

DOPO IL LOCAL PLAN? I NODI NON RISOLTI DEL PROGETTO URBANO NELLA FRAGILITÀ TERRITORIALE ALBANESE: RIFLESSIONE APERTA SUGLI AMBITI TERRITORIALI DI LEZHA E KRUJE

Giuseppe De Luca¹

Università Cattolica, Nostra Signora del Buon Consiglio (Tirana) – Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Architettura DIDA, giuseppe.deluca@unifi.it

Luca Di Figlia

Università Cattolica, Nostra Signora del Buon Consiglio (Tirana) – Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Architettura DIDA, l.difiglia@prof.unizkm.al, lucadifiglia@gmail.com

ABSTRACT

A partire dal 2014 il sistema amministrativo e di governo del territorio albanese ha attivato una fase significativa di riordino e radicale cambiamento nelle istituzioni locali. Da ciò è dipeso l'accorpamento dei comuni con l'attuazione della legge 1115 del 2014 (da 373 a 61 municipalità), la predisposizione di un piano strategico nazionale Albania 2030 (The Territorial Strategy Development), la redazione di una nuova legge urbanistica nazionale che ha istituito il consiglio nazionale del territorio (national territorial planning agency) e che portato alla redazione di General Local Plan - GLP (ad oggi 45 municipalità su 61 hanno redatto il piano). Il GLP è un piano che ricomprende al suo interno tre dimensioni: (I) quella strategica della pianificazione spaziale di scala vasta, (II) quella regolativa del piano urbanistico locale; (III) quella operativa della fattibilità concreta degli interventi.

Rispetto alla filiera e alla multiscalarità del sistema proposto, la pianificazione operativa risulta quella che intercetta e deve affrontare le questioni fragili dell'informalità che hanno caratterizzato, dopo la caduta del regime, la gestione locale del territorio e lo sviluppo edilizio.

Il contributo presenta gli esiti di una ricerca condotta nelle regioni di Lezha e Kruje (in particolare nei centri urbani di Lezha, Fushe Kruje, Shenkoll, Shengin, Thumane, Zejmen) per comprendere e misurare l'inevitabile distanza tra le nuove forme regolative della strumentazione urbanistica e le strutture urbane informali esistenti, nonché le fragilità territoriali, e per presentare scenari progettuali di riqualificazione e recupero del territorio che tentano di ridurre tale distanza

¹ Corresponding author

Keywords: Piano Generale locale Albanese, Pianificazione strategica albanese, Progetto urbano, territori informali

INTRODUZIONE

Il contesto amministrativo e territoriale albanese presenta attualmente un panorama d'interesse disciplinare nell'ambito della pianificazione e programmazione urbana. A partire dal 2014 il governo nazionale ha attivato una fase di riordino dell'organizzazione amministrativa e della strumentazione urbanistica al fine di apportare un cambiamento strutturale al governo e alla gestione del territorio, di risolvere criticità endogene e di proiettare la realtà albanese all'interno di una visione di matrice europea.

Gli snodi e gli strumenti di tale cambiamento sono principalmente tre:

- la riforma amministrativa territoriale con la legge 115/2014;
- il piano strategico nazionale Albania 2030: Shqipëria 2030 - General National Spatial Plan
- legge urbanistica nazionale che ha istituito il consiglio nazionale del territorio (national territorial planning agency) e che portato alla redazione di General Local Plan – GLP.

Al momento, il nuovo quadro istituzionale e pianificatorio è alla prova pratica di attuazione (“alla prova dei fatti”); in particolare l’operatività è posta alla verifica nella pratica della pianificazione reale che necessita di tempi lunghi per valutarne la portata e l’effettiva efficacia rispetto alle criticità di natura diffusa che sono riscontrabili in tutto il territorio albanese.

In questa fase di costruzione di un cambiamento auspicabile messo recentemente in atto, può essere d’interesse guardare al progetto urbano che ha la capacità di poggiare gli indirizzi strategici e le prescrizioni urbanistiche sul suolo mediante visioni trasformative volte a ridefinire nuovi assetti urbani secondo un approccio transcalare. A supporto di tale lettura può essere chiarificatrice la nozione, introdotta dall’urbanista Joan Busquet (2000), di un progetto a “a scala intermedia” secondo cui: «[...] Joan Busquets talks clearly about the importance of the intermediate scale in contemporary urbanism, the scale of the urban project [...] the urban project is a type of project that focuses on an urban fragment, as a starting point for tackling wider ranging problems in the city. It is situated on an intermediate scale and should have territorial effects outside its area of intervention. Each urban project must have the ambition to constitute a partial contribution to a consistent overall strategy. The formulation of this wider strategy can be considered a project in itself» (Calabrese, 2011:6).

IL NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE E PIANIFICATORIO

La riforma amministrativa territoriale

Dal 2013 il governo centrale albanese ha avviato una dibattuta riforma amministrativa e territoriale finalizzata alla riorganizzazione dell'assetto delle comunità amministrative locali. Il 31 luglio 2014 il Parlamento ha approvato la legge 115/2014 "Sulla divisione territoriale e amministrativa delle unità del governo locale nella Repubblica di Albania" riducendo il numero da 373 (308 comuni rurali e le 65 municipalità urbane) a 61 nuove municipalità. La riforma è entrata in vigore dopo le elezioni locali tenutesi nel giugno 2015 e da allora il governo locale in Albania opera attraverso la nuova ripartizione amministrativa che ha abolito i comuni rurali, ha accorpato e aggregato in un unico comune più realtà locali spesso di dimensioni assai modeste (che se osservati con lo sguardo italiano potrebbero essere facilmente paragonati a piccoli paesi) e ha definitivamente eliminato i trentasei distretti. Attualmente, il livello comunale è considerato di secondo grado in quanto tra il livello locale e quello nazionale si frappongono dodici prefetture.

Shqiperia 2030 - General National Spatial Plan

Il piano strategico nazionale Albania 2030 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 Dicembre 2016 con la finalità di definire uno scenario futuro di programmazione territoriale, economico e sociale. Il piano parte da due presupposti principali:

- negli ultimi 25 anni, le regole e i regolamenti di pianificazione non sono mai stati in grado di cogliere le rapide trasformazioni sociali, economiche e politiche. Le rapide trasformazioni urbane e territoriali si sono in modo frammentato, autonomo e in forme disarticolate avulse dal contesto. Perciò l'urbanizzazione, priva di una guida strutturata e robusta, ha proceduto seguendo dinamiche avulse da uno sviluppo di sostenibilità ambientale e ha alimentato economie e pratiche informali determinando danni e rischi al territorio;
- al contempo, il territorio albanese presenta un potenziale ricco in termini di capitale umano e risorse naturali. Il capitale diversificato rispetto ai molteplici ambiti territoriali può attivato per incrementare in modo sostenibile il valore aggiunto locale.

Partendo dalla rilettura delle dinamiche territoriali e considerando lo sviluppo urbano secondo un approccio ecosistemico, il piano strategico descrive un nuovo metabolismo (Brugmans, Francke and Persyn, 2016) per guidare lo sviluppo urbano mediante schemi guida che alternano scenari di respiro nazionale a prefigurazioni d'interventi su scala urbana: «Working with flows also presupposes the ability to alternate between local, regional, and higher levels, between strategy and spatial design, between material flows and the accompanying infrastructure. This approach replaces questions about urbanization as the development of objects by questions about urbanization as a process. It is a dynamic approach that starts at the regional level and ends at the house in the street» (Klijn et al, 2016:25).

Le analisi territoriali condotte per la stesura del documento e i principali ambiti strategici di riferimento possono essere ricondotti ai seguenti sistemi territoriali: sistema urbano, sistema naturale, sistema agricolo (anche in riferimento alla filiera del cibo), sistema delle acque, sistema infrastrutturale (trasporti), sistema infrastrutturale (energia e industria) sistema turistico. Piano "Albania 2030" rappresenta lo strumento di pianificazione e programmazione territoriale di maggior livello, lo strumento tratta questioni relative alla pianificazione

territoriale in modo integrato al fine di raggiungere l'obiettivo di aumentare il benessere dei cittadini e la crescita economica del Paese attraverso la mitigazione delle disuguaglianze, il rafforzare il partenariato strategico con i paesi vicini, applicazione delle politiche nazionali nei vari settori di competitività economica (industria, turismo, ecc.), l'integrazione con le politiche dell'Unione europea.

General Local Plan – GLP

La propensione al cambiamento, che riformato l'ambito amministrativo albanese, ha riguardato anche il settore della pianificazione spaziale. Con la legge 107 del 2014 il parlamento albanese ha approvato la riforma urbanistica che ha istituito il Consiglio Nazionale del Territorio (National Territorial Council) e l'Agenzia Nazionale di Pianificazione del Territorio (National Territorial Planning Agency). Il primo organismo istituzionale ha il ruolo di impostare le linee d'azione e di approvare i piani urbanistici locali, mentre il secondo ha lo scopo di prestare assistenza tecnica e di vigilare sul rispetto della legislazione urbanistica e sulla coerenza tra i diversi piani. La legge inoltre istituisce il General Local Plan – GLP, che rappresenta uno strumento di pianificazione locale complesso, in quanto rispetto ai più consueti piani urbanisti raccoglie a sé tre dimensioni progettuali distinte: la dimensione "strategica" relativa alla scala vasta di pianificazione territoriale; la dimensione "regolativa" propria dei piani urbanistico e conformativa per ciò che concerno la disciplina e l'uso dei suoli; la dimensione "operativa" relativa alla fattibilità di realizzare concretamente gli interventi predisposti dal piano stesso.

Tale tripartizione integrata del piano locale conferisce allo strumento un carattere multidimensionale quale valore aggiunto di non semplice trattazione: «La "multidimensionalità" del piano può aggiungere al sistema locale nuove opportunità di sviluppo, ma per far questo l'agenda delle azioni da porre in essere deve essere costruita a partire dai suggerimenti offerti dal territorio, inteso nella sua duplice accezione di sistema di luoghi e di insieme di attori» (Mascarucci, 2017:2).

La redazione dei piani locali alla scala delle nuove municipalità è stata avviata a inizio del 2016, ad oggi sono 45 le nuove municipalità (su 61) che hanno redatto il piano anche attraverso all'assegnazione degli incarichi a gruppi di lavoro internazionali mediante bandi e competizioni pubblici. Lo strumento urbanistico evidenzia elementi innovativi sia rispetto alla precedente strumentazione nazionale sia in rapporto ai similari strumenti degli altri paesi europei. Al contempo, però in questa prima fase di applicazione emergono alcuni elementi di criticità (in parte risolte in corso d'opera ²) la cui reale valutazione può essere compresa alla verifica dei tempi lunghi della pianificazione; tra questi si pone l'attenzione su due aspetti:

- Il ri-codificazione del quadro amministrativo, mediante l'accorpamento delle precedenti municipalità, determina un piano locale che include ambiti territoriali e realtà urbane diversificati in precedenza governate e pianificate in modo autonomo; quindi se da un lato il piano presenta una visione strategica di coordinamento a scala d'area vasta con relazioni funzionali transcalari; dall'altro alcune realtà locali minori sembrano subordinate rispetto ai centri urbani principali.

² Alla legge 107/2014 ha fatto seguito, difatti, il relativo regolamento di attuazione con il decreto n. 671 del 2015.

- Le indicazioni relative agli ambiti di trasformazione urbana (in particolare quelle di valenza pubblica) sono definite in forma generica e necessitano di approfondimenti tematici che il piano, in considerazione della sua complessità, non contempla in modo puntuale.

SPERIMENTAZIONI A SCALA URBANA: KRUJE E LEZHA

Per comprendere i potenziali sviluppi progettuali che il nuovo quadro strategico e pianificatori può innescare sui territori reali sono stati presi a riferimento i territori di Kruje e Lezha. L'esercizio progettuale ha lo scopo di presentare configurazione spaziali a scala urbana in coerenza con le indicazioni dei piani sovraordinati mediante un approccio transcale affine al concetto di scala intermedia (Busquet, 2000) nel senso che il progetto è posto quale elemento di mediazione tra il contesto urbano ("l'ultimo miglio") e gli indirizzi di natura strategica di scala vasta sia in termini di forma spaziale che in termini di funzioni. Lo studio è stato sviluppato all'interno del corso del Laboratorio di Urbanistica (3° anno) della facoltà di architettura presso Università Cattolica, Nostra Signora del Buon Consiglio (Tirana).

I territori di KRUJE E LEZHA

Kruje (anche Croia) è un comune situato nel nord-ovest dell'Albania all'interno della prefettura di Durazzo assieme ai comuni di Durazzo e Shijak; a seguito della riforma amministrativa dal 2015 fanno parte dell'ente municipale i precedenti comuni di Bubq, Cudhi, Fushë Krujë, Kodër Thumanë e Nikël. Il territorio municipale è situato a nord della capitale Tirana e conta una popolazione pari a 59.814 abitanti (censimento 2011).

Lezha (Alessio) è un comune situato nel nord-ovest dell'Albania; capoluogo dell'omonima prefettura (assieme a Kurbin e Mirdizia) a seguito della riforma amministrativa dal 2015 l'ente municipale è composto dai seguenti ex-comuni: Alessio, Balldren i Ri, Blinisht, Dajç, Kallmet, Kolsh, San Giovanni di Medua, Shënkoll, Ungrej e Zejmen.

Il territorio municipale (posto a nord del comune di Kurbin e Kruje) si affaccia a ovest nel mar Adriatico ed è caratterizzato dal passaggio di un piccolo fiume secondario del Drin, dalla zona umida di Kune-Vain, dalla riserva naturale di Kune-Vain-Tale. La popolazione si attesta a circa 29.000 residenti (censimento 2010).

Il territorio di Lezha e Kruje è caratterizzato da una tripartizione facilmente leggibile secondo un andamento territoriale a fasce longitudinale: la fascia della costa, la fascia della pianura, la fascia della montagna.

Una lettura di scala

I centri urbani dei territori municipali di Lezha e Kruje oggetto di studio sono stati: Lezha, Fushe Kruje, Shenkoll, Shengin, Thumane, Zejmen. Il percorso analitico e progettuale è stato predisposto secondo i seguenti steps.

- Analisi socio-economica generale da cui sono emerse le fragilità dei centri minori a rischio di dinamiche tendenziali di spopolamento.

- Analisi e contestualizzazione degli indirizzi strategici del piano Albania 2030 in cui sono stati soppesati per i singoli centri urbani il legame e l'incidenza con i sette sistemi territoriali (tab. 1).

Table 1: Rapporto aree studio e sistemi territoriali Albania 2030

	urbano	naturale	agricolo	acqua	trasporti	Energia/ industria	turismo
Lezha	++++	++	++	+++	++++	++++	+++
Fushe Kruje	+++	+	+++	+	++	+++	+
Shenkoll	+	+++	++++	++	-	-	-
Shengin	++	+++	++	++++	++++	-	+++
Thumane	+	++	++++	++	-	-	-
Zejmen	-	+	++++	-	-	-	-

- Analisi e contestualizzazione dei GLP rispetto alla dimensione strategica di area vasta e urbanistica (tab. 2). La componente strategica delle due municipalità assieme a quella di Kurbin è stata trattata nel suo insieme congiuntamente, presentando un disegno unificante di area vasta strutturato sia come lettura interpretativa del territorio sia come prospettiva programmatica e di governo delle trasformazioni mediante cinque paesaggi (Mascarucci, 2017): l'area costiera, la pianura Agricola, il corridoio infrastrutturale, il sistema antropico pedemontano, la montagna litoranea e interna. I cinque paesaggi sono relazionati, sempre in un'ottica di *vision* strategica, mediante due corridoi trasversali di riconnessione: il corridoio arancione relativo alla rete di infrastrutturazione stradale a percorrenza motorizzata; il corridoio verde composto dalla rete ecologica e dai percorsi ciclopeditoni, *slow mobility* (fig. 1a). La dimensione urbanistica è trattata mediante elaborati di natura più tradizionali alla disciplina e alla pratica tecnica a cui si aggiungono su scala urbana indicazioni strategiche di progetto distinte in tre categorie: progetti di sistema; progetti di sviluppo; progetti pilota (esempio fig. 1b).

Table 2: Rapporto aree studio e strategie GPL

	Ambito area vasta						Ambito urbano			
	paesaggi					corridoio		Progetti di		
	1	2	3	4	5	arancione	verde	sistema	sviluppo	pilota
Lezha		X	X				X	0	11	0
Fushe Kruje		X	X					2	3	1
Shenkoll		X					X	1	0	0
Shengin	X					X		1	8	0
Thumane		X	X			X		2	3	0
Zejmen				X		X	X	1	0	0

- Analisi del contesto urbano di studio e indagini in loco anche mediante interviste, analisi percettive (rif. Lynch, Cullen), studio tipologie insediative ed edilizie. Da queste indagini sono emerse soprattutto condizioni di criticità di due tipi:

- Criticità diffuse e comuni a tutti i contesti analizzati tra cui (le più evidenti): informalità, frammentazione dei tessuti urbani, gestione inefficiente della raccolta dei rifiuti, mancanza di luoghi di aggregazione, prevalenza delle progettualità privata rispetto allo spazio pubblico, traffico automobilistico,
- Criticità specifiche/contestuale che caratterizzano in modo prevalente i singoli centri urbani (tab. 3).

Table 3: criticità specifiche

Lezha	Traffico urbano, collegamento ferroviario
Fushe Kruje	Rischio idrico, gestione acque piovane, dispersione insediativa,
Shenkoll	Isolamento, mancanza di spazi di aggregazione
Shengin	Porto, gestione turismo e stagionalità, dispersione insediativa
Thumane	Isolamento, dispersione insediativa, mancanza spazi di aggregazione
Zejmen	Isolamento, spopolamento, mancanza di spazi di aggregazione

- Analisi swot e declinazioni degli obiettivi e delle strategie di livello sovraordinato su scala urbana al fine di rispondere in modo diretto alle criticità specifiche locali mantenendo una coerenza e una corrispondenza strutturale rispetto alle visioni di area vasta.
- La fase progettuale sviluppata mediante sia un disegno d'insieme di tutto il sistema urbano (fig. 2) e sia singole progettualità puntuali che, secondo una logica sequenziale e transcalare del progetto, acquisiscono una portata di valenza strategia in relazione alle relazioni spaziali di prossimità e alle interconnessioni di funzionalità di ricaduta territoriale. L'approccio alla progettazione di scala intermedia ha privilegiato alcuni elementi di composizione spaziale e funzionale che sono stati adattati alle diverse realtà insediative, in particolare: la ridefinizione degli spazi pubblici quali luoghi di aggregazione sociale, la progettazione del verde come elemento di ricucitura urbana, la gestione integrata del sistema delle acque in ambito urbano, il rapporto tra ambito urbano e ambito agricolo ...

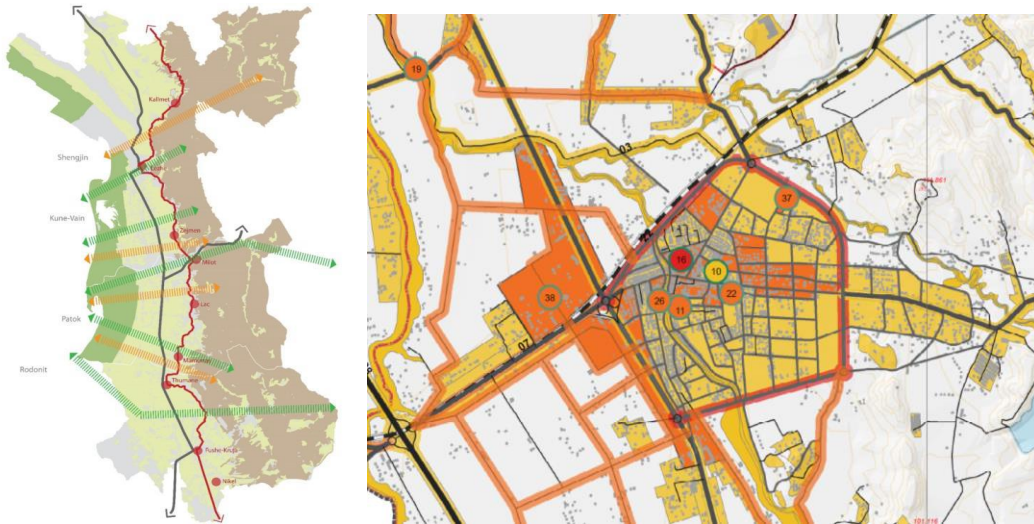


Figure 1: a) La strategia generale del GPL (concept territoriale), b) estratto carta strategica centro urbano di Kruje



Figure 2: esempio di visione progettuale: progetto centro urbano di Shenkoll



REFERENCES

Brugmans George, Francke Marieke and Persyn Freek (ed). 2016. *The Metabolism of Albania: Activating the Potential of the Albanian Territory*. Rotterdam: iabr/UP.

Klijn Olv et al. 2016. "A new metabolism for Albania – 5 steps towards an adaptive spatial planning" In *The Metabolism of Albania: Activating the Potential of the Albanian Territory*, edited by Brugmans George, Francke Marieke and Persyn Freek, 21–95. Rotterdam: iabr/UP.

Busquets Joan. 2000. *Urbanism at the turn of the century*. BNSP, The Fifth Van Eesteren/Van Lohuizen lecture 2000, Amsterdam, pp. 3–20

Calabrese Luisa Maria. 2011. "A key and a hero. An essay on the current state of urban design". *Atlantis*, n. 22.2: 4-7.

Mascarucci Roberto. 2017. "Spatial Planning in Albania"

National Territorial Planning Agency (NTPA) and the Ministry of Urban Development (MoUD). 2016. *Shqiperia 2030 - General National Spatial Plan*. Shtypshkronja PEGI.