

urbanistica

INFORMAZIONI

Edilizia sociale e piano urbanistico, una riflessione sui temi dell'abitare visto attraverso i profili della **pianificazione** e del **reperimento delle risorse**. L'Italia delle città è cambiata, è tempo di **nuove politiche per la mobilità**: a confronto esperienze, di casi di successo italiani e europei per ragionare delle scelte per il futuro. **La costruzione della città metropolitana in Italia**. Un quadro aggiornato sul percorso in atto in ciascun contesto metropolitano. **Italia in viaggio: Bologna** una città "speciale" alla ricerca di una visione del proprio futuro. **Una nuova politica urbanistica a Milano**. La trasformazione e lo sviluppo urbano tornano a essere espressione di una concezione della regia pubblica ispirata al conseguimento dell'interesse generale della città.

242

Rivista bimestrale
Anno XXXX
Marzo - Aprile
2012
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Leonardo Salzano
Anno XXXI
Numero 1 - Febbraio 2012
Euro 16,00

È pubblicata da INU Edizioni
Iscritto al Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cc.iaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Baiocco,
Francesca Calace,
Marco Cremaschi,
Daniela De Leo,
Carolina Giaimo,
Pierluigi Nobile,
Anna Laura Palazzo,
Stefano Pereglio,
Sandra Vecchiotti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, G. Ferina.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Piazza Farnese 44, 00186 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562,
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Inu: Amante Enrico, Agnolucci Chiara, Cecchini
Domenico, Barbieri Carlo Alberto, Bobbio Roberto,
Cantaroni Claudio, Contardi Lucio, Corti Enrico, De
Luca Giuseppe, Dri Giorgio, Fantin Marisa, Gerundo
Roberto, Giudice Mauro, Leoni Guido, Lo Giudice
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pagano
Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi
Pierluigi, Radocchia Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Tatia Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,
Savarese Nicolò, Stanghellini Stefano, Stramandinoti
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Viviani
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano
Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chigolini A., Carpicella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unimn.it, Terzi
M.A., Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@fastwebnet.it
Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.) stondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Friuli-Venezia Giulia: Nuzzi L. (coord.) lucianuzzi@uni-fv.it, Giannino C.,
Contardi L., Gazzola A.
Liguria: Lombardi G. (coord.) giulio.lombardi@tele2.it,
Botigliani P., Sestini S., Vergaro A.
Lombardia: Rossi L. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti
L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) responsabile.utcc@comune.rp.e-an.it, Piazzi M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it
Puglia: Torre C. torre@poliba.it, Rotondo F. f.rotondo@poliba.it, Reina A., Catiuolo D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) trecann@unipa.it,
Gabbate G., Trombino, G.
Toscana: Rignanese L. (coord.) l.rignanese@poliba.it,
Pingitore L., Marchetta M., F. Caputo.
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoletoprogetti.com,
Chigloni G., Bagnetti C., Guarnello R.
Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@iuav.it, Bottaro M.

Foto in IV di copertina:
Carlo Ferrari, *Capannoni San Felice sul
Pugna 2012*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Maria Giusti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 71 00166 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a
INU Edizioni srl: Piazza Farnese 44, 00186 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

Aperture

Ripartire dalle città

Francesco Sbetti

... si discute:

Terremoto nella "Bassa" - Ricostruire dove e come

Carla Ferrari con Giuseppe Campos Venuti

Agenda

Bene comune Territorio. Riflessioni e propositi per la città di Palermo

Agata Bazzi

in quarta

Capannoni_San Felice sul Panaro_2012

Carla Ferrari

10 | Edilizia sociale e piano urbanistico: risorse, soggetti e progettualità

a cura di Carolina Giaimo

12 Social housing e sviluppo operativo del piano

Carlo Alberto Barbieri

14 Welfare urbano e uso sociale dello spazio pubblico a Torino

Giovanni Ferrero

16 Housing sociale a Milano: presupposti, modalità attuative, primi esiti

Franco Zinna

18 Housing sociale Marche e Umbria

Vittorio Salmoni

20 L'edilizia sociale nei piccoli comuni dell'Umbria

Gabriele Ghiglioni, Alessandro Bruni

22 Dall'edilizia popolare all'edilizia sociale

Vittorio E. Bianchi

24 | Nuove politiche per la mobilità

a cura di Edoardo Zanchini

24 Cambiare scenario nella mobilità urbana

Edoardo Zanchini

27 Il trasporto pubblico in Italia: confronti internazionali e proposte

Ennio Cascetta

29 Il treno in città. Riflessioni fra passato e presente

Stefano Maggi

32 Le buone pratiche della mobilità su ferro

Gabriele Nanni

34 | La costruzione della città metropolitana in Italia

a cura di Raffaella Florio, Alfredo Esposito

41 | Viaggio in Italia. Bologna

a cura di Mario Piccinini

41 Bologna: straordinario porto terrestre

Leandro Alberti

42 Un'idea di città: Bologna

Mario Piccinini

45 Tre domande al Sindaco di Bologna Virginio Merola

Mario Piccinini

46 Intervista a Patrizia Gabellini, Assessore all'Urbanistica di Bologna

Mario Piccinini

48 Bologna nelle pubblicazioni Inu

Mario Piccinini

51 Di nuovo in centro. Una nuova pedonalità per Bologna

Francesco Evangelisti

54 Sfm: Rete strategica portante dell'Area Metropolitana di Bologna

Fioretta Gualdi

57 Bologna in cifre

Francesco Evangelisti

58 Il Tecnopolo

Sandra Vecchietti

59 L'immagine dello spazio pubblico

Piero Orlandi

61 Urban Center Bologna

Giovanni Ginocchini, Fabrizia Petrei

62 Pianificazione strategica a Bologna

Piergiorgio Rocchi

63 | Una nuova politica urbanistica a Milano

63 Alcune essenziali e semplici modifiche del Pgt

Paolo Galuzzi, Stefano Pareglio, Piergiorgio Vitillo

65 Abitare Milano: la casa e gli spazi del lavoro

Giovanni Dapri, Laura Pogliani

67 Il governo delle trasformazioni urbane

Andrea Arcidiacono

69 | Rassegna urbanistica

- 69 **Aversa: governance per la rigenerazione urbana**
Federico Della Puppa
- 72 **La pianificazione urbanistica comunale in Alto Adige**
Peter Morello, Vincenzo Vecchio
- 75 **Pianificazione e valorizzazione degli immobili pubblici**
Rosario Manzo

78 | Una finestra su: Katmandu

a cura di Marco Cremaschi

- 78 **Katmandu: tante città, una sola Valle**
Jibgar Joshi
- 82 **Un programma inclusivo**
Jibgar Joshi

84 | Energie

a cura di Stefano Pareglio

- 84 **Milano Smart**
Caterina Sarfatti

86 | Assurb

a cura di Daniele Rallo

88 | Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

91 | Opinioni e confronti

Le quattro stagioni

Luca Zevi

92 | Indici

Aperture

Ripartire dalle città

Francesco Sbetti

Ripartire dalle città sembra essere diventata la chiave di azione del rilancio dell'economia del Paese; ne è convinto il Governo che ne ha fatto un punto strategico del Decreto legge 83/2012 "Misure urgenti per la crescita del paese" prevedendo all'articolo 12 un "Piano nazionale per le città", ne sono convinti i costruttori (Ance) assieme agli ordini degli architetti e lo argomentano gli studi del Cresme e del Censis. L'Inu da tempo ha posto il tema delle risorse per la rigenerazione urbana.

Una vasta convergenza che trova ragioni strutturali nella crisi, ma che fatica ad indirizzare provvedimenti e risorse capaci di innescare nuovi processi di investimento e sviluppo.

Proviamo a ripartire dalla diagnosi. In Italia la stagnazione non è arrivata improvvisamente come lascito della pesante crisi finanziaria, ma rappresenta piuttosto il punto di arrivo di un declino del sistema produttivo che dura da almeno tre decenni. Studi recenti del Cresme¹ indicano come *"il settore delle costruzioni è entrato nel sesto anno di recessione. Nella sua fase espansiva (195-'06) il ciclo edilizio, iniziato a metà degli anni Novanta, aveva sospinto i livelli di produzione sui valori più elevati a partire dal secondo dopoguerra. Il successivo crollo a partire dal 2007, non è stato da meno, battendo ogni precedente record di intensità e di persistenza"*. Alla endemica scarsità di risorse pubbliche si presenta uno scenario di assenza (o attesa) di investitori privati e il modello perequativo costruito negli anni Novanta attraverso i programmi complessi e le sperimentazioni delle nuove leggi regionali sembra un'arma spuntata scarsamente utilizzabile. Bisogna però evitare di pensare (come ricorda Edoardo Zanchini nella sezione contenuta in questo numero sulle nuove politiche per la mobilità) che, in un quadro di difficoltà della spesa pubblica, sia impossibile intervenire e, soprattutto, farlo con le solite politiche. *"Le aree urbane possono infatti diventare un motore di crescita economica ma solo se si porteranno avanti interventi diversi dal passato, con una chiara selezione delle priorità di spesa, una fortissima integrazione di politiche urbanistiche e infrastrutturali, e obiettivi chiari che tengano assieme miglioramento del servizio, qualità, innovazione"*.

I dati del Cresme ci vengono nuovamente in aiuto evidenziando che il nuovo ciclo edilizio che si sta aprendo, se presenta segni negativi per i settori tradizionali, evidenzia una *"una vera e propria riconfigurazione, un cambiamento di struttura"* che coinvolge diversi comparti, attori e territori. Le criticità del territorio e delle città sono contemporaneamente i settori economici di investimento più dinamici:

- crescono gli impianti per la produzione di energie rinnovabili (ai prezzi correnti 39 miliardi contro 25 delle nuove costruzioni);
- cresce il recupero, anche grazie agli incentivi dell'efficientamento energetico (sono 7 i miliardi di incentivi del 55%)

- nelle opere pubbliche crescono gli investimenti in partenariato e quelli che includono la gestione in rapporto a quelli di sola esecuzione.

Il filo rosso che lega i temi presentati in questo numero è riassumibile nelle emergenze e nelle criticità delle aree urbane: l'edilizia sociale, le infrastrutture per la mobilità, la governance e i problemi di governo delle città metropolitane. Sono nodi irrisolti da decenni, nodi non affrontati dai piani e dalle politiche urbane neppure nella fase della grande crescita edilizia degli anni a cavallo del Duemila; temi che anche le città più attente al governo del territorio si trovano ancora a dover affrontare: la mobilità a Bologna, la casa a Milano.

A questi si aggiungono la drammatica situazione energetica degli edifici dovuti all'anzianità del stock esistente e all'assenza di manutenzione; le aree a dissesto idrogeologico che rappresentano il 10% della superficie italiana e riguardano l'82% dei comuni; le aree ad elevato rischio sismico che riguardano il 50% del territorio e il 38% dei comuni².

Il quadro delle emergenze e delle domande prefigura un scenario economico tutto diverso dal ciclo dell'espansione della grande crescita di nuova edificazione, peraltro in gran parte ancora non collocata, uno scenario che deve essere colto in primo luogo dagli operatori e degli stessi Piani e politiche pubbliche avviando un nuovo ciclo capace di indirizzare e spendere meglio le poche risorse disponibili, facilitando l'integrazione tra politiche urbane e investimenti settoriali nelle infrastrutture e nella difesa del suolo.. Il "Piano nazionale per le città" potrebbe favorire un'accelerazione dei processi di recupero e rigenerazione urbana, e potrebbe fornire una veste operativa ad aspettative di intervento sollecitate da più parti. E'ipotizzabile che gli effetti di tali operazioni potranno innescare, con il tempo, processi duraturi di riqualificazione e di miglioramento della qualità urbana, permettendo la realizzazione di interventi rilevanti in un quadro di risorse sempre più scarse. Pur riconoscendo che il provvedimento va nella giusta direzione, va rilevato però una fondamentale criticità: l'entità delle risorse economiche effettivamente messe a disposizione (224 milioni spalmati su 6 anni), risulta davvero modesta anche considerando l'effetto volano, ottimisticamente auspicato dal decreto, nei confronti degli investimenti privati.

1. Cresme, Città, mercato e rigenerazione 2012. Analisi di contesto per una nuova politica urbana. Milano aprile 2012
2. Cresme, op. cit.

VII Giornata di studi dell'INU
14 dicembre 2012
Centro Congressi Università Federico II
Via Partenope, Napoli

“LA CITTÀ SOBRIA”

Dopo la grande ubriacatura del successo mediatico immediato, dello sviluppo senza limiti a basso prezzo, della ricchezza a portata di mano, dell'edonismo dominante, dell'illimitatezza all'espansione degli interessi individuali, della coltivazione patologica dei desideri, arriva la doccia fredda del richiamo alla realtà con il crollo delle illusioni coltivate dai profeti del virtuale.

La cultura consumistica e le strategie di successo individualistico hanno alimentato l'esplosione urbana con il consumo irreversibile di risorse essenziali come suolo e carburanti fossili. Nelle città si riesce a mantenere lo spazio collettivo a patto che diventi luogo del divertimento o di un contesto consumistico. All'abbandono delle politiche pubbliche e dei programmi sociali fa da specchio l'appropriazione finanziaria del centro geografico e simbolico con i segni eclatanti delle esagerazioni delle archistar. Si sono accentuate le disuguaglianze sociali e territoriali. La concentrazione nelle aree privilegiate del mercato del lavoro ha accentuato i conflitti fino alla perdita del senso della comunità e della convivenza civile facendo degenerare il vandalismo in rivolta e rendendo evidente la ribellione giovanile all'accentramento del potere. La città, seguendo quelle linee di trasformazione, si trova ad essere contemporaneamente insostenibile sia per l'ambiente che per la finanza.

La rituale consolazione dei momenti di difficoltà è la speranza che “la crisi sia considerata anche un'opportunità”. Con meno ottimismo, con la responsabilità doverosa della conoscenza e del ruolo, non ci si può esimere dal mettersi alla prova con problemi dall'evidenza sempre più netta.

La capacità di iniziativa pubblica finanziaria e tecnica dell'ente locale a cui è stata ridotta da una politica paleo-liberistica, che si articola anche negli ultimi provvedimenti di federalismo fiscale, ha vanificato il soggetto della promozione dei beni pubblici urbani in un momento in cui la crisi ambientale richiederebbe una radicale trasformazione infrastrutturale. Il parziale rimedio d'incrementi impositivi, come l'IMU, rischiano di esaurirsi rapidamente nella funzione di tappare tutti gli annosi buchi di bilancio, abdicando alla naturale funzione di finanziare opere pubbliche e servizi al cittadino.

La crisi attuale rimette in discussione, sebbene attraverso un'ottica economica – rivolta alla riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione – i livelli di governo (abolizione delle Province) e la necessità di ripensare, parallelamente ai livelli di pianificazione, facendo tornare d'attualità un antico dibattito sulle delimitazioni ottimali per ciascun tipo di piano, oltre che sul numero dei livelli: le due questioni centrali del sistema di pianificazione.

Il consumismo effimero ha distolto le spese delle famiglie dall'accumulazione di capitale insediativo a crescente qualità ambientale quale si richiederebbe per sostenere una popolazione che aumenta di numero e qualità della vita. L'apporto del mercato finanziario difetta nello stesso tempo di regole certe e di sufficiente penetrazione, portando a distorsioni ed aggravamento della crisi, da un lato, e insufficiente supporto ai potenziali investimenti dall'altro. Il mercato ha sistematicamente esternalizzato i costi ambientali finendo per scaricarli, con il consumo delle risorse non rinnovabili, sulle future generazioni. Così registriamo clamorosi fallimenti del mercato quando, attraverso la formula della collaborazione pubblico-privato, si intende superare la tradizionale e collaudata responsabilità degli enti locali. Senza negare tutto il contributo positivo venuto dall'attuazione dei programmi perequati, essi non possono sostituire l'appostamento di rilevanti risorse pubbliche per l'adeguamento infrastrutturale e urbanistico oggi richiesto.

L'urbanistica ha bisogno di riflettere sul proprio patrimonio di principi e conoscenze per criticamente indirizzare la sua azione verso la trasformazione della città consumistica nella città sobria, rivolta al nuovo equilibrio globale (economico ed ambientale). Ciò non solo comporta una selezione delle opzioni molto più radicale e decisa per la scarsità delle risorse disponibili, ma anche una chiarificazione più acuta delle direzioni da intraprendere, il che comporta lo sviluppo delle capacità di analisi e di previsione, della valutazione degli impatti, della costruzione degli scenari. La funzione di supporto alle decisioni non può limitarsi ad un indirizzo culturale, ma deve elevare l'affidabilità delle affermazioni, con lo sviluppo di tecniche e metodi scientifici sempre più perfezionabili.

Dopo la *città senza petrolio*, in cui si iniziava a prendere coscienza della situazione in cui si colloca l'urbanistica dei nostri giorni, è venuto il momento di pensare alla città della nuova fase post-crisi.

Per ulteriori informazioni:
www.inu.it

...si discute:

Terremoto nella "Bassa" - Ricostruire dove e come

Carla Ferrari con Giuseppe Campos Venuti

A poco più di due mesi dal terremoto che ha scosso la bassa pianura è forse presto per fare bilanci, perché ancora i rilevamenti sono in corso, ma certo non è presto per tracciare un percorso che porti alla ricostruzione.

In quasi tutti i comuni colpiti dal sisma, il rilevamento dei danni, che consente di distinguere i fabbricati agibili da quelli che presentano una situazione di inagibilità, è attualmente ancora in corso e purtroppo durerà ancora molti giorni. Per avere gli esiti di questo rilevamento, per conoscere cioè il numero esatto e l'ubicazione degli edifici inagibili, sarà poi necessario attendere il completamento della registrazione di tutte le schede di rilevamento del danno.

L'importanza di concludere al più presto i rilevamenti e le conseguenti registrazioni delle schede sta nel fatto di poter determinare il numero di abitazioni inagibili e programmare, di conseguenza, gli interventi per alloggiare in modo provvisorio, ma non troppo disagiato, in Moduli abitativi provvisori (Map), le famiglie che non potranno rientrare nelle loro case, in attesa della loro riparazione o ricostruzione.

Poiché è necessario programmare l'arrivo di questi moduli Map al più presto, è urgente determinare il numero di Map da reperire, anche solo sulla base delle prime stime degli alloggi provvisori necessari ed è urgente che i Comuni definiscano le localizzazioni di questi moduli abitativi provvisori, possibilmente prossime agli edifici danneggiati da ricostruire, per chiarire definitivamente che qui, in Emilia, non si vogliono le new towns dell'Aquila e che le case dovranno essere ricostruite lì dove erano prima del terremoto. Sulla base della valutazione dei danni, si potrà definire che cosa va ricostruito, dove e come.

Sul dove:

L'Emilia è un luogo in cui la pianificazione urbanistica ha avuto una storia importante e questo la rende diversa, di fronte all'emergenza, dalle altre realtà terremotate. Qui non si pone il problema di dover approntare piani di ricostruzione su un territorio non pianificato. Tutti i comuni danneggiati dal sisma hanno un Prg e molti di loro hanno già approvato il Psc (Piano strutturale comunale) introdotto dalla Lr 20/2000. Per questi è già stato stabilito "dove" ricostruire, sia che si tratti di aree per strutture temporanee che di aree per edifici di nuovo insediamento, in ambiti territoriali che presentano idonee condizioni di sostenibilità ambientali e territoriali.

Nel caso emiliano, il "Piano della ricostruzione" invocato dal recentissimo Dl 83/2012 (art. 10) è un "Poc (Piano operativo comunale) della ricostruzione", cioè un piano di azioni, che può diventare estremamente più efficace del Piano della ricostruzione di cui al citato Dl 83/2012, declinato sulla falsariga

dei provvedimenti aquilani, senza considerare che la situazione emiliana è profondamente diversa, quanto meno sotto il profilo della pianificazione.

Sul come:

Diverse sono le tipologie di edifici danneggiati:

- Per le imprese industriali e artigianali che intendono riattivare l'attività, il problema della ricostruzione viene affrontato in modo diretto dai privati, intervenendo sui fabbricati per recuperarli, quando il danno sia modesto, ovvero intervenendo più radicalmente con interventi di demolizione e ricostruzione. Per questa tipologia di edifici, il problema è prevalentemente di tipo economico: interviene chi ha o trova le risorse economiche per intervenire.

Chi non dispone di queste risorse economiche, sceglie alternative di soluzioni in affitto in altri comuni non danneggiati dal sisma, provocando due effetti estremamente negativi: da un lato l'impovertimento del tessuto economico locale (anche in termini di occupazione) e dall'altro l'abbandono delle strutture danneggiate nello stato in cui si trovano.

Le istituzioni dovrebbero proporsi, attraverso uno specifico provvedimento regionale, di "governare" questo processo di rinnovamento, accidentale ma comunque straordinario per gli esiti che necessariamente potrebbe avere, cogliendo l'occasione perché si operi un più radicale rinnovamento che si proponga di raggiungere oltre agli obiettivi della sicurezza, anche quelli della riduzione degli impatti sulle componenti ambientali e di una maggiore efficienza energetica. Ma per questo non bastano provvedimenti normativi. Serve soprattutto un sostegno economico.

- Per gli edifici residenziali i problemi sono diversi, in relazione alla loro ubicazione:
 - per gli edifici ubicati nei centri storici, attualmente completamente evacuati (zona rossa), l'impegno prioritario deve essere rivolto al recupero del centro storico nel suo complesso, come luogo della memoria della storia urbana e dei suoi abitanti, che non può andare perduto. Qui il tema della ricostruzione non può che essere affrontato in modo consorziato fra i proprietari degli immobili, considerato che gli interventi di recupero di un singolo edificio sono possibili solo se gli edifici posti al suo fianco non hanno subito danni o se l'intervento di recupero di più edifici danneggiati viene affrontato contestualmente.
- Per questi edifici si pone il problema della tipologia di intervento da attuare, considerato che si tratta di edifici per lo più assoggettati a tutela dai piani urbanistici, per i quali

gli interventi previsti dalle normative vigenti sono solo di tipo conservativo. Per molti di essi il restauro conservativo non è più applicabile, almeno non con le modalità consuete, considerato che gli interventi di tipo strutturale potrebbero essere così consistenti da richiedere demolizioni importanti. Si pone quindi un problema di superamento della disciplina urbanistica attraverso un dispositivo regionale ad hoc che lo preveda.

Per questi edifici, per i quali è indispensabile la ricostruzione, “dove e come erano”, per recuperare l’identità dei luoghi, i tempi di intervento non sono brevi, sia per la delicatezza degli interventi da attuare, sia perché non tutti i proprietari avranno le risorse per affrontare interventi così consistenti sotto il profilo economico, sia perché la proprietà di questi edifici è spesso frammentata per alloggi. Ci si deve quindi chiedere da subito come si potrà intervenire in questi casi, per non disincentivare anche coloro che vorrebbero intervenire subito.

- Per gli edifici ubicati nell’area urbana o nelle frazioni, si dovrà incentivare, in tutti modi possibili, il recupero/ consolidamento ovvero la ricostruzione degli edifici esistenti, lì dove sono, non tanto per il valore intrinseco degli edifici, ma proprio per l’importanza che essi rivestono nel comporre il tessuto urbano. Il loro abbandono a favore di nuovi edifici da realizzare, ancorché in aree pianificate dagli strumenti urbanistici già approvati, provocherebbe lo svuotamento di parti significative del tessuto urbano, impoverendolo e destinandolo necessariamente ad un degrado fisico, oltre che funzionale.

Per questi, le istituzioni dovranno fornire soluzioni con alloggi provvisori, ubicati in prossimità degli edifici da ricostruire o comunque in aree pubbliche (o acquisite temporaneamente), urbanizzate a questo fine, per il tempo strettamente necessario alla realizzazione degli interventi di recupero o ricostruzione nei lotti originari, utilizzando Moduli abitativi provvisori (Map), adeguatamente attrezzati, che possano risultare confortevoli (riscaldati, raffrescati, forniti di collegamenti elettrici e alla rete, ecc.) ma che mantengano un carattere di provvisorietà, proprio per significare il fatto che l’obiettivo finale non è quello della stabilizzazione della provvisorietà ma piuttosto quello della ricostruzione.

Per incentivare questi interventi dovranno essere previste modifiche normative e premialità urbanistiche, nel rispetto delle regole urbanistiche fondamentali.

- Per gli edifici ubicati nel territorio rurale, si pongono diversi problemi. Molti degli edifici distrutti o seriamente danneggiati dal sisma non sono recuperabili e dovranno essere completamente ricostruiti. La maggior parte di questi edifici rivestiva interesse storico-architettonico o testimoniale e certamente costituiva l’elemento di caratterizzazione fondamentale del paesaggio rurale della nostra pianura. Pur con molto dolore, dobbiamo prendere atto del fatto che sarà impossibile ricostruire questo patrimonio com’era e dov’era e che il paesaggio delle nostre

campagne di pianura, così com’era, è perduto per sempre. Per molti di essi il restauro conservativo previsto dagli strumenti urbanistici non è infatti più applicabile, sicuramente non con le modalità consuete. Si pone quindi, anche in questo caso, un problema di superamento della disciplina urbanistica, attraverso un dispositivo regionale ad hoc che lo preveda, tenendo fermo il principio fondamentale che l’emergenza non può e non deve essere la chiave per una deregolazione assistita.

- Per gli edifici pubblici, è necessario considerare che alcuni di loro (ad esempio i municipi) dovranno essere necessariamente recuperati o ricostruiti com’erano e dov’erano, perché rappresentano il luogo centrale dell’identità della città, provvedendo temporaneamente ad ospitare gli uffici in strutture temporanee, possibilmente ubicate comunque in aree centrali. Il recupero degli edifici pubblici, nelle aree urbane storiche, deve essere accompagnato dalla ricostruzione della rete delle piccole attività commerciali e di artigianato di servizio che costituiscono la trama della vita quotidiana degli abitanti. Per le scuole, così seriamente e diffusamente danneggiate dal sisma, è importante che la ricostruzione sia programmata in modo da garantire, in una logica di due tempi, che l’emergenza non divenga una condizione stabile. È cioè necessario che si preveda di utilizzare strutture temporanee per il tempo strettamente necessario a ripristinare gli edifici ora inagibili o a costruirne di nuovi quando gli edifici non siano recuperabili, non accontentandosi di soluzioni con strutture più conformate e di più lunga durata, ma comunque precarie e non definitive, che renderebbero stabile la provvisorietà nel tempo. È cioè necessario che le risorse economiche per la ricostruzione siano canalizzate verso strutture temporanee da utilizzare nel breve periodo, smontabili e riciclabili per altri eventi e, contemporaneamente, verso strutture edilizie definitive, che diano alla popolazione una prospettiva di stabilità.



Capannoni_San Felice sul Panaro_2012 (Carla Ferrari)

Agenda

Bene comune Territorio. Riflessioni e propositi per la città di Palermo

Agata Bazzi

Con il ritorno di Leoluca Orlando alla guida di Palazzo delle Aquile, i tradizionali assessorati comunali sono stati ridenominati anteponendo a tutti l'espressione "Bene comune". In particolare all'urbanista Agata Bazzi è stata affidato l'Assessorato "Bene comune Territorio" con deleghe ai lavori pubblici, edilizia privata, manutenzioni, centro storico e borgate, secondo un preciso orientamento a privilegiare, in una prima fase del lavoro, gli interventi urgenti, la tempestività, la visibilità, le risposte immediate. In questa nota, riflessioni e propositi su una città come Palermo dove ci sono molte cose da fare.

Quando sono tornata da Milano, nel 1995, ho avuto la possibilità – lavorando con l'amministrazione Orlando come Dirigente a contratto all'Urbanistica – di partecipare alla redazione di strumenti (il Prg, il Prust, i Contratti di Quartiere, il Ppe del centro storico), ma non di vederne compiutamente gli effetti. Poi ci sono stati dodici anni di amministrazioni diverse e Palermo è cambiata, ma di questo cambiamento non c'è una rappresentazione strutturata e coerente. Da poche settimane Leoluca Orlando mi ha scelta come Assessore, penso per rispondere a intenzioni e urgenze precise: riorganizzare degli uffici più compromessi, attuare rapidamente interventi piccoli e grandi, recuperare il denaro inutilizzato, trovarne di nuovo.

Penso e spero che il sindaco, nell'affidarmi tutte le deleghe operative, abbia confidato anche nel mio essere urbanista, nella mia cromosomica attitudine ad agire rispondendo a un progetto unitario e sensato, coerente e civile, che dà significato alle singole azioni. Il lavoro tecnico dell'urbanista è, infatti, lavoro lento e schivo, costruisce la programmazione del cambiamento sul tempo lungo. Lo strumento del Prg, per la sua natura procedurale ha, con la realizzazione concreta, una relazione lenta e dilatata.

Invece, in questa fase della vita della città, il tempo della programmazione è ritardato ma non escluso, anche perché sugli strumenti già a disposizione le idee non sembrano troppo chiare.

Mi sembra che il problema principale sia oggi riflettere, prima di tutto in termini culturali, su quali siano i contenuti profondi della storia di questi ultimi vent'anni e quali siano le direzioni che questa amministrazione vuole far prendere alla città.

Negli anni Novanta, l'amministrazione Orlando ha prodotto una Variante generale del Prg, su progetto di Perluigi Cervellati. Palermo ha sofferto di dieci anni di paralisi durante la sua redazione. Ma era indispensabile ed è stato giusto. Il Piano, allora, ha proposto una città che ritrovava la sua forma e la sua organizzazione a partire dalla struttura consolidata dalla storia, secondo una interpretazione dello sviluppo come qualità del vivere urbano.

Il centro storico, straordinario cuore monumentale, andava protetto e recuperato nei suoi caratteri fisici e funzionali. Così si è voluta la residenza mista (quindi anche cooperative e Iacp), i beni monumentali con destinazione culturale e terziaria, il mantenimento dei mercati storici e dell'artigianato di servizio. Si è scelto, consapevolmente, il recupero

filologico dell'edilizia anche minore, contro la scuola di pensiero che dice che ogni epoca ha il suo linguaggio. Il resto della città era organizzato per municipalità, ciascuna con un suo centro fisico e simbolico nelle borgate storiche inglobate nella città moderna. La città era innervata da un connettivo di spazi verdi e verificata nella dotazione quantitativa dei servizi. E, infine, il Prg prevedeva il recupero della costa, in termini ambientali e di fruizione pubblica.

Il grandissimo sforzo compiuto in quegli anni per reperire risorse finanziarie ha avuto successo e il processo di riqualificazione è stato in parte avviato, soprattutto nel centro storico. E per quanto questo Piano sia stato approvato con modifiche e più volte, non lo si è mai potuto stravolgere completamente.

I dodici anni successivi sono stati caratterizzati da tre processi contemporanei segnati da:

- le risorse residue degli anni Novanta: iniziative avviate che lentamente sono andate avanti, con lo scrupolo professionale e tecnico di alcuni, in particolare di chi ha curato il ll.pp., seguendo meccanismi normativi difficilmente smontabili (come la residenza in centro storico), che hanno consentito un lentissimo e del tutto insufficiente, ma coerente, proseguire in conformità al Piano regolatore;
- le teorie di sviluppo basate su grandi interventi infrastrutturali: il desiderio di grandi investimenti privati, l'obiettivo di un policentrismo appoggiato a nuovi centri terziari, hanno prodotto strumenti urbanistici non convenzionali, con grande sforzo progettuale, troppo grande per comprendere anche la riflessione procedurale sull'attuazione;
- disperanti lentezze, disfunzioni e progetti di un destino diverso: la città vera è stata trascurata, pochissimi gli investimenti, nessuna attenzione al quotidiano e alla qualità della vita.

Dodici anni di incuria, sovrapposta alla crisi economica, hanno prodotto una città disperata e degradata.

La città è cambiata seguendo due logiche: le risposte immediate del mercato alle opportunità che di volta in volta si sono presentate, risposte agevolate da un'amministrazione che ha ascoltato molto l'imprenditoria e poco i cittadini; l'auto organizzazione dei cittadini, le iniziative spontanee e non strutturate.

Sono nati, rapidamente, due grandissimi centri commerciali, alle estremità geografiche del territorio comunale secondo un modello che nel resto del mondo vigeva alcuni decenni prima. Sono nati in assenza di urbanizzazioni primarie, i cui progetti sono oggi ancora da approvare e da realizzare. Il costo di queste urbanizzazioni esprime la scala dell'intervento e dice quanto non è stato dato alla città per reggere l'impatto di queste grandi funzioni. Le urbanizzazioni primarie del Forum di Brancaccio costano 18 milioni di euro e sono all'esame delle commissioni tecniche regionali che devo dare i pareri.

Nel centro storico troppi grandi alberghi stentano a riempirsi, mentre numerosi *Bed&Breakfast* prosperano anche in assenza di servizi come i parcheggi. Molti spazi del centro storico sono ostaggio di locali non autorizzati e di una vita notturna non regolamentata che rende impossibile la residenzialità. Il movimento in entrata della residenza che aveva caratterizzato il centro storico fino a pochi anni fa si è rallentato e alcuni vanno via. La mancanza di manutenzione, l'uso indiscriminato dello spazio pubblico, l'occupazione di edifici vuoti da parte di immigrati irregolari, l'assoluta assenza di controllo, ha creato esasperazione negli abitanti e diffuso degrado. Si è organizzata un'economia informale di pub, di bancarelle, di musica tutta la notte, che ha anche avuto una benevola accoglienza nei giovani della città, privi di alternative altrove e migliori. L'abusivismo si vede: deriva principalmente dalla inefficienza della macchina amministrativa. Difficile capirne la dimensione.

L'emergenza abitativa disegna un quadro drammatico. Si parla di tremila famiglie senza casa. Di tutte le iniziative per portare le cooperative in centro storico non se ne è conclusa una. Esauriti gli interventi finanziati negli anni Novanta per l'edilizia residenziale pubblica, oggi si assiste all'occupazione abusiva di scuole e altri edifici pubblici. È stato realizzato un grande edificio di residenza pubblica; per evitare l'occupazione abusiva si è gestito l'insediamento degli aventi diritto per parti, ad opere di finitura non ancora completate e organizzando una sorveglianza anche notturna effettuata dagli stessi assegnatari delle abitazioni. Risposte autogestite a una pressione sociale fortissima.

Tutte le duecentottanta scuole hanno bisogno di manutenzione.

Mancano i soldi, ma manca anche l'organizzazione: quando si finiscono le opere, nel tempo di allacciare le utenze, le scuole vengono vandalizzate. Oggi due città diverse esprimono differenti e forse inconciliabili visioni del futuro urbano. Due mondi culturali si guardano in faccia non proprio amichevolmente. Un mondo crede che lo sviluppo sia quello che passa dalla riqualificazione, dall'azione vicina alla città esistente, dall'alzare la soglia della vivibilità, raggiungendo un punto di dignità urbana. L'altro ritiene che la riqualificazione sia effetto secondario di grandi investimenti, di trasformazioni strutturali supportate da ingente sforzo economico pubblico ma soprattutto privato. In mezzo, ovviamente, ci sono i cittadini, troppo provati per esprimere una volontà civica in modo aggregato.

Per l'Amministrazione è molto difficile in questo momento esprimere una posizione unitaria e decisa. Presumibilmente sarebbe anche sbagliato, si diventerebbe l'Amministrazione di una parte, non di tutti. In questo senso, lo sforzo di tenere unita la squadra passa attraverso la mitigazione delle opinioni personali, il raffreddamento di qualunque forma di conflitto.

Palermo ha bisogno di essere rassicurata, sfinita com'è dall'abbandono, dalle azioni – incomprensibili per la maggioranza delle persone – di pochi lontani e indifferenti. Si riflette e soprattutto si lavora per dare segnali non di demagogia ma di rassicurante presenza e attenzione al quotidiano. Numerose, per quanto piccole e diffuse, le prime risposte per una "qualità attiva":

- riaprire tutti i monumenti e gli spazi culturali incomprensibilmente chiusi e inutilizzati, con occasioni pubbliche di presentazione;
- presenza sulla stampa, sulle reti, nelle piazze del sindaco e di tutti gli assessori; anche i dipendenti sono stati invitati dal sindaco a parlare con la stampa, contravvenendo a una regola non scritta, ma ben conosciuta dagli organi di gestione, che hanno sempre delegato ai

politici il rapporto con i media;

- organizzare l'estate a Palermo, pulendo le spiagge, attrezzando i parcheggi, pedonalizzando spazi, attivando artisti di strada, concedendo rapidamente il suolo pubblico per mettere i tavolini sui marciapiedi;
- fare tutte le manutenzioni che si può, le strade, le scuole, i giardini, la pubblica illuminazione.

Ho iniziato ad affrontare il lavoro di assessore guardando in faccia i dipendenti (più di mille!) degli uffici che mi sono stati affidati.

Depressione degli abbandonati; speranza degli isolati; preoccupazione di chi ha tratto un tornaconto individuale da un'amministrazione assente.

Per tutti la cura è una nuova motivazione. Per il resto, in questo momento, posso solo elencare l'intenzione di intervenire per:

- riqualificare i grandi quartieri periferici, realizzando i servizi, accettando il rapporto pubblico-privato se governato dalla regia pubblica. Zamparini vuole fare il nuovo stadio allo Zen? Perché no, ma all'interno di un Piano articolareggiato che garantisca la contestuale realizzazione delle opere pubbliche con gli oneri di urbanizzazione.
- il centro storico: finora, per la residenza, si è lavorato con contributi a privati proprietari per la riqualificazione dell'edilizia minore (parti comuni). Penso che si debba continuare così, ma coinvolgendo anche alle imprese. Uno strumento utile potrebbero essere le Stu, imprese per la riqualificazione della residenza e pubblico per i beni monumentali. Manutenzione diffusa: strade, piazze, impianti, giardini, realizzando parcheggi piccoli dove possibile. Microinterventi di pedonalizzazione diffusi, regolamentando della vita notturna. Controllo continuo, ma senza coercizione che esaspererebbe una situazione già molto compromessa. È in più, con il potenziamento della residenza e con l'apertura dei cantieri di manutenzione, si può entrare in quelle piazze che sono uno stato nello Stato. Ritrovare le cooperative e riportarle nel centro storico per riuscire a interrompere il consumo delle residue aree agricole.

Dal punto di vista strutturale, ogni assessore è impegnato alla riorganizzazione degli uffici, alla ricognizione delle risorse, all'individuazione delle opportunità concrete.

Per quel che riguarda il mio assessorato, vorrei lavorare per parti e per temi, anche attraverso Piani attuativi (in variante se necessario), al fine di costruire un vero modello di decentramento amministrativo che penso sia l'unica risposta possibile al di sopra di una certa soglia dimensionale. Coltivo un grande progetto di riorganizzazione amministrativa in due fasi. Abbiamo un modello fantastico: l'ufficio del centro storico, istituito nel 1994. Per la città dentro le mura è stato allora creato un ufficio speciale che concentra tutto: edilizia privata, lavori pubblici, verde, attività produttive, manutenzioni, vigilanza. Allora è stato formato personale qualificato, dai tecnici fino agli operai specializzati nella martellinatura a mano delle basole di pavimentazione. Questo modello ha funzionato così bene che, seppure abbandonato per dodici anni e svuotato di personale e risorse economiche, ha continuato a funzionare meglio che il resto della macchina amministrativa.

Per il futuro si potrebbe quindi pensare a una prima fase caratterizzata da:

- l'ufficio del centro storico che diventa l'ufficio della città storica. Le zone A del Prg (borgate storiche e città ottocentesca) escono dagli uffici dell'edilizia privata; sono dotate di uno strumento agile

d'intervento, come Linee Guida per gli interventi, con Protocollo con la Soprintendenza per attivare rapidamente le manutenzioni straordinarie. Il sistema dei contributi ai privati per le parti comuni si allarga a tutta la città storica;

- le sedi delle circoscrizioni che si cominciano a usare per i front office dell'edilizia privata. Così l'edilizia privata si alleggerisce, si rompe il sistema delle corruzioni, si riempiono funzionalmente le sedi delle circoscrizioni che oggi servono soltanto per fare la carta d'identità. Ci sono otto circoscrizioni, di cui una è il centro storico. Possono ospitare piccoli uffici tecnici, presenza concreta dell'amministrazione nelle sedi decentrate.

La fase due è il con progetto finale: ogni circoscrizione diventa, come prevede il Prg, una "Municipalità". Con al suo interno tutto quello che serve alla gestione corrente, ll.pp. e manutenzioni per prima cosa. Proprio sul modello dell'ufficio del centro storico degli anni Novanta.

Rimane centralizzata la politica dei grandi contenitori monumentali e culturali, delle grandi infrastrutture di mobilità, i grandi interventi privati.

Palermo ha circa 800.000 abitanti. Ognuna delle otto Municipalità può diventare una cittadina da 100.000 in media. Ciascuna con un suo piccolo centro storico. Con il suo grande quartiere periferico monofunzionale e disperato. Ogni Presidente di circoscrizione è sindaco della sua cittadina. Ho sempre pensato che amministrazione e politica siano cose diverse. Comincio a pensare che la buona politica sia, invece, la vera amministrazione. La cattiva amministrazione non ha soltanto abbandonato la città al degrado. Ha agito anche e soprattutto sull'anima delle persone, cittadini e dipendenti comunali. I cittadini hanno reagito con il voto.

1. Gli altri assessorati sono: *Bene comune Vivibilità, Verde, Reti telematiche e Innovazione* (G. Barbera); *Bene comune Cittadinanza sociale* (A. Ciulla); *Bene comune Scuola* (B. Evola); *Bene comune Cultura e Spazi culturali* (F. Giambrone); *Bene comune Aziende partecipate e Servizi ai cittadini* (C. Lapiana); *Bene comune Sviluppo e Attività produttive* (M. Di Marco); *Bene comune Infrastrutture e Mobilità* (T. Giuffrè); *Bene comune Bilancio, Patrimonio e Risorse finanziarie* (U. Marchetti).

002

CONTROBANDO

Una storia (svizzera) e una domanda (italiana)

Federico Oliva

La storia. Il 26 luglio a Lugano, Canton Ticino, Svizzera è stata inaugurata una nuova galleria lunga 3 km che dallo svincolo autostradale di "Lugano Nord" raggiunge una vasta area alle spalle della città, un'area parzialmente edificata e con molte proprietà, compresa nel territorio di altri due comuni limitrofi. Nel 2004, un anno prima dell'inizio dei lavori e in occasione dell'approvazione del progetto definitivo/esecutivo dell'opera, è stato bandito un concorso internazionale per la realizzazione di un nuovo quartiere, una nuova "porta" della città che utilizza la nuova infrastruttura, con nuovi insediamenti e importanti attrezzature urbane tra le quali un grande parcheggio d'interscambio per fermare le auto dirette verso al centro. Il concorso viene aggiudicato nel 2005 e lo stesso anno viene affidato l'incarico per il *masterplan* dell'area. Nel 2007 i tre Comuni interessati adottano le conseguenti varianti ai rispettivi piani

regolatori e nel 2008 vengono ripartiti i diritti edificatori tra i proprietari in base ad una complessiva ricomposizione fondiaria. Nel 2010 viene approvato il piano regolatore intercomunale dell'area e vengono quindi bandite le gare per la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione, che sono state da poco ultimate (parcheggio compreso), creando così le condizioni per gli interventi privati di costruzione del nuovo quartiere. All'inaugurazione sono stati invitati tutti i tecnici che hanno partecipato al progetto, compresi i vincitori del concorso. A tutti è stato chiesto, in caso di conferma, con quale mezzo avrebbero raggiunto il luogo indicato: a quelli che hanno dichiarato di utilizzare la propria auto, è stata inviata la mappa del percorso con relativo parcheggio, mentre a quelli che hanno preferito il treno sono stati indicati luogo e orari di partenza della navetta. La domanda: perché non sono nato in Svizzera?

La BIBLIOTECA TASCABILE DI INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su www.inuedizioni.com

Urbanistica
INFORMAZIONE
politica sociale e piano urbanistico, una rif...
i temi dell'abitare visto attraverso i profili della pianificazione
perimento delle risorse: l'Italia delle città è cambiata, e i
nuove politiche per la mobilità: a confronto esper...
i casi di successo italiani e europei per ragionare delle scelte per il futuro
Costruzione della città metropolitana in Italia:
quadro aggiornato sul percorso in atto in ciascun contesto metropolitano. I
viaggio: Bologna una città "speciale" alla ricerca di una via
no futuro. **Una nuova politica urbanistica a Mil...**
omazione e lo sviluppo urbano tornano a essere espressione di una
che pubblica ispirata al conseguimento dell'interesse gener...

UI 242

e+BOOK

Dimensione: 8,4 MB

Prezzo: 5,49 €

CARTACEO

Pagine: 96

Prezzo: 10,00 €