati alla nuova edilizia sociale, che convertano l'inevitabile alta densità in valore urbano e proponano una combinazione di funzioni adeguata ad aspettative ed esigenze degli abitanti. Inoltre si dovrebbe:

- attivare un ciclo di sperimentazione anche con progetti pilota, con valore dimostrativo, nei quali concentrare i finanziamenti;
- definire nei piani una politica della casa che stimi il fabbisogno e distingua con precisione le diverse tipologie di abitazione (per es. sociale convenzionata; sociale pubblica; privata);
- stabilire che la parte maggioritaria di edilizia residenziale sia reperita dal recupero di aree dismesse (in conformità con i principi della Lr 1/05), precisando le percentuali (per esempio alcuni comuni già prescrivono il 70% di edilizia sociale dal recupero e 30% dalla nuova edificazione);
- stabilire che le previsioni di edilizia sociale vengano inserite nel disegno del sistema degli spazi pubblici e dei servizi, concorrendo a formare nuovi luoghi urbani centrali.



## 5. Obiettivi sociali, economici e ambientali della riqualificazione integrata

### Tesi

La riqualificazione non può essere solamente edilizia o limitata al solo ambiente fisico-spaziale. Più che nella fase di espansione, le azioni di riqualificazione devono misurarsi con la realtà sociale: le aree di degrado, le aree dismesse, gli ambiti di riqualificazione non sono 'vuoti' privi di senso, ma spesso il degrado fisico corrisponde al degrado sociale, e catene di rapporti sociali, economici e urbanistici si estendono all'ambiente circostante. Anche i programmi europei propongono una concezione allargata del concetto di riqualificazione fino a comprendere molteplici obiettivi riferiti ad aree di rilevante consistenza. Orientando le azioni proposte anche al miglioramento sociale i piani conseguono una migliore integrazione del nuovo intervento nel contesto preesistente.

### Commento

Conviene riferirci ai programmi europei come guida per il ruolo di 'modello' che hanno svolto e svolgeranno nella prospettiva della 'coesione economica, sociale e territoriale' assunta dal progetto di costituzione europea.

L'integrazione viene concepita sia nel senso fisico-ambientale e del superamento della visione settorialistica che vede separatamente infrastrutture, aree verdi, recupero, spazi pubblici, edilizia privata, edilizia pubblica, ecc. (si veda anche la tesi 6), sia nel senso degli obiettivi di crescita occupazionale, sviluppo formativo, integrazione multiculturale, sia infine nel senso del riconoscimento degli attori che partecipano al processo di trasformazione (abitanti, istituzioni e operatori). In particolare, la partecipazione degli abitanti, finalizzata a obiettivi precisi, assume un ruolo realmente decisionale. Ambedue gli aspetti – superamento della visione settorialistica e compartecipazione degli attori – sono necessari per il piano di riqualificazione.

Il rinnovo di molte città europee grandi e piccole si fonda su operazioni di riuso di aree degradate o dismesse riuscite sia dal punto di vista dell'integrazione sociale sia dal punto di vista dell'integrazione fisico-morfologica e ambientale (le ristrutturazioni del lungofiume di Bilbao o quella della ex Citroën a Parigi sono esempi di interventi di grandi dimensioni, mentre, per i piccoli interventi, si possono citare i numerosi interventi del Plan de l'Est di Parigi).

In generale in Italia il problema dell'integrazione non è considerato data la prevalenza di interessi meramente edilizi, e i casi di buone pratiche dipendono da circostanze eccezionali (come nel caso di alcune azioni dell'agenzia di sviluppo Nord Milano per il riuso delle aree dismesse di Sesto San Giovanni). Al contrario nei grandi interventi proposti recentemente per Milano città (Santa Giulia, CityLife, ecc.) colpisce la brutale contrapposizione con l'ambiente circostante determinata dal salto di densità ed esaltata dal disegno architettonico e urbano.

In Toscana non mancano esperienze positive: per esempio alcuni interventi di recupero dei quartieri di edilizia pubblica effettuati a Firenze, Livorno o a Pistoia. Quanto alla recente esperienza dei Piusi – su cui sarà possibile esprimere un giudizio solo a consuntivo, quando gli interventi finanziati saranno stati completati – essa si è configurata come una sorta di binario autonomo della pianificazione, sovrapposto alla gestione dei piani vigenti (rivelandone in certi casi la scarsa pregnanza progettuale). Al pari dei tentativi di piani e programmi 'complessi', introdotti da leggi nazionali negli anni '90 (e che la legge regionale 1/05 ha istituzionalizzato distinguendo fra 'programmi complessi di riqualificazione insediativa', equiparati a piani attuativi, e 'piani complessi d'intervento', che costituiscono una fattispecie di piano a sé), le sperimentazioni finora portate avanti sembrano in generale contraddire gli obiettivi fondamentali della pianificazione integrata così come generalmente intesa e

*Firenze, recupero del Vecchio Conventino a Firenze (Uffici tecnici comunali, 2003-2009). È un esempio di recupero di un complesso architettonico storico come centro di attività artigianali, frutto di un processo di progettazione partecipata.*





*Barcelona, recupero del quartiere de La Mina nella periferia orientale. Realizzato nell'ambito del programma d'intervento comunitario Urban II (2000-2006), è considerato un'esperienza esemplare per l'azione esercitata contemporaneamente sulla riqualificazione degli alloggi e degli spazi pubblici, l'integrazione urbana e le iniziative nei confronti della disoccupazione giovanile e della formazione.*



*Parma, progetto di recupero dell'area della vecchia stazione a Parma (Martorell-Bohigas-Mackay Arquitectes, 2001-2003). Esempio di progetto urbano integrato nei diversi settori di intervento, in grado di innescare nuove attività economiche in un'area degradata.*

promossa in sede europea e nelle leggi di governo del territorio e sviluppo sostenibile di gran parte dei paesi dell'Unione, ovvero quello di ottimizzare energie, competenze e risorse verso progetti significativi all'interno di strategie urbane condivise, di ampio respiro e lunga durata.

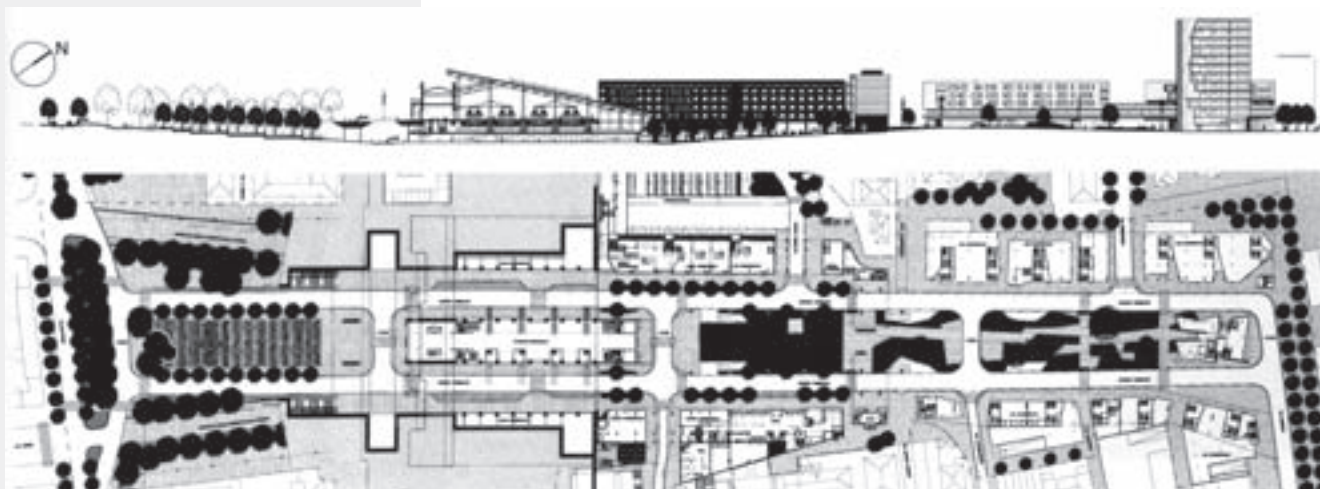
## Conclusioni

Occorre coordinare gli strumenti di piano, di governance (es. Agenda 21) e le valutazioni ambientale e strategica, semplificandone le procedure (molto farraginose e ripetitive, soprattutto per quanto riguarda la valutazione)



a favore di un'individuazione più aderente al territorio dei fattori di crisi relativamente alle tre componenti – sociale, economica, ambientale – della sostenibilità, delle potenzialità locali su cui far leva – territoriali e/o socio-economiche – e dei processi da attivare (anche con il ricorso a forze esterne) per risolvere i primi e valorizzare le seconde, all'interno di una visione strategica e integrata di trasformazione qualitativa della città. Rispetto alle politiche e alle iniziative in campo sociale ed economico, necessariamente flessibili, i piani dovrebbero rappresentare una cornice spaziale di riferimento sufficientemente solida e definita per evitare il rischio di scelte aleatorie e improvvisate e rendere 'visibili' le trasformazioni materiali che si vogliono perseguire.

In modo coerente con tale impostazione, ogni intervento di trasformazione importante dovrà precisare un disegno di equilibrio fra morfologia urbana (miglioramento fisico-ambientale), sviluppo sociale ed economico sostenibile. I progetti di trasformazione principali, pubblici e privati, accompagnati da uno studio di valutazione che mostri con chiarezza i vantaggi pubblici e i benefici privati degli interventi proposti, devono essere sottoposti a un processo di partecipazione sostanziale e non formale per ottenere la necessaria integrazione sociale.



## 6. Nuova politica della città a scala territoriale

### Tesi

La riqualificazione interessa tutte le scale della programmazione e ogni livello di governo implica previsioni a scala territoriale per la ricostituzione dell'equilibrio fra insediamenti e paesaggio, coordinamento che né la regione né i piani provinciali oggi assicurano adeguatamente. Per temi particolari (come il trasporto pubblico e le infrastrutture maggiori) può essere utile montare veri e propri progetti territoriali concordati fra più comuni nella prospettiva di un'attuazione mista pubblico/privato o completamente privata. La perequazione territoriale può risolvere gli annosi problemi della ripartizione dei benefici (fiscali, occupazionali, economici, ecc.) fra i soggetti partecipanti. In molti casi è possibile conferire a questi progetti un valore federativo delle popolazioni coinvolte che superi i tradizionali interessi particolari.

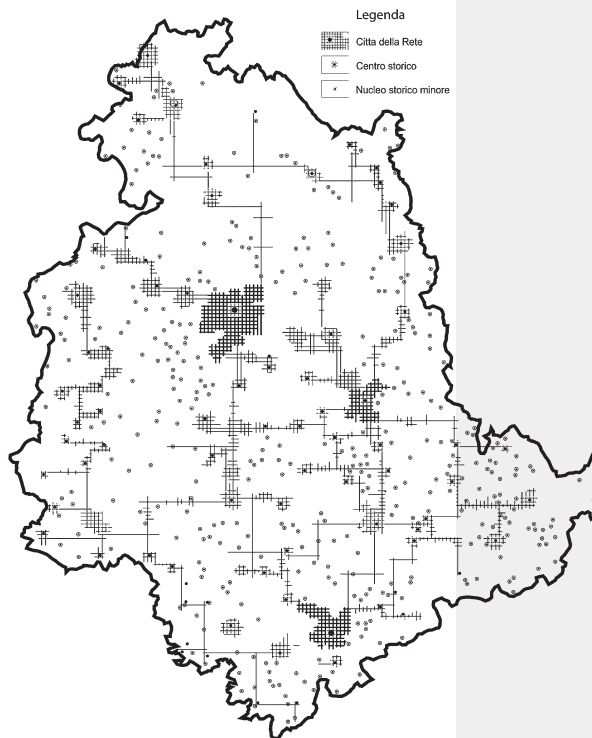
### Commento

I documenti della programmazione regionale non superano le indicazioni generiche relativamente al sistema degli insediamenti. Nei piani ciò ha contribuito a impedire l'effettivo arresto del consumo di suolo e ha reso marginale la pratica della riqualificazione.

Occorre, invece, a scala regionale ripartire dalle città rilanciando una politica di riqualificazione urbana aggiornata alla fase attuale. Il rilancio di una politica della città si deve armonizzare con la tutela e la programmazione del territorio aperto, come una 'cornice' ambientale di riferimento: coordinando le due azioni e introducendo dall' 'esterno' i temi ambientali nella città si può conferire una nuova qualità agli spazi di vita e d'uso dell'urbanizzazione diffusa (si veda anche la tesi 1).

Per quanto riguarda la pianificazione territoriale, la Toscana può vantare sperimentazioni pionieristiche (come gli schemi strutturali), anche se rare e senza esiti concreti. Di recente si è riaperto il dibattito sull'area metropolitana centrale fra molte resistenze localistiche. Sono in corso di elaborazione piani strutturali intercomunali: si tratta di iniziative di grande significato politico-culturale che dovrebbero essere generalizzate ai fini della riqualificazione coordinata di ambienti diversi (aree extraurbane, aree urbane degradate, paesaggi di pregio, infrastrutture).

Esistono anche situazioni dove particolari problemi possono essere affrontati con



progetti intercomunali mirati come punti di partenza per piani generali. Infatti, progetti che affrontano problemi sentiti dagli abitanti possono rafforzare il senso di identità comune delle popolazioni implicate e favorire quindi la costruzione di quadri di riferimento più ampi.

La programmazione per progetti territoriali è di origine europea. In Italia esperienze simili sono rare e limitate per lo più a investimenti

*Studi per il piano urbanistico strategico territoriale della regione Umbria (Pust, 2009). I primi studi resi noti definiscono una strategia per integrare la politica delle città e quella di tutela del territorio. Sono individuati anche grandi progetti strategici regionali, uno dei quali riguarda la 'rete di città'.*



*Emscher Park, schema degli interventi realizzati dal 1990 al 2005. Con l'obiettivo di proseguire l'esperienza dell'Iba Ruhr – che nel decennio precedente aveva visto coinvolti 17 comuni intorno a un vasto programma di recupero territoriale, il Land Nordrhein-Westphalia ha istituito nel 2000 un bando biennale per destinare quote maggioritarie del bilancio ordinario per lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione urbana al cofinanziamento (nella misura dell'80%) a progetti di territorio presentati da consorzi di enti locali. A seguito dell'assegnazione, viene quindi creata un'agenzia ad hoc che affianca le istituzioni consorziate per l'attuazione dei progetti. Realizzati i progetti, l'agenzia si scioglie.*

infrastrutturali gestiti in genere con logica centralizzata e indifferente alle esigenze del contesto locale. Non mancano tuttavia i programmi europei che hanno raggiunto risultati apprezzabili per gli effetti concreti raggiunti (come nel caso del programma Urban), tanto che gli studiosi ne parlano come di possibili modelli di innovazione delle politiche urbane ordinarie. In Emilia-Romagna sono state sperimentate iniziative parziali: zone artigianali localizzate in base a progetti e ad accordi intercomunali e sulla base di meccanismi perequativi. Più diffusi sono i casi di programmi relativi al recupero ambientale strettamente connesso al sistema degli insediamenti e perciò capaci di contribuire alla loro riqualificazione (come il Prusst per il recupero della ferrovia dismessa in Liguria). In Toscana i Prusst sovracomunali (come quello dell'asse ferroviario Firenze-Pistoia) si sono limitati a collazionare vecchi progetti, o proposte immature, senza un'adeguata concezione del progetto di riqualificazione integrata a grande scala. I piani strutturali comunali e i piani provinciali potrebbero invece concordare alcuni interventi in quest'ottica, prevedendone un'attuazione anche graduale, ma pur sempre concepiti nell'ottica di riqualificazione del sistema territoriale.

## Conclusioni

La regione dovrebbe incentivare due linee di azione che i comuni in forma associata dovrebbero sperimentare:

- per ambiti preventivamente individuati (comuni sottoposti a fenomeni di integrazione, comuni di piccole dimensioni omogenei, ecc.), il coordinamento dei piani strutturali per formare un unico strumento intercomunale;
  - per problemi di interesse strategico, progetti territoriali che pur basati su obiettivi prevalenti di carattere settoriale (mobilità, servizi e attrezzature maggiori, zone industriali, strutture ambientali, ecc.) associano infrastrutture, riqualificazione ambientale, aree dismesse da recuperare, aree e complessi di valore storico e paesaggistico. In ambedue i casi la perequazione territoriale serve a ridurre i contrasti circa la localizzazione delle previsioni più redditizie per i bilanci comunali e a incrementare il patrimonio di spazi pubblici e di servizi.
- La regione inoltre dovrebbe promuovere iniziative di propria competenza quali:
- nuovi obiettivi nel Pit che includano anche il paesaggio urbano e le linee guida per una politica della città toscana (definizione dei criteri per la classificazione del patrimonio edilizio storico, comprendendo quello novecentesco; ridefinizione delle categorie di intervento edilizio introducendone una nuova intermedia fra l'attuale restauro conservativo e la ristrutturazione edilizia in modo da consentire la salvaguardia delle tipologie rappresentative senza impedire la modernizzazione degli impianti; rilancio dei piani per i centri storici; criteri per la riduzione dell'urbanizzazione diffusa nelle diverse aree e per la riqualificazione degli insediamenti esistenti; disciplina delle aree periurbane e

delle strutture ambientali connesse con gli insediamenti; revisione degli spazi a standard, della nozione di servizio di interesse generale, di edilizia sociale; disciplina delle densità edilizie e riduzione della congestione; sviluppo del trasporto pubblico e istituzione di aree pedonali e a traffico limitato);

- istituzione delle aree metropolitane già auspiccate dalla legge 142/90 con i relativi strumenti di programmazione;

- programma di ricerche preliminari degli enti sovraordinati, istituzione di osservatori alle diverse scale per l'elaborazione degli atlanti e di schemi di quadri conoscitivi comunali (vedi tesi 9);

- produzione di esempi, di iniziative pilota come fu fatto a suo tempo per i centri storici campione, in collaborazione con province e comuni su temi quali: recupero di aree strategiche a diverse scale; recupero di reti di centri storici minori; piani di reti infrastrutturali con-

cepite nell'ottica della riqualificazione delle aree attraversate; piani di gestione consortile e di perequazione territoriale di aree industriali e commerciali;

- istituzione di un'agenzia regionale dedicata alla riqualificazione urbana, sull'esempio di note esperienze europee (quali l'Iba di Berlino e l'Iba Ruhr), per l'elaborazione e l'attuazione delle iniziative suddette, in collaborazione con soggetti quali l'Ance, l'Anci, l'Anpi, enti di gestione dell'edilizia sociale, per la cooperazione fra enti e operatori pubblici e privati, la ricerca di fondi nazionali ed europei, pubblici e privati;

- un'azione di sostegno ai comuni, di incentivazione e promozione finanziaria per la rapida redazione dei nuovi strumenti comunali e sovracomunali e l'adeguamento di quelli esistenti.

- definizione di una griglia di parametri e criteri per eseguire le valutazioni degli atti di pianificazione in modo da garantirne un livello qualitativo omogeneo.



*San Giovanni Valdarno, il centro storico e il piano redatto da Edoardo Detti e Gianfranco Di Pietro (1975). Una delle esperienze pilota promosse dalla regione Toscana nella metà degli anni '70 per i piani dei centri storici, che ha prodotto interessanti risultati.*



## 7. La città storica come componente determinante della qualità dell'abitare

"Bella Bo", programma degli interventi prioritari per la riqualificazione del centro storico di Bologna (2011).



### Tesi

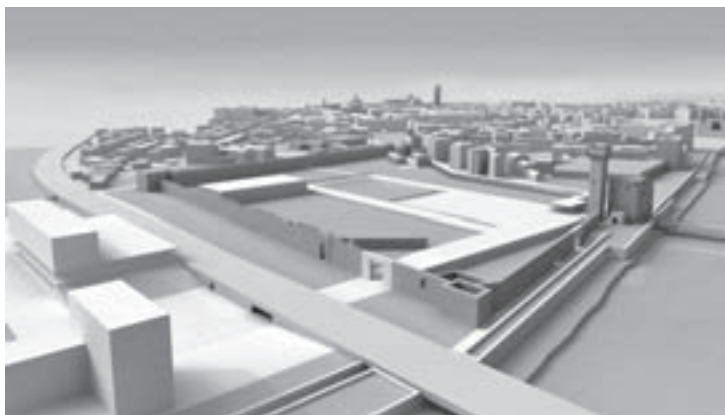
Da qualche tempo, anche a seguito di una deregulation stimolata dal governo centrale, il patrimonio edilizio storico è sottoposto a trasformazioni che combinano eccessi di congestione d'uso e di degrado fisico a episodi di riqualificazione solitamente sganciati da una visione d'insieme. Si innesca così un processo a catena di valorizzazione/svalorizzazione fondiaria, ulteriormente accentuato da livelli di gestione, manutenzione e controllo dello spazio pubblico e del patrimonio edilizio molto differenziati da una zona all'altra, che si ripercuote su tutta la città e sul territorio. Tra i fenomeni negativi più ricorrenti si segnalano: la trasformazione in senso commerciale dei centri maggiori per un turismo mordi e fuggi, con l'espansione di funzioni banali, l'espulsione degli abitanti, delle attività artigianali e commerciali di vicinato e un crescente 'effetto disneyland'; la suddivisione delle unità abitative e la trasformazione di cantine, magazzini, locali di servizio in microappartamenti, dove si affollano gli immigrati; la privatizzazione di grandi complessi monumentali, l'incongruità col contesto di alcuni interventi di recupero; la costruzione di parcheggi interrati sotto piazze monumentali; l'incuria verso forme di degrado visivo sempre più aggressive: dalla segnaletica all'arredo urbano, dalle insegne commerciali ai dehors; nelle zone rurali, l'abbandono delle attività agricole è alternativamente la causa o l'effetto della trasformazione delle case contadine in condomini, con conseguenti effetti di banalizzazione dei paesaggi storici e di dissesto del territorio.

Anche se non mancano esempi di interventi puntuali di qualità, la generazione di piani guidata dalla nuova legislazione non sembra capace di disciplinare questa dinamica con un'impostazione urbanistica. Il degrado si ripercuote così su tutto il territorio regionale dove i centri e nuclei storici costituiscono ancora l'ossatura portante del sistema degli insediamenti e del paesaggio: una crisi che trova riscontro nella crescita delle periferie urbane, nell'urbanizzazione diffusa, nell'allargamento degli squilibri territoriali.

### Commento

Negli anni '80 la regione Toscana, proseguendo la linea intrapresa dalle città emiliane fin dagli anni '60, ha scelto la strategia del





recupero come fondamento delle politiche territoriali influenzando in una certa misura la pratica amministrativa e urbanistica degli enti locali, gettando le basi di una vera e propria cultura del recupero che ha prodotto esperienze interessanti e in parte ancora attuali. In seguito tale strategia è stata progressivamente accantonata senza essere sostituita nella nuova generazione di piani.

I principali aspetti che oggi limitano l'azione pubblica sono:

- l'approccio inadeguato al problema, dovuto a una insufficiente conoscenza delle trasformazioni e delle caratteristiche del patrimonio, combinato a una scarsa attenzione verso il controllo delle funzioni e alle contraddizioni, particolarmente evidenti in contesti così delicati, derivanti dalla consueta settorializzazione delle decisioni (politiche sociali, lavori pubblici, mobilità, attività culturali, ecc.);
- un'idea di tutela intesa solamente come vincolo e pertanto considerata come 'nemica' della residenza (quando invece è vero il contrario);

– la discrezionalità e l'arretratezza culturale delle norme che regolano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, che a fronte di una classificazione tipologica spesso inadeguata tendono ad estendere a tutta l'edilizia seriale la possibilità di intervenire mediante ristrutturazione edilizia (categoria che a seguito delle scelte legislative degli ultimi anni, consente addirittura lo svuotamento edilizio);

*Masterplan per il centro storico di Pisa (David Chipperfield Architects, 2009). Il programma avviato dal comune di Pisa, con il co-finanziamento regionale per i Piusi (piani integrati di sviluppo urbano sostenibile), prevede una serie di interventi mirati sui principali percorsi e 'capisaldi' della città storica e la realizzazione di un terminal turistico nella zona occidentale della città.*

*Genova, la riqualificazione dell'area intorno al palazzo San Giorgio.*



– il ritorno a una concezione che distingue fra edilizia monumentale (meritevole di tutela) ed edilizia 'minore' (trasformabile senza regole).

I casi di centri storici grandi e problematici (come Napoli, Genova, Roma, Venezia) che hanno elaborato di recente piani e normative rigorose – capaci di correggere i nuovi processi lavorando sul duplice livello dell'equilibrio delle funzioni e della tutela rigorosa – confermano la sostanziale validità del metodo messo a punto negli anni '70 fondato su conoscenze puntuali dei processi di formazione dei tipi e sulla diversificazione dei dispositivi normativi in ragione delle tipologie edilizie, da aggiornare nel segno della governance, per favorire azioni combinate tra pubblico e privato di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture e degli spazi pubblici, oltre che di sostegno e indirizzo, da parte pubblica, degli interventi privati, compresi quelli di piccole dimensioni. Come variante di questa impostazione in certi casi (per esempio a Bologna) si è esplorata una politica di azioni concentrate su sistemi di spazi pubblici: una strategia la cui efficacia è evidentemente subordinata all'esistenza di un quadro di riferimento generale.

## Conclusioni

Perché l'insediamento storico, a cominciare dai centri urbani, torni ad essere una componente prioritaria e determinante per la qualità del territorio toscano è necessario che ad esso sia dedicata un'attenzione particolare a tutti i livelli della pianificazione, ovvero, nello specifico:

- che il Ps contenga l'analisi e la classificazione degli edifici storici con una normativa di salvaguardia che il Ru dovrebbe poi articolare come regole e invarianti per tipi edilizi; esplicitando anche le destinazioni d'uso incompatibili con i caratteri storico-ambientali e sociali;
  - definire un livello minimo di tutela nella disciplina del patrimonio storico con l'obiettivo di salvaguardare anche il tessuto sociale della residenza, subordinando le modificazioni alla conservazione/valorizzazione delle caratteristiche storiche del contesto anche quando si tratti dell'edilizia seriale;
  - riformulare le categorie di intervento tenendo conto dell'interpretazione giuridica ormai prevalente della ristrutturazione edilizia, spostando l'attenzione invece sulle categorie del restauro e del risanamento conservativo;
  - formare un elenco dei comuni obbligati a redigere piani particolareggiati specifici con una normativa di salvaguardia;
  - definire politiche regionali dirette a una programmazione concreta nei confronti del recupero, promuovendo la residenza pubblica e i servizi complementari (finanziamento di progetti e di interventi speciali e pilota, di ricerche, anche attraverso la cooperazione con l'università, di linee guida scientifiche per il restauro, istituzione di agenzie speciali per la cooperazione con altri enti pubblici e privati, ecc.); si veda a tale proposito la tesi 6.
- Infine, la pianificazione della città storica sarà più efficace solo attraverso la formazione di progetti urbani integrati estesi all'intero centro storico o a parti significative di esso, come fulcro della riqualificazione del sistema insediativo territoriale e del sistema degli spazi pubblici (ad esempio garantendo forme di accessibilità compatibili con l'uso pedonale, entro un quadro di gestione complessiva della mobilità che sia calibrato sulle caratteristiche specifiche dei tessuti interessati senza penalizzare i residenti e le attività tradizionali).

Ferrara, il parco Nord intitolato a Giorgio Bassani.



## 8. Il piano comunale come piano di riqualificazione

### Tesi

Il piano (sia Ps che Ru) deve contenere un'idea e un progetto di riqualificazione della città che rilancino il senso di bene comune dello spazio urbano in modi realistici e fattibili in condizioni di mercato regolato. Per essere definito di riqualificazione il piano deve rispondere ai requisiti di interesse generale stabiliti dalle leggi e proposti dal presente documento. Il carattere 'strategico' del Ps non può giustificare previsioni generiche e non prescrittive, mentre la definizione di regole semplici e precise consente di attuare le previsioni meno impegnative direttamente senza aspettare il regolamento urbanistico. Il Ru dal canto suo, essendo un piano a tempi brevi con pochi interventi verificabili da tutti i punti di vista, può proporre anticipazioni anche morfologiche delle previsioni, trovando un giusto equilibrio fra prescrizioni e orientamenti di dettaglio. Inoltre, gli atti di valutazione che ne accompagnano gli iter tendono sempre più a sovrapporsi ai contenuti dei piani, in un corto circuito di rimandi incrociati e verifiche formali di coerenza 'interna ed esterna'.

### Commento

È noto che in Toscana l'istituzione del Ps ha rappresentato un'innovazione rispetto al tradizionale Prg per il carattere strategico e per l'impostazione attenta ai valori ambientali, mentre il Ru non è stato sufficientemente precisato nei suoi contenuti e obiettivi. Ambedue questi strumenti, comunque, risentono nell'impostazione istituzionale di sottovalutazione dell'urbanistica. Nonostante ciò, la Toscana può vantare numerose esperienze dalle quali è possibile dedurre ipotesi di piano diverse (per esempio i piani di Livorno, Prato, Siena, Sesto Fiorentino). Alcune di queste esperienze hanno applicato strumenti innovativi (schede norma, progetti guida) che pur tesi ad approfondire i contenuti del progetto di riqualificazione in genere non hanno raggiunto i risultati auspicati in quanto non sufficientemente attenti alle variabili in gioco (mancanza degli interlocutori reali, imprecisione o eccessiva complicazione delle regole, scarsa coerenza fra progetto e attuazione). Tenendo conto dei limiti detti, delle esperienze fatte, e dei modelli di 'governo del territorio' che prevedono sostanzialmente due strumenti generali (come quelli in Emilia-Romagna

o in Liguria), è possibile suggerire obiettivi e contenuti urbanistici del piano comunale. Quanto alle valutazioni – ambientali, integrate, strategiche, semplificate – anche per esse non esistono modelli consolidati, né parametri certi su cui impostarle: anziché rappresentare riscontri oggettivi alle scelte di piano essi rischiano quindi di diventare atti formali e/o autoreferenziali.

### Conclusioni

Il piano strutturale dovrebbe:

- integrare il disegno delle 'invarianti territoriali' con la strategia di riqualificazione urbana e col sistema degli spazi pubblici, aperti e dei servizi (invarianti territoriali come spunto e strumento di riqualificazione; aree periurbane come cinture verdi e di servizi);

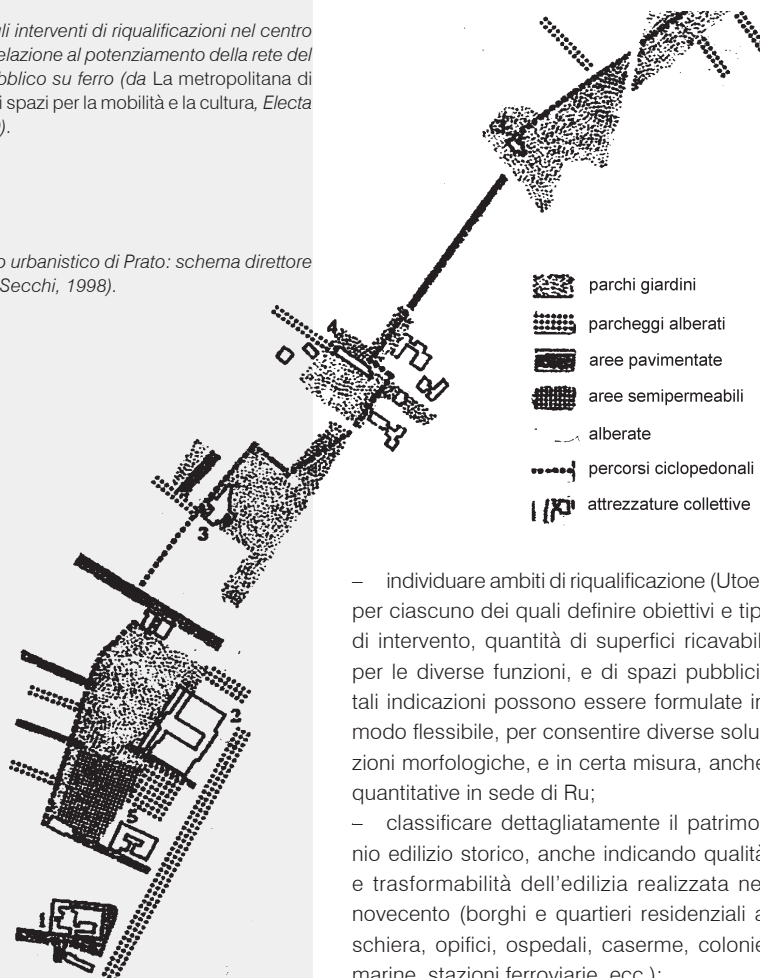
*Prg di Torino (Gregotti Associati, 1995), schema di struttura (da A. Cagnardi, Un nuovo senso del piano, Etas Libri, Milano).*





Schema degli interventi di riqualificazioni nel centro di Napoli in relazione al potenziamento della rete del trasporto pubblico su ferro (da La metropolitana di Napoli: nuovi spazi per la mobilità e la cultura, *Electa Napoli*, 2000).

Regolamento urbanistico di Prato: schema direttore Bisenzio (B. Secchi, 1998).



- individuare ambiti di riqualificazione (Utoe) per ciascuno dei quali definire obiettivi e tipi di intervento, quantità di superfici ricavabili per le diverse funzioni, e di spazi pubblici; tali indicazioni possono essere formulate in modo flessibile, per consentire diverse soluzioni morfologiche, e in certa misura, anche quantitative in sede di Ru;
- classificare dettagliatamente il patrimonio edilizio storico, anche indicando qualità e trasformabilità dell'edilizia realizzata nel novecento (borghi e quartieri residenziali a schiera, opifici, ospedali, caserme, colonie marine, stazioni ferroviarie, ecc.);

- individuare ambiti nei quali è possibile intervenire senza Ru né piani attuativi;
  - anticipare i criteri generali che definiranno lo scambio pubblico/privato negli interventi di trasformazione complessi (rapporti perequativi, extrastandard, compensazioni ambientali, oneri); si opera così una prima composizione degli obiettivi degli attori in gioco, liberando la fase operativa del piano dalla pressione della proprietà immobiliare interessata alla negoziazione del rapporto di scambio più conveniente; in quest'ottica l'individuazione puntuale delle aree di trasformazione rimane comunque prerogativa dello strumento operativo, che deve però attenersi ai rapporti fra edificazione privata e opere compensative stabiliti a monte;
  - in caso di previsioni complesse (infrastrutturali o di trasformazione urbana), accompagnare tali previsioni con studi dimostrativi della fattibilità, anche alternativi.
- Il regolamento urbanistico dovrebbe, fra l'altro:

- essere concepito come un progetto urbanistico degli spazi pubblici e dei servizi, con un disegno chiaramente riconoscibile, e puntare a definire sistemi a rete integrati di spazi aperti, di spazi pubblici, di servizi pubblici e privati; rispetto a tale disegno dovrebbero essere finalizzati gli interventi di trasformazione pubblici e privati;
- elaborare i criteri di attuazione degli interventi principali (schemi direttori per gli spazi pubblici, schemi di assetto preliminare per le aree di trasformazione complesse); mentre i primi hanno un valore interno all'amministrazione e sono quindi orientativi, per i secondi si dovrebbe definire un giusto equilibrio fra indicazioni di struttura prescrittive e indicazioni di assetto formale orientative; a questi ultimi saranno allegati i calcoli perequativi come illustrati nella tesi 9. È da sperimentare una soluzione normativa che in casi di operazioni complesse, per le quali sia possibile contare su una sufficiente maturità delle proposte di dettaglio soprattutto per lo spazio pubblico, equipari gli schemi a piani particolareggiati in modo da consentirne l'immediata attuazione con progetti di architettura;
- contenere i progetti preliminari delle principali infrastrutture di nuovo impianto, al fine di verificare fin da subito la loro compatibilità con il contesto urbano e definire le modalità per il loro corretto inserimento;
- concepire la relazione generale di ogni strumento come sintesi in grado di riassumere i contenuti del piano assieme alle elaborazioni specializzate (ivi comprese le valutazioni, le analisi di settore, ecc.).

## 9. Il primato del piano nel rapporto pubblico / privato e la perequazione

### Tesi

Considerato che non è più possibile realizzare tutti i servizi necessari alla città con il solo intervento pubblico, i programmi di riqualificazione urbana dovranno prevedere sistemi di rapporto pubblico-privato volti a socializzare la rendita immobiliare generata dalle trasformazioni. Incrociando i programmi pubblici con le aspirazioni private alla trasformazione della città si potranno realizzare gli spazi, le infrastrutture e le attrezzature sociali senza gravosi costi per la collettività.

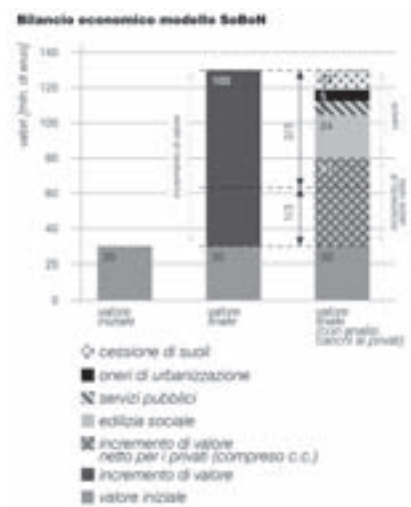
Questo aspetto essenziale non è però di per sé sufficiente: dovranno anche essere garantite forme di concertazione del progetto urbano, per coordinare gli interventi privati in un sistema ordinato e coerente di spazi collettivi.

### Commento

La decisione pubblica di riqualificare un'area determina l'aumento di valore dei terreni e degli edifici interessati. La rendita immobiliare è pertanto frutto di una decisione pubblica, e il suo ammontare dipende dallo sforzo collettivo diretto alla costruzione di infrastrutture spazi e servizi, che negli anni ha consentito di rendere un'area più appetibile sul mercato.

Nell'ultimo decennio di boom immobiliare abbiamo assistito a una corsa sfrenata volta all'appropriazione privata della rendita: i profitti del mercato immobiliare hanno largamente superato quelli di qualsiasi altro settore di investimento. Ingenti capitali sono stati impiegati nella trasformazione del territorio a fini speculativi. Le grandi compagnie internazionali di real-estate, gli investitori istituzionali, ma anche una moltitudine di medi e piccoli speculatori, hanno contribuito a cambiare il volto della città, in assenza di misure redistributive per la tutela dei soggetti più deboli, scaricando costi economici sulla collettività e producendo risultati formali ambigui. Il rilancio della riqualificazione urbana non può pertanto prescindere dall'adozione di strumenti idonei a recuperare alla mano pubblica larga parte della rendita generata con le decisioni di piano. Molti esempi europei contemporanei dimostrano il successo dei meccanismi di redistribuzione del bilancio pubblico/privato degli interventi: senza pregiudicare la fattibilità economica delle trasformazioni è infatti possibile imporre ai privati la cessione gratuita di ampie aree per servizi e la costruzione di edilizia sociale. Queste pratiche hanno consentito di ottenere dai proprietari beneficiati dalle decisioni di piano un controvalore in suoli e opere pari al 30-35% del valore di mercato finale (contro il 6-7% che viene

Monaco, il modello SoBoN (acronimo di 'utilizzo socialmente equo del suolo'), un sistema di rapporto pubblico/privato applicato dal 1997 ai piani d'area. Il metodo SoBoN pone a carico dei privati la realizzazione di servizi ed edilizia sociale, favorendo così il ritorno alla mano pubblica di buona parte dei plusvalori fondiari.



*Regolamento urbanistico di Pistoia, scheda norma di un'area di trasformazione. L'applicazione della perequazione consente di governare l'assetto degli insediamenti e di aumentare le dotazioni pubbliche (Comune di Pistoia, con la consulenza di M. Massa, L. Nespolo, S. Carmannini, 2010).*



conseguito nel caso italiano, con standard e oneri di urbanizzazione).

In Toscana un'applicazione della perequazione urbanistica ben calibrata e associata all'utilizzo di altri dispositivi tradizionali (esproprio, cessione di standard), potrebbe conseguire risultati simili a quelli delle migliori pratiche europee. Queste misure dovrebbero essere associate a politiche abitative in grado di favorire il convenzionamento con gli operatori per la vendita a prezzo calmierato degli

alloggi, che potrebbe stimolare una ripresa della domanda, in chiave anticiclica (si veda a proposito il successo del Pla d'Habitatge in Catalogna). Pertanto la perequazione non dovrebbe essere concepita come l'unico sistema di rapporto pubblico/privato possibile, bensì come uno strumento utile per realizzare composizioni urbanistiche indipendenti dalla proprietà e con un trattamento omogeneo dei proprietari implicati. Si tratta, in concreto, di applicare il dispositivo perequativo alle aree di riqualificazione per consentire l'attuazione degli obiettivi pubblici, evitando di generalizzare alcuni automatismi, che rischierebbero di produrre bacini di 'diritti' edificatori privati difficilmente gestibili (come nel caso delle compensazioni introdotte dal piano di Roma). In quest'ottica anche la formazione di 'crediti' volumetrici non vincolati ad aree riceventi circoscritte ma spendibili su ampie categorie di suoli può compromettere la sostenibilità del piano. In sostanza la chiave di interpretazione della perequazione dovrà essere orientata alla realizzazione di una migliore qualità degli insediamenti, favorendo la possibilità di realizzare, senza oneri per le amministrazioni comunali, congrue quantità di spazi e servizi pubblici. Gli operatori immobiliari potranno così muoversi in un quadro di certezze più consono a un'idea matura di imprenditorialità, in cui il meccanismo perequativo, pur contenendone i profitti, può consentire di calcolare anzitempo il quadro di costi e benefici atteso, riducendo al contempo i margini di incertezza, anche grazie al ruolo anticiclico delle politiche di edilizia sociale da introdurre nei sistemi di rapporto pubblico/privato.

## Conclusioni

Una nuova concezione del rapporto pubblico/privato non può prescindere dal recupero di un sistema negoziale regolato da principi di scambio e di controllo del progetto stabiliti preventivamente. Lo strumento della perequazione urbanistica, opportunamente declinato nelle fasi strategica e operativa della pianificazione, può consentire di ottenere buoni risultati in questo senso. In particolare il Ps e l'Ru, per quanto di competenza, dovrebbero:

- definire indici perequativi che consentano un equo rapporto con i privati (da 0,03 m<sup>2</sup> Sul/m<sup>2</sup> St per le aree esterne di valore ambientale sino a un massimo di 0,3 m<sup>2</sup> Sul/m<sup>2</sup> St per le aree dismesse o i vuoti urbani);
- controllare il bacino di volumetria prodotto dal meccanismo perequativo, per evitare di compromettere la qualità delle aree 'riceventi' con densità finali troppo alte, o, ancor peggio, di ricorrere ad aree precedentemente



vincolate a standard per ospitare i 'diritti' edificatori generati (come nel caso del Pgt di Milano);

- orientare il meccanismo perequativo al recupero dei brown fields, senza sovrastimare i volumi esistenti: a tale proposito un buon criterio per le aree dismesse può essere quello di assegnare un indice territoriale generalizzato (0,2-0,3 m<sup>2</sup> Sul/m<sup>2</sup> St), computando in aggiunta le sole superfici dei fabbricati ancora agibili;
- introdurre parametri di conversione degli indici perequativi fra destinazioni diverse (per

esempio 1 m<sup>2</sup> di Sul a destinazione produttiva può essere convertito a destinazioni residenziali/terziarie con un parametro di riduzione non superiore a 0,70);

- sperimentare la possibilità di sostituire le cessioni di suolo con altre prestazioni di pubblico interesse, come la realizzazione di edilizia sovvenzionata, per i soggetti che ne abbiano titolo;
- coniugare il progetto di città proposto negli schemi direttori e negli schemi di assetto preliminare con il meccanismo perequativo, che ne deve essere lo strumento di attuazione.



Barcelona, interventi individuati dal Pla d'habitatge e una recente realizzazione di residenza sociale nel quartiere Horta-Guinardó (arch. Serrat).



## 10. Le conoscenze preliminari per interventi cauti e precisi

### Tesi

Con la legge 1/05, il quadro conoscitivo ha assunto proporzioni inusitate, con impegno rilevante di risorse e di tempi. È necessario verificare e ricalibrare con maggior attenzione il rapporto fra quadro conoscitivo e piano. L'impostazione onnicomprensiva del Qc appare sproporzionata almeno rispetto al Ru che dovrebbe essere un programma selettivo nei luoghi e nei tempi. L'estensione della raccolta di dati e del monitoraggio non sono di per sé indicatori di una maggiore attenzione al progetto della riqualificazione. L'obiettivo della riqualificazione urbana per di più orienta e seleziona il fabbisogno di conoscenze che vengono utilizzate prevalentemente come verifiche parziali e successive alle ipotesi programmatiche di partenza.

### Commento

Diversamente dal recupero, che si applicava in gran parte sul tessuto urbano (di valore), la riqualificazione si applica in aree eterogenee nelle quali spazi e servizi pubblici vanno

ottenuti con progetti che ri-valutino aspetti ed elementi specifici dei luoghi. Per ora ciò è avvenuto con evidenza nel caso di fronti d'acqua, monumenti dell'industria, ecc. Negli ambiti di riqualificazione pertanto le analisi preliminari, oltre a individuare invarianti e valori da conservare, dovrebbero stabilire una gerarchia tra i vari elementi e riconoscere quali di essi possano suggerire i principali temi della riqualificazione. Tale obiettivo è comune nei Ps e nel Ru.

È vero che un'accurata ricognizione dei valori esistenti, delle potenzialità e dei fabbisogni sociali consente progetti cauti e precisi, realistici e in grado di rispondere alle aspettative degli abitanti. Analisi critiche estese e pubbliche di tutte le potenzialità di un'area, inoltre, vanno a favore di un progetto locale e attenuano la necessità di ricorrere allo stile internazionale dell'architettura spettacolarizzata.

Tuttavia il quadro conoscitivo deve essere finalizzato al progetto dello strumento relativo (Ps o Ru) e alle domande da indagare di tipo sociale, corrispondenti a interessi generali e collettivi (attinenti cioè oltre ai problemi del rischio territoriale, idraulico, sismico, ecc.,

*Studi per la revisione del piano di Parigi in applicazione della legge Sru (legge sulla solidarietà e il rinnovamento urbano): analisi del tessuto urbano (i tessuti continui) e carta del paesaggio urbano (indagine sulle forme strutturanti).*



#### Le tissu urbain

##### Tissus continus

- reguliers
- composites
- en partie libres

##### Tissus discontinus

- composités centralisés et isolés
- composités libres

##### Tissus de petite échelle

- grands et petits édifices monumentaux
- petits pavés



#### Le paysage urbain

##### Formes structurantes

- compositions et blocs monumentaux
- espaces singuliers
- perspectives et échappées
- alignements de 1 à 3 étages et plus
- terras, courants et parts d'eau

##### Composants du paysage et de son décor

- grands et petits édifices monumentaux
- sculptures et fontaines
- partitions d'alignement
- parcs publics
- comédies
- terrains de sport
- espaces et tous paysages non accidentés
- parcs privés

oltre che alle esigenze della vita associata e ai servizi di base). Occorre evitare sia la sovrapposizione di informazioni fra Ps e Ru, sia l'accatastamento di informazioni non pertinenti, e tener conto della costruzione graduale delle conoscenze. Infatti il progetto di riqualificazione, a sua volta, costruisce spunti ed elementi di conoscenza che possono richiedere approfondimenti e correzioni di analisi man mano che il progetto stesso si definisce.

## Conclusioni

Il quadro conoscitivo dovrebbe assumere forma e impegno paragonabili a quelle che si trovano negli atlanti: le raccolte estese di conoscenze, che, per la loro vastità pluridisciplinare hanno tempi di esecuzione e durata diversi da quelli della pianificazione e sono utilizzate per registrare le invariati e le trasformazioni del territorio rivolgendosi a destinatari molteplici; dovrebbero essere svolte da enti sovraordinati (ad esempio la provincia, o, in certi casi, la regione) e messe a disposizione in modo da poter essere con-

divise da più comuni e da più piani. Si tratta di un processo già avviato (vedi la carta dell'uso del suolo e le indagini sulla datazione degli edifici promosse dalla regione) da estendere e sistematizzare.

Per semplificare si potrebbe mettere a punto a livello regionale un programma unificato di ricerche articolato per livelli (definendo i compiti di regione, provincia, comuni) e in particolare proporre uno schema di Qc comunale flessibile e ampliabile dalle singole amministrazioni a seconda della dimensione del comune e dei problemi affrontati.

Oltre a ciò, il quadro conoscitivo del Ps dovrebbe:

- mettere in evidenza le particolarità dei luoghi e valorizzare gli spunti offerti dal sistema delle invariati;
- contenere le analisi di dettaglio necessarie per poter sviluppare il progetto di città e programmi appropriati delle diverse aree da riqualificare. Fra queste: l'analisi del patrimonio edilizio con la classificazione degli edifici e dei tessuti e l'individuazione degli interventi più semplici attuabili in regime di salvaguardia; la lettura delle diverse parti del territorio

*Atlante della regione Toscana: datazione degli edifici nella piana a est della città di Lucca (ricerca diretta da Fabio Lucchesi).*



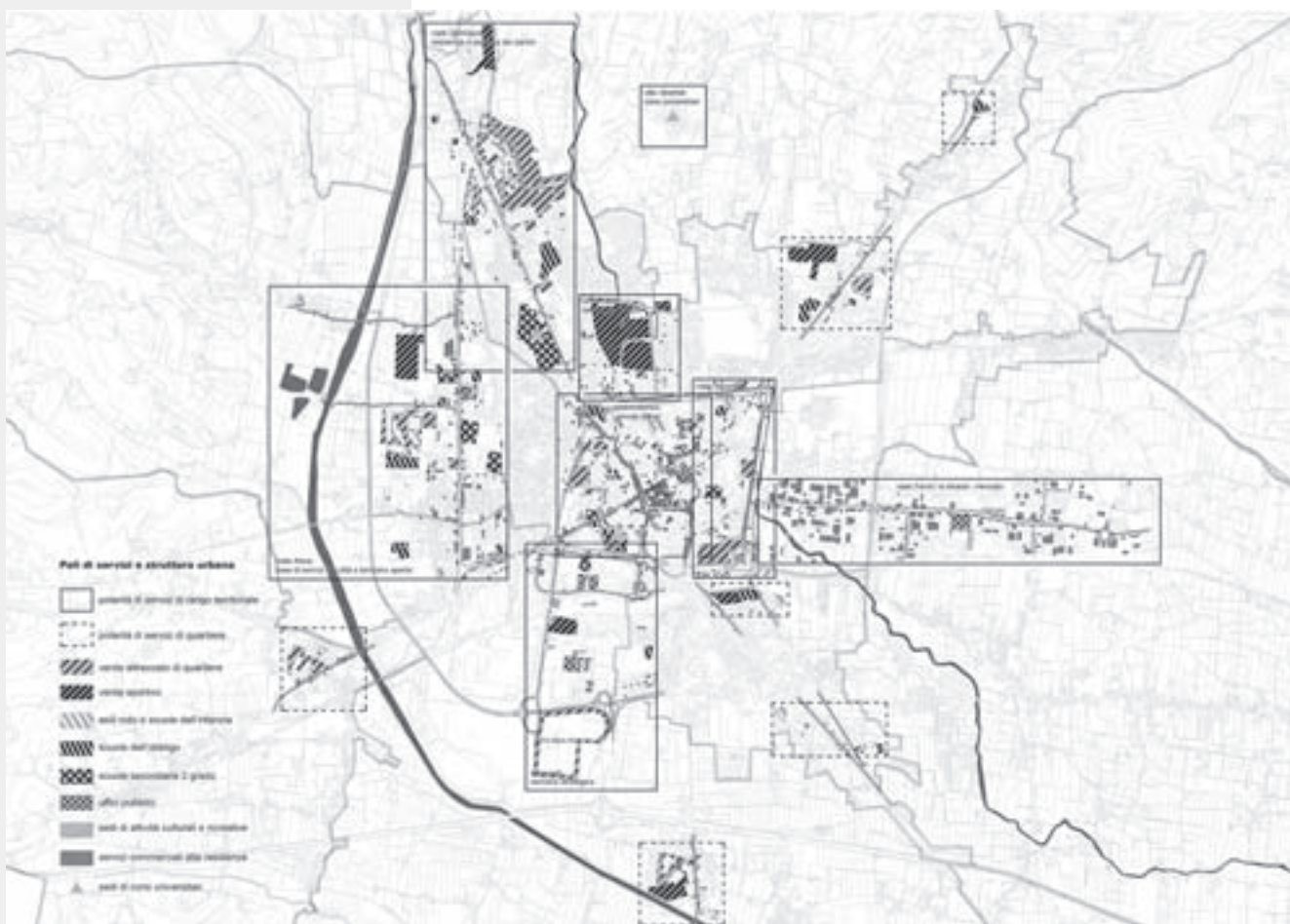


comunale con la precisazione delle condizioni di uso e dei problemi che richiedono azioni di riqualificazione;

- contenere un'analisi dettagliata dello 'stato di compromissione' ossia degli impegni contrattuali assunti dall'amministrazione ma non ancora realizzati, con verifica dei contenuti delle convenzioni stipulate e delle opportunità/possibilità di revisioni.

Oltre agli approfondimenti necessari di alcune analisi del Ps, il quadro conoscitivo del Ru dovrebbe:

- individuare il sistema dei servizi e degli spazi pubblici con un'analisi delle condizioni di ciascuna area (con particolare attenzione alla mappa delle proprietà pubbliche);
- riportare i risultati delle prime fasi di consultazione degli abitanti con la rilevazione dei principali fabbisogni sociali (casa, scuola e servizi sociali, spazi pubblici, trasporti pubblici).



*Regolamento urbanistico di Pistoia: poli di servizi e struttura urbana, accessibilità ai servizi di base (Comune di Pistoia, con la consulenza di M. Massa, L. Nespolo, S. Carmannini, 2010).*

## 11. Disegno del suolo e zonizzazione

### Tesi

La tecnica della zonizzazione non ha esaurito la sua utilità strumentale, purché aggiornata agli obiettivi della pianificazione contemporanea. Il progetto del suolo, come si è definito in alcuni piani a partire dagli anni '90, è lo strumento più idoneo per rendere la zonizzazione più accurata ed efficace, o anche per sostituirla. Nei progetti di riqualificazione urbana la zonizzazione a grana fine sarà corredata di previsioni-prescrizioni più dettagliate e puntuali che dovranno però fondarsi su valutazioni appropriate e aggiornate dello stato di fatto e dei possibili programmi di investimento, per evitare di essere ignorate o travisate come in parte è avvenuto con le schede norma e i progetti guida.

### Commento

La tecnica della zonizzazione è stata giustamente criticata per le modalità grossolane con le quali è stata spesso usata, soprattutto nella fase della crescita urbana. Perimetri indifferenti alle caratteristiche geografiche, rafforzati dall'uso degli indici di edificabilità, forme contrastanti con la morfologia preesistente, articolazione interne insufficienti, forniscono un quadro di riferimento troppo labile, isotropo, che alla fine legittimava progetti di ogni tipo senza un'adeguata griglia di regole e di principi. Una zonizzazione 'a grana fine' coerente con le strutture preesistenti, tuttavia, può suggerire di per sé forme e progetti meno estranei al contesto come dimostrano i piani più recenti che si appoggiano a una diversa attenzione alla struttura del suolo, alla sua morfologia, alle sue modalità d'uso (come per esempio il piano di Bergamo o, in Toscana, quelli di San Giovanni Valdarno o Prato). In alcuni di questi piani si è istituzionalizzato un metodo di analisi e di uso nel progetto della superficie del suolo che potrebbe essere usato come riferimento per superare l'impostazione tradizionale della zonizzazione. D'altra parte i progetti urbani più attenti hanno rilanciato la lettura delle componenti del suolo e del suo disegno come determinanti del progetto (per esempio i progetti di A. Siza o quelli di L. Snozzi) e di qui si può risalire a ridefinire i caratteri che deve avere oggi una zonizzazione rinnovata.

Inoltre, la nuova zonizzazione resta ineludibile per regolare certe trasformazioni urbane (destinazioni funzionali, comparti e perimetri

sottoposti a interventi unitari, classificazione dei tessuti e degli edifici in sostituzione della trasformazione fondata sugli indici di edificabilità, delimitazione di spazi pubblici) ma soprattutto per le grandi suddivisioni del territorio rurale e dei paesaggi.

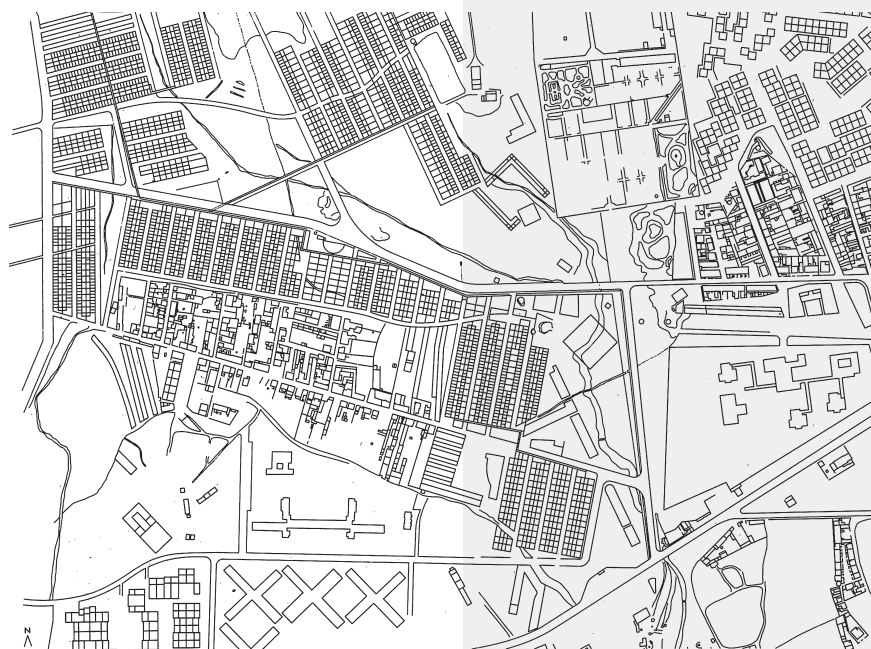
Anche se non si deve tuttavia sovraccaricare di significati impropri l'uso 'esatto' della zonizzazione – che da sola non garantisce sempre l'attuazione coerente delle previsioni –, va riconosciuto che altri strumenti (schede norma e progetti guida, inseriti da tempo nei piani) non hanno ancora dato risultati corrispondenti alle aspettative perché non sempre si fondano su conoscenze adeguate all'esattezza delle loro prescrizioni. Per questo essi vengono disattesi, come avveniva coi piani attuativi dei Prg. Per integrare la zonizzazione con altri strumenti di efficacia riconoscibile, gli interventi di riqualificazione urbana danno l'opportunità e prospettano la necessità di analisi più dettagliate (del tessuto urbano, delle attività ma anche dei possibili programmi di investimento).

### Conclusioni

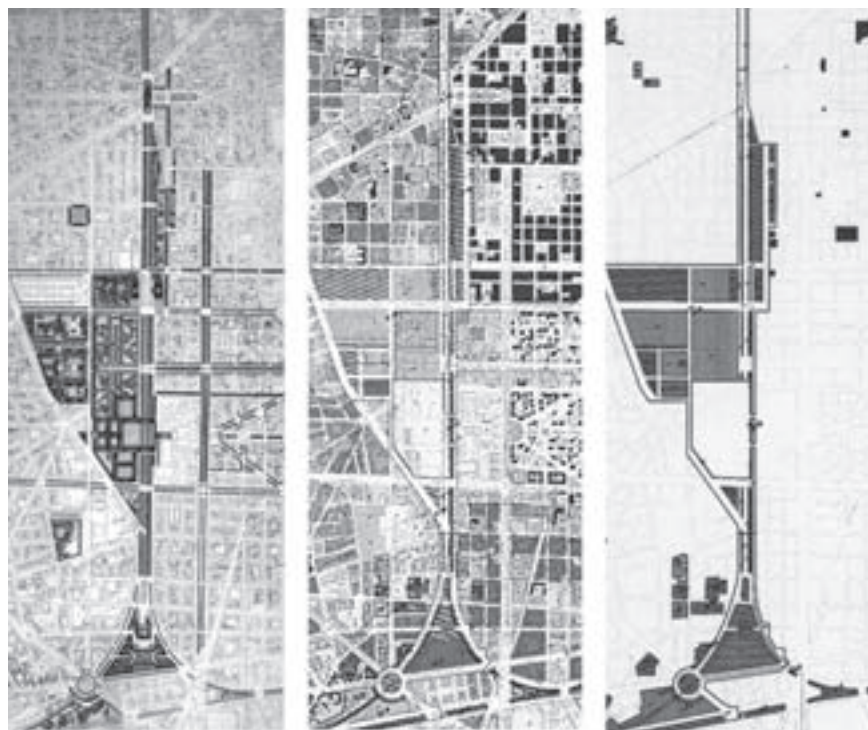
Nei casi nei quali può essere ancora utile, la zonizzazione dovrebbe essere guidata dal rispetto della struttura del suolo. Gli elementi di riferimento per la zonizzazione del progetto di riqualificazione urbana possono essere:

- i tracciati delle strade, dei corsi d'acqua, dei confini di proprietà;

*Piano per il quartiere Malagueira a Evora: le divisioni fondiarie dell'edilizia esistente, dei campi e della fattoria sono state riprese, completate e valorizzate nel progetto di Alvaro Siza (1977).*



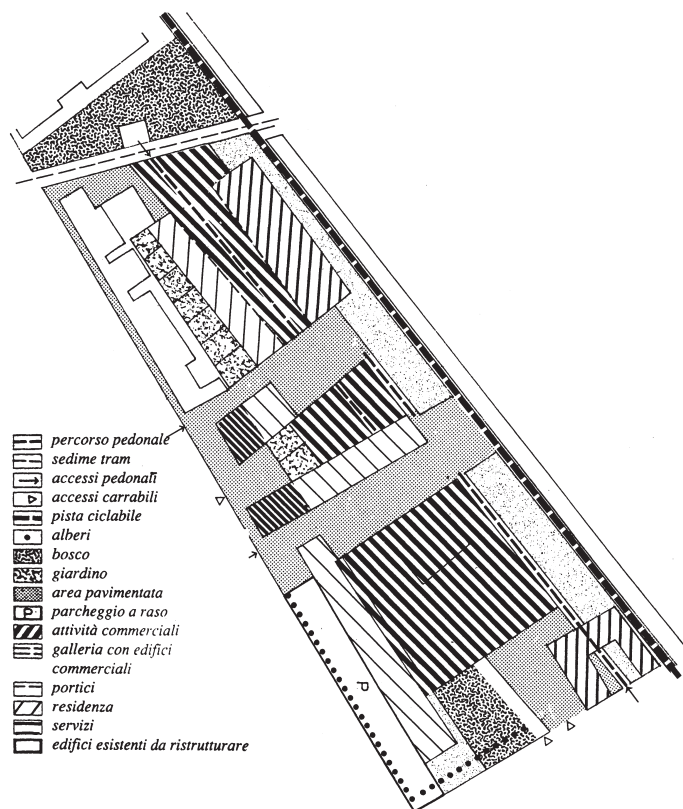
*Prg di Torino, confronto fra schema di struttura, azionamento e comparti di trasformazione. Gli elaborati riflettono tre 'dimensioni' del piano: quella strategico-progettuale, quella normativa e quella gestionale (Gregotti Associati, 1995).*



- la morfologia e il rilievo;
- l'orientamento rispetto al percorso del sole;
- il particellare catastale (la trama fondiaria);
- gli allineamenti dell'edilizia esistente, e degli impianti, anche sotterranei (rete idrica,

- fognature, ecc.) laddove questi rivestano un ruolo significativo nella riqualificazione;
- la storia delle trasformazioni della struttura del suolo per recuperare la memoria di segni o tracciati che anche se alterati o scomparsi possono diventare altrettanti spunti del progetto.

*Progetto preliminare del Prg di Bergamo, un progetto norma esempio di 'zonizzazione a grana fine' (da B. Secchi, Tre piani. La Spezia, Ascoli, Bergamo, a cura di C. Bianchetti, Franco Angeli, Milano, 1994).*



## 12. Comunicazione e rappresentazione

### Tesi

La rappresentazione della riqualificazione non ha acquisito una forma di espressione adeguata ai suoi contenuti e comprensibile a tutti. La tendenza a trasformare le rappresentazioni planimetriche dei piani generali (come i piani strutturali) – da una parte in diagrammi aumentando a dismisura le informazioni con legende che diventano cifrari e dall'altra ad aggiungere presentazioni fotorealistiche e parziali (come quelle che illustrano i master plan) – sta rendendo del tutto evasiva una forma di rappresentazione che è tanto antica quanto la cultura visiva che la sostiene, cultura che è nata proprio in Toscana in parallelo all'affermarsi della civiltà urbana.

Un modo di rappresentazione del piano poco chiaro e la ridondanza dei vari documenti a corredo pregiudicano la comunicazione e la trasparenza. Nel ridefinire questi strumenti occorre mettere a punto il loro linguaggio iconografico in forme più coerenti con gli obiettivi non solo per migliorare la loro comunicazione, ma anche per giustificare adeguatamente e legittimare un progetto di città arricchito dai nuovi contenuti ambientalisti e urbanistici.

### Commento

Durante tutto il ciclo della crescita urbana il linguaggio del piano urbanistico ha seguito un modello semplificato comprensibile a colpo d'occhio, progressivamente standardizzato e codificato. Con la crisi della crescita le cose si sono complicate, e le risposte più attente sono quelle del 'piano disegnato', che pur limitate alle aree urbane hanno portato a definire accuratamente le poche aree di espansione con disegni più o meno dettagliati (come anticipazioni dei piani attuativi); spesso queste anticipazioni non hanno trovato riscontro nelle realizzazioni, ma nei casi migliori i disegni hanno affinato i contenuti delle proposte e reso eloquenti le intenzioni del piano.

Con la legge 1/05, il quadro conoscitivo ha assunto proporzioni mai viste in precedenza con forme di linguaggio sempre più sofisticate e articolate fra rappresentazioni 'simbolico-diagrammatiche' e rappresentazioni 'geografico-naturalistiche'; nello stesso tempo è aumentata la complessità dei sistemi informativi territoriali che, oltre a contemplare molteplicità di indagini e rappresentazioni sono svolti da tecnici di settore che hanno

*Studi per la revisione del piano di Parigi in applicazione della legge Sru (legge sulla solidarietà e il rinnovamento urbano): esempi di rappresentazione meta-progettuale.*



*Plan de l'Est di Parigi (1985): altro esempio di rappresentazione meta-progettuale. Il piano, privo di valore legale, ha guidato le trasformazioni della capitale nell'arco dei due decenni successivi.*



sviluppato professionalità e strumentazioni impegnative e costose (un po' come è successo nel campo della medicina per la diagnostica strumentale).

Le parti prescrittive del piano strutturale hanno assunto una forma prevalentemente letterario-descrittiva, per ciò stesso prevalentemente retorica, senza riuscire a trovare un'espressione grafica congruente. Per il Ru invece anche il linguaggio rimane quello dei tradizionali Prg. Combinato con l'autonomia dei comuni, questa 'impasse' ha dato origine a un'eterogeneità di linguaggi che rendono incomprensibili,

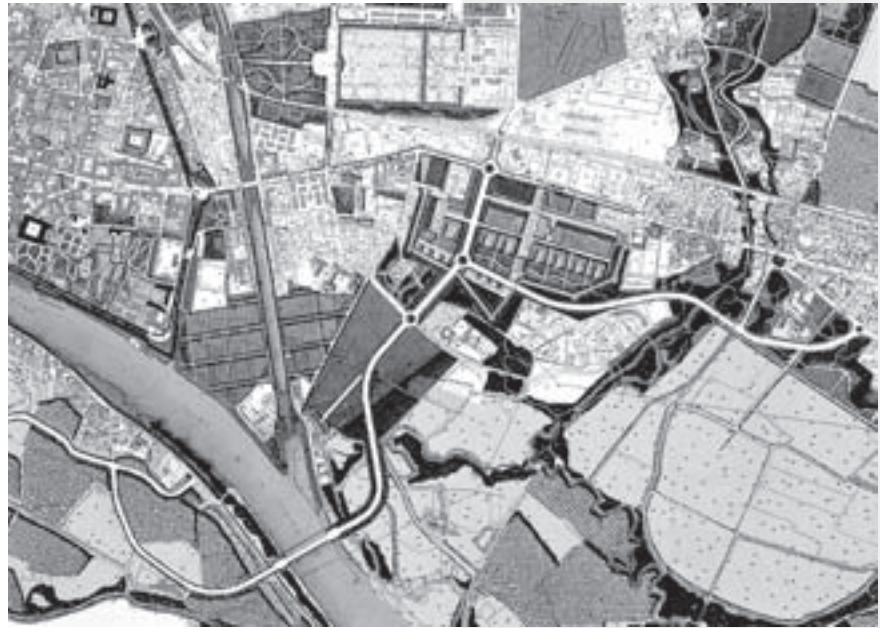
incontrastabili e confuse le previsioni dei piani di comuni anche adiacenti.

Un esempio positivo – che per altro non riguarda né uno strumento della pianificazione territoriale, né un atto di governo del territorio propriamente detto e non è stato sottoposto ad alcuna procedura valutativa – può essere trovato nel progetto guida di G. De Carlo per il recupero del quartiere periferico delle Piagge a Firenze che usando dispositivi chiari e appropriati si muove nella tendenza attuale di integrare la riqualificazione urbana e ambientale.

## Conclusioni

La rappresentazione sintetica ed emblematica della città e del territorio coi metodi della cartografia tradizionale e della veduta d'insieme è ancora il migliore strumento per la comunicazione delle proposte di riqualificazione. Con gli obiettivi di semplificazione e chiarezza, e di rendere di per sé eloquenti le elaborazioni grafiche dei piani, si dovrebbe:

- evitare rappresentazioni generiche, complesse e di difficile comprensione; elaborati complessi (come quelli che illustrano la perequazione) possono essere limitati a casi speciali, ma devono comunque essere accompagnati da schemi di sintesi e da descrizioni accurate ed efficaci; in ogni caso la distinzione fra disegni e diagrammi, fra la rappresentazione fisica del territorio e la trasposizione planimetrica di dati immateriali dovrebbe restare come criterio valido per conferire valore normativo o di orientamento;
- limitare le rappresentazioni grafiche del progetto a quelle strettamente necessarie ed evitare di frammentare l'illustrazione delle proposte in rappresentazioni separate prive di ricomposizione unitaria;
- usare per il Ps rappresentazioni grafiche 'metaprogettuali' accompagnate da schemi capaci di rendere visibili e spazialmente definite (anche se in forma diagrammatica) le intenzioni del piano;
- usare per il Ru rappresentazioni differenziate a seconda del tipo di obiettivo, ma coerenti fra loro (zonizzazione di grana fine, planivolumetrie e schemi di allineamenti, schemi di classificazioni); in ogni caso gli elaborati progettuali dovrebbero essere comprensibili a tutti mantenendo l'evidenza e la chiarezza raggiunte con i piani 'disegnati' e integrando le problematiche del territorio non urbano con quelle degli insediamenti.



*Stralci dello schema di struttura del Prg di Pavia (Gregotti associati, 2001): esempio di rappresentazione 'realistica'.*