

Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio.  
Università degli studi di Firenze

IL PROGETTO DI CITTA' NELLE POLITICHE REGIONALI  
Firenze, 9.12.2010

*Quale progetto per la riqualificazione della città?*

Marco Massa  
prof. di Urbanistica

Occorre fare una breve premessa sulle nozioni di progetto di città, di riqualificazione urbana e sulla loro complementarità.

Riqualificazione urbana: questo termine si riferisce agli interventi mirati su aree di ogni tipo già costruite o interne alla città (secondo l'approccio integrato fra i diversi aspetti sociali, fisico-ambientali, economici adottato dai documenti europei) e può apparire usurato, se ne parla da decenni ormai, o ambiguo: se tutti concordiamo nel ritenere riqualificazione un intervento come quello dell'ex carcere delle Murate a Firenze, non siamo altrettanto unanimi nel valutare operazioni di conversione come quella del nuovo quartiere adiacente alla Leopolda o quello dell'area ex Fiat sempre a Firenze. Senza contare che si definiscono tali in certa pubblicistica anche interventi che sono progetti di espansione interna come quelli di Milano o di crescita edilizia su aree agricole come molti di quelli a Roma.

Prendiamo l'intervento delle Murate allora: esso contiene tutti i requisiti per essere definito di qualità urbana ossia:

1. L'offerta di nuovi spazi e servizi pubblici e di residenza realmente sociale secondo un mix apprezzato dagli abitanti, che trasforma il complesso da recinto chiuso alla città in una sequenza di spazi pubblici (piazze, percorsi, servizi) accessibili e di cerniera fra le parti urbane adiacenti, cosicché gli effetti positivi dell'intervento si riverberano su tutto il quartiere;
2. la "destrutturazione" del complesso e della sua funzione originaria senza distruggerne la forma, né alterare l'equilibrio dei rapporti quantitativi col contesto (senza incidere sul cosiddetto "carico urbanistico") mediante una serie coordinata di piccoli interventi accurati;
3. spazi residenziali e di servizio ben concepiti con un disegno moderno e civile dove è piacevole vivere. Senza sminuire il lavoro che sta dietro questo minimalismo, il risultato dimostra che la qualità di uno spazio urbano non dipende dall'originalità dell'architettura di moda oggi, ma spesso è una cosa semplice al limite del banale, più banale di quella che associamo all'idea di architettura di qualità. Così, il tipo di qualità che interessa ricercare in urbanistica e che dovrebbe essere estesa all'intera città è quella che può essere concepita in modo relativamente indipendente dall'architettura: basti pensare a quanti spazi piacevoli esistono nella città (storica o moderna) senza architetture "monumentali". L'eccellenza dell'architettura contribuisce molto all'innalzamento del livello di qualità degli spazi urbani ma non è il requisito essenziale che il piano dovrebbe garantire.
4. Un ultimo aspetto mi preme sottolineare, ossia il controllo pubblico dell'intervento, il fatto che il progetto sia interamente pubblico, eseguito dagli uffici comunali, con una consulenza iniziale di R. Piano: ormai siamo abituati ad aspettarci interventi pubblici di bassa qualità, ed è molto raro che l'amministrazione pubblica richieda e sia in grado di valutare la qualità di un intervento. In passato non era così ed ancora oggi in altri paesi ciò che è pubblico deve essere più economico e migliore di ciò che è privato.

Progetto di città: non vuole ovviamente dire disegnare la città come un unico oggetto dalla forma riconoscibile rispetto allo sfondo; ciò non è più possibile considerati i processi di diffusione degli insediamenti. Vuol dire piuttosto ricondurre le operazioni diverse che riguardano le strutture urbane di un'intera città, di una grande area urbanizzata ad un'unica

visione strategica, ad un'unica prassi e ad un "disegno" (in senso letterale, non figurato) se non unico almeno composto di parti diverse in equilibrio fra loro. Tali operazioni vanno dal restauro/conservazione/tutela delle parti storiche e degli edifici rappresentativi alla ristrutturazione/sostituzione di quelle recenti e degradate. E' il caso di sottolineare che si tratta di un diverso modello di sviluppo economico e non del rifiuto di ogni tipo di investimento, di un modello nuovo che richiede regole e una cultura specifiche.

C'è ancora, nonostante tutto, un mercato di ampie dimensioni, anche se eterogeneo, per interventi di questo tipo: basti pensare alla quantità di aree dismesse ancora da rinnovare, o anche agli interventi necessari al recupero delle aree periurbane e delle periferie degradate (ad esempio il gruppo di ricerca del dupt sulla verifica della parte paesaggistica del PIT ha proposto un progetto regionale su questo tema). E' un mercato che non viene considerato e molte delle operazioni che si definiscono di riqualificazione sono in realtà ancora progetti di espansione periferica sforzati dentro la città esistente (come quelli che ho ricordato di Milano). Ciò viene spesso giustificato come un rinnovo e una modernizzazione delle strutture urbane che un atteggiamento più prudente non consentirebbe. Molti esempi, in Europa e in Italia, dimostrano invece che malgrado le difficoltà tecniche ed economiche dell'intervento sulle strutture esistenti proprio questa concezione prudente, attenta ai molteplici parametri della riqualificazione, consente di modificare e migliorare profondamente la struttura delle città, molto di più quello che potrebbe fare il proseguimento di un processo di crescita che dietro per così dire una vecchia idea di modernità nasconde più tradizionali operazioni speculative puntuali. Senza contare che è ormai noto che si apre un campo di interventi economici in grado di accogliere anche imprese di dimensioni medio piccole, piccole e piccolissime comuni nella nostra economia. Soprattutto ciò che è più difficile è collegare le due nozioni, estendere il principio della riqualificazione al di là dei singoli punti di intervento, concepire un disegno che metta in rete tutti i punti di applicazione, malgrado sia questo l'aspetto più importante, dato che è proprio il disegno fisico della città che può dare senso e obiettivi agli strumenti operativi quali la perequazione, gli accordi di partenariato pubblico privato, di contrasto alla rendita, rendendo chiari gli obiettivi delle trasformazioni. L'Emilia Romagna ad esempio ha avviato una politica sistematica di riqualificazione nel '98 ed ha tentato di generalizzarla nel sistema ordinario nel 2000 non so con quali risultati (ne parlerà dopo il prof. Franz che ha fatto un bilancio di questa esperienza).

La nozione di progetto di riqualificazione estesa alla città nella pianificazione urbanistica è poco praticata in Toscana e anche i più recenti piani comunali se abbondano negli obiettivi vicini a questa concezione sono meno espliciti di indicazioni concrete significative.

Manca ancora in Toscana, fra le tante informazioni necessarie sullo stato dell'urbanizzazione contemporanea, uno studio sistematico come quello fatto dalla Regione Emilia Romagna sugli effetti dell'ultimo ciclo di trasformazioni urbane, ma gli studi parziali disponibili (come ad esempio quello di Innocenti sul riuso delle aree dismesse a Firenze) mettono in evidenza una condizione di arretratezza tecnica e culturale. La responsabilità non è solo dei comuni, anche l'università e la ricerca hanno la loro parte di colpa, ma fra le varie cause bisogna considerare anche i limiti di legge: uno dei limiti della l.r.1, segnalato da molti osservatori e studiosi, riguarda in generale l'insufficiente disciplina delle trasformazioni urbane, meno trattata rispetto a quelle del territorio e del paesaggio. E' vero che la legge afferma un principio importante: che il suolo non va consumato e che occorre recuperare le strutture esistenti prima di costruirne di nuove, ma non se ne traggono le disposizioni operative necessarie. In apparenza la legge dedica diversi articoli ai temi degli insediamenti e della città: l'art. 1, con obiettivi di efficacia dei servizi pubblici e di sviluppo equilibrato del sistema policentrico; l'art 3 che tra le risorse essenziali considera le città e soprattutto stabilisce il divieto di consumo di suolo di cui dicevo; l'art. 4 che inserisce fra le invarianti il patrimonio insediativo; l'art. 37 che elenca parametri della qualità degli insediamenti; altri articoli ancora, dal 43 al 45, trattano il patrimonio edilizio rurale, gli art. 58 e 59 il mutamento delle funzioni, mentre il Titolo VI definisce le norme particolari per categorie di edifici.

Sono disposizioni sporadiche, prive di sistematicità e di organicità e soprattutto molto generiche e poco verificabili anche laddove sono positive (come il divieto di consumo di suolo).

Anche nel PIT (Piano di inquadramento territoriale a scala regionale) la città appare marginale nella strategia di governo del territorio, la lettura dei problemi delle città toscane riportata nel quadro conoscitivo superficiale, la disciplina del piano priva di indicazioni tecnicamente pertinenti. L'idea più forte è il concetto di città policentrica come invariante strutturale un'idea che non va oltre enunciazioni generiche. Evidentemente la scelta della Regione Toscana di non interferire con l'ambito di decisione dei comuni ha comportato anche la perdita di autonomia dell'azione regionale.

Più concreti appaiono i Regolamenti di attuazione che sono stati emanati successivamente alla legge, anche questi tuttavia senza un'impostazione organica, ed in particolare quelli di attuazione dell'art. 37 e del Titolo V. Tali regolamenti valgono per l'elaborazione dei piani subordinati in particolare comunali.

Il primo riguarda le dotazioni infrastrutturali e gli spazi pubblici a standard. Il secondo riguarda il dimensionamento, la gestione del patrimonio edilizio esistente e introduce alcuni principi nuovi (il cosiddetto Pubblico Avviso e la perequazione). Ad eccezione dei due ultimi principi richiamati, sulla formulazione dei quali abbiamo espresso dubbi in altre occasioni, molti degli obiettivi assunti dai regolamenti sono condivisibili e positivi, ma il loro trattamento è più descrittivo che prescrittivo e in sostanza ciò che manca è la definizione di una politica di riqualificazione nel senso che abbiamo visto, ossia l'interpretazione della fase attuale di trasformazione delle città nell'ottica dello sviluppo sostenibile assunta dalla legge e la sua traduzione in un insieme di orientamenti, prescrizioni, azioni che guidino i livelli diversi della pianificazione secondo un comune senso operativo.

Non assumere la riqualificazione come obiettivo prioritario significa sostanzialmente trascurare il ruolo importante degli insediamenti e delle città per lo sviluppo contemporaneo, contraddicendo fra l'altro gli stessi documenti che attribuiscono importanza alla città policentrica (senza tuttavia trarne le dovute e necessarie conclusioni operative).

D'altra parte, se oltre al ritardo accumulato dalla Regione Toscana si tiene conto delle difficoltà insite nella strategia di riqualificazione urbana alle quali ho fatto cenno dimostrate anche dalle esperienze dell'Emilia Romagna che saranno illustrate in questo convegno, è evidente l'urgenza di correggere il tiro e di avviare un ciclo nuovo di esperienze che richiedono tempi necessariamente non brevi di sperimentazione e di diffusione, di verifica e di assestamento per diventare prassi comune e condivisa.

Ribadisco che questo obiettivo (come è stato già sottolineato nel primo seminario) può essere perseguito senza ributtare all'aria di nuovo la legge (la continua destabilizzazione oltre ad essere un costo disorienta e delegittima il principio stesso di pianificazione), basta intervenire su alcuni punti da chiarire o da ampliare e sui punti che attivano processi virtuosi (come incentivazioni, semplificazioni, regolamenti, e altre iniziative di cui si dirà). In questa prospettiva tratto tre punti, che potrebbero essere inseriti nel PIT, senza toccare la l.r.1 (eventualmente sostituendo alcuni regolamenti di attuazione della l.r.1 con nuovi strumenti collegati al PIT):

1. il coordinamento fra i diversi livelli della programmazione (ossia la "multiscalarità"): quando si parla di riqualificazione della città esistente si devono considerare contemporaneamente diverse scale di azione, la dimensione territoriale e quella urbana, locale: gli interventi devono agire alla scala dove si generano i problemi.

Ecco una citazione di De Carlo al riguardo: "credo che quando si affronta il problema di una città o di un territorio per riqualificarlo, si debbano utilizzare contemporaneamente tutte le scale nelle quali il fenomeno spaziale si presenta e risalire dalle scale minori a quelle maggiori e ridiscendere da quelle maggiori a quelle minori per costruire una interpretazione complessiva che consenta di mettere a punto modi di intervento che pur essendo parziali conservino sempre la consapevolezza dello sguardo complessivo." Si tratta di un metodo che De Carlo ha applicato in molti casi ad esempio nel progetto guida di recupero del quartiere delle Piagge a Firenze (un caso emblematico di riqualificazione di una periferia urbana).

Così il progetto di città deve essere tenuto presente con lo stesso spirito e la stessa visione omogenea sia alla scala regionale che a quella provinciale e comunale.

Ogni scala di intervento può avere gradi di definizione, prescrittività, strumenti operativi diversi in modo da interagire senza sovrapposizioni e contrasti.

Alla scala regionale si tratta di attivare politiche che comprendono:

- la precisazione del PIT particolarmente per quanto riguarda l'invariante del patrimonio storico (inteso nella sua totalità: dalle infrastrutture storiche al patrimonio di archeologia industriale alla revisione delle categorie di ristrutturazione e restauro), ma non solo: altri capitoli da aggiungere riguardano i criteri della riqualificazione per grandi ambiti territoriali, i criteri per rinnovare la città dall'interno, per recuperare le aree degradate e periferiche e frenare la diffusione urbana, per la regolazione delle densità urbane. In particolare i parametri della densità e quello delle funzioni (che assieme incidono sul cosiddetto "carico urbanistico") sono molto importanti, soprattutto nel caso di sostituzione dei volumi dismessi

- la produzione di esempi, di iniziative sperimentali e pilota come fu fatto a suo tempo per i 4 centri storici campione, in collaborazione con province e comuni su temi quali recupero di aree strategiche a diverse scale, recupero di centri storici minori, piani di reti infrastrutturali per aree strategiche come distretti produttivi, corridoio tirrenico ecc., piani di gestione consortile e di perequazione territoriale di aree industriali e commerciali, piani sovracomunali;

- l'istituzione di un'agenzia regionale dedicata alla riqualificazione urbana per l'elaborazione di tali iniziative, in collaborazione con altri soggetti quali ANCI, ANCE, ANPI, enti di gestione dell'edilizia sociale, capace di promuovere la cooperazione fra enti e operatori privati e pubblici, la ricerca di fondi europei e nazionali, pubblici e privati;

- un'azione di sostegno, di incentivazione e promozione finanziaria per la redazione dei nuovi strumenti.

Alla scala sovracomunale e provinciale (che resta il punto debole del sistema di programmazione territoriale) la nuova impostazione del PIT (che discende anche dalla ricerca di cui ho detto) permette però di trattare i maggiori sistemi funzionali urbani (infrastrutture, servizi strategici, ruolo e dimensione degli insediamenti) raccordando il recupero del territorio e del paesaggio col recupero della città, attraverso disegni alla scala adeguata, geografica, che introducono le grandi invarianti ambientali come uno dei principali spunti del progetto di città.

Alla scala comunale sono da rivedere i rapporti fra PS e RU senza alterarne le caratteristiche stabilite dalla legge regionale, anche al fine di una semplificazione e velocizzazione delle procedure (lavorando forse solo sulle norme di salvaguardia): il carattere strategico del PS non dovrebbe autorizzare ad essere generici, con conseguenza di rinvio allo strumento operativo e l'allungamento dei tempi morti. Introdurre obiettivi di riqualificazione degli insediamenti significa introdurre fin nel PS scelte che applicano al patrimonio urbano gli stessi criteri che il PIT pone per il territorio ed il paesaggio (ad esempio l'analisi e la classificazione del patrimonio storico come invariante, con le relative norme di salvaguardia, mentre le Utoe potrebbero essere definite come ambiti di riqualificazione oltreché come ambiti di verifica degli standard, da rivedere come si dirà) e quindi consentire fin da questa fase alcuni interventi di riqualificazione più semplici, mentre al Ru sono rinviate le scelte relative alle trasformazioni più complesse che richiedono strumenti più articolati e trattative più impegnative appoggiate alla perequazione. Il PS così può partecipare al progetto di città conservando il carattere strategico e programmatico per le parti più complesse ma può formulare una disciplina direttamente applicabile per alcune parti che potrebbero essere definite precisando anche i limiti entro i quali le modifiche di tale disciplina non sono varianti al PS stesso.

2. La tutela e il recupero del patrimonio storico. Non c'è bisogno in questa sede credo di ribadire l'importanza della tutela della città storica e del patrimonio diffuso (ossia della qualità esistente) per una strategia di riqualificazione urbana. Anche questo argomento può apparire superato. C'è stata una legge regionale efficace applicata per venticinque anni (la 59/80), e c'è la convinzione che la tutela sia entrata ormai nella cultura del piano e del governo. In realtà le cose non stanno proprio così. La legge 59 ha per così dire avviato un percorso e ottenuto alcuni risultati (grazie anche alla contemporanea formazione in ambito universitario di tecnici competenti sui metodi di analisi e classificazione tipologica dei tessuti storici). Accanto però a molti comuni che hanno disciplinato accuratamente i propri centri ce ne sono molti altri che non lo hanno fatto. Molti comuni si sono limitati a censire

i monumenti maggiori, i famosi elenchi di campanili. Raramente si è studiato il tessuto, e ancora più raramente si sono predisposti progetti urbani adeguati (le Murate sono un'emblematica eccezione). C'è inoltre il problema di ridefinire le categorie di intervento ed in particolare della ristrutturazione edilizia, che come è noto oggi non ammette più limitazioni alla trasformazione dell'interno degli edifici. Occorre quindi ribadire che l'attenzione verso questo obiettivo si è fortemente ridotta, e la gravità di questo ritardo di pianificazione ha nuociuto non solo alla tutela ma anche alla funzionalità del sistema insediativo in generale. Non è un caso che nei comuni privi di piano della città storica si siano formate le maggiori spinte all'urbanizzazione diffusa. E' un problema che attraversa tutte le scale della pianificazione e richiede che in ogni livello di piano il sistema degli insediamenti antichi sia rilanciato come sistema di centralità alternativo all'urbanizzazione diffusa.

3. I ruoli dei servizi e degli spazi pubblici: se il sistema degli spazi pubblici e di interesse collettivo è da sempre uno degli elementi portanti del piano e della riqualificazione, l'idea che questo sistema possa costituire uno dei principali obiettivi del piano comunale (ed in particolare del RU) nella fase attuale di rinnovo urbano non è stata ancora verificata.

E' noto che in Toscana il RU a differenza del PS non è stato sufficientemente precisato nei suoi contenuti e obiettivi e che da questo deriva la tendenza a ricalcare il vecchio Prg. Penso che un'innovazione di questo strumento e un suo ruolo specifico nella riqualificazione potrebbero dipendere dal rafforzamento del sistema degli spazi e dei servizi di interesse collettivo. In Italia, con le leggi urbanistiche regionali di seconda generazione si sono messe a punto nuove impostazioni rispetto a quella tradizionale degli standard e in certi casi si è avviata una riflessione sulla natura dei servizi pubblici e di interesse collettivo che fa riferimento all'evoluzione del rapporto pubblico/privato. Un'altra innovazione importante è stata l'equiparazione dell'edilizia sociale a standard. Ci sono molti precedenti, alcuni anche recenti: per limitarci ad alcuni di questi ultimi, ricordo che la regione Lombardia con la legge urbanistica del 2001 ha istituzionalizzato il "piano dei servizi", che almeno all'inizio ha suscitato un certo interesse. Il piano tuttavia è inteso come un documento settoriale del piano generale e in senso prevalentemente quantitativo e gestionale. Ha poi pesato negativamente il tentativo di privatizzare gli spazi a standard scontratosi con le disposizioni nazionali. La regione Emilia ha introdotto la nozione di dotazioni ecologiche e ambientali e ha previsto la cessione del 20 % della superficie degli interventi privati, mentre di recente l'edilizia sociale è stata equiparata a standard. Altri piani comunali hanno definito "piano strategico della qualità urbana" quello centrato sugli spazi e servizi pubblici. C'è quindi un affastellamento di norme poco chiare e la necessità di una revisione delle nozioni di spazi pubblici, di servizi "sociali", oggi spesso usate in modi strumentali e ingannevoli.

Al di là delle formule, e senza mettere in discussione le disposizioni nazionali (gli standard) tuttavia occorre far leva su questo tema per trasformare i servizi e gli spazi pubblici da obbligo di legge a sistema di luoghi urbani, per utilizzare appieno il sistema dei servizi come matrice del disegno del piano, di quel disegno di riqualificazione che può essere esteso a grandi aree urbane senza implicare trasformazioni edilizie pesanti, ma piuttosto il coordinamento e la messa in rete delle previsioni eterogenee che compongono la nozione di servizi oggi.

Questo punto è importante perché, pur senza esaurire i contenuti del piano comunale, che riguardano una molteplicità di obiettivi, consente di individuare gli interessi pubblici e collettivi sul territorio e di conseguenza consente di orientare le azioni di concertazione fra le istituzioni e gli operatori privati su obiettivi chiari e predefiniti.

In conclusione va tuttavia precisato che una seria politica di riqualificazione urbana quale quella che è necessaria in Toscana oggi non può ridursi alla revisione di regolamenti, di piani, e di standard per sostituire i modelli vigenti nei quali il rinnovato apparato descrittivo di tipo ambientalista rischia di dare dignità formale a procedure burocratiche poco efficaci. Tale revisione per quanto necessaria non basta a garantire la qualità, che può nascere dalla convergenza di molti fattori, fra i quali conta un'attenzione critica, una sensibilità, una capacità di cogliere i problemi reali, strutturali del sistema degli insediamenti, una nuova cultura del progetto di città che deve essere diffusa e condivisa fra

i soggetti che possono costruirla. Tra questi c'è naturalmente anche l'università, la formazione. Il seminario discuterà anche questo problema e per parte nostra siamo disponibili a rivedere metodi di insegnamento e programmi per dare un contributo alla costruzione di quella cultura proporzionato alle nostre responsabilità.