

La *città storica* rappresenta una componente fondamentale nell'ambito delle attuali strategie di rigenerazione urbana e, pertanto, sta ricevendo una rinnovata crescente attenzione all'interno del dibattito teorico disciplinare del progetto urbanistico contemporaneo, in quanto dovrebbe esserle attribuito il ruolo di guida per la comprensione e il governo delle componenti strutturanti del territorio e per la definizione delle strategie di pianificazione della città contemporanea. Il passaggio dal concetto di "centro storico" a quello di "città storica", intesa come organismo vivente in continua evoluzione, implica un radicale ripensamento sul senso della tutela e della gestione del patrimonio storico-culturale, e persegue un'estensione globale del principio di conservazione anche attraverso l'accreditamento di ogni parte del territorio e di ogni periodo storico connesso al significato della memoria nell'immaginario collettivo. La tesi si focalizza dunque sul progetto della *città storica* che oggi richiede una nuova riflessione sui processi di funzionamento della città e sulle trasformazioni economiche e sociali, in quanto il suo ruolo all'interno della città contemporanea deve essere riletto a fronte della cosiddetta *nuova questione urbana*, espressione della cultura contemporanea, che presenta molteplici caratteri patologici. In contrasto con i fenomeni di gentrificazione e turistificazione o di spopolamento e svuotamento delle funzioni pubbliche che caratterizzano molti contesti storici delle città mediterranee grandi e medie, la tesi è volta alla definizione di un modello di pianificazione che contribuisca alla rigenerazione di tale contesto e che si sostanzi nella possibilità di poter abitare, lavorare, usufruire di servizi e spazi pubblici di qualità, attraverso una *città storica inclusiva, attrattiva e rigenerata*. Pertanto, a partire da questa esigenza, la ricerca, mediante un approccio induttivo, iterativo e interscalare, è finalizzata ad individuare le possibili strategie, strumenti e regole per governare la *città storica* in modo da garantirne una concezione dinamica, affinché non sia intesa solo come spazio della memoria ma come luogo della vita contemporanea.

The *historic city* represents a fundamental component within the current urban regeneration strategies and is receiving a renewed growing attention within the disciplinary theoretical debate of the contemporary urban planning project, as it should have the role of guide for understanding and governing the structuring components of the territory and for defining the planning strategies of the contemporary city. The transition from the concept of "historic center" to that of "historic city", understood as a living organism in continuous evolution, implies a radical rethinking of the meaning of the protection and management of the historical-cultural heritage, and pursues a global extension of the conservation principle also through the accreditation of every part of the territory and of every historical period. The thesis therefore focuses on the project of the *historic city* which today requires a new reflection on the processes of city's functioning and on economic and social transformations, as its role within the contemporary city must be reinterpreted in the face of the so-called *new urban question* which has multiple pathological characters. In contrast to the phenomena of gentrification and tourism or depopulation and emptying of public functions that characterize many historical contexts of large and medium-sized Mediterranean cities, the thesis is aimed at defining a planning model that contributes to the regeneration of this context and that substantially in the possibility of being able to live, work, take advantage of quality public services and spaces, through an *inclusive, attractive and regenerated historic city*. Therefore, starting from this need, the research, through an inductive, iterative and inter-scalar approach, is aimed at identifying the possible strategies, instruments and rules for governing the *historic city* in order to guarantee its dynamic conception, so that it is not understood only as space of memory but as a place of contemporary life.

La città storica e la nuova questione urbana
Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale

DOTTORANDA

Arch. Giulia Bevilacqua

Dottorato di Ricerca

Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

Sapienza Università di Roma | SAPIENZA UNIVERSITY OF ROME | ciclo CYCLE XXXIII | nov. 2017 - oct. 2020

Scuola di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura | DOCTORAL SCHOOL IN CIVIL ENGINEERING AND ARCHITECTURE

Dipartimento di 'Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura' | 'PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE' DEPARTMENT



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dottorato di Ricerca PIANIFICAZIONE, DESIGN, TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA
PHD PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE
Coordinatore | Director
Prof. Fabrizio Tucci

Curriculum PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANA E DEL PAESAGGIO
Curriculum TERRITORIAL, URBAN AND LANDSCAPE PLANNING
Coordinatore Curriculum | Curriculum Chair
Prof.ssa Emanuela Belfiore

La città storica e la nuova questione urbana

Strategie e strumenti per la rigenerazione
nel piano urbanistico locale

Dottoranda | PhD Candidate Arch. Giulia Bevilacqua
Supervisore | Supervisor Prof. Arch. Laura Ricci

Ciclo | Cycle XXXIII
Novembre 2017 - Ottobre 2020



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DOTTORATO DI RICERCA

Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

COORDINATORE

Prof. Fabrizio Tucci

CURRICULUM

Pianificazione Territoriale, Urbana e del Paesaggio

COORDINATORE CURRICULUM

Prof.ssa Emanuela Belfiore

La città storica e la nuova questione urbana

Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale

DOTTORANDA

Arch. Giulia Bevilacqua

SUPERVISORE

Prof. Arch. Laura Ricci

CICLO XXXIII

Novembre 2017 - Ottobre 2020

INDICE

- p. 7 Premessa
- p. 8 Il campo di interesse e le motivazioni della ricerca
- p. 11 Gli obiettivi della ricerca
- p. 14 Il metodo e le fasi della ricerca
- p. 18 I risultati attesi

PARTE I CITTÀ STORICA E NUOVA QUESTIONE URBANA

- p. 23 *Introduzione alla Parte Prima*

CAPITOLO 1 LA CITTÀ CONTEMPORANEA. LE QUESTIONI EMERGENTI

- p. 29 1.1 Dalla città moderna alla nuova questione urbana. Le generazioni
- p. 31 1.1.1 La città moderna
- p. 37 1.1.2 Le quattro generazioni dell'urbanistica
- p. 73 1.2 La nuova questione urbana

CAPITOLO 2 LA CITTÀ STORICA. LE LINEE EVOLUTIVE E GLI APPROCCI

- p. 83 2.1 Dal centro storico al patrimonio culturale immateriale. Le linee evolutive
- p. 85 2.1.1 Dal monumento storico al centro storico
- p. 89 2.1.2 Dal centro storico alla città storica
- p. 93 2.1.3 Dalla città storica al territorio storico
- p. 97 2.1.4 Dal territorio storico al paesaggio storico urbano
- p. 102 2.1.5 Dal paesaggio storico urbano al patrimonio culturale immateriale
- p. 109 2.2 Gli approcci e le prospettive
- p. 111 2.2.1 L'interpretazione Tipologica
- p. 115 2.2.2 L'interpretazione Morfologica
- p. 119 2.2.3 L'interpretazione Prestazionale

CAPITOLO 3 LA CITTÀ STORICA E LE NUOVE ISTANZE

- p. 127 3.1 Le questioni emergenti
- p. 129 3.1.1 Città storica e marginalità
- p. 133 3.1.2 Le dinamiche della città storica in Italia
- p. 143 3.2 Città storica: da problema ad opportunità

ALLEGATO 1 LE SCHEDE

- p. 151 La città storica. Quadro normativo di riferimento
- p. 191 La città storica. I piani e gli approcci

PARTE II STRATEGIE E STRUMENTI PER LA RIGENERAZIONE NEL PIANO URBANISTICO LOCALE

- p. 251 *Introduzione alla Parte Seconda*

CAPITOLO 1 LA CITTÀ STORICA E LE STRATEGIE DI RIGENERAZIONE URBANA

- p. 257 1.1 Per una città storica 'rinnovata' ed inclusiva
- p. 260 1.1.1 I contesti storici marginali
- p. 268 1.1.2 La tutela della residenzialità
- p. 278 1.1.3 La sperimentazione. I casi di Palermo, Taranto e Bordeaux

- p. 307 1.2 Per una città storica flessibile e attrattiva
- p. 310 1.2.1 Gli usi compatibili e il mix funzionale
- p. 322 1.2.2 La competitività economica e i flussi turistici
- p. 336 1.2.3 La sperimentazione. I casi di Firenze, Milano e Barcellona
- p. 381 1.3 Per una città storica accessibile e vivibile
- p. 384 1.3.1 Le reti materiali e immateriali e le interazioni
- p. 394 1.3.2 La città pubblica, identità e autorappresentazione
- p. 405 1.3.3 La sperimentazione. I casi di Cagliari, Marsiglia e Bologna

CAPITOLO 2 GLI STRUMENTI E LE REGOLE

- p. 443 2.1 Il Piano Locale e la città storica
- p. 448 2.1.1 La componente strutturale e le invarianti
- p. 461 2.1.2 La componente operativa e le permanenze
- p. 477 2.1.3 La componente regolativa e i caratteri
- p. 495 2.2 La nuova dimensione del Piano Locale

ALLEGATO 2 LE SCHEDE

- p. 507 La città storica. Le strategie e gli strumenti

PARTE III LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DI NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI E OPERATIVI

- p. 571 *Introduzione alla Parte Terza*

CAPITOLO 1 NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

- p. 577 1.1 Un nuovo approccio integrato e programmatico alla città storica
- p. 585 1.1.1 Un nuovo ambito di riferimento: il territorio storico
- p. 592 1.1.2 Per un approccio integrato alla città storica
- p. 600 1.1.3 Le nuove prospettive: strutturale, morfologica ed ecologico-ambientale
- p. 611 1.2 Le sfide emergenti nell'era Covid-19

CAPITOLO 2 NUOVI RIFERIMENTI OPERATIVI

- p. 623 2.1 Le strategie: il progetto strategico della città storica
- p. 630 2.1.1 La rigenerazione diffusa e l'inclusività
- p. 637 2.1.2 L'integrazione funzionale e l'attrattività
- p. 644 2.1.3 La costruzione di una rete di reti e la vivibilità
- p. 652 2.2 Gli strumenti: la gestione integrata della città storica
- p. 659 2.2.1 Il Piano locale innovato: gli indirizzi per la città storica
- p. 677 2.2.2 Il Regolamento urbanistico edilizio: le regole per la città storica

p. 690 *Bibliografia*

- p. 693 PARTE PRIMA. Città storica e nuova questione urbana
- p. 712 PARTE SECONDA. Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale
- p. 746 PARTE TERZA. Linee guida per la definizione di nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi

Premessa

Questa ricerca si svolge nell'ambito del *Dottorato di ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura* del Dipartimento di *Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura* della Sapienza Università di Roma all'interno dello specifico indirizzo disciplinare urbanistico del Curriculum Pianificazione territoriale, Urbana e del Paesaggio, e in coerenza con i suoi orientamenti scientifici e in linea con le precedenti tesi condotte nel Dottorato, affronta il tema della Rigenerazione ricercando un innovato approccio, complesso e integrato, alla pianificazione urbanistica locale. La tesi, in particolare, mira ad approfondire il *governo della rigenerazione della città esistente*, con specifico riferimento alla *città storica*, esplorandone i diversi approcci e la complessa strutturazione territoriale, intendendo così contribuire alla necessità di dare forma e sostanza a un proposta innovata nel campo della pianificazione urbanistica locale, basata su principi di integrazione, sostenibilità, inclusività, complessità e vivibilità, a partire dalla convinzione di partenza, supportata dagli esiti di differenti studi nazionali ed internazionali, che la città storica possa essere intesa sempre più come una sfida e un'opportunità per il futuro delle comunità e come tale sia centrale nel governo delle città e dei territori contemporanei.

Il progetto della *città storica*, che oggi richiede una nuova riflessione sui processi di funzionamento della città e sulle trasformazioni economiche e sociali, verrà approfondito nella ricerca mediante un approccio induttivo, iterativo e interscalare finalizzato a individuare le possibili strategie e regole per garantirne una concezione dinamica, in modo tale che la *città storica* non sia intesa solo come spazio della memoria ma come luogo della vita contemporanea. In contrasto con i fenomeni di *gentrification* e turistificazione o di abbandono e spopolamento che caratterizzano la *città storica* contemporanea, lo studio tende alla definizione di un modello di pianificazione che contribuisca alla rigenerazione di tale contesto e che si sostanzi nella possibilità di poter abitare, lavorare, usufruire di servizi e spazi pubblici di qualità, attraverso una *città sto-*

rica inclusiva, attrattiva e rigenerata. Come emergerà in numerosi passaggi della presente ricerca, la progettazione dei contesti storici comporta la considerazione di numerose variabili, di diversi fattori e di molteplici piani di comprensione e i percorsi per la loro rigenerazione sono altrettanto plurimi, così come lo sono le tipologie di soggetti coinvolti, gli strumenti da mettere a sistema e le modalità di intervento. Proprio nella consapevolezza di tale complessità, della dinamicità del campo d'indagine e della necessità di approcci complementari, si è scientemente evitato di proporre determinazioni univoche e generalizzanti, ma si è piuttosto voluto evidenziare la molteplicità di nodi da considerare nella predisposizione di un Piano locale innovato nel quale la *città storica* abbia un ruolo cardine.

A partire dall'inquadramento storico, culturale, disciplinare e dalla conoscenza critica del dibattito scientifico (Parte Prima), tenendo conto delle tendenze e dei fenomeni in atto e delle innovazioni sperimentate in recenti esperienze operative (Parte Seconda), si sono rintracciati i principi che debbono informare le scelte e i contenuti metodologici più rilevanti per la definizione di un percorso strutturato, flessibile ed equilibrato di governo della città contemporanea con specifico riferimento alla città storica (Parte Terza).

Il campo di interesse e le motivazioni della ricerca

Questa ricerca trae origine dal riconoscimento della rilevanza e al tempo stesso della complessità di una riflessione che affronti le problematiche connesse al rapporto tra Piano urbanistico locale e *città storica*, quale luogo privilegiato di attuazione delle strategie di pianificazione della città contemporanea, testimoniata dall'interesse crescente per progetti che, alle diverse scale, tendono ad intervenire "sul costruito" ovvero su un patrimonio materiale che ha costituito l'armatura insediativa dei territori europei e che – deposito di fattori che determinano la qualità riconosciuta del paesaggio soprattutto nel nostro Paese – ora richiede la costruzione di politiche esplicite di fronte all'invecchiamento delle sue popolazioni, allo spopolamento, all'abbandono, alla turistificazione, ai fenomeni di *gentrification*. In quest'ambito, la ricerca approfondisce le questioni relative alla rigenerazione della città esistente facendo specifico riferimento alla *città storica*, che rispetto al fulcro dell'insediamento, il centro, si presenta discontinua e multiforme, distribuita nel territorio e intercalata con parti unitarie. La *città storica* comprende infatti i nuclei antichi, i quartieri ottocenteschi concepiti come borghi operai, città giardino o cittadelle specializzate, i quartieri che hanno in parte inavuto le idee per una città moderna, piccoli aggregati, manufatti ed edifici diffusi che punteggiano i paesaggi rurali¹, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipomorfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunto nella memoria delle comunità insediate². Questa nuova accezione

1. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci editore, Roma.

2. Comune di Roma (2008), *Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma*, Norme Tecniche di Attuazione, art. 24.

che estende il tradizionale campo d'analisi della città fisica dal centro storico alla città esistente nel suo complesso, fino a coinvolgere l'intero "territorio storico" di cui essa fa parte, è stata confermata in un primo momento in Italia dalla Carta di Gubbio del 1960, con l'estensione "dall'oggetto al contesto" ponendo le basi per definire un nuovo approccio alla conservazione dei valori della città, ancorché connotata in termini statici e selettivi, e successivamente con la Carta di Gubbio del 1990, che ha introdotto la nozione di "territorio storico", comportando la considerazione della conservazione come luogo dell'innovazione³, nella direzione di una trasformazione consapevole, volta al recupero, alla valorizzazione, e alla fruizione dei beni storici. Il passaggio dal concetto di "centro storico" a quello di "città storica" implica dunque un radicale ripensamento sul senso della tutela e della gestione del patrimonio culturale, così come il superamento di una nozione classica di città, di un approccio storico riduttivamente concentrato sulla dimensione urbana – di cui la conflittualità città-campagna e centro-periferia rappresenta una chiave di lettura emblematica – e persegue un'estensione globale del principio di conservazione anche attraverso l'accreditamento di ogni parte del territorio e di ogni periodo storico comunque connesso al significato della memoria nell'immaginario collettivo.

In tale quadro la ricerca si inserisce all'interno del dibattito teorico disciplinare che, a partire dagli anni Novanta del XX secolo, sia in ambito nazionale che internazionale, si è incentrato sulle questioni relative alla trasformazione urbana che è andata configurandosi quale "centro del progetto urbanistico contemporaneo"⁴, tanto da sottolineare come nel passaggio dalla "cultura dell'espansione" alla "cultura della trasformazione" si sia verificato un cambiamento di processo, di modello urbanistico e di approccio analitico in quanto ha assunto centralità il confronto con la città esistente e hanno acquisito maggiore importanza le morfologie e i contenuti funzionali dei suoi tessuti, quali elementi fondamentali per la qualità urbana e per l'uso sociale ed economico della città. A partire dal riconoscimento dell'esaurimento della fase di espansione urbana, infatti, è emersa una nuova consapevolezza rivolta alla ricerca di "nuove forme di razionalità", a fronte delle quali la conoscenza dell'*urbs*, dei suoi caratteri fisici, ha decisamente assunto un ruolo-guida per la comprensione e il controllo degli aspetti strutturanti⁵ della città, di conseguenza le esigenze della città contemporanea si sono indirizzate principalmente verso la domanda di trasformazione, modernizzazione e riqualificazione della città esistente⁶. Queste istanze si articolano in modo differente sulla base dei caratteri che distinguono e rendono identificabili le diverse parti della città esistente e, all'interno di questa, più specificamente, dei differenti tessuti della città storica, i quali infatti necessitano di strategie e di strumenti di intervento diversificati in relazione alle loro peculiari modalità e fasi di formazione. Dal punto di vista progettuale questo riposizionamento concettuale comporta in primo luogo il riconoscimento di un ruolo strutturale alle diverse componenti storiche entro l'impalcato della città contemporanea, della quale costituiscono un

3. Ricci, L. (2016), "Il PRG '08 e il ruolo della storia", *AR Architetti Roma* n. 116.

4. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

5. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

6. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

caratteristico telaio⁷, in secondo luogo determina l'individuazione di differenti prospettive per le singole componenti a partire dalle loro caratteristiche e dalla loro adattabilità in quanto si prestano a molteplici riusi e possono offrire risposte a bisogni e stili di vita differenziati.

Pertanto, le esigenze della città contemporanea appaiono oggi sempre più legate alla domanda di rigenerazione urbana, determinando un rinnovato interesse verso le tematiche relative alla riconfigurazione e al riuso della città esistente e richiedendo approcci integrati che, investendo tutte le politiche che attengono al governo del territorio, risultino adeguati a intervenire nelle diverse forme insediative con particolare riferimento alla *città storica*. Negli ultimi decenni, la ricerca e la sperimentazione nel campo dell'urbanistica, attraverso la definizione di nuove strategie, regole e strumenti, hanno riportato l'interesse verso quei caratteri che connotavano la qualità urbana e ambientale in Italia: lo spazio pubblico come struttura di riferimento per la socialità⁸ e la conservazione dell'identità storica come valore civile del proprio territorio e campo privilegiato dell'innovazione progettuale⁹. In quest'ottica si genera la necessità di definire strategie di rigenerazione urbana che utilizzino proprio le componenti della *città storica* come motore per la crescita sostenibile del territorio, come fattore di produzione e competitività e come mezzo per introdurre soluzioni urbanistiche innovative. Da diversi anni, infatti, è emersa una nuova accezione di rigenerazione urbana, che indirizza la sperimentazione verso l'integrazione tra azioni fisiche sul patrimonio edilizio e urbanistico garantendo il potenziamento della città pubblica, e azioni di natura sociale, culturale e ambientale, nel rispetto dei principi di sostenibilità e di partecipazione¹⁰.

In particolar modo la ricerca vuole affrontare il ruolo della storia nella *nuova questione urbana* confrontandosi con gli attuali usi dello spazio urbano che spesso determinano forti pressioni per la trasformazione del patrimonio insediativo minacciandone la conservazione e mettendo in crisi l'identità dei luoghi, e facendo riferimento a quelle condizioni di marginalità socioeconomica, urbanistica e culturale, non necessariamente e non più riconducibili alla tradizionale contrapposizione centro-periferia, in cui spesso verte la *città storica*. In questo contesto, il concetto stesso di "periferia" non è più letto solo in termini di distanza fisica e contrapposizione rispetto all'area centrale ma, come mostrano anche i più recenti provvedimenti nazionali finalizzati a mettere in campo strumenti di riqualificazione e modernizzazione delle periferie, piuttosto come "marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi", tipica dello sviluppo delle grandi aree urbane nel loro complesso, laddove anche un centro storico abbandonato rimane periferico nel cuore della città¹¹. I motivi della marginalità e del sottoutilizzo sono molteplici. Fra questi indubbiamente le dinamiche contrastanti dello sviluppo socio-economico, urbano e metropolitano degli ultimi sessant'anni, il prevalere di modelli di consumo (di offerta e di domanda) standardizzati, spesso contrastanti con tradizioni storiche e culturali; ma anche tradizioni, culture, economie che non avevano

7. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci editore, Roma.

8. Borja, J., Muxi, Z. (2003), *El espacio publico: ciudad y ciudadanía*, Random House Mondadori, Barcellona.

9. Gambino, R. (2007), "Patrimonio storico e paesaggio", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici. Atti*, ANCSA, Bergamo.

10. Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

11. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

la forza di riproporsi all'interno dei nuovi modelli di riferimento e nei processi di formazione culturale che ne erano alla base. La decisione di incentrare la presente ricerca sul tema della *città storica* scaturisce quindi dall'esigenza, ribadita dal dibattito, di contribuire alla definizione di riferimenti teorici e metodologici per la sua rigenerazione e trasformazione, all'interno della nuova forma del Piano urbanistico locale.

In particolar modo lo studio si incentrerà sulle grandi e medie città italiane e del contesto mediterraneo (Francia e Spagna) sottolineando la necessità di non dimenticare tali realtà urbane a fronte di una sempre maggiore concentrazione di progetti e risorse negli ambiti dei centri storici minori delle aree interne; infatti parlare di *città storica* oggi, ancor più di ieri, significa lavorare con questi luoghi e materiali perché essi possano rappresentare – assieme a quelli ambientali e infrastrutturali con cui spesso si sovrappongono e confondono – le occasioni per ripensare la città contemporanea. Si palesa, inoltre, l'ulteriore necessità di investigare in termini operativi i diversi modi di intervenire nella città storica, mettendo in relazione i contenuti teorico-metodologici con la strumentazione operativa, con l'obiettivo di superare l'incapacità degli strumenti tradizionali di rispondere in modo efficace all'esigenza di governo delle trasformazioni e permettere, in questo modo, la concreta attuazione delle previsioni di piano. I contesti storici delle città grandi e medie sono infatti oggetto di diversificati fenomeni: da una parte l'abbandono e l'invecchiamento della popolazione possono essere considerati come i fattori principali di un processo di obsolescenza che continua ancora oggi ad interessare i centri storici; dall'altra la gentrificazione o l'iperturistificazione possono essere annoverate come le cause primarie di forme di danneggiamento e perdita di identità di tali contesti che si stanno progressivamente trasformando in spazi monofunzionali e monotematici. Queste emergenti fenomenologie richiedono quindi la messa in campo di nuove regole e strumenti, che secondo un approccio integrato, gestionale e programmatico, sappiamo dare risposta alle esigenze di rigenerazione, valorizzazione, rifunzionalizzazione, accessibilità ed inclusione proprie di quelli ambiti e di quelle componenti marginali della città storica. In questo contesto la varietà dei quadri di riferimento regionali e delle diverse sperimentazioni – dovute principalmente alla mancanza di una Legge nazionale di Governo del territorio – individua una variegata casistica di strumenti e regole per la gestione e la trasformazione della città storica, sottolineando la necessità di una ricomposizione dialettica dei differenti riferimenti per definire alcuni possibili passi di un processo di riforma unitario.

Gli obiettivi della ricerca

A partire da questo nucleo tematico la ricerca ha come obiettivo principale quello di giungere a definire una metodologia di intervento che individui categorie analitico interpretative e progettuali, nuovi e innovati riferimenti cognitivi, nuovi approcci, nuovi indi-

catori di qualità per rispondere alle istanze di rigenerazione della *città storica* nell'ambito del modello del Piano locale innovato mediante la valorizzazione e rifunzionalizzazione dei contesti di più antico impianto nella consapevolezza che la "conservazione sia il vero luogo dell'innovazione"¹². Il lavoro tenta di fornire una visione complessiva, teorica e operativa, della *città storica* e di porla in relazione alle istanze della città contemporanea e al governo delle sue trasformazioni, anche in relazione alle strategie di rigenerazione urbana; in tal senso, si intende avanzare la proposta di un modello che, a partire dall'osservazione di una selezione di sperimentazioni ritenute di particolare portata innovativa e in relazione ai nuovi riferimenti disciplinari, possa avanzare principi, strategie e strumenti adattabili alla varietà dei contesti insediativi italiani, pur nella consapevolezza della loro molteplicità e diversità. Pertanto partendo dall'analisi delle esperienze sulla rigenerazione della *città storica* ci si è interrogati sulle modalità per ripristinare la qualità della vita urbana e le relazioni sociali che vi hanno luogo in quanto la *città storica*, poiché entità fisica e sociale, richiede pratiche di rigenerazione che aspirino a una valorizzazione sostenibile e a produrre innovazione sociale e culturale, mediante trasformazioni che garantiscano gli usi pubblici. Tale obiettivo viene perseguito attraverso il soddisfacimento di tre esigenze disciplinari, articolate in tre fasi, fondate sul convincimento della necessità di una continuità comprensione-proposta: *contestualizzazione, operatività e sperimentazione*¹³.

L'esigenza di *contestualizzazione*, indagando con metodo induttivo e approccio critico il dibattito disciplinare, studi e ricerche, consente di mettere a fuoco e interpretare le caratteristiche e le diverse istanze che contraddistinguono la città contemporanea, con particolare riferimento ai contesti storici italiani, nell'attuale quadro economico, ambientale e sociale pur nella consapevolezza della specificità di ogni singola situazione territoriale. L'esigenza di *operatività* trova origine nella natura applicativa dell'urbanistica e nella necessità di intervenire nella città contemporanea; essa si traduce in una lettura critica – sotto il profilo specifico della *città storica* – di selezionate, significative e recenti esperienze di pianificazione, nazionali ed internazionali, e degli esiti di queste sul territorio, ed è indirizzata a rintracciare convergenti strategie per il governo della città contemporanea. Tale esigenza, prendendo le mosse dalle necessità di valorizzazione e rigenerazione dei tessuti storici della città esistente, sottolinea la volontà di individuare le strategie e gli strumenti più adeguati ai fini di un'efficace gestione delle trasformazioni all'interno della *città storica*, a partire da una lettura critica del sistema di pianificazione e dei suoi esiti. Verso il soddisfacimento di queste due prime esigenze, la tesi rappresenta così l'occasione per costruire un apparato organico sul tema della *città storica*, al fine di individuare quei nodi che possono costituire ambito di innovazione disciplinare sia in chiave teorico-metodologica che operativa in quanto la ricerca intende concentrarsi su contenuti che possano originare linee di indirizzo strategiche cui far corrispondere efficaci strumenti disciplinari. Infine l'esigenza di *sperimentazione*, ricomponendo dialet-

12. Ricci, L. (2016), "Il PRG '08 e il ruolo della storia", *AR Architetti Roma* n. 116.

13. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

ticamente le due esigenze precedenti, definisce innovati riferimenti concettuali e operativi, più utili ed efficaci pratiche e strumenti, finalizzati alla messa a punto di un quadro di coerenze metodologico e di una metodologia di interventi per la rigenerazione della *città storica* basata su un approccio conoscitivo che ne interpreti la complessità considerando le diverse componenti del palinsesto urbano e territoriale nelle loro specificità a partire dai segni che ognuna di esse imprime sul territorio e su una dimensione progettuale che punti ad individuare le linee strategiche ed evolutive lungo le quali è opportuno che avvenga lo sviluppo futuro della *città storica*.

Tale metodologia di intervento assume in partenza la necessità: di un approccio conoscitivo di tipo qualitativo delle relazioni spaziali tra le attività umane, quale chiave di lettura della complessità; di un'interscalarietà della proposta, che deve permettere sia la messa in connessione logica e metodologica delle previsioni di piano e delle realizzazioni progettuali, sia l'applicabilità ai diversi schemi insediativi, pur nella consapevolezza delle specificità di ciascuno; di un approccio sistemico, che permetta di definire le molteplici componenti della città e del territorio secondo un'articolazione per sistemi (insediativo-morfologico, ambientale, infrastrutturale); di una valorizzazione e rifunzionalizzazione fisica, sociale ed economica della *città storica* che renda possibile la sua rinnovata centralità. Dal quadro fin qui delineato emerge come il governo e la gestione della *città storica* non possa che avvenire attraverso il superamento dell'ottica espansiva e rigida della pianificazione tradizionale e, di conseguenza, attraverso la definizione di strategie e strumenti capaci di operare nella complessità e diversità dei territori della trasformazione, con diverse "velocità"¹⁴ e modalità di intervento, con l'obiettivo di non manomettere, ma anche di non irrigidire, il territorio storico, anzi di stimolarne ogni possibile processo vitale di adeguamento e modernizzazione nel rispetto dei suoi valori morfologici e funzionali¹⁵ e pertanto di migliorarne la qualità urbana.

Queste tematiche, a partire dai primi anni Novanta, hanno caratterizzato il lungo processo di riforma urbanistica che la recente produzione di leggi regionali e i fronti operativi più avanzati stanno attivamente sperimentando, anche in assenza di una legge nazionale, andando a costituire, tuttavia, un panorama eterogeneo e frammentato, soggetto a interpretazioni non omogenee e ancora non del tutto sufficientemente sperimentato. La ricerca ha pertanto l'obiettivo di contribuire al dibattito sul nuovo Piano locale all'interno del processo di riforma sul Governo del territorio, che ha assegnato un ruolo di assoluta centralità alla città esistente, proponendo il riconoscimento e la messa a punto di nuovi riferimenti teorico-metodologici, strategie e strumenti per il governo della valorizzazione e rifunzionalizzazione della *città storica*. Il quadro che si delinea fornisce la base per un approccio integrato e olistico, finalizzato all'integrazione di obiettivi di conservazione del patrimonio storico urbano nell'ambito di un generale sviluppo sostenibile. Pertanto una visione interscalare ed interdisciplinare della *città storica* sembra poter guidare il rinnovamento degli strumenti di governo del

14. Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991), a cura di, *L'urbanistica riformista*, Etslibri, Milano.

15. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

territorio che dovranno implementare le conoscenze provenienti da diverse discipline, promuovendo pratiche partecipative di pianificazione per valutare la vulnerabilità dei valori materiali e immateriali e trasmettere alle nuove generazioni i valori fondativi del patrimonio culturale.

Il metodo e le fasi della ricerca

La tesi, secondo un approccio induttivo, propone una riflessione che, a partire dall'analisi del dibattito teorico disciplinare e delle sperimentazioni sul Piano locale, tenta di comprendere la complessità della *città storica* predisponendo un quadro interpretativo degli orientamenti adottati per la sua pianificazione locale con un focus sulle pratiche di rigenerazione e di sviluppo sociale ed economico, partendo dall'assunto che già diverse categorie di lettura e strumenti di intervento validi siano presenti nelle pratiche e nelle teorie della disciplina. Si ritiene importante, infatti, osservare concretamente ciò che è in atto nella pianificazione e i relativi effetti nelle trasformazioni concrete, per poter avanzare nella comprensione della metamorfosi della città contemporanea affinché l'urbanistica possa proporre efficaci soluzioni per il suo governo. La ricerca, contraddistinta da un'impostazione essenzialmente teorico-metodologica, ricorre all'analisi di uno specifico ambito geografico di riferimento per l'approfondimento delle tematiche relative alla rigenerazione della *città storica*, che corrisponde alle città grandi e medie dell'Europa mediterranea – facendo particolare riferimento alla situazione italiana, francese e spagnola – nelle quali si riscontra, seppure con diverse fasi temporali, una convergenza delle dinamiche, dei caratteri e degli approcci.

La complessità del tema oggetto di ricerca comporta un'indagine su più fronti sia dal lato delle problematiche (fisiche, economiche, sociali), sia da quello degli strumenti. Il processo da seguire nello studio non può che assumere, quindi, una natura iterativa, secondo fasi continue di approfondimento, modifica e verifica del percorso. Per questo, la tesi affronta una pluralità di campi di indagine per l'individuazione e il progressivo affinamento di una proposta di sintesi che ricomponga le analisi tematiche. Infine, pare indispensabile assumere l'interscalarietà come modalità di ricerca per un lavoro che riguarda una disciplina del progetto e ha come oggetto la *città storica*, un concetto che a partire dal superamento della sua limitazione al solo centro storico e alla sua estensione diffusa su tutto il territorio si può sviluppare e declinare alle diverse scale territoriali, urbane e progettuali. L'approccio interscalare si evidenzia, in fase di analisi, nell'approfondimento di interrelazioni tra aspetti fisici, sociali ed economici che caratterizzano la *città storica* e si influenzano reciprocamente, nonché nello studio di strumenti operativi che interessano diverse scale territoriali o diversi momenti di pianificazione; in fase di proposta, permette di ipotizzare una metodologia di intervento organizzata per livelli e fasi di approfondimento successivi, che definisce il ruolo strutturale della *città storica* ma al contempo ne approfondisce i caratteri fino alla scala del progetto

urbano. Nella consapevolezza della specificità dei singoli contesti geografici, disciplinari, istituzionali, non si ricorre all'applicazione dei riferimenti metodologici elaborati su uno specifico ambito territoriale, né si individuano strategie e strumenti definiti e definitivi. Obiettivo della ricerca è riconoscere, all'interno del dibattito, della produzione legislativa e delle esperienze operative, alcuni riferimenti consolidati a livello nazionale in grado di indicare la direzione per un condiviso percorso di innovazione nell'interpretare la realtà urbana.

I propositi della ricerca vengono perseguiti, dunque, tramite una metodologia caratterizzata da un approccio induttivo, iterativo e interscalare, con il fine di rispondere alle imprescindibili esigenze disciplinari di contestualizzazione, operatività e sperimentazione, precedentemente descritte (contestualizzazione degli approcci analitici e progettuali, approfondimento degli aspetti di operatività nelle esperienze, sperimentazione di una metodologia di pianificazione), che corrispondono alle tre principali fasi in cui si articola la ricerca. Le prime due fasi sono connotate da un'impostazione a carattere problematico-interpretativo, la terza integra contenuti a carattere teorico-definitorio con contenuti a carattere più propriamente metodologico-sperimentale. In particolare la Prima e la Seconda Parte, *“Città storica e nuova questione urbana”* e *“Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale”* si articolano in due macro sezioni a carattere interattivo, pur nella reciproca autonomia: una prima a carattere problematico-interpretativo e una seconda costituita dalle Schede a carattere illustrativo del quadro normativo di riferimento e di esperienze operative¹⁶. La Parte Terza, *“Linee guida per la definizione di nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi”* rappresenta l'esito finale della ricerca, costituita di una sola sezione a carattere sintetico-propositivo¹⁷, integra contenuti teorico-definitivi con altri più propriamente metodologico-sperimentali. Questa Parte è priva di Schede, in quanto è supportata dall'interazione con le prime due Parti. Alle tre Parti si aggiunge una specifica *Bibliografia* selezionata per autori che è considerata a tutti gli effetti una parte della tesi; essa è suddivisa in tre capitoli corrispondenti alle tre parti in cui si sviluppa il lavoro, ulteriormente suddivisa in *Riferimenti bibliografici* e *Riferimenti normativi e documenti*, e, oltre a costituire la base di studio per la redazione della ricerca, costituisce una “ricerca nella ricerca” dotata di proprio valore e significato.

Parte Prima

La Parte Prima della ricerca, *“Città storica e nuova questione urbana”*, a carattere problematico-interpretativo e teorico-definitorio, risponde all'esigenza di contestualizzare il tema della *città storica* all'interno del dibattito disciplinare. Tale fase, a partire dalle ricerche in corso, è finalizzata all'individuazione dei principali approcci, analitico e progettuali, alla *città storica* che considerino le potenzialità legate a tale tema come componente nodale per le strategie di rigenerazione. Per delineare un quadro dello stato dell'arte in meri-

16. Rispettivamente, per la Parte Prima, cfr. i capitoli 1. *La città contemporanea. Le questioni emergenti*, 2. *La città storica. Le linee evolutive e gli approcci*, 3. *La città storica e le nuove istanze e l'Allegato 1 Le schede. La città storica. Quadro normativo di riferimento e Le Schede. La città storica. I piani e gli approcci*; per la Parte Seconda, cfr. il capitolo 1. *La città storica e le strategie di rigenerazione urbana*, 2. *Gli strumenti e le regole e l'Allegato 2 Le Schede. La città storica. Le strategie e gli strumenti*.

17. Cfr. i capitoli 1. *Nuovi riferimenti teorico-metodologici* e 2. *Nuovi riferimenti operativi*.

to all'urbanistica italiana contemporanea la ricerca approfondisce il tema della *città storica*, in un periodo che va dal Secondo dopoguerra ad oggi, adottando l'analisi generazionale dei piani formalizzata da Giuseppe Campos Venuti¹⁸, che affronta le generazioni urbanistiche «come l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società per quanto riguarda le città e il territorio»¹⁹. Tale modalità di lettura appare adeguata e in linea con gli indirizzi della ricerca, poiché «lo scopo dell'analisi generazionale urbanistica non è certo quello di fornire una sistemazione teorica o una classificazione gratuita dei fenomeni e degli avvenimenti, ma al limite quello di condurre una ricerca finalizzata a trovare una guida per l'azione»²⁰ (*Capitolo 1. La città contemporanea. Le questioni emergenti*).

Successivamente, a completamento della contestualizzazione precedente, la ricerca assume come punto di partenza l'estensione del campo di interesse e di applicazione delle strategie di valorizzazione e di recupero dal centro storico alla città e ai territori storici, sia studiandone l'evoluzione nel contesto teorico-disciplinare, sia affrontandone i differenti approcci disciplinari, introducendo il tema della *città storica* attraverso elaborazioni teoriche nazionali ed internazionali. Tale lettura evolutiva è finalizzata a comprendere l'attuale ruolo della storia nella città contemporanea, che deriva da un lungo e complesso percorso teorico e operativo che, in Italia, ha posto al centro il tema del recupero dei centri storici e che, a partire dal Secondo dopoguerra, ha caratterizzato il dibattito disciplinare internazionale (*Capitolo 2. La città storica. Le linee evolutive e gli approcci*).

Infine, con lo scopo di comprendere l'origine della domanda attuale di qualità e integrazione funzionale che emerge dai contesti storici delle città contemporanee, viene fornito un inquadramento, riferito alle città grandi e medie mediterranee, delle principali istanze e delle questioni emergenti negli ambiti storici espressi da comunità locali sempre più culturalmente eterogenee che pongono nuovamente al centro del dibattito e della sperimentazione la riflessione sul ruolo dei valori identitari e sul radicamento delle culture locali (*Capitolo 3. La città storica e le nuove istanze*). Attraverso diverse prospettive di lettura, si intende così con la Parte Prima mettere a fuoco, all'interno del dibattito disciplinare, un insieme di riferimenti per l'interpretazione dei fenomeni riguardanti la *città storica*, prestando particolare attenzione alle relazioni tra le trasformazioni urbane e quelle sociali ed economiche.

Parte Seconda

La Parte Seconda della ricerca, "*Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale*", risponde all'esigenza disciplinare di operatività ed è finalizzata, secondo un approccio problematico-interpretativo, all'analisi del dibattito operativo e delle esperienze di pianificazione coerentemente con il metodo induttivo adottato. In continuità con i riconoscimenti effettuati nella Parte Prima, si è proceduto ad analizzare in maniera induttiva alcune significative

18. Lo scopo dell'analisi generazionale «non è di carattere storico, ma mira a realizzare la conoscenza e il confronto e a valutare le manifestazioni dell'urbanistica per meglio misurarsi con esse. Un approccio che non nasconde, dunque, l'intento di partecipare, di formulare proposte, rifiutando impossibili neutralità [...]». Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari, p. 8.

19. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari, p. 8.

20. *Ibidem*.

e recenti esperienze di pianificazione urbanistica di livello locale, nazionali ed internazionali, con l'obiettivo di evidenziare e approfondire le strategie, 1. *La città storica e le strategie di rigenerazione urbana*, e gli strumenti, 2. *Gli strumenti e le regole*, espressamente diretti alla rigenerazione della *città storica*. Sono state, pertanto, individuate nove recenti esperienze di pianificazione orientate verso la rigenerazione urbana, in cui l'aspetto del governo e della gestione della *città storica* è particolarmente rilevante nel raggiungimento degli obiettivi generali fissati a livello strutturale-strategico dai Piani; l'analisi puntuale dei casi, eterogenei per forma e approcci culturali e progettuali, è svolta secondo una struttura comune (contestualizzazione, analisi del Piano in esame, analisi degli strumenti operativi o dei progetti specifici per la *città storica*) che permette la confrontabilità fra i piani esaminati, scelti tra le esperienze più avanzate (sia cronologicamente che sotto il profilo teorico disciplinare) ed oggetto di Schede, *La città storica. Le strategie e gli strumenti*, nelle quali vengono esplicitati le strategie e gli strumenti specificamente finalizzati alla rigenerazione della *città storica*. L'articolazione della Parte Seconda in strategie e strumenti assume la forma del piano riformato quale struttura di indagine trasversale dei piani selezionati. La ragione risiede nel fatto che la rigenerazione urbana è assunta quale riferimento fondamentale nei casi di studio e poiché essa si realizza attraverso una strategia unitaria e interscalare di governo pubblico, si ritiene che debba essere declinata, e quindi anche studiata, sia in termini strategici che operativi. La forma del Piano urbanistico locale, formatasi ad esito del lungo processo di riforma urbanistica ispirato ai principi espressi dall'INU nel 1995, cui ha dato seguito un'evoluzione disciplinare costituita dal rinnovamento delle leggi regionali e dai fronti più avanzati della sperimentazione, ha proposto una differenziazione della strumentazione che viene articolata secondo tre dimensioni – strutturale, operativa e regolativa – che vengono pertanto analizzate in questa parte. Nel primo capitolo (*Capitolo 1. La città storica e le strategie di rigenerazione urbana*) si traccia un quadro di analisi ampio, utile a inquadrare le strategie di rigenerazione nell'ambito dei principi generali e delle scelte complessive dei Piani analizzati, con riferimento alla *città storica*. Nel capitolo seguente il livello di lettura si concentra prioritariamente sulle modalità di realizzazione di tali strategie mediante la dimensione operativa e regolativa, focalizzandosi in maniera prioritaria sul sistema insediativo, quale ambito privilegiato di verifica degli interventi di rigenerazione dei contesti storici (*Capitolo 2. Strumenti e regole*).

Parte Terza

La Parte Terza della ricerca, *Linee guida per la definizione di nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi*, ricomponendo dialetticamente le due fasi precedenti, intende rispondere ad un'esigenza di sintesi del percorso di ricerca conoscitivo-interpretativo della Prima e della Seconda Parte configurando un quadro integrato di nuovi e innovati riferimenti concettuali (*Capitolo 1. Nuovi riferimenti teorico-metodologici*) e operativi (*Capitolo 2. Nuovi riferimenti*

operativi), finalizzati alla valorizzazione e rifunzionalizzazione della *città storica* all'interno del quadro della pianificazione locale, che devono trovare riscontro in specifiche regole e strumenti. Questa ultima Parte si basa su un'impostazione teorico-metodologica a carattere sperimentale e si prefigura quale espressione della volontà di non giungere, proprio nella consapevolezza della relatività e pluralità degli approcci possibili e della loro imprescindibile complementarità, alla formulazione di determinazioni definitive e generalizzanti, di paradigmi e punti di vista univoci, ma si fa invece portatrice della necessità di suggerire linee guida e indirizzi che si costituiscano quali riferimenti consolidati nel panorama delle azioni urbanistiche contemporanee.

I risultati attesi

Nella definizione delle strategie per la *città storica* sono coinvolte un grande numero di variabili e molteplici piani di comprensione e di intervento, diversi e relativi sono i percorsi possibili e gli strumenti interessati, vario e plurale è il panorama di discipline, istituzioni, contesti territoriali coinvolti. Nella tesi emerge come il pianificatore pubblico, ai vari livelli istituzionali, non sia l'unico attore nella definizione di tali strategie in quanto il ruolo di guida decisivo dell'amministrazione pubblica necessita, infatti, dell'apporto di nuove modalità partecipative e di confronto rappresentate da innovative pratiche e azioni tattiche che pian piano stanno permettendo una ridefinizione degli accordi e del sistema degli standard.

La consapevolezza di tale complessità e della complementarità degli approcci obbliga a rifuggire dal proporre determinazioni univoche e generalizzanti, che negherebbero l'utile complementarità di approcci diversi in un campo d'indagine complesso e dinamico. Pertanto l'esito sperimentale della ricerca si sostanzia nella proposta di un percorso per il governo della *città storica* in un Piano locale innovato, che tiene conto delle tendenze in atto e suggerisce linee e indirizzi aperti ad ulteriori approfondimenti e innovazioni. I nuovi riferimenti teorico-metodologici e i nuovi riferimenti operativi avanzati nella Parte Terza della ricerca, partendo dalla conoscenza critica del dibattito scientifico contemporaneo e delle esperienze operative di pianificazione, esprimono infatti la necessità di perfezionare le strategie e gli strumenti per la rigenerazione urbana, integrandoli all'interno dei processi di definizione delle scelte d'uso e di assetto del territorio nel Piano Locale, a partire da tre dimensioni: strutturale, operativa e regolativa. Tali dimensioni possono rileggersi, secondo le più recenti leggi regionali, in due strumenti: il primo a carattere strategico-strutturale che definisce le linee guida e le scelte strutturali per il governo del territorio che si attua per la *città storica* con le tradizionali o più innovative forme di strumentazione attuativa; il secondo a carattere prescrittivo e con validità a tempo indeterminato, seppur con la necessità di essere periodicamente aggiornato, che definisce le regole e le modalità per intervenire sulla città contemporanea mediante norme che siano vincolanti ma al contempo flessibili e adattabili ai differenti contesti presi in esame. Tali riferimenti operativi dovranno

riconoscere alla *città storica* il ruolo di guida e indirizzo per il governo del territorio e per la definizione delle strategie di pianificazione della città contemporanea, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e di rigenerazione urbana e la definizione di nuove regole, nuove procedure, nuovi strumenti e nuovi indicatori di qualità per la rigenerazione.

Al tempo stesso la rivitalizzazione delle componenti di interesse storico richiederà una strategia di riassetto e di rifunzionalizzazione basata sul mix funzionale che preveda la riconversione in nuovi servizi pubblici e di interesse pubblico, di tipo innovativo, culturale e inclusivo, in grado di rivitalizzare i tessuti, e di divenire la risorsa cruciale su cui basare strategie di riappropriazione degli spazi da parte delle comunità locali, di riattribuzione di identità ai luoghi, di miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Strategie che devono poter fare riferimento a strumenti e regole innovativi e aggiornati sotto il punto di vista delle funzioni e degli usi ammessi, nonché della potenzialità di trasformazione dei manufatti, e che facciano propri meccanismi attuativi basati sul modello perequativo che consentano una reale attuazione delle previsioni. La declinazione operativa della nuova concezione di storia fa quindi riferimento a strumenti e a procedure innovative del Piano che convergono su un obiettivo generalizzato di qualità. L'obiettivo è dunque quello di giungere alla definizione di riferimenti per la valorizzazione della *città storica* nell'ambito di interventi complessi di recupero del patrimonio edilizio esistente: riferimenti cognitivi e strategie, strumenti e procedure per la rigenerazione della città esistente, che abbiano come elemento propulsore il patrimonio culturale e che facciano riferimento ad un approccio interscalare, poiché la *città storica* è costituita da una rete discontinua di luoghi identitari diffusi in un ambito sempre più esteso, e ad un approccio integrato poiché deve fare riferimento unitariamente ad approcci multidisciplinari e a campi disciplinari, ambiti di studio e di lavoro tradizionalmente separati.

All'interno di tale contesto, risulta evidente come ci si debba indirizzare verso il superamento dell'idea della sola riqualificazione della città fisica, mirando a più complessi processi di rigenerazione che investano tutto il sistema urbano, ricorrendo ad una rappresentazione multiscale e multidimensionale del cambiamento della città. La proposta di un percorso sperimentale in questa fase conclusiva della ricerca mira a suggerire linee guida ed indirizzi finalizzati al governo delle trasformazioni della *città storica*, per rispondere a quelle esigenze, proprie della città contemporanea, che emergono dalle analisi svolte nella Prima e Seconda Parte della tesi. L'auspicio ultimo è quello di contribuire, con gli esiti della ricerca, al processo di rinnovamento in atto della cultura urbanistica, attraverso la ricomposizione dialettica di riferimenti oggi frammentati, verso un processo di riforma unitario finalizzato dalla rigenerazione urbana, che non può prescindere dal confronto con la società e l'economia, nella convinzione che, in quanto urbanisti, il nostro contributo sia quello di creare le migliori condizioni di qualità della vita, affinché si possa sviluppare un ambiente vitale, inclusivo e attrattivo.

PARTE 1

Città storica e nuova questione urbana

Introduzione alla Parte Prima

Nella Parte Prima della tesi viene affrontata l'esigenza disciplinare di contestualizzazione del problema di ricerca introducendo il tema della città storica, sotto l'aspetto problematico-interpretativo e teorico-definitorio, attraverso la comprensione delle sue manifestazioni espresse sul territorio e la sintesi dei diversi approcci a partire dalle elaborazioni disciplinari nazionali, dal dibattito e dalle ricerche in corso ritenuti più rilevanti e pertinenti alla finalità della ricerca. L'obiettivo specifico di questa prima Parte di analisi è quello di restituire un quadro conoscitivo ed interpretativo del fenomeno e degli approcci più innovativi ed esaustivi offerti dalla disciplina urbanistica, mantenendo lo sguardo anche alle altre discipline interessate alle trasformazioni della città storica considerando le potenzialità legate a tale tema come componente nodale per le strategie di rigenerazione. La Parte Prima si articola in tre capitoli, ciascuno composto di due paragrafi, oltre che di una introduzione ai contenuti. Alle questioni affrontate in questa parte sono legate le Schede di approfondimento che si articolano in: *La città storica. Quadro normativo di riferimento*, finalizzate a definire il quadro normativo italiano ed europeo; *La città storica. I piani e gli approcci*, che mediante una lettura dei principali strumenti di pianificazione che hanno interessato la città storica dagli anni '50-'60, che danno conto di una visione estetizzante del centro storico basata sul recupero, ripristino e conservazione della forma e delle tipologie dei tessuti storici, giunge fino alla generazione dei piani riformisti che recepiscono il passaggio culturale da centro storico a territorio storico superando il concetto di mero recupero puntuale dei beni al fine di garantire la valorizzazione e rifunzionalizzazione della città storica. Nel primo capitolo *La città contemporanea. Le questioni emergenti* viene analizzato il contesto, lo stato dell'arte, inteso come l'insieme dei fattori sia fisici che socio-economici, che hanno determinato la formazione e l'evoluzione della città contemporanea. Attraverso una lettura diacronica, adottando lo strumento interpretativo dell'analisi generazionale formalizzata da Campos Venuti, sono state ripercorse le principali fasi di crescita della città: dalla città moderna, ai piani ra-

zionalisti del primo Novecento, alle grandi espansioni che dal periodo della ricostruzione arrivano al boom edilizio degli anni '70, fino ad arrivare alla fase della metropolizzazione nella quale ci troviamo oggi. Tale lettura, necessaria per definire i nuovi caratteri della città contemporanea e quindi l'emergere della nuova questione urbana, è stata svolta ponendo l'attenzione in particolar modo sulle strategie e sui progetti messi in campo per la città storica in ciascuna fase individuata. Nel secondo capitolo *La città storica. Le linee evolutive e gli approcci* viene analizzata l'evoluzione del concetto di città storica. Il tradizionale campo d'analisi della città fisica si è esteso infatti dal centro storico alla città esistente nel suo complesso, fino a coinvolgere l'intero "territorio storico" di cui essa fa parte, come delineato fin dal 1990 nella Carta di Gubbio e riaffermato nei più recenti documenti internazionali. Tale lettura evolutiva è finalizzata a comprendere l'attuale ruolo della storia nella città contemporanea, che deriva da un lungo e complesso percorso teorico e operativo che, in Italia, ha posto al centro il tema del recupero dei centri storici e che, a partire dal Secondo dopoguerra, ha caratterizzato il dibattito disciplinare internazionale. In tale capitolo vengono inoltre analizzate le letture interpretative della città storica ed esplicitati i diversi approcci che concorrono ad approfondire la conoscenza dei tessuti e delle diverse forme insediative che compongono la città storica. La disamina delle prospettive disciplinari fornisce delle chiavi di lettura per la definizione degli obiettivi strategici e per l'individuazione dei riferimenti concettuali delle nuove strategie e dei nuovi strumenti di rigenerazione. A partire dalla lettura storico-evolutiva affrontata nei primi due capitoli, il terzo capitolo *La città storica e le nuove istanze* è finalizzato ad individuare le nuove esigenze e i nuovi bisogni espressi da comunità locali sempre più culturalmente eterogenee presenti nei contesti caratterizzati da permanenze storiche in Italia, che pongono nuovamente al centro del dibattito e della sperimentazione la riflessione sul ruolo che i valori identitari e il radicamento delle culture locali, possano e debbano assumere nelle strategie di rigenerazione della città e dei territori contemporanei. Da un lato si assiste spesso alla trasformazione del centro storico in periferia, luogo di marginalità socioeconomica e culturale, in cui ampie porzioni urbane versano in un prevalente stato di abbandono; dall'altro, nei centri storici di maggior pregio storico-artistico connotati da migliori condizioni fisiche e socio-economiche, l'aumento del valore immobiliare causa la progressiva esclusione della popolazione residente e lo svuotamento delle funzioni originarie in favore di attività commerciali e turistiche. Il turismo, infatti, seppur risorsa strategica per la valorizzazione del patrimonio e settore trainante dell'economia del nostro Paese, ha assunto una dimensione tale da condizionare pesantemente lo sviluppo delle città, che si trovano a dover adattare i propri spazi e le proprie funzioni a questa nuova domanda. Questo percorso di contestualizzazione è finalizzato a far emergere gli elementi teorico-disciplinari che permetteranno una migliore indagine delle recenti sperimentazioni, oggetto di analisi della Parte Seconda a carattere operativo.

CAPITOLO 1 LA CITTÀ CONTEMPORANEA. LE QUESTIONI EMERGENTI

- p. 29 1.1 Dalla città moderna alla nuova questione urbana. Le generazioni
- p. 31 1.1.1 La città moderna
- p. 37 1.1.2 Le quattro generazioni dell'urbanistica
- p. 38 1.1.2.1 La generazione della ricostruzione
- p. 40 1.1.2.2 La generazione dell'espansione
- p. 51 1.1.2.3 La generazione della trasformazione
- p. 58 1.1.2.4 La generazione della metropolizzazione
- p. 73 1.2 La nuova questione urbana

CAPITOLO 2 LA CITTÀ STORICA. LE LINEE EVOLUTIVE E GLI APPROCCI

- p. 83 2.1 Dal centro storico al patrimonio culturale immateriale. Le linee evolutive
- p. 85 2.1.1 Dal monumento storico al centro storico
- p. 89 2.1.2 Dal centro storico alla città storica
- p. 93 2.1.3 Dalla città storica al territorio storico
- p. 97 2.1.4 Dal territorio storico al paesaggio storico urbano
- p. 102 2.1.5 Dal paesaggio storico urbano al patrimonio culturale immateriale
- p. 109 2.2 Gli approcci e le prospettive
- p. 111 2.2.1 L'interpretazione Tipologica
- p. 115 2.2.2 L'interpretazione Morfologica
- p. 119 2.2.3 L'interpretazione Prestazionale

CAPITOLO 3 LA CITTÀ STORICA E LE NUOVE ISTANZE

- p. 127 3.1 Le questioni emergenti
- p. 129 3.1.1 Città storica e marginalità
- p. 133 3.1.2 Le dinamiche della città storica in Italia
- p. 143 3.2 Città storica: da problema ad opportunità

ALLEGATO 1 LE SCHEDE

- p. 151 **La città storica. Quadro normativo di riferimento**
 - Scheda 1. Legge 20 giugno 1909, n. 364
 - Scheda 2. Legge 1° giugno 1939, n. 1089
 - Scheda 3. Legge 29 giugno 1939, n. 1497
 - Scheda 4. Convenzione Culturale Europea, 1954
 - Scheda 5. Carta di Gubbio, 1960
 - Scheda 6. Legge 5 agosto 1978, n. 457
 - Scheda 7. Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico, 1985
 - Scheda 8. Carta di Gubbio, 1990
 - Scheda 9. Convenzione Europea sul Paesaggio, 2000
 - Scheda 10. Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, 2004
 - Scheda 11. Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore del Patrimonio Culturale per la Società, 2005
 - Scheda 12. Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano, 2011
- p. 191 **La città storica. I piani e gli approcci**
 - Scheda 1. Il Piano regolatore generale di Siena, 1956
 - Scheda 2. Il Piano regolatore generale di Assisi, 1958
 - Scheda 3. Il Piano regolatore generale di Firenze, 1962
 - Scheda 4. Il Piano regolatore generale di Bologna, 1970
 - Scheda 5. Il Piano regolatore generale di Pavia, 1976
 - Scheda 6. Il Piano particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo, 1993
 - Scheda 7. Il Piano Regolatore Generale di Ivrea, 2000
 - Scheda 8. Il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, 2008
 - Scheda 9. Il Piano Strutturale Comunale di Bologna, 2008
 - Scheda 10. Il Piano di Governo del Territorio di Bergamo, 2010

CAPITOLO 1 **La città contemporanea. Le questioni emergenti**

1.1 Dalla città moderna alla nuova questione urbana. Le generazioni

Per comprendere i caratteri specifici della città storica, riconoscerne i valori e le potenzialità, ma anche enuclearne le problematiche al fine di giungere a modulare strategie e strumenti di intervento idonei ad affrontarle, risulta necessario inquadrare le diverse fasi evolutive e i differenti riferimenti culturali che sono stati alla base della sua formazione. A partire dalla città preindustriale, caratterizzata da una tendenziale stabilità dal punto di vista morfologico e dimensionale e dalla integrazione di funzioni diverse entro spazi urbani complessi – ambiti che dal rappresentare “tutta” la città con il volgere di pochi decenni sarebbero diventati la “città storica”¹ – risulta necessario ripercorrere, attraverso una lettura diacronica, le fasi di crescita della città: dalla città moderna dell’urbanesimo ottocentesco, ai piani razionalisti dei primi decenni del Novecento, alle grandi espansioni che dalla “turbolenta” fase della ricostruzione arrivano fino all’opulento boom edilizio degli anni Settanta, per poi giungere alla fase della metropolizzazione nella quale ci troviamo oggi.

Tale lettura diviene indispensabile per definire i precisi caratteri della città contemporanea e quindi l’emergere della *nuova questione urbana*, legata principalmente alla domanda di trasformazione, modernizzazione e riqualificazione dell’esistente. Le nuove esigenze della città contemporanea derivano infatti dal “passaggio dalla cultura dell’espansione urbana alla cultura della trasformazione”², un’evoluzione che ha comportato un rinnovato interesse verso le tematiche relative alla città esistente da parte delle comunità urbane, degli amministratori locali e dei tecnici. Ciò ha consentito di recuperare i lunghi anni nei quali l’attenzione era stata rivolta quasi esclusivamente all’espansione edilizia, tralasciando aspetti fondamentali dell’azione della pianificazione, come la qualità urbana, il significato simbolico della città e il livello di vita possibile in spazi urbani di cui la socialità si andava riappropriando³, nel periodo di rallentamento e successiva stagnazione economica negli anni Sessanta e Settanta, successivi al *boom*.

1. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell’urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

2. Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991), a cura di, *L’urbanistica riformista*, Etslibri, Milano.

3. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

A partire dagli anni Ottanta, infatti, le problematiche della gestione di una città che stava cambiando al proprio interno si intrecciavano con quelle della emergente “questione ambientale” e con i nuovi bisogni della società contemporanea, chiedendo alla città fisica un rinnovato ruolo-guida per la pianificazione.

Per affrontare queste problematiche, a partire da alcune esemplari esperienze urbanistiche della prima metà degli anni Novanta, è stata estesa all’intera città esistente la metodologia di analisi e controllo concepita a partire dagli anni Sessanta per le parti di più antico impianto. Tale approccio fa riferimento alla cosiddetta *analisi generazionale*⁴ formalizzata da Giuseppe Campos Venuti, il cui scopo «non è certo quello di fornire una sistemazione teorica o una classificazione gratuita dei fenomeni e degli avvenimenti, ma al limite quello di condurre una ricerca finalizzata a trovare una guida per l’azione»⁵. Poiché nel corso di ogni generazione urbanistica la società manifesta le sue trasformazioni urbane e territoriali mediante comportamenti, interventi, fenomeni, che riflettono insieme la generazione urbanistica e il periodo storico, individuare i fenomeni, i comportamenti e gli interventi che sottendono alla definizione delle generazioni diviene un modo per leggere le ricadute urbanistiche, sulla città e il territorio, delle trasformazioni complessive di un periodo storico e di una data società⁶.

4. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.

5. Campos Venuti, G. (1993), “Cinquant’anni: tre generazioni urbanistiche”, in G. Campos Venuti, a cura di F. Oliva, *Cinquant’anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 8.

6. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.

1.1.1 La città moderna

La Rivoluzione industriale, a partire dalla metà del XIX secolo, determinò il cambiamento fondamentale dell'assetto urbano delle città europee imponendo trasformazioni ed espansioni fisiche, economiche e sociali secondo quello che è stato definito il processo di *modernizzazione capitalistica* delle città⁷. Da questo momento si assistette, infatti, ad un ciclo espansivo mai registrato prima, poiché le città catalizzarono un numero sempre maggiore di industrie con un conseguente aumento degli abitanti di ceto ed estrazione diversi (investitori, professionisti, classe operaia), da un lato, per la nascita di una nuova organizzazione del lavoro (taylorismo) che attirava nelle grandi città un numero sempre maggiore di cittadini, dall'altro, a causa di una progressiva diminuzione del tasso di mortalità⁸. In tale innovato assetto socio-economico cambiò, quindi, anche il ruolo della città che dà luogo prevalentemente mercantile divenne il luogo della produzione; o meglio ancora, la città moderna passò «da una economia di tipo curtense (al servizio di un padrone, sia esso nobile o borghese) a una economia di servizi. La città si avvia a quel tempo ad accentuare fortemente il suo carattere di centro di servizi [...] con i suoi uffici amministrativi, i suoi organi politici, giudiziari, commerciali, con i negozi, i mercati, le banche. Una fase, diremmo oggi, di terziarizzazione che presenta caratteri analoghi al fenomeno che interessa la metropoli contemporanea»⁹.

Si verificò, infatti, un crescente sviluppo dei sistemi di trasporto (ferrovie, strade carrabili, canali) che migliorarono le comunicazioni all'interno delle città e tra le stesse e contemporaneamente si trasformò anche la struttura insediativa attraverso una nuova distribuzione sul territorio (urbanesimo). Fino alla prima metà del XX secolo si assistette infatti ad una fase centripeta, principalmente basata sulla trasformazione e sull'addensamento dei tessuti centrali, con l'emergere di uno squilibrio territoriale tra città e campagna sempre più forte (le prime in costante aumento demografico a discapito delle seconde), mentre nella seconda metà del secolo ebbe inizio un diradamento del tessuto urbano verso il territorio non urbanizzato. La grande crescita fisica delle città in questo periodo deriva quindi dall'effettivo aumento della popolazione urbana richiamata dallo sviluppo industriale in atto, e viene via via stimolata dall'incremento di rendita di terreni che da agricoli si trasformarono in urbani. È questo inoltre il momento in cui, a causa di una negativa reazione allo sviluppo della meccanizzazione, nacque una rinnovata attenzione per i sistemi urbani e in particolare per le pesime condizioni degli insediamenti umani¹⁰.

L'urbanistica moderna comincia a svilupparsi in questo periodo come disciplina finalizzata a correggere le patologie e i mali dell'industrializzazione, dell'urbanesimo e del traffico urbano, ovvero i problemi connessi ai processi di espansione e di trasformazione della città. Si impose, dunque, la necessità di stabilire una forma di organizzazione generale della crescita urbana, di un piano regolatore che si costituisse come convenzione tra le forze del capitale e

7. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, a cura di F. Oliva, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 8.

8. Benevolo, L. (2005), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma.

9. De Seta, C. (ed. 2010), *La città europea. Origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, ilSaggiatore, Milano, pp. 213-214.

10. Choay, F. (1973), *La città. Utopie e realtà*, vol. 1 e 2, Einaudi, Torino.

della collettività e nel quale si definissero le sfere d'influenza dell'uno e dell'altra con, in più, l'assegnazione alla collettività del ruolo di garante dell'accordo stesso con le forze capitalistiche, che miravano, sempre e comunque, al migliore sfruttamento economico della trasformazione del territorio.

Infatti, la crescita rapidissima delle città e la loro conseguente espansione, a seguito della Rivoluzione industriale, produssero inevitabilmente degli effetti sugli insediamenti preesistenti che divennero il "centro" del nuovo organismo urbano¹¹. Attorno a questo nucleo – strutturatosi prevalentemente in epoca medievale o rinascimentale e che contiene al suo interno i principali monumenti (edifici religiosi, palazzi nobiliari e opere rappresentative) – cominciò a crescere una nuova fascia di insediamenti: la periferia. Secondo Giuseppe Campos Venuti è a questo momento che si può far risalire la nascita dei centri storici non in termini epistemologici bensì in termini di costruzione fisica dei tessuti. «La questione dei centri storici nasce [...] con la città industriale capitalistica e con la divisione territoriale del lavoro: fino allora, infatti, la città era cresciuta su sé stessa, in un intreccio organico di funzioni e di strati sociali. Nella città precapitalistica l'industria, ovviamente, manca e l'artigianato – malgrado le famose strade specializzate – si mescola al commercio e alla residenza, mentre gli strati sociali più diversi convivono talvolta nello stesso palazzo, sia pure a diversi piani»¹².

Seppur luogo della concentrazione del patrimonio artistico e monumentale e oggetto di ripetuti investimenti da parte del governo locale e nazionale in tutti i Paesi europei, il nucleo antico non poteva diventare il centro di un agglomerato umano molto più grande: le infrastrutture viarie per la loro ridotta capacità non potevano contenere il traffico indotto dai grandi spostamenti delle merci e delle persone e le abitazioni minute e compatte risultavano inadatte per ospitare una popolazione in continuo aumento. La città che si sviluppò tra la fine del Settecento e il corso dell'Ottocento fu tesa a rompere, prima figurativamente e poi fisicamente, i confini della città antica e tradizionale ma la periferia che cominciò a crescere non era una parte di città stratificata come il centro, nel quale le varie epoche avevano via via sedimentato un sistema insediativo ricco di riferimenti urbani e architettonici, bensì era un territorio libero, privo di ogni urbanizzazione, nel quale l'iniziativa privata determinò lo sviluppo di interi quartieri che ospitarono prevalentemente una popolazione abbiente, ovvero la classe dirigente del nuovo sistema economico capitalistico basato sulla produzione industriale. In questi spazi periferici, però, si persero i caratteri storico-identitari del nucleo originale in quanto le nuove periferie si svilupparono seguendo un modello insediativo nuovo e slegato dai caratteri territoriali esistenti. Tuttavia a sua volta il centro, luogo ricco di riferimenti, divenne un ambiente disordinato e inabitabile vissuto prevalentemente dalle popolazioni operaie deboli e disagiate che non riuscivano a procurarsi le risorse necessarie per poter vivere in ambienti più moderni e confortevoli alle nuove esigenze familiari.

11. Storchi, S. (2001), *Recupero, riqualificazione e riuso della città*, Edizioni Unicopli, Milano.

12. Campos Venuti, G. (1985), *Urbani-stica e austerità*, Clup, Milano, p. 162.

In questo quadro socio-economico, la nuova disciplina urbanistica perse il carattere tecnico-artistico che la componente architettonica aveva nei secoli precedenti come “arte di edificare le città”, e assunse gradualmente il ruolo di disciplina tecnico-politica, utilizzata per governare e risolvere i nuovi problemi della città e dei suoi abitanti. Dal punto di vista della modalità di organizzazione della crescita, quella dei Piani ottocenteschi delle città europee fu una pianificazione “per elementi”: la città venne scomposta negli oggetti che la costituivano, pianificati direttamente sul territorio e suddivisi, da subito, tra quelli di competenza dei privati e quelli di interesse pubblico, evitando così interferenze e conflitti¹³. Questa modalità presuppose, tuttavia, la riduzione dell'intero processo di pianificazione alla redazione della planimetria del Piano, la quale, definendo nello specifico gli interventi, non richiedeva approfondimenti in alcuna strumentazione attuativa, ed era caratterizzata da una validità a tempo indeterminato. Il Piano ottocentesco prevedeva pertanto una crescita urbana che si basa principalmente su due caratteristiche:

- il sovradimensionamento delle previsioni, che lo contraddistingueva per essere quindi un piano di *ampliamento* piuttosto che di *risanamento* dell'esistente che, in applicazione del principio liberista per cui debba essere lasciata a tutti la libertà di investire, venne previsto in tutte le direzioni, andando a urbanizzare un anello intorno alla città preesistente¹⁴;
- la *distinzione tipologica* degli edifici che determinava la differenziazione sociale assicurata dai diversi costi degli alloggi. È il Piano stesso che provvede a formare, per aree, isolati di forma e dimensioni differenti, che daranno a loro volta luogo a lottizzazioni diverse per i tipi edilizi che spettavano alle diverse classi sociali, prevedendo una dotazione di spazi pubblici e di verde in relazione a queste ultime. Questo tipo di articolazione tipologica si costituì come una vera e propria forma di zonizzazione, anche se l'unica zona che venne dichiarata espressamente dal Piano è quella che riguardava le aree industriali.

L'oggetto principale di tali piani, che risultavano essere ancora degli strumenti straordinari e riguardavano le sole città più importanti d'Europa, era costituito dalle zone di espansione, mentre erano ignorati il centro storico e il territorio extraurbano. Questi strumenti, infatti, pianificavano esclusivamente le aree adiacenti al nucleo urbano, senza una struttura di servizi esplicitamente definita e senza progetti per la mobilità, indicata senza gerarchie e solo relativamente alle sedi viarie.

In Italia la comparsa del Piano avviene con la Legge del 1865 “Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica”¹⁵, che introdusse il *Piano regolatore edilizio* come strumento per intervenire sulla città esistente e il *Piano di ampliamento* di cui erano oggetto le espansioni, fortemente stimolate, come prima descritto, dalla Rivoluzione industriale. Copiata dalle precedenti legislazioni europee di origine francese, tale Legge ebbe una modesta influenza sullo sviluppo delle città italiane, anche perché, analogamente all'industrializzazione,

13. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

14. Di Benedetto, G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze, p. 19.

15. Legge 25 giugno 1865, n. 2359, *Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica - Abrogata dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133.*

l'urbanesimo si presentò in forma più debole in Italia che nel resto d'Europa¹⁶.

La forma urbana che si andava così sviluppando, volta a ricercare il modello insediativo più consono alla vita umana ormai caratterizzata dal processo produttivo capitalistico, venne messa in discussione da un nuovo modello di città proposto dal Movimento Moderno che mirava a definire un'alternativa al modello insediativo tradizionale, basato sul dualismo città/campagna, che oltre ad essere funzionalmente inadatto, rispecchiava un'idea di città ineguale e quindi da sorpassare. L'idea di città suggerita era basata su una analisi rigorosa del sistema insediativo e delle sue funzioni, per cui le attività che si svolgevano in una città e che dovevano trovare luoghi e spazi idonei per il loro esercizio, vennero riassunte da Le Corbusier in quattro punti: abitare, lavorare, coltivare il corpo e lo spirito e circolare. La "città funzionale" così definita si basava su una semplificazione della complessità urbana rappresentata nel nuovo piano razionalista tramite la *zonizzazione* e si pose in netto contrasto con la città di antico impianto, definita come uno ostacolo alle innovate esigenze di igiene, servizi e circolazione dei nuovi abitanti. Pur riconoscendo a molti centri storici innegabili caratteristiche architettoniche, armonia ed equilibrio, e pur ammettendone il loro valore storico e testimoniale e la necessità di una loro conservazione, Le Corbusier non riteneva possibile – se non in rari casi – una integrazione e un equilibrio fra città storica e bisogni della città moderna, tra i valori di un patrimonio urbano consolidato e le dinamiche di crescita di una grande metropoli¹⁷. Tuttavia, alcuni anni dopo, nel redigere la Carta di Atene¹⁸, gli esponenti del Movimento Moderno sentirono l'esigenza di promuovere una politica di conservazione del patrimonio storico della città e dedicarono al tema un capitolo della Carta. Nonostante la parziale apertura al tema della salvaguardia (purché nulla si sacrifici alla funzionalità della città) rimaneva una sostanziale idea di fondo, che la città antica non avesse nulla da offrire in termini di qualità dello spazio urbano, al quale non si riconosceva alcun valore sociale o di spazio di relazione, e di luogo di incontro e pertanto non potesse esistere nessuna organica coesistenza tra antico e moderno e di conseguenza la città antica potesse essere al massimo *musealizzata*.

16. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, a cura di F. Oliva, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

17. Cutolo, D., Pace, S. (eds.) (2016), *La scoperta della città antica. Esperienza e conoscenza del centro storico nell'Europa del Novecento*, Quodlibet, Macerata.

18. *Carta di Atene*, 1943. Documento pubblicato nel 1943 a cura di Le Corbusier riassumendo le discussioni condotte in occasione del Congresso Internazionale di Architettura Moderna (CIAM) tenuto nel 1933.

19. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

Il piano razionalista, che rifletteva quindi l'esigenza di definire un nuovo equilibrio tra aree e funzioni, tra iniziativa privata e azione pubblica, identificava un nuovo ruolo della pubblica amministrazione, che diventava il soggetto principale dell'azione urbanistica. Dal punto di vista della forma, quella del piano razionalista era una pianificazione "per aree": la città venne suddivisa in aree la cui ampia definizione dimensionale e la poco dettagliata articolazione normativa richiedeva una ulteriore specificazione attraverso strumenti di dettaglio¹⁹. Il Piano generale così costituito doveva quindi essere reso operativo attraverso piani attuativi relativi alle singole aree, presupponendo un salto metodologico rilevante: il passaggio da un unico piano ad un sistema coordinato di piani. Questa modalità presupponeva un superamento della mera redazione della pla-

nimetria del piano, ma implicava che il piano fosse composto anche da un sistema analitico che definisse i contenuti progettuali in termini quantitativi, qualitativi e programmatici, superando inoltre la concezione di un piano indifferente rispetto al tempo, come quello ottocentesco. Il piano razionalista prevedeva pertanto una crescita urbana che si basava principalmente su due caratteristiche:

- il preciso dimensionamento delle previsioni, basate su analisi preliminari al piano (conoscere e prevedere per decidere) e al fattore tempo in quanto la sua attuazione si sarebbe svolta nel corso degli anni attraverso momenti successivi di pianificazione. Tale impostazione, basata sul principio di P. Geddes “prima le analisi, poi il piano”, rifletteva una visione statica dello strumento di piano che implicava però un processo di pianificazione complesso, basato su una molteplicità di indagini statistiche quantitative su tutti gli aspetti della realtà urbana (economici, sociali, territoriali ed edilizi);
- la *zonizzazione*, articolazione funzionale, ma anche tipologica, per aree che basandosi sulle previsioni di incremento della popolazione ad una certa soglia prevedeva spazi pubblici, verde e servizi adeguati a tali previsioni. L'individuazione di tali zone significava, inoltre, attivare un livello attuativo che consentisse di precisare contenuti e modi operativi, funzioni insediabili, modalità d'uso del suolo, caratteristiche quantitative degli interventi ammessi all'interno delle zone individuate, tramite un insieme di regole e norme prescrittive che dettavano le condizioni e i limiti entro cui le previsioni del piano avrebbero dovuto attuarsi. Il piano razionalista ha governato il processo di crescita e di espansione delle principali città europee attraverso la definizione di piani generali e piani attuativi che hanno imposto una accurata gestione del piano, possibile solo attraverso l'istituzione, da parte dell'amministrazione, di un ufficio di piano²⁰.

Gli esiti delle proposte urbanistiche del Movimento moderno furono accettati solo in parte dalla società contemporanea in quanto il modello suggerito, l'approccio razionalista scientifico, basato sulla ricognizione dell'ambiente insediativo e dei suoi problemi non avrebbe permesso di «conservare l'equilibrio degli interessi fondiari stabilito nell'ultimo secolo, che non è solo una fonte di privilegi per alcune categorie economiche, ma uno strumento di potere»²¹. Come sostiene Campos Venuti infatti «il razionalismo, movimento culturale degli architetti moderni sviluppatosi tra le due Guerre Mondiali, esprimeva in realtà, l'ala più dinamica del capitalismo e proponeva una strategia urbanistica intrisa di connotati umanitari, che si traducevano essenzialmente nel promuovere la socialità dell'abitazione e dei servizi ad essa connessi. Il movimento si identificava, evidentemente, in un capitalismo capace di produrre margini di accumulazione tali da consentire una sufficiente socialità urbana»²².

In Italia la crescita delle città e la sperimentazione del nuovo modello di piano razionalista furono rallentati dall'avvento del fascismo,

20. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

21. Benevolo, L. (ed. 2006), *Storia della città 4. La città contemporanea*, Laterza, Bari, p. 197.

22. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano, p. 164.

tra il 1922 e il 1943, che manifestò aspirazioni ruraliste ed antiurbane, basate sul contenimento dimensionale delle città e su una scarsa qualità urbana, unitamente al protezionismo industriale e alla cosiddetta *autarchia* economica, determinando l'isolamento politico-culturale del Paese. In tale contesto la pianificazione razionalista venne interpretata con una modalità specificatamente italiana che coniugava le istanze più radicali del Movimento Moderno con una idea dell'abitare inteso come problema morale più che normativo e funzionale, che investiva la città nel suo complesso. La specificità di questa via era legata, in particolare, al rapporto con la storia e ad una naturale attitudine degli urbanisti italiani a rapportarsi al contesto, nel senso di una ricerca di modernità che fosse anche adesione ai caratteri e alle tradizioni dei luoghi, con una lettura del nuovo in continuità e in dialettica con le preesistenze della città costruita²³. Tale attenzione alla storia e quindi alla parte di più antico impianto delle città venne inoltre sancita in Italia dalla Legge del 1909 "Norme per l'inalienabilità delle Antichità e delle Belle Arti"²⁴ che sottopose all'autorità governativa tutti gli interventi sui beni inalienabili di particolare pregio e sugli ambiti di interesse storico, archeologico o artistico²⁵. In Italia lo sviluppo demografico e l'espansione urbana si presentarono, quindi, in una modalità differente dal contesto europeo, ma ciò garantì «la sopravvivenza dei centri storici italiani, che la rivoluzione dell'Ottocento aveva, invece, quasi completamente distrutto nelle nazioni dove lo sviluppo produceva sventramenti generalizzati e sostituzioni radicali degli antichi tessuti»²⁶. In Italia, infatti, sul finire del ventennio fascista, vennero a maturazione alcune norme di rilievo che avrebbero costituito il riferimento legislativo nei decenni successivi, rafforzando ancor di più l'importanza dei beni storici e paesistici: la Legge n. 1089/1939 sulle "Norme in materia di tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico"²⁷ e la Legge n. 1497/1939 sulle "Norme in materia di protezione delle bellezze naturali"²⁸. Il quadro normativo così definito fu completato con l'approvazione nel 1942 della "Legge urbanistica nazionale italiana" n. 1150²⁹, che recepì alcuni di questi elementi e introdusse un sistema di pianificazione a diversi livelli, con al centro il Piano Regolatore Generale, che pianificava l'intero territorio comunale e veniva attuato per mezzo di piani attuativi. Si trattava di uno strumento differente, per concezione ed articolazione, da quelli precedenti, intesi come meri programmi di riferimento per la realizzazione di opere pubbliche³⁰, basato sul metodo della zonizzazione. La Legge n. 1150/1942, approvata in pieno periodo bellico, non trovò però attuazione fino al Secondo dopoguerra.

23. Malcovati, S. (2013), "L'urbanistica elementare" del Razionalismo Italiano", in F. Visconti, a cura di, *Il Razionalismo Italiano Storia, città, ragione*, Aracne, Roma.

24. Legge 20 giugno 1909, n. 364, *Norme per l'inalienabilità delle Antichità e delle Belle Arti*.

25. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

26. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, a cura di F. Oliva, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 7.

27. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

28. *Ibidem*.

29. Legge 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica nazionale*.

30. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

1.1.2 Le quattro generazioni dell'urbanistica

Le diverse componenti che determinano la città storica derivano, pertanto, dall'evoluzione del fenomeno urbano, nonché da quella del contesto culturale, che hanno portato la pianificazione, nel tempo, a progettare la città con modalità e regole differenti. Pur nella consapevolezza della pluralità dei contesti e delle esperienze di pianificazione, è possibile individuare alcuni riferimenti per la comprensione della formazione e dell'evoluzione di tale parte della città esistente, seguendo una lettura formalizzata da Giuseppe Campos Venuti, che ha restituito la storia dell'urbanistica moderna (almeno per ciò che riguarda l'Italia e il contesto europeo) attraverso una periodizzazione della disciplina; in particolare riconoscendo quattro «generazioni urbanistiche considerate come l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società per quanto riguarda le città e il territorio»³¹: la prima della Ricostruzione; la seconda della Espansione; la terza della Trasformazione e, infine, la quarta generazione della Metropolizzazione.

Le quattro generazioni coprono l'arco temporale che, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ad oggi, caratterizza l'evoluzione dell'urbanistica italiana e in particolare hanno avuto il pregio di evidenziare gli approcci prevalenti che la disciplina ha adottato per governare il territorio individuando fenomeni, comportamenti, interventi che hanno determinato le trasformazioni complessive di un periodo storico e di una data società. L'obiettivo di questo tipo di analisi è la comprensione delle modalità con cui la città contemporanea si è sviluppata nell'ultimo secolo, sia dal punto di vista dei diversi strumenti che hanno condizionato la sua formazione, sia approfondendo le diverse condizioni economiche e sociali che ne hanno caratterizzato lo sviluppo, sia individuando la molteplicità degli approcci che di volta in volta hanno fornito (possono e potranno fornire) una risposta a precisi momenti dell'evoluzione urbana³², con il fine ultimo di definire una "guida per l'azione"³³.

31. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 7.

32. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano.

33. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 8.

1.1.2.1 La generazione della ricostruzione

Nel periodo che va dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino agli anni '50, le città europee grandi e medie sono state costrette ad affrontare una fase di drammatiche e profonde trasformazioni, dovute alla ricostruzione dei tessuti edilizi distrutti dai bombardamenti e mirate a ripristinare le condizioni precedenti al conflitto. Per quanto riguarda questa fase, la "prima generazione dell'urbanistica contemporanea", denominata "generazione della ricostruzione"³⁴, il bilancio storico dell'innovazione disciplinare e delle esperienze di pianificazione fa riscontrare in Italia una situazione negativa, soprattutto se confrontata con gli avanzamenti disciplinari che contemporaneamente avvennero negli altri paesi europei, nei quali «sembrava allora naturale l'aspirazione di trarre dalle distruzioni belliche almeno l'occasione di migliorare le città del passato, farle più belle, più efficienti, più salubri»³⁵.

Nel Secondo dopoguerra in Italia la ricostruzione avvenne con i caratteri dell'emergenza senza seguire schemi programmatici in quanto gli strumenti di controllo delle trasformazioni territoriali – la Legge urbanistica n. 1150 del 1942 e la Legge sul paesaggio n. 1497 del 1939³⁶ – non ebbero applicazione immediata; in particolare la procedura di redazione dei Piani Regolatori Generali prevista dalla Legge n. 1150, venne ritenuta troppo rigida e complessa per poter essere utilizzata rapidamente nelle aree urbane danneggiate nel corso degli eventi bellici, causandone la momentanea sospensione. Nel 1945 venne così introdotto il "Piano di ricostruzione"³⁷, uno strumento parziale di validità decennale che si occupava di pianificare la ricostruzione delle sole aree interessate dalle devastazioni belliche, non prendendo in considerazione le problematiche complessive del Comune. L'adozione di tali Piani di ricostruzione, considerati quali strumento attuativo con l'efficacia di un piano particolareggiato³⁸, avrebbe potuto porsi in contrasto con gli obiettivi dei vigenti Piani Regolatori Generali di alcuni Comuni, per cui lo stesso D. Lgs. Lgt. n. 154/1945 introdusse un principio di coordinamento e congruenza tra loro, prevedendo inoltre che il Piano Regolatore Generale continuasse ad essere attuato nelle zone e per le opere non previste dal Piano di ricostruzione. Tale situazione determinò interventi effettuati caso per caso e, inevitabilmente, rivolti a favore dei capitali privati con finalità speculative, rinunciando così al tentativo, spesso portato a termine con successo nelle altre città europee, di migliorare la qualità urbana attraverso la realizzazione di attrezzature pubbliche nelle aree bombardate, così centrali e accessibili, in quanto bersagli strategici, per lo più localizzate nei pressi di stazioni ferroviarie e importanti infrastrutture.

Molteplici sono i Piani di ricostruzione, che testimoniano la parzialità ed il carattere speculativo degli interventi con un forte aumento delle densità edilizie esistenti e conseguentemente una diminuzione nelle principali città italiane della dotazione pro capite di aree da destinare a servizi pubblici, parcheggi e verde. Unica eccezione la città di Milano, nella quale il Comitato di Liberazione Nazionale ri-

34. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano, p. 37.

35. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 10.

36. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

37. Il Piano di ricostruzione è stato istituito con il Decreto Luogotenenziale n. 154 del 1945 e successiva Legge n. 1402/1951. Tale Decreto, costituito da 15 articoli sintetici, prevedeva che il Piano di ricostruzione fosse redatto a carico dello Stato dai Comuni presenti in appositi elenchi approvati dal Ministero dei Lavori Pubblici.

38. Fantozzi Micali, O. (1998), *Piani di ricostruzione e città storiche 1945-1955*, Alinea Editore, Firenze.

spose ai danni della guerra con la sospensione della validità del Piano Albertini e con un Concorso di idee bandito nel novembre 1945 per la redazione del nuovo Piano Regolatore che seguisse le indicazioni della Legge urbanistica n. 1150 e che inglobasse nelle proprie linee di intervento il Piano di ricostruzione³⁹. Il Piano Albertini aveva permesso di rendere immediatamente edificabile ogni singolo lotto attraverso demolizioni e sventramenti nel centro e attraverso una rete stradale molto fitta, dal centro alla periferia. L'unica attenzione al verde era stata garantita dai filari alberati lungo le nuove arterie, che da quel momento in poi caratterizzeranno fortemente il tessuto urbano milanese. Di fronte a questa carenza, appare evidente come le richieste del Bando di concorso del 1945 per la redazione del nuovo Piano ponessero particolare rilievo proprio alla destinazione di ampie aree a servizi pubblici nonché alla creazione di nuovi spazi verdi e alla conservazione di quelli esistenti per garantire il miglioramento delle condizioni di vita nella città.

Le città si trovarono così a dover affrontare nuove e ulteriori problematiche legate principalmente al tema della qualità urbana, che ancora oggi caratterizzano le aree della città storica: l'aumento sconsiderato delle densità edilizie negli interventi di ricostruzione a causa di livelli di edificazione molto superiori a quelli preesistenti sulle stesse aree; la mancata introduzione di attrezzature pubbliche nelle aree centrali rese disponibili dai bombardamenti; la mancata modernizzazione urbana attraverso la riqualificazione e la nuova realizzazione delle infrastrutture per la mobilità; la scarsa qualità edilizia dovuta da una parte all'urgenza e alla mancanza di mezzi e materiali e, dall'altra, alla logica speculativa sottesa agli interventi.

All'interno dei centri storici infatti i Piani di ricostruzione prevedevano per lo più un'intensa ristrutturazione viaria, indifferente alle destinazioni d'uso e accompagnata da costanti e ingenti aumenti di densità come avvenne nel caso del Piano di ricostruzione del centro storico di Firenze, delimitato all'area adiacente a Ponte Vecchio, che seppur prevedendo di reintegrare con nuovi edifici le arterie storiche della città prestando particolare attenzione all'armonizzazione "del vecchio con il nuovo"⁴⁰, comportò la ricostruzione di Firenze con architetture che ricalcavano il passato ma con volumetrie ben maggiori rispetto a quelle degli edifici andati distrutti. L'urgenza di ricostruire un ambito monumentale di straordinario valore come quello degli argini dell'Arno, convinse gli amministratori a bandire un concorso di idee senza aspettare che fossero almeno definite le linee del nuovo Piano Regolatore comunale previsto; il Piano di ricostruzione fu, dunque, affrontato al di fuori di un suo logico inquadramento nei criteri programmatici di un Piano regolatore generale, risultando inefficace⁴¹.

Nel complesso quindi i risultati dei Piani di ricostruzione sono stati profondamente criticati «... è stato il mezzo psicologico più efficace per moltiplicare gli impulsi, già di per sé abbastanza forti, della speculazione privata a ricostruire zone distrutte, che furono purtroppo, quasi sempre, le più centrali e le più delicate da risistemare e che

39. Samonà, G. (1959), *L'urbanistica e l'avvenire della città negli stati europei*, Universale Laterza, Bari.

40. Bianchi Bandinelli, R. (1945), "Come non ricostruire la Firenze demolita", *Il Ponte*, n. 2.

41. Samonà, G. (1959), *L'urbanistica e l'avvenire della città negli stati europei*, Universale Laterza, Bari.

non avrebbero dovuto essere compromesse da affrettate soluzioni. I Piani di ricostruzione hanno creato spesso una nuova struttura peggiorativa delle situazioni precedenti, perché più addensata, irrispettosa di configurazioni ambientali caratteristiche, e fuori del quadro generale dei problemi urbanistici del Comune»⁴².

È tuttavia in questo periodo che alcuni esponenti della cultura urbanistica e architettonica cominceranno ad affrontare, proprio in riferimento al problema contingente della ricostruzione post bellica, il tema delle modalità d'intervento nella città storica, che diventa uno degli elementi più significativi da evidenziare di questa "prima generazione dell'urbanistica contemporanea". Il dibattito nato alla fine degli anni '40 su questo tema ha segnato una pietra miliare nella disciplina urbanistica, inaugurando una modalità di procedere al recupero dei centri storici con un approccio che non si esaurirà, o sarà limitato, al solo periodo storico in cui è stato proposto⁴³.

Anche la questione delle testimonianze materiali del passato inizierà così a trovare una collocazione all'interno del dibattito teorico disciplinare, come dimostrano i convegni nazionali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (a Napoli nel 1949, in cui si discute dei "problemi urbanistici delle città di carattere storico" e a Lucca, nel 1957, in cui si affronta il tema della "difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale") e quelli internazionali (a Varsavia nel 1959, sui problemi della "protezione dei centri storici", a Madrid nel 1959 con un Congresso dell'UNESCO sulle tematiche del restauro). Inoltre, in difesa del patrimonio storico, viene fondata nel 1955 l'associazione "Italia Nostra" che inizia una serie di battaglie articolate in convegni, studi, denunce e seminari sul tema⁴⁴ e il 5 gennaio 1956, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Segni, viene istituita una Commissione speciale la cui competenza «formuli una proposta di legge, intesa a destinare fondi speciali per salvaguardare dall'attuale abbandono il patrimonio artistico e culturale italiano, ed un'altra proposta di legge, intesa a proteggere le bellezze naturali e storiche dalle devastazioni che, a fini vari, in continuo aumento vengono perperate»⁴⁵.

Se quindi da un punto di vista teorico-disciplinare il valore del centro storico risulta acquisito, per quanto riguarda i Piani di ricostruzione, invece, in virtù della Legge del 13 luglio 1966⁴⁶, venne stabilita la loro validità fino al 31 dicembre 1970, prorogandola fino all'entrata in vigore dei Piani Regolatori per i Comuni che ne erano privi.

1.1.2.2 La generazione dell'espansione

Dopo la ricostruzione, a partire dalla metà degli anni Cinquanta, l'economia italiana si sviluppò rapidamente: molte imprese si rafforzarono (come quelle automobilistiche), nacquero nuovi settori (ad esempio quello petrolchimico) e altri si svilupparono mediante nuovi modelli produttivi (dal tessile all'abbigliamento). «È il periodo dell'espansione più brillante dell'economia italiana, il periodo del 'miracolo economico', l'epoca che ha visto per la prima volta la

42. Samonà, G. (1959), *L'urbanistica e l'avvenire della città negli stati europei*, Universale Laterza, Bari, p. 250.

43. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

44. Fantozzi Micali, O. (1998), *Piani di ricostruzione e città storiche 1945-1955*, Alinea Editore, Firenze.

45. Gazzetta Ufficiale n. 25, 1956.

46. Legge 13 luglio 1966, n. 610, *Modificazioni ed integrazioni alle vigenti disposizioni recanti provvidenze per la ricostruzione dei fabbricati danneggiati dalla guerra*.

trasformazione radicale dell'economia italiana...»⁴⁷.

Se il periodo della ricostruzione era caratterizzato da una crescita caotica e inconsapevole, in questo secondo periodo la crescita non si arresta, ma si propone con una maggiore consapevolezza. Questa fase, la "seconda generazione dell'urbanistica contemporanea" denominata "generazione dell'espansione urbana"⁴⁸, affronta infatti la cultura dell'espansione producendo una notevole evoluzione disciplinare, sia nel campo dell'analisi sia nel campo della pianificazione e dell'attuazione⁴⁹. Il tema dominante della città è quindi quello dell'espansione, fine principale che è necessario 'razionalizzare' ma mai limitare, ma allo stesso tempo a questa posizione si contrappone un atteggiamento che gradualmente «assume i caratteri di 'riformismo' urbanistico, che combatte gli aspetti strutturali delle patologie immobiliari e tende a valorizzare gli elementi sociali della città»⁵⁰.

In questo periodo l'espansione si ebbe soprattutto nelle aree settentrionali nelle quali tutti gli indicatori dello sviluppo si presentarono costantemente in crescita grazie alla forte competitività dell'industria italiana favorita dal basso costo del lavoro, dovuto ai grandi spostamenti di popolazione dalle regioni meridionali, e dalla grande disponibilità di capitali. Questo fenomeno fece scatenare una forte crescita urbana che divenne un fattore chiave delle strategie politico-economiche: erano infatti principalmente le città a produrre ricchezza, comportando da un lato lo spopolamento delle zone più deboli richiamando sempre più mano d'opera dalle campagne, dall'altro determinando la congestione delle aree urbane, soprattutto delle grandi città, che si andavano espandendo rapidamente accompagnando al "boom economico" il "boom edilizio"⁵¹. Il settore edilizio si gonfiò rapidamente producendo un numero elevatissimo di alloggi, che in parte rispondevano alle reali esigenze dovute alle carenze abitative ma che ben presto sostennero una crescita urbana incontrollata, non comprendendo e trascurando i segni delle malformazioni con cui crescevano le città in espansione. Le città del miracolo economico crescevano infatti secondo quel meccanismo che i razionalisti definirono 'a macchia d'olio', ovvero sviluppandosi in tutte le direzioni, in modo indiscriminato, dilagando nel territorio extraurbano senza preservare le aree indispensabili per le attrezzature pubbliche.

Per quanto riguarda la pianificazione, fino all'inizio degli anni Sessanta, si assistette ancora ad una marginalizzazione del piano urbanistico: nonostante la pubblicazione da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, a partire dal 1954, di elenchi di Comuni tenuti alla redazione del Piano Regolatore Generale, tale obbligo venne disatteso per parecchi anni non solo dalle città medie e piccole ma anche da quelle più grandi soggette alle trasformazioni più intense (come nel caso di Roma e Napoli). In questo modo «l'attrezzatura della crescita urbana non viene curata dall'ente pubblico, come la vigente legge prevede, né affidata alla responsabilità degli operatori privati, come sarebbe necessario in alternativa»⁵². L'assenza di adeguati

47. Graziani, A. (1975), *L'economia italiana: 1945-1970*, il Mulino, Bologna, p. 13.

48. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbane", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 8.

49. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano.

50. *Ivi*, pp. 38-39.

51. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

52. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbane", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 16.

strumenti di governo della crescita urbana lasciava spazio alla rendita, ovvero alla valorizzazione dei suoli che potevano essere edificati senza particolari controlli ed oneri, in quanto la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi veniva lasciata all'ente pubblico. Pertanto solo alcuni dei Piani degli anni Cinquanta tentarono di dare un primo ordinamento alla struttura della città in espansione, spesso incorporando i precedenti Piani di ricostruzione. Tali Piani, da un lato si fecero espressione della vecchia cultura accademica, ereditando le caratteristiche dei piani ottocenteschi, dall'altro consolidarono l'impostazione razionalista propria del Movimento moderno⁵³. I primi, direttamente esecutivi, erano contraddistinti da previsioni insediative residenziali e industriali sovradimensionate, con un modello di espansione 'a macchia d'olio'; da una mobilità affidata unicamente alla viabilità privata, con un reticolo privo di gerarchie; da una previsione limitata di servizi e verde pubblico, presenti per lo più nelle aree già edificate e non in quelle di nuova realizzazione; dall'edificazione, per lo più con edilizia residenziale di lusso, delle aree extraurbane anche di interesse paesistico e ambientale; nonché dall'assenza di salvaguardia dei tessuti storici, infatti la città storica non veniva disciplinata dall'azzonamento ('zona bianca') e pertanto era soggetta a consistenti previsioni di demolizioni e sventramenti per favorire la sua terziarizzazione. I secondi, definiti piani razionalisti, si sforzavano di applicare una nuova tecnica urbanistica che distinguesse il Piano Generale dalla sua attuazione attraverso piani particolareggiati, e utilizzasse sulle differenti parti della città una zonizzazione monofunzionale. Anche questo secondo modello di piano era caratterizzato da previsioni insediative sovradimensionate ma con la scelta di una selezione di direttrici di sviluppo; da una mobilità con una precisa gerarchia funzionale; dal dimensionamento di aree per servizi e verde pubblico all'interno dei piani particolareggiati; dalla salvaguardia di aree di pregio ambientale e naturalistico; dallo sviluppo del settore terziario in nuovi centri direzionali decentrati rispetto al centro storico; e infine da una rinnovata attenzione nei confronti della città storica.

In tale contesto furono le città di medie e piccole dimensioni a tentare di arginare il fenomeno dell'espansione non pianificata, in particolare quelle caratterizzate da un patrimonio naturale, storico e artistico di notevole valore, sperimentando nuovi approcci, conseguendo risultati diretti sul territorio e influenzando il dibattito disciplinare. In particolar modo si tratta del Piano Regolatore Generale di Siena⁵⁴, redatto da Luigi Piccinato con Piero Bottoni e Aldo Luchini, adottato nel 1956, e del Piano Regolatore Generale di Assisi⁵⁵, redatto da Giovanni Astengo e adottato nel 1958. Il PRG di Siena affrontò il difficile equilibrio fra conservazione del patrimonio storico e sviluppo della città. Per la prima volta uno strumento urbanistico italiano delimitò l'ambito del centro storico (denominandolo 'zona A') e propose esclusivamente interventi di salvaguardia e recupero del patrimonio storico e monumentale esistente⁵⁶, in contrapposizione ai massicci sventramenti previsti dal Piano fascista del 1932. Anche il territorio extraurbano venne salvaguardato,

53. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

54. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. I piani e gli approcci*.

55. *Ibidem*.

56. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

introducendo nel Piano aree agricole non edificabili se non per gli usi connessi alla produzione agricola, e articolando diversi tipi di prescrizioni e diverse forme di tutela del territorio extraurbano, in relazione alle caratteristiche del paesaggio e dei suoi elementi costitutivi, dal sistema vegetazionale agli insediamenti rurali storici. Il Piano negò l'espansione 'a macchia d'olio' e concentrò le nuove aree insediative prevalentemente sulle creste collinari, offrendo un sistema di parchi pubblici fra i nuovi insediamenti. Tale scelta però rappresentò un limite in quanto determinò un'area di espansione moderna periferica, distaccata dal centro storico e inadeguata rispetto al contesto, la cui qualità non fu garantita dal PRG del 1956.

Allo stesso tempo, il PRG di Assisi redatto da Astengo, al quale si deve la proposta di definire un corposo impianto conoscitivo propedeutico al progetto di Piano basato su analisi urbanistiche approfondite, ha concretamente consentito alla disciplina urbanistica di sviluppare avanzamenti considerevoli per quanto riguarda la formulazione di nuovi approcci allo studio e alla progettazione delle parti della città e l'impiego di tecniche di intervento per il centro storico. A partire da un corredo analitico relativo sia agli aspetti fisico-ambientali, sia agli aspetti sociali ed economici, Astengo determinò un percorso verso una nuova, scientifica e oggettiva metodologia di analisi e indagine della città e del territorio basata su quattro differenti operazioni⁵⁷: l'analisi dello stato di fatto (sopralluoghi, disamina dei documenti disponibili, applicazione di metodi statistici), l'interpretazione dell'analisi con una sintesi valutativa (comprensione dei dati e definizione di giudizi di valore), l'esplicitazione degli obiettivi e delle prospettive future (momento di snodo fra le operazioni di analisi e quelle di progetto) e il progetto finale, definendo un sistema di valori e vincoli di riferimento per gli interventi futuri. Tale metodo scientifico si legge con grande chiarezza nel PRG di Assisi, in quanto non esprime solo le scelte strategiche generali, ma definisce e caratterizza gli interventi di salvaguardia e trasformazione, mediante due specifici Piani particolareggiati, relativi alla 'città entro le mura' e alla zona di espansione costituita dal piccolo nucleo di Santa Maria degli Angeli. In particolare il Piano particolareggiato per il centro storico di Assisi, da attuare tutto su iniziativa pubblica, rappresentò «il primo esempio, [...] nel quale i caratteri morfologici e sociali di un centro storico vengono descritti in maniera così completa»⁵⁸, e aprì la strada ad una nuova politica di tutela dei centri storici, influenzando l'assetto attuale di molte città. Il Piano (ma non i Piani particolareggiati) fu adottato nel 1958, ma a causa della sua eccessiva specificità nella restituzione analitica del fenomeno urbano, della volontà di Astengo di attuarlo totalmente per mano pubblica in un'ottica di coerenza progettuale sia in termini architettonici che sociali (rendendo complessa la sua fattibilità economica), del cambiamento politico-amministrativo nelle fasi conclusive della costruzione del Piano e di ulteriori fattori negativi concomitanti, le successive fasi amministrative non furono mai avviate.

Se fino agli anni Cinquanta la crescita edilizia e lo sviluppo econo-

57. Pellegrini, P. (2015), "Assisi 1955-1966. La pratica scientifica ad Assisi", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

58. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 176.

mico avevano interessato prevalentemente il Nord e le grandi città, a partire dagli anni Sessanta l'espansione urbana si spostò verso le città medie, consolidando il fenomeno dell'esodo della popolazione dalle campagne e comportando una nuova forma di aggressione per le aree extraurbane, non più solo di edilizia residenziale e industriale, ma soprattutto di edilizia turistica, investendo le aree di maggiore pregio ambientale e paesistico. La crescita urbana, per la quale risultava sempre più evidente la necessità di definire strumenti di pianificazione, divenne il tema dominante dell'urbanistica italiana: proprio in questi anni infatti esplosero le problematiche legate alla crescita convulsa delle città priva di una regia di governo, le problematiche relative alle nuove esigenze legate al diritto alla casa, alla salute, all'istruzione, all'ambiente, ai servizi, più in generale, alla città, tutti elementi che cominciarono a far sentire il loro peso nella politica e nell'opinione pubblica italiana. Tale quadro ebbe conseguenze sulle concezioni e sulle pratiche urbanistiche, in quanto «il prevalere della rendita su tutto il processo di formazione della città ha stimolato una maggiore attenzione sul regime immobiliare da parte della disciplina urbanistica [...] è la particolarità della situazione italiana a provocare la polemica contro una concezione dell'urbanistica intesa come disciplina tecnocratica e neutrale: affermando una nuova prospettiva culturale più impegnata e politicizzata, che suggerisce di amministrare l'urbanistica»⁵⁹. È questo il periodo nel quale si tentò di portare avanti una 'riforma urbanistica generale', finalizzata principalmente a garantire la produzione di terreni urbanizzati necessari alla crescita delle città, «senza addossare alla produzione edilizia i pesanti costi della rendita e senza creare sperequazioni fra le proprietà investite dall'espansione»⁶⁰. Tale tentativo di riforma, sostenuto anche dall'Istituto Nazionale di Urbanista, fallì nel 1963, comportando però la messa in campo di un processo di 'riforma urbanistica graduale', più facilmente attuabile.

Per quanto riguarda la pianificazione, negli anni Sessanta venne consolidata l'impostazione razionalista, la più adeguata a rispondere alle nuove esigenze di sviluppo qualitativo, introducendo, rispetto al modello attuativo della Legge n. 1150, un nuovo modello ad attuazione mista: le zone di espansione rimandavano ad una strumentazione attuativa preventiva, per le altre zone l'attuazione rimaneva invece direttamente esecutiva⁶¹. I Piani però presentarono, anche in questo periodo storico, due approcci diversi: da un lato la grande espansione di questi anni confermò la 'politica edilizia quantitativa' dall'altro, adeguandosi ad un modello europeo, si sviluppò la 'politica edilizia distributiva'⁶². Il primo modello, definito 'razionalizzatore', tese a razionalizzare la crescita urbana, forzando al massimo la produzione abitativa e garantendo l'appropriazione privata delle rendite urbane e del mercato edilizio nel presupposto di soddisfare in tale mercato le esigenze delle categorie più deboli, senza intervenire sulle cause che determinavano le distorsioni di tale espansione⁶³. Il secondo modello, definito 'riformista'⁶⁴, si basava su una politica che tendeva a garantire la distribuzione di risorse

59. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, pp. 21-22.

60. *Ivi*, p. 19.

61. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

62. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

63. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

64. Le definizioni 'razionalizzatore' e 'riformista' relative ai piani sono di Campos Venuti.

destinate alle esigenze sociali dei più deboli, riformando, appunto, il processo di sviluppo urbanistico intervenendo concretamente sulle patologie della città, contrastando e condizionando il regime immobiliare e la rendita urbana. Per raggiungere questo scopo essa potenziava il rapporto piano-gestione e condizionava le scelte di Piano ad una reale fattibilità. I Piani riformisti contestarono infatti l'equazione "quantità uguale a qualità", e si presentarono esplicitamente come i piani della socialità urbana e della prima salvaguardia ambientale⁶⁵. È possibile riconoscere caratteri comuni a questi due modelli che si presentarono come importanti avanzamenti disciplinari, in particolare: la costruzione di un sistema di conoscenze più sviluppato e articolato che nel passato, con lo scopo di giustificare razionalmente le scelte urbanistiche, con particolare riferimento alla conoscenza per la salvaguardia dei centri storici; un controllo differenziato dell'uso del suolo, attraverso una zonizzazione dettagliata, consentita da un maggiore e più articolato supporto analitico; densità edilizie inferiori, anche grazie ai nuovi provvedimenti legislativi entrati in vigore alla fine degli anni Sessanta, sia per la città esistente che per le espansioni; un sistema organico della viabilità, articolato gerarchicamente e studiato nei suoi impatti ambientali ed economici; una maggiore attenzione rivolta alle problematiche ambientali delle zone extraurbane; l'utilizzazione sempre più massiccia dell'esproprio come meccanismo attuativo del piano, per i servizi, l'edilizia pubblica e le zone produttive. Come sopra richiamato tale trasformazione del piano fu inoltre supportata dalla legislazione nazionale, che tentò di garantire un rapporto più equilibrato tra previsioni di crescita della popolazione e possibilità edificatorie e tra queste e le attrezzature pubbliche⁶⁶, attraverso:

- la Legge n. 167/1962⁶⁷, che garantiva l'acquisizione delle aree per la realizzazione dell'edilizia economica e popolare per i ceti sociali più deboli mediante i Piani di Edilizia Economica e Popolare (PEEP), con lo scopo fondamentale di fornire all'ente pubblico gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa e per incidere, tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria;
- il Decreto Interministeriale n. 1444/1968⁶⁸, con la definizione delle 'zone territoriali omogenee'⁶⁹ e degli standard urbanistici minimi inderogabili da rispettare per garantire le dotazioni di servizi pubblici.

Nonostante tali importanti provvedimenti, sostanzianti anche da un radicale cambiamento di approccio nei confronti della pianificazione, il Piano continuava ad essere marginalizzato soprattutto nelle grandi città, ad eccezione di alcuni casi significativi tra i quali il Piano Regolatore Generale di Firenze del 1962⁷⁰ e il Piano Regolatore Generale di Bologna del 1970⁷¹. Nella storia urbana di Firenze, il Piano Regolatore Generale del 1962 è stato il primo strumento normativo che l'Amministrazione comunale ha portato all'approvazione dopo il precedente Piano del 1924, dunque è il progetto che si fece carico, negli anni del boom economico, di determinare gli indirizzi per uno

65. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano, p. 40.

66. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

67. Legge 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare. Modificata e integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n. 865.*

68. Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967.*

69. Il DI 1444/1968 identifica nella sua zonizzazione come 'Zone A' quelle «parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi».

70. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. I piani e gli approcci.*

71. *Ibidem.*

sviluppo che integrasse la crescita della città con la tutela dei valori architettonici e ambientali⁷². Edoardo Detti, urbanista e architetto, è stato il principale artefice del Piano e ricopriva il ruolo di Assessore all'Urbanistica nella giunta di Giorgio La Pira quando il progetto fu adottato dal Consiglio Comunale. Il Piano fu elaborato in un tempo relativamente breve ma, alle sue spalle, ebbe una lunga gestazione scandita dai ritmi sincopati imposti dalle vicende amministrative, che imposero una riduzione degli indici e individuavano condizioni per una maggiore salvaguardia del centro storico e della collina rispetto ad una prima proposta di Piano del 1958. Si tratta di una delle elaborazioni più interessanti nel campo disciplinare di quegli anni, in particolare per tre motivazioni:

- per la prima volta nelle tavole di progetto del Piano venne incluso lo schema di pianificazione intercomunale, frutto di molteplici sforzi di dialogo con le amministrazioni dei comuni della cintura, al fine di favorire le relazioni non solo all'interno del comprensorio, ma anche con i sistemi territoriali adiacenti in una prospettiva regionale;
- venne introdotto un uso innovativo dello *zoning* razionalista, volto più ad un'articolazione funzionale nei tessuti che imponesse una *mixité* tra residenze e servizi, superando la concezione di omogeneizzazione di funzioni su ampie porzioni urbane⁷³;
- si consolidò la nozione di tutela del centro storico e delle aree collinari, già messa in campo dai Piani di Siena e Assisi, da un lato con i criteri del restauro e del risanamento e tentando di decentrare lo sviluppo terziario per decongestionare e salvaguardare il centro storico, dall'altro con una quasi totale limitazione dell'edificazione nella zona collinare di pregio; inoltre, con l'obiettivo di preservare la "vitalità" del centro e superare la sua "condizione di crisi", il Piano consentiva interventi graduali finalizzati alla riqualificazione, anche in termini funzionali.

Il nuovo PRG, nonostante l'individuazione di una linea di sviluppo della città lungo la direttrice Prato e Pistoia, non riuscì comunque a correggere i caratteri negativi della crescita urbana: la progressiva terziarizzazione della parte centrale e di impianto ottocentesco (che non era stata contrastata dalla previsione di un nuovo centro direzionale, debole e periferico), con il conseguente congestionamento urbano, e la formazione di periferie senza servizi e poco collegate, portarono comunque ad una crescita speculativa della città di Firenze⁷⁴. Bisogna comunque riconoscere al Piano di aver assolto all'importantissimo compito di tutela del centro storico e del patrimonio collinare con un progetto che ha garantito una politica di tutela del paesaggio considerato non solo nei suoi aspetti estetici, ma anche per le sue qualità di ecosistema produttivo.

72. Ricco, P. (2015), "Firenze 1951-1962. Una idea di futuro per Firenze. Il piano regolatore del 1962 e l'impegno di Edoardo Detti per la città", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

73. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

74. *Ibidem*.

Esperienza però realmente emblematica e terreno di coltura nel quale si diffuse la sperimentazione pianificata dell'urbanistica 'riformista', è il caso del Piano Regolatore Generale di Bologna, prototipo rappresentativo dell'operazione iniziata nel 1960 da Giuseppe

Campos Venuti⁷⁵. La strategia riformista a Bologna non si esprime subito con un Piano Regolatore, ma fu il risultato di una costruzione graduale, un processo lungo dieci anni prima di concludersi, nel 1970, con l'approvazione del Piano Regolatore Generale, esito della formulazione di una concezione innovativa di pianificazione. Da subito il Comune di Bologna propose di avviare un processo di pianificazione intercomunale, col proposito «di fare del Piano Intercomunale uno strumento determinante per lo sviluppo economico del comprensorio e non soltanto uno strumento di passiva registrazione tecnica»⁷⁶. Tale strumento permise di controllare e gestire la crescita urbana nei Comuni della cintura e nei quartieri della periferia bolognese in espansione, garantendo attraverso un controllo dimensionale dei Piani, la qualità di tali ambiti caratterizzati dall'adeguatezza insediativa ottenuta mantenendo basse le densità edilizie e assicurando una corretta dotazione di verde e servizi. Si può affermare inoltre che la vicenda bolognese seguì in parallelo l'evoluzione graduale della riforma urbanistica e legislativa: da un lato l'uso riformista della Legge n. 167/1962 per le aree da destinare all'edilizia economica e popolare si concretizzò nella realizzazione di tali quartieri popolari nelle aree edificabili più vicine al centro storico, facilmente servibili dai trasporti pubblici, creando così una periferia integrata dal punto di vista sociale, poiché arginava i fenomeni di ghettizzazione dei ceti più deboli in aree marginali, ambientale, poiché immersa completamente nel verde, e funzionale in quanto su queste aree le densità edificatorie furono dimezzate, raddoppiando le destinazioni a servizi; dall'altro si cercò di tutelare e valorizzare il bene culturale e ambientale rappresentato dalle colline bolognesi (Variante per la tutela e l'uso pubblico della collina, 1969) e dal centro storico di Bologna (Variante al Piano Regolatore Generale per il Centro storico, 1969), con interventi che affermarono in modo definitivo la cultura della salvaguardia e del recupero in Italia. In particolar modo nella Variante per il Centro storico, affidata a Leonardo Benevolo e Ludovico Quaroni con Paolo Andina, alla città monocentrica, che condensava nel centro storico il massimo delle funzioni direzionali, commerciali, rappresentative e culturali, la politica urbanistica bolognese sovrappose «uno schema a carattere policentrico, che la rapidità delle comunicazioni permette di costruire secondo un impianto spaziale molto ampio»⁷⁷. La politica di piano per il centro storico si allineò all'orientamento politico complessivo anche per la volontà di contrastare i fenomeni di *gentrification* parzialmente già in atto, una tendenza da reprimere sia attraverso l'attuazione di progetti di edilizia residenziale pubblica nei comparti più significativi dell'edilizia minore (Piano di Edilizia Economica e Popolare del Centro storico, 1973), sia attraverso la trasformazione di molti edifici storici di pregio in contenitori di funzioni pubbliche⁷⁸, divenendo quindi emblema e modello della conservazione del patrimonio come valore collettivo.

A partire dal dibattito e dalle esperienze condotte in questo periodo, gli anni Settanta furono caratterizzati dalla maturazione delle idee riformiste e dal loro concretizzarsi nelle esperienze di pianifi-

75. Campos Venuti, G. (1993), "Bologna: l'urbanistica riformista", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

76. Campos Venuti, G. (1961), "Politica urbanistica comunale a Bologna. Orientamenti programmatici", *Bollettino d'informazione dell'attività municipale, supplemento a Bologna. Rivista del Comune*, n. 1/luglio 1961, p. 12.

77. *Ivi*, p. 13.

78. Magrin, A. (2015), "Bologna 1960-1973. La forma della città pubblica", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

cazione, in un periodo che viene definito come l'ultimo della grande espansione. La crescita, sempre più attenuata nelle grandi, e poi anche nelle medie città, fino ad un esaurimento quasi generalizzato a partire dalla seconda metà del decennio, si concentrò nelle piccole città e nei centri minori, che conobbero una vera e propria esplosione edilizia⁷⁹. Gli anni Settanta rappresentarono tuttavia gli anni di massima espansione urbana che abbia mai avuto l'Italia, con l'esplosione del più colossale 'boom edilizio' della storia del nostro Paese⁸⁰, che provocò un enorme aumento del patrimonio edilizio, caratterizzato da una migliore qualità abitativa ma ancora da una pessima qualità urbanistica: un peggioramento ormai evidente delle condizioni ambientali delle città e del territorio, aggravate dall'espulsione della residenza dovuta alla terziarizzazione che congestionava le aree centrali, e da un decentramento dell'assetto insediativo non sostenuto da un'adeguata rete di trasporti pubblici. Tale colossale produzione edilizia, concentrata dunque nei Comuni piccoli e medi, fu affidata prevalentemente a meccanismi speculativi per la produzione di nuove aree edificabili: furono questi gli anni in cui iniziò a proliferare il fenomeno dell'abusivismo edilizio, con la realizzazione di interi quartieri urbani sorti in totale difformità dalle norme urbanistiche vigenti. Negli anni Settanta, inoltre, i piani urbanistici dell'espansione 'matura' furono costretti a misurarsi, nell'ambito della 'riforma urbanistica graduale', con una progressiva evoluzione legislativa attuata mediante:

79. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

80. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

81. Legge 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica*.

82. D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori*.

83. Legge 6 agosto 1976, n. 765, *Modifiche ed integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*.

84. Legge 24 gennaio 1977, n. 10, *Norme per l'edificabilità dei suoli*.

85. Legge 27 luglio 1978, n. 392, *Disciplina delle locazioni di immobili urbani*.

86. Legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*.

87. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

- la Legge n. 865/1971⁸¹, che riorganizzò la gestione dell'edilizia residenziale pubblica e raccordò al valore agricolo l'indennità espropriativa;
- il D.P.R. n. 8/1972⁸², che trasferì alle neonate Regioni ordinarie la responsabilità di tutta la materia urbanistica (determinando Leggi regionali a volte dannose e ridondanti);
- la Legge n. 765/1976⁸³ ("Legge Ponte"), che imponeva l'obbligo della licenza edilizia per tutte le costruzioni e stabilì i limiti di edificazione nei Comuni privi di piano;
- la Legge n. 10/1977⁸⁴ ("Legge Bucalossi") sui suoli e la messa a punto di strumenti di intervento settoriale (Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, per le aree produttive, la lottizzazione convenzionata);
- la Legge n. 392/1978⁸⁵, con la quale si ottemperò ancora all'esigenza della casa per tutti e in particolare alla distribuzione equa dei prezzi di vendita e dei canoni di locazione, e venne introdotto per la prima volta un parametro per valutare il degrado fisico del patrimonio edilizio esistente;
- la Legge n. 457/1978⁸⁶, che sancì ufficialmente un'integrazione tra diverse discipline per la salvaguardia del patrimonio storico⁸⁷, specificò le norme per gli interventi di recupero (introducendo le modalità di intervento per la città esistente) e istituì le "Zone di recupero" che vennero generalmente tradotte dai Comuni nella "Zona omogenea A" e i "Piani di Recupero"; tale

Legge ha inoltre fornito una base di riferimento per la gestione delle procedure di autorizzazione edilizia e per la regolamentazione di azioni nei centri storici.

In tale quadro di riferimento si sviluppò un modello di Piano che, in modo burocratizzato, ricalcò l'impostazione riformista, solo in pochi casi aderendovi effettivamente, mentre nella maggioranza delle esperienze i temi, le problematiche e la stessa tecnica urbanistica, basata su un azionamento prescrittivo cui corrispondeva una precisa articolazione normativa, furono ripresi in modo formale con soluzioni che incisero poco sulla struttura urbana⁸⁸. Una di queste esperienze è rappresentata dalla Variante al Piano Regolatore Generale di Milano adottata nel 1976, che pur distaccandosi dalle scelte del PRG del 1953, si trovò ad affrontare le problematiche ereditate da tale Piano cercando di contrastare la crescita edilizia diffusa con l'incentivazione del recupero del patrimonio edilizio esistente, di aumentare le dotazioni di verde e servizi di quartiere ancora insufficiente, di decentrare le funzioni terziarie grazie all'implementazione del sistema ferroviario regionale. Il limite di tale PRG è stato quello di non comprendere il contesto nel quale si stava inserendo, infatti Milano subì una inversione del trend demografico positiva e la sua struttura produttiva prevalentemente industriale, si trasformò in terziario. Il Piano tenne solo in parte conto di questo mutamento in atto, infatti se da un lato limitò le previsioni dei nuovi insediamenti industriali, dall'altro ridusse ancor più drasticamente le previsioni di sviluppo terziario (che si voleva decentrare nell'area metropolitana) e concorrente della crisi del settore, riconfermò tutte le destinazioni industriali previste dal Piano precedente. Tutto ciò portò ben presto l'Amministrazione comunale ad abbandonare la politica urbanista riformista avviando, subito dopo l'approvazione del Piano nel 1980, una serie di varianti sistematiche del tutto opposte alla strategia iniziale del Piano. Il PRG di Milano non presentò quindi alcun effetto tangibile sulla città, anticipando un periodo di *deregulation* che a partire dagli anni Ottanta caratterizzerà il panorama dell'urbanistica italiana.

Esperienza che invece ricalcò il modello di piano riformista, sfruttando appieno il nuovo quadro legislativo definito dalla riforma graduale a partire dalla metà degli anni Settanta, è rappresentata dal Piano Regolatore Generale di Pavia⁸⁹ del 1976. Il Piano progettato da Astengo e Campos Venuti, rappresentò un modello di urbanistica alternativa alla crescita patologica della città basata sulla rendita⁹⁰, proponendo uno sviluppo equilibrato, secondo studi di fattibilità, della città di Pavia. Uno degli aspetti più interessanti e innovativi di questo Piano è la stretta ed evidente correlazione tra gli obiettivi strategici del Piano e la definizione degli strumenti operativi introdotti dalla legislazione nazionale e regionale: la politica dei servizi pubblici fu garantita mediante un 'piano dei servizi di quartiere', attuato attraverso la modalità dell'esproprio; il recupero del centro storico venne affrontato mediante un Piano di Edilizia Economica e Popolare⁹¹ che coprì più della metà del fabbisogno abitativo, dimostrando un'attenzione non solo morfologica ma anche sociale

88. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

89. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. I piani e gli approcci*.

90. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

91. Introdotti con Legge 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare. Modificata e integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n. 865*.

per la città storica; le problematiche ambientali, naturalistiche e storiche furono affrontate con una politica di tutela generalizzata, definita 'piano delle cinque salvaguardie'⁹²; infine per garantire la fattibilità delle previsioni relative alle grandi infrastrutture viabilistiche, sanitarie ed energetiche, vennero applicati per la prima volta i Programmi pluriennali di attuazione (PPA) introdotti dalla legislazione regionale e poi recepiti dalla legislazione nazionale. Molti degli obiettivi appena descritti, come l'aumento degli standard per i servizi o il recupero dell'edilizia degradata del centro storico con significativi interventi pubblici, vennero attuati nei soli cinque anni successivi all'adozione del Piano, dimostrandone l'efficacia. Anche in questo caso però, già verso la metà degli anni Ottanta, l'amministrazione comunale abbandonò la politica urbanistica riformista precedentemente consolidata, mettendo in atto una gestione del Piano che ne trascurò gli obiettivi fondamentali e testimoniò un generale decadimento del sistema politico italiano.

Come dimostrato dalle esperienze di pianificazione sopradescritte, tra gli anni '50 e '70 nacque in Italia un rinnovato interesse nei confronti del tema del recupero dei centri storici, mettendo fine al processo di sventramento e sostituzione che la fase della ricostruzione non aveva arrestato. Mentre infatti le attività sulla città tendevano ad allargare a dismisura le aree edificate, venne evidenziato da alcuni studiosi che i fenomeni in atto tendevano da un lato a provocare l'abbandono dei centri storici, che divenivano contesti marginali, dall'altro ad ampliare a dismisura le periferie. L'unica alternativa che si presentava in contrasto a tale lento degrado delle aree centrali era quella del recupero del patrimonio esistente, valorizzando i centri storici mediante l'utilizzo di quote crescenti di risorse pubbliche⁹³.

Per affrontare tale questione specifica si costituì, nel 1960, l'ANCSA (Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici) che, in seguito ad un Convegno promosso a Gubbio da un gruppo di 8 Comuni, affiancato da parlamentari e studiosi, formulò una dichiarazione di principi sulla salvaguardia e il risanamento dei centri storici nota come "Carta di Gubbio"⁹⁴ che costituirà il punto di partenza per tutta una serie di iniziative in merito, e, successivamente, di formulazioni legislative⁹⁵. Nella Carta di Gubbio⁹⁶, nella cui stesura è evidente il ruolo di Giovanni Astengo, si afferma infatti «la fondamentale e imprescindibile necessità di considerare tali operazioni [ricognizione e classificazione dei centri storici] come premessa allo stesso sviluppo della città moderna e quindi la necessità che esse facciano parte dei piani regolatori comunali, come una delle fasi essenziali nella programmazione della loro attuazione»⁹⁷. Della città storica venne universalmente riconosciuta la qualità urbana, in contrapposizione allo «spaesamento di fronte alla città nuova»⁹⁸ che prese forma a seguito delle spinte insediative dell'espansione ma erano ancora assenti strumenti interpretativi e operativi capaci di fornire alla pianificazione criteri e parametri di conoscenza e di progetto.

In questi anni tuttavia vennero realizzate alcune esperienze di pia-

92. Il PRG del 1977 è stato definito così dallo stesso Campos Venuti, che si riferiva specificatamente ai cinque obiettivi strategici di salvaguardia pubblicistica, sociale, produttiva, ambientale e programmatica, intendendo con queste tutele i fattori fondamentali della vita urbana da difendere e valorizzare.

93. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

94. ANCSA, *Carta di Gubbio 1960*. La Carta costituisce il documento conclusivo del Convegno internazionale svolto dall'ANCSA a Gubbio nel 1960. Essa è stata redatta da un gruppo di lavoro coordinato da Giovanni Astengo.

95. Fantozzi Micali, O. (1998), *Piani di ricostruzione e città storiche 1945-1955*, Alinea Editore, Firenze.

96. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

97. ANCSA (1960), *Carta di Gubbio 1960*.

98. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 200.

nificazione ritenute emblematiche:

- la Variante al PRG di Bergamo del 1965-69 di Giovanni Astengo, che segnò un primo tentativo di superamento dello zoning razionalista attraverso una lettura per tessuti che focalizzava l'attenzione sugli aspetti fisici e funzionali della città esistente, attribuendo il valore di "storico" anche ai borghi esterni alla "Città alta". La lettura per tessuti consentiva inoltre di individuare i diversi gradi di consolidamento delle parti interessate e quindi di differenziare le strategie operative;
- la ricerca sulla "città murata" svolta da Gianfranco Caniggia a Como, che sperimentò una modalità di classificazione morfotipologica e funzionale dei singoli edifici, andando a definire una nuova modalità di lettura ma anche di controllo per gli interventi consentiti dalla pianificazione;
- il Piano di Urbino di Giancarlo De Carlo che si basava sul tema dell'assetto fisico della città senza arbitrarie classificazioni, superando lo zoning razionalista e, conseguentemente, iniziando ad affrontare la problematica del rapporto tra conservazione e innovazione.

Il dibattito nato in Italia relativamente al valore delle testimonianze storiche e del patrimonio storico-culturale-architettonico diffusamente presenti nel nostro territorio, come testimoniato dalla rinnovata attenzione nei confronti di tali componenti nella pianificazione riformista, si estese anche al contesto europeo determinando l'origine di una cooperazione culturale in Europa, sancita dalla Convenzione Culturale Europea del 1954⁹⁹. Tale Convenzione¹⁰⁰ costituì l'inquadramento dell'azione che il Consiglio d'Europa svolge nell'ambito dell'educazione, della cultura, del patrimonio, con lo scopo di realizzare un'unione più stretta tra i suoi Membri¹⁰¹, finalizzata a definire per la prima volta una nozione di patrimonio culturale comune dell'Europa.

1.1.2.3 La generazione della trasformazione

A partire dagli anni Ottanta, e ancor di più nei primi anni Novanta, iniziò in tutta Europa un periodo di grandi trasformazioni politiche ed economiche che inevitabilmente comportano notevoli ripercussioni negli assetti urbani: il decentramento delle attività produttive, la centralizzazione del terziario e la conseguente espulsione della residenza, soprattutto dei ceti medio-bassi, dalle aree di antico impianto, la crisi ecologica che caratterizzò le città ed i territori extraurbani, e una mutata tendenza demografica, avviarono un processo di decrescita delle grandi città, le cui trasformazioni riguardarono poche e selezionate aree centrali, a favore delle piccole città e dei centri minori.

Le tematiche della terziarizzazione, della *gentrification* e del degrado ambientale si aggiunsero alle problematiche proprie della precedente "generazione dell'espansione urbana", che erano influenzate principalmente dai bisogni sociali, ma anche da embrionali forme di

99. *Convenzione Culturale Europea*, Parigi, 19.12.1954, Trattato aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione degli Stati europei non membri.

100. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

101. Fanno parte della Convenzione tutti gli Stati del Consiglio d'Europa assieme a Bielorussia, Kazakhstan e alla Santa Sede.

salvaguardia dell'ambiente e dei centri storici, determinando così il passaggio dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione urbana. In questa fase della "terza generazione dell'urbanistica contemporanea" denominata "generazione della trasformazione urbana"¹⁰², le principali azioni si concentrarono sulle aree dismesse da rifunzionalizzare o trasformare o sulle zone inedificate interne alle città, aree di grande valore e di importanza strategica che «rappresentano sul finire del secolo ciò che le aree bombardate avevano rappresentato nel dopoguerra della ricostruzione, [...] sono, dunque, l'occasione strategica per una trasformazione qualitativa della città»¹⁰³.

In Italia, i dati confermarono una costante crescita edilizia, ma l'enorme patrimonio insediativo realizzato durante i decenni dell'espansione urbana aveva ormai prodotto la saturazione del mercato residenziale, da una parte risolvendo il problema della casa ad almeno l'85% delle famiglie – assicurando mediante una politica quantitativa la risposta a tale esigenza – ma dall'altra determinando profondi squilibri e problemi in quanto le tipologie edilizie, pensate per una fase di ampliamento delle famiglie e realizzate il più delle volte con pessimi materiali, erano tra le peggiori in Europa¹⁰⁴. A livello di quartiere, il giudizio può essere ancora più severo, sia per quanto riguarda la produzione di edilizia pubblica, in larga misura minoritaria, sia per quella privata. Tuttavia la politica edilizia quantitativa, seppure pagando un caro prezzo a causa della rinuncia alla qualità urbanistica e residenziale, riuscì a rispondere all'obiettivo che si prefiggeva¹⁰⁵, ovvero quello di garantire alla popolazione il diritto alla casa.

Gli anni Ottanta furono inoltre contraddistinti in primo luogo da un processo di deindustrializzazione che interessò i principali centri urbani, producendo all'interno o ai margini delle città ampie aree industriali dismesse, a cui si aggiunsero gli "interstizi" – chiamati anche vuoti urbani, *friches, fringes* – ossia le aree inedificate (o parzialmente edificate con costruzioni fortemente degradate) di risulta tra gli insediamenti; in secondo luogo da un processo di terziarizzazione che colpì in particolar modo le aree storiche centrali, che richiamarono popolazione di ceto medio-alto, attraverso il fenomeno definito *gentrification*, a discapito dei ceti più bassi che vennero espulsi verso territori sempre più periferici.

Tali fenomeni, esito di un'economia del mondo capitalistico avanzato principalmente fondata sul settore terziario, divennero causa in Italia di una sempre maggiore diffusione insediativa, che comportò un aumento degli spostamenti tra città medio-piccole e grandi, e tra aree più periferiche, dove si localizzarono le residenze, e aree centrali delle grandi conurbazioni urbane in cui si concentrarono le attività lavorative. Tale aumento del pendolarismo, basato sul solo mezzo automobilistico privato considerata la quasi totale assenza di una rete del trasporto pubblico, determinò una vera e propria crisi del sistema della mobilità, generando una maggiore congestione del traffico, soprattutto nelle grandi città, e un elevato incremento

102. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

103. *Ivi*, p. 33.

104. Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

105. *Ibidem*.

dell'inquinamento.

È infatti in questi anni che esplose la cosiddetta “questione ambientale”, che rese manifesta, una volta per tutte, l'insostenibilità della cultura dell'espansione e delle modalità con le quali essa si era realizzata sul territorio, sia per quanto riguardava gli aspetti drammatici dell'inquinamento sia per la perdita di valori naturalisti, paesaggistici, storici di vaste aree del Paese. Nel 1985 infatti l'approvazione della Legge n. 431/1985¹⁰⁶ (nota come “Legge Galasso”) riportò all'attenzione le problematiche riguardanti il rischio della perdita irreversibile di valori ambientali e il deterioramento di risorse fondamentali (anche per attività economiche quali il turismo), sottoponendo a vincolo paesaggistico secondo le norme del 1939 (Legge n. 1497/1939 sulle Bellezze naturali, Legge n. 1089/1939 sulla Tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico) ampi territori ed imponendo la redazione di piani paesaggistici o piani territoriali (già previsti dalla Legge n. 1150/1942) che tenessero conto degli aspetti ambientali.

Per quanto riguarda la pianificazione, si può affermare che gli anni Ottanta siano stati gli anni della *deregulation urbanistica*, dell'attacco alle leggi della riforma graduale sostituite con il “falso pragmatismo”¹⁰⁷ delle leggi per l'emergenza¹⁰⁸ e da processi attuativi che erano, nei fatti, la negazione del Piano. Per la prima volta infatti nel 1985 con la Legge n. 47/1985¹⁰⁹, vennero approvate delle norme per il condono degli abusi edilizi, comportando la sanatoria di un numero consistente di edifici realizzati in difformità totale o parziale dalla normativa, sostenendo modalità incontrollate di crescita edilizia e legittimando l'illegalità che da decenni rappresentava una condizione naturale per buona parte dell'edilizia meridionale¹¹⁰.

In tale contesto il Piano «viene aggredito quale strumento burocratico, rigido, incapace di misurarsi con la realtà fisica, mettendo in sostanza in discussione qualunque regola intenzionata a dare ordine alla trasformazione della città e del territorio»¹¹¹. Al Piano venne quindi contrapposto il “progetto”, l'unico strumento ritenuto sufficientemente creativo ed elastico, capace di dialogare con la realtà fisica, che divenne la principale modalità di intervento per il grande capitale finanziario che guidò il processo di trasformazione urbana con la comoda copertura di prestigiose proposte architettoniche¹¹². Pertanto le grandi città (come Milano, Roma, Napoli, Genova) non affrontarono le nuove problematiche urbanistiche con lo strumento del Piano Regolatore Generale, ormai controproducente rispetto agli interessi del grande capitale finanziario¹¹³ che guidava il processo di trasformazione, ma in tali aree prevalsero azioni settoriali con il ricorso sistematico a varianti puntuali. Caso emblematico è quello della città di Milano il cui PRG del 1976 venne completamente stravolto e privato della sua validità dalle 150 varianti, che, presentate come una innovazione disciplinare, in realtà comportarono un vero e proprio processo di *deregulation urbanistica*. Milano rappresenta infatti il caso italiano in cui più esplicitamente si è seguita la politica delle varianti continue della cosiddetta “urbanistica contrattata”¹¹⁴,

106. Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*.

107. Campos Venuti, G. (1993), “Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche”, in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

108. Le leggi per l'emergenza, quali quelle emanate ad esempio per i Campionati di calcio del 1990, rappresentarono l'occasione per autorizzare violazioni dei Piani Regolatori vigenti, la soppressione delle procedure regolamentari d'appalto e di controllo e la realizzazione di opere pubbliche non previste da alcun Piano.

109. Legge 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*.

110. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

111. Campos Venuti, G. (1993), “Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche”, in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, p. 38.

112. Campos Venuti, G. (1999), “Presentazione”, in C. Giaino, *Governo del territorio e innovazione del piano*, FrancoAngeli, Milano, p. 13.

113. Oliva, F. (1993), “Le città e i piani”, in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

114. *Ibidem*.

cioè della valutazione caso per caso dell'opportunità di trasformazione di un ambito a partire dalle proposte avanzate dai promotori immobiliari¹¹⁵. I progetti realizzati comportarono la terziarizzazione delle aree centrali, con il conseguente innalzarsi dei valori immobiliari senza alcun miglioramento della qualità urbana, il che provocò una diminuzione della popolazione residente trasferitasi nei territori dei comuni limitrofi in cerca di maggiore vivibilità. A sua volta questa migrazione causò un aumento del pendolarismo verso la città di maggiori dimensioni con la conseguente congestione del traffico, condannando l'area metropolitana, connotata da un costante incremento della popolazione, ad una crescente condizione di degrado, di impoverimento produttivo, di mancanza di infrastrutture e di collegamenti con la città centrale.

Unica grande città che affrontò le problematiche della trasformazione urbana all'interno di una strategia di pianificazione generale è Bologna. Il nuovo PRG del 1986 confermò le scelte del Piano precedente prevedendo: la tutela e il recupero sociale non solo del centro storico ma anche della periferia storica di Bologna, creatasi nel periodo del dopoguerra e nella fase dell'espansione; la salvaguardia ambientale della collina ma anche delle aree attraversate dai corsi d'acqua, creando un nuovo confine verde per la città, ovvero un sistema di parchi e di verde di pertinenza degli insediamenti, che separò la città dall'autostrada; la realizzazione di nuovi insediamenti solo nelle aree interne ai tessuti urbani esistenti garantendo il mix funzionale e permettendo così il decentramento del terziario; la realizzazione di una nuova mobilità urbana che assumesse un ruolo determinante nella strategia di riqualificazione della periferia ma anche elemento portante del decentramento delle attività; e infine un rinnovato interesse per la riqualificazione morfologica dei tessuti urbani, sia per quanto riguardava le trasformazioni fisiche dei tessuti esistenti, sia per la progettazione delle aree di trasformazione o nuova urbanizzazione, estendendo al di fuori del centro storico la qualitativa impostazione tipo-morfologica che ne aveva contraddistinto la politica di recupero¹¹⁶.

Nei primi anni Novanta, inoltre, per rispondere alle esigenze di recupero urbano (con finalità anche sociali), di riqualificazione ambientale e di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali, al fine quindi di garantire una maggiore qualità urbana e una migliore sostenibilità, vennero introdotti nella normativa italiana i programmi complessi. Tali strumenti trovarono adeguato e definitivo riconoscimento nell'ordinamento nazionale con la Legge n. 179 del 1992¹¹⁷, che introdusse all'art. 11 lo strumento del *Programma di riqualificazione urbana* e all'art. 16 il *Programma integrato di intervento*, e con la Legge n. 493 del 1993¹¹⁸ che introdusse all'art. 11 il *Programma di recupero urbano*. Tali Programmi prevedevano il concorso di risorse pubbliche e private, erano proposti all'amministrazione comunale da soggetti pubblici o privati anche associati tra loro e la loro approvazione poteva avvenire mediante accordi di programma. Il ricorso a tali Programmi, soprattutto al Programma integrato di intervento, divenne la chiave di volta per molteplici modelli di Pia-

115. Valutazioni che, tra l'altro, venivano avanzate da un sistema amministrativo e politico metropolitano incline alla corruzione, in modo tale da indurre i mass media nel 1992-1993 a coniare il neologismo di Tangentopoli.

116. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

117. Legge 17 febbraio 1992, n. 179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*.

118. Legge 4 dicembre 1993, n. 493, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*.

no¹¹⁹ e per svariate esperienze regionali nelle quali venne attribuita ai programmi complessi la funzione di piani attuativi; ma in assenza di un quadro di riferimento strategico tali programmi complessi si trasformarono in uno strumento dal carattere decisamente deregolativo rispetto alla pianificazione locale: «una delle principali preoccupazioni del legislatore [...] in questi provvedimenti era quella di consentire la celere attuazione delle trasformazioni previste dai programmi, se necessario anche in variante al PRG (a riprova di come in quel periodo il Piano fosse percepito spesso come un ostacolo)»¹²⁰.

Come già detto, però, alcune città medio-piccole – come ad esempio Arezzo, Ancona, Siena – si dotarono, tra gli anni Ottanta e Novanta, di strumenti di pianificazione generale. Tali strumenti, siano essi più in continuità con la tradizione riformista e quindi maggiormente legati alla struttura, alle strategie e alle scelte del Piano (ad esempio quello di Ancona del 1988), o abbiano un approccio più marcatamente rivolto al tema della città fisica e alle problematiche morfologiche (ad esempio quello di Siena del 1990), manifestarono comunque una critica esplicita nei confronti della città di più recente formazione, sia dal punto di vista funzionale (con riferimento alla scarsa presenza di verde e di servizi e alla monofunzionalità degli insediamenti) che formale. Essi inoltre ribadirono la necessità del Piano sia per la progettazione delle aree di trasformazione, sia per la trasformazione fisica dei tessuti esistenti, sottolineando l'importanza del tema del recupero e del riuso urbano, cioè della pianificazione di nuovi insediamenti non più periferici e marginali rispetto all'aggregato urbano, ma interni ad esso. Il tema del contenimento dell'espansione, obiettivo sempre più diffuso, fu quindi perseguito mediante il recupero e il riuso dei centri storici, di edifici significativi (come quelli di archeologia industriale), ma anche di aree dismesse, che spesso si trovavano in posizione strategica per la città in quanto ormai inserite nel tessuto edificato e prossime agli snodi infrastrutturali. In particolar modo il tema del recupero del patrimonio architettonico esistente venne sancito anche a livello europeo della *Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico*¹²¹ del 1985¹²² che pose «la protezione del patrimonio architettonico tra gli obiettivi essenziali della sistemazione del territorio e dell'urbanistica e che assicura l'adozione di questo imperativo nei diversi stadi di elaborazione dei piani di sviluppo»¹²³.

La questione del recupero dei centri storici, che aveva già assunto un notevole rilievo negli anni Settanta, venne analizzata negli anni Ottanta a fronte di consolidati ma anche nuovi fenomeni che condizionarono tali contesti. In questo periodo infatti i centri storici avevano subito un'accentuazione del processo di terziarizzazione, che da un lato aveva notevolmente ridotto lo stock residenziale ma dall'altro aveva contribuito ad una sua rivalorizzazione determinando un notevole aumento del valore e quindi del costo d'acquisto delle case. A questi fenomeni si aggiunse inoltre l'uso turistico del centro storico, cresciuto in maniera considerevole, comportando da un lato la riscoperta e la valorizzazione di centri che erano stati

119. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

120. Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano, p. 14.

121. *Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico*, Granada, 3.10.1985.

122. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

123. *Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico*, Granada, 3.10.1985, art. 10.

dimenticati, ma dall'altro assumendo una dimensione tale da condizionarne pesantemente lo sviluppo, imponendo nuovi usi e funzioni. La pianificazione di queste aree venne affrontata mediante piani specifici (Piani di recupero, Piani particolareggiati) non più basati sullo *zoning funzionale* ma su uno *zoning morfologico*, ovvero una specifica analisi storico-morfologica dei tessuti urbani e un'identificazione di categorie di intervento per ciascuna unità edilizia a seguito di approfondite analisi delle tipologie e delle condizioni di conservazione e uso degli edifici, finalizzato a garantire una generale riqualificazione della città storica mediante veri e propri progetti di recupero. Pertanto in questo periodo si rinunciò espressamente all'idea della classica pianificazione generale, ricorrendo ad azioni individualizzate, sebbene localizzate strategicamente nello spazio del centro storico, per affrontare non tanto azioni estese alla globalità dell'area storica ma interventi mirati e puntuali ai fini di aumentarne la qualità globale¹²⁴.

Esempio di questo nuovo approccio alla pianificazione è sicuramente il Piano Particolareggiato Esecutivo per il centro storico di Palermo¹²⁵, redatto a partire dal 1988 e poi approvato nel 1993, ad opera di un gruppo di consulenti formato da Pier Luigi Cervellati, Leonardo Benevolo e Italo Insolera. Il Piano Particolareggiato Esecutivo (PPE) si collocava in una fase difficile della storia di Palermo, il cui centro storico, complesso microcosmo nel quale si legge la stratificazione degli impianti dei molteplici popoli che l'hanno governata, verteva in uno stato di degrado e di abbandono. Il tessuto all'interno del perimetro della città murata si presentava ancora come un organismo compatto, seppure dilapidato in molti punti dall'incuria e dal degrado fisico e sociale, e quindi caratterizzato dai vuoti delle distruzioni belliche dell'ultimo conflitto mondiale. La tesi alla base del PPE prevedeva che il progetto di riqualificazione derivasse dalla stessa immagine "radiografica" della città alle varie soglie, intese come accumulo delle trasformazioni rilevate nelle fasi precedenti¹²⁶. Tali indagini documentarie hanno contribuito alla definizione del "campo d'azione" del PPE, articolato in tre categorie morfologiche: il complesso originario della città storica preindustriale; la città di 'nuovo regime' formata tra la fine dell'800 e l'inizio del '900, che, seppur contrastante con la città storica, nella misura in cui è stata realizzata, convive ancora accettabilmente con essa; la città moderna all'interno dei tessuti della città antica, collocabile approssimativamente all'inizio del Secondo dopoguerra, i cui tessuti si contrapponevano rispetto al tessuto antico. Per ciascuna unità morfologica il PPE individuava delle unità edilizie, costituite da corpi edilizi caratterizzati da unitarietà architettonica, tipologica e funzionale, storicamente accertata, che costituivano il riferimento delle modalità d'intervento assegnate dal PPE. La modalità d'intervento era in linea generale il recupero, inteso come azione nella quale coesistevano interventi conservativi e innovativi, aventi comunque lo scopo di migliorare la funzionalità e la fruibilità degli edifici ma anche degli spazi pubblici al fine di salvaguardare e valorizzare l'immagine superstita della città preindustriale, intesa

124. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

125. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. I piani e gli approcci*.

126. Benevolo, L. (2015), "Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esplorare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

come punto di equilibrio delle trasformazioni avvenute nelle fasi precedenti. In particolar modo il PPE prevedeva tra tali interventi: la risoluzione del problema della connessione con il mare, mediante l'interramento della circolazione viaria e il ripristino delle aree di valore storico e architettonico; l'interramento della circolazione viaria presente per recuperare tratti della sistemazione afferente al circuito murario; il recupero di alcuni vuoti urbani e l'inserimento dei manufatti archeologici nell'organismo urbano. Gli interventi previsti per il centro storico di Palermo, basati su un nuovo modello di zoning morfologico e sul tema del recupero non riuscirono però a risolvere i problemi relativi agli aspetti di degrado economico e sociale propri di tale contesto.

Infatti, nonostante l'impegno culturale ed economico, in molte città – come Palermo, Genova, Torino – le strategie di riuso previste agli inizi degli anni '80 per i centri storici non ebbero gli esiti sperati in quanto l'iniziale ipotesi di riduzione del fenomeno della rendita venne in realtà ribaltata, il riequilibrio degli usi poco differenziati del patrimonio edilizio esistente non fu attuato a causa di una eccessiva terziarizzazione a discapito delle attività artigianali/produktive e degli usi residenziali, e infine l'obiettivo di un 'riuso sociale' di tali contesti storici in realtà non fu raggiunto a causa dei processi espulsivi della popolazione avvenuti per la terziarizzazione e l'aumento della rendita¹²⁷.

In un momento storico in cui risultava evidente che i centri storici dovessero essere preservati, non solo per quanto riguardava le loro caratteristiche storico-artistiche ma anche per l'ambito complessivo costituito dal loro patrimonio edilizio e architettonico, il dibattito in merito ai centri storici diventò quindi sempre più significativo. Non veniva infatti messa in discussione la loro conservazione e valorizzazione, ma si cercava di definire un nuovo modo di analizzare e trattare tali contesti, attribuendo un innovativo significato alle azioni del progetto, superando il mero aspetto economico finalizzato alla produzione di aree di 'centralità' impegnate nell'accumulazione e riproduzione del capitale e della rendita. In alternativa le strategie proposte dovevano focalizzarsi sull'inversione di tali approcci, eccessivamente volti all'aspetto economico e finanziario, a favore di interventi finalizzati al recupero dei "significati storico-identitari"¹²⁸. È in tale contesto di fertile dibattito che viene redatta nel 1990 una nuova "Carta di Gubbio"¹²⁹, in seguito al Congresso ANCSA svoltosi nell'ottobre dello stesso anno. Tale Carta¹³⁰ non è sostitutiva della precedente ma, al contrario, ne costituisce insieme un arricchimento ed aggiornamento¹³¹ nel quale vengono riprese e sistematizzate le posizioni emerse dal dibattito e dalle numerose sperimentazioni in atto. La Carta di Gubbio del 1990 profila una nuova più ampia attenzione all'intera struttura storica della città, al territorio, al paesaggio come insieme interconnesso di sistemi territoriali di valore storico-culturale¹³². La seconda Carta utilizzando il concetto di territorio storico ha di fatto aperto a nuove interpretazioni il tema della tutela e della salvaguardia del patrimonio storico all'interno della disciplina urbanistica, sancendo la dilatazione

127. Gabrielli, B. (1993), "Per un progetto e una strategia del riuso", in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

128. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

129. ANCSA, *Carta di Gubbio 1990*. La Carta costituisce il documento conclusivo del Convegno internazionale svolto dall'ANCSA a Gubbio nel 1990. Essa è stata redatta da un gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Bruno Gabrielli.

130. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

131. Gabrielli, B. (1993), "Relazione di apertura del IX Convegno-Congresso ANCSA, Gubbio 1990", in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

132. Macchi Cassia, C. (2009), "Per una nuova Carta di Gubbio", *Paper del Seminario dell'Associazione Nazionale Centri Storico Artistici (ANCSA)*, Firenze, 14 marzo 2009.

del senso e del campo di intervento della tutela da semplice azione conservativa, sempre meno legata alla difesa di valori esistenti, ad azione innovativa, sempre più fondata sulla pianificazione in quanto «luogo privilegiato di produzione dei nuovi valori della società contemporanea»¹³³.

1.1.2.4 La generazione della metropolizzazione

In Europa fra gli anni '90 e 2000, si è manifestato un nuovo modello di sviluppo della città e del territorio che ha configurato una crescita urbana del tutto diversa dal passato, assai più complessa e confusa dell'espansione urbana della seconda metà del secolo scorso, una crescita che tende a saldare aree urbane e metropolitane con i fenomeni di diffusione insediativa già presenti e oggi in ulteriore dilatazione¹³⁴. Tale condizione si traduce in una differente dimensione territoriale della città, legata ad una *nuova condizione urbana*¹³⁵ scaturita da fattori socio-economici strutturalmente diversi da quelli che avevano mosso i processi precedenti di urbanizzazione. La modifica di tali fattori socio-economici è quindi all'origine di nuove forme urbane e di una organizzazione funzionale caratterizzata da un innovato rapporto tra città e territorio, responsabile della maggiore complessità della città contemporanea europea e della conseguente difficoltà del suo governo. Il diffondersi di questo modello alla scala di area vasta, non cancella però i fenomeni propri della "generazione della trasformazione" nella città esistente, né quelli propri dell'espansione che continua a investire sempre nuovi suoli periferici ineditati¹³⁶, con edifici residenziali destinati agli acquirenti a reddito non elevato, o con attrezzature private o pubbliche che necessitano di spazi sempre maggiori (basti pensare alle multisale cinematografiche o ai centri commerciali).

Tale nuova fase della "quarta generazione dell'urbanistica contemporanea" viene denominata "generazione della metropolizzazione"¹³⁷, intendendo con tale termine «la tendenza all'integrazione di diversi aggregati urbani e anche dei territori ad urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione). Una integrazione *complessiva*, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla "vita quotidiana", alla cultura, ecc.»¹³⁸.

In Italia, più di quanto sia successo in altri Paesi, la *metropolizzazione* tende oggi a coinvolgere tutti gli insediamenti, i grandi, i medi e i piccoli centri, manifestandosi secondo due tipologie: la prima tipologia è definibile "centrale"¹³⁹ in quanto si espande a raggiera intorno ad un centro urbano principale di caratteristiche significative, che spesso coincide con un capoluogo di Regione o di Provincia, intorno al quale nascono una o più corone di centri minori; la seconda tipologia, formatasi più recentemente, è quella definita come "plurale"¹⁴⁰, cioè una forma di *metropolizzazione* che nasce senza un centro prevalente sugli altri, come insieme di poli, più o meno equivalenti per dimensione e valore. Tale *nuova condizione urbana* si è tradotta quindi in una tendenza alla diffusione e all'integrazione dei diversi aggregati urbani e dei rispettivi territori, un'integrazione ge-

133. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

134. Oliva, F. (2001), "Pianificazione sostenibile per le città contemporanee", in C. Mazzeri, a cura di, *Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente*, FrancoAngeli, Milano.

135. Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, A. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

136. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Laterza, Roma-Bari.

137. *Ibidem*.

138. Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, A. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna, p. 15.

139. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Laterza, Roma-Bari, p. 67.

140. *Ibidem*.

neralizzata che non interessa più solo i tradizionali contesti metropolitani ma anche un crescente numero di città di medie dimensioni così come i loro territori di gravitazione, che tendono a congiungersi fisicamente e funzionalmente in macro-sistemi insediativi¹⁴¹. Questo concetto di *metropolizzazione del territorio* risulta particolarmente significativo nel sottintendere le principali caratteristiche dei nuovi processi urbani e la conseguente dimensione territoriale della città contemporanea:

- la compresenza di diverse forme di urbanità che danno origine ad una *città plurale* caratterizzata dalle problematiche tra unità e molteplicità dei materiali urbani;
- l'allargamento dell'uso urbano del territorio¹⁴² con la conseguente deflagrazione delle interazioni tra trasformazioni insediative e componenti territoriali (infrastrutturali e ambientali);
- l'emergere di nuove modalità di relazione che si sovrappongono a quelle morfologiche e si ampliano fuori dai contesti locali e regionali.

In Italia, più che altrove in Europa, tale trasformazione territoriale, è stata inoltre accompagnata dalla trasformazione industriale caratterizzata dalla crisi delle grandi fabbriche¹⁴³, quasi del tutto scomparse nel nostro Paese¹⁴⁴, e dalla conseguente diffusione vertiginosa della media e piccola industria che si afferma quale unico sistema di produzione. Il processo di produzione delle merci, disarticolandosi per utilizzare al meglio le specializzazioni diffuse proprie del modello della piccola e media impresa, segue la logica del distretto industriale¹⁴⁵ al fine di sfruttare e consolidare la rete di relazioni sia con i co-produttori della merce sia con i fornitori di "servizi alle imprese": «il processo di integrazione produttiva che in ultima istanza è quello che determina le economie di scala nel nuovo contesto non avviene più concentrando la produzione ma controllando la "catena di produzione del valore aggiunto", utilizzando a questo scopo le risorse messe a disposizione dalle innovazioni delle telecomunicazioni e dei trasporti»¹⁴⁶.

Tali fenomeni si inseriscono però all'interno di un sistema economico mutato a seguito dei processi di globalizzazione, caratterizzati da un mercato unificato per la circolazione delle merci e dei capitali e da un mercato fortemente differenziato del lavoro (costo, salari, condizioni di lavoro, orari, ecc.) con vincoli soggettivi e politico-amministrativi alla circolazione della manodopera¹⁴⁷, che da un lato permettendo una potenziale connessione di ogni luogo del pianeta con qualsiasi altro in tempo reale, costituiscono un'opportunità per quelle economie che si collocano sulla frontiera più avanzata della ricerca e della tecnologia, ma dall'altro rappresentano un problema per le economie intermedie come quelle Italiana e dell'Europa meridionale e sicuramente un danno crescente per i Paesi più poveri poiché le piccole e medie imprese sono investite da logiche di concorrenza internazionale che danneggiano i contesti e le consuetudini locali.

141. Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riquilificazione e Recupero Insediativo.

142. Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano*, La nuova Italia scientifica, Roma.

143. Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, A. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

144. Campos Venuti, G. (2005), "Introduzione. Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione", in L. Ricci, *Difusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

145. Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, A. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

146. Ivi, p. 23.

147. Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, A. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

Bisogna inoltre sottolineare come la formazione della metropoli rappresenti «l'ultimo effetto della rendita urbana sullo sviluppo territoriale»¹⁴⁸, perché, almeno in Europa, i centri delle città, aumentando il valore immobiliare dei propri suoli, tendono a espellere e a decentrare le funzioni che producono meno rendita, cioè industrie e popolazione meno abbiente, trattenendo, invece, quelle con rendita urbana più elevata, cioè abitazioni di lusso e terziario direzionale. Come sostiene Campos Venuti, le funzioni ricche scacciano quelle povere e questo rappresenta la fondamentale patologia strutturale del processo di crescita prima urbano e poi metropolitano. Una patologia che, soprattutto in Italia, non è mai stata sanata e laddove sono state proposte delle 'cure', queste non sono mai state pienamente assunte dall'apparato politico-amministrativo del Paese.

Non trovando un'adeguata opposizione, la rendita fondiaria ha spinto il mercato immobiliare a localizzare attività e abitazioni nei territori più redditivi: durante la generazione dell'Espansione nelle prime periferie urbane; durante la generazione della Trasformazione nei grandi vuoti urbani; infine, nella generazione della Metropolizzazione, nell'intero territorio extraurbano lontano dai grandi centri abitati. A causa di questo insufficiente contrasto alla rendita fondiaria, la città contemporanea si presenta con alcune condizioni specifiche e contemporaneamente pone alcune questioni da trattare nelle politiche di governo del territorio. Innanzitutto risalta la condizione di insostenibilità del modello insediativo diffuso basato su tipologie edilizie a bassa densità che oltre ad essere particolarmente energivore risultano essere anche la principale causa del consumo di suolo e della frammentazione ecologica. Altra ricaduta negativa della proliferazione insediativa è rappresentata dalla necessità di duplicare i servizi pubblici nelle periferie metropolitane e fra questi il principale è, in ogni caso, quello dei trasporti collettivi, in Italia ovunque cronicamente carenti. Infatti, a connettere questo sistema abitativo e produttivo si sviluppa una rete di mobilità basata prevalentemente sul trasporto automobilistico privato, definita come 'l'anomalia genetica delle città italiane'¹⁴⁹, che aggrava la questione energetica e conseguentemente il tema dell'inquinamento ambientale, ma soprattutto aumenta l'insostenibilità degli spostamenti quotidiani sempre più afflitti dal traffico.

Questa nuova dimensione territoriale della città, con tutti i fenomeni ad essa connessa, ha quindi portato alla rielaborazione di più complessi obiettivi di pianificazione che determinano nuove esigenze conoscitive, valutative e progettuali. Le prospettive disciplinari che caratterizzano questo periodo sono infatti indirizzate ad individuare nuovi obiettivi complessi e conseguenti strumenti metodologici interscalari e integrati ad esito di nuovi riferimenti culturali e scientifici che in parte superino i paradigmi scientifici propri della tradizione moderna. Ripartendo dall'analisi del rapporto tra dimensione urbana e territoriale (con l'ambiente agricolo, con le infrastrutture, con le risorse naturali, con le permanenze storiche, con il contesto sociale ed economico) emergono le nuove esigenze e metodologie di pianificazione. Dopo il periodo di profonda crisi disciplinare e po-

148. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Laterza, Roma-Bari, p. 64.

149. *Ibidem*.

litica degli anni Ottanta, il Piano trova nuova legittimità e riferimenti per l'innovazione nella proposta di riforma urbanistica avanzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), finalizzata a risolvere questioni annose come quella del regime dei suoli, ma anche a prospettare nuovi contenuti disciplinari in rapporto alle problematiche della trasformazione urbana¹⁵⁰, a fronte della quale si riafferma con fermezza l'importanza delle "regole quale strumento essenziale di garanzia per la convivenza civile". L'inizio di questo lungo processo di aggiornamento teorico-disciplinare si identifica con il Congresso nazionale dell'INU del 1995, nel quale vengono definiti per la prima volta "i principi e le regole" della riforma che riguardano principalmente l'introduzione di nuovi contenuti disciplinari, l'innovazione degli strumenti della pianificazione e il superamento del meccanismo attuativo basato sull'esproprio.

Per quanto riguarda l'innovazione dei contenuti disciplinari, la riforma proposta dall'INU prevedeva la definizione di un nuovo modello di Piano finalizzato alla trasformazione e alla riqualificazione della città esistente anche attraverso un nuovo approccio nel rapporto tra pianificazione e ambiente garantendo una maggiore sostenibilità ambientale. Tali obiettivi dovevano essere perseguiti, a partire dalla consapevolezza dell'impraticabilità della Legge n. 1150 del 1942 in merito al «piano della grande espansione urbana, insieme piano generale e piano attuativo, che unisce l'indeterminatezza temporale al grande dettaglio progettuale, imponendo vincoli e garantendo diritti in modo arbitrario e ineguale, per ogni singola parte di territorio comunale»¹⁵¹, mediante una nuova forma di piano proposta dalla riforma dell'INU che individuava tre diversi strumenti complementari: il *Piano strutturale* (non prescrittivo e programmatico), il *Piano operativo* (prescrittivo a durata quinquennale) e il *Regolamento urbanistico edilizio* (prescrittivo a tempo indeterminato). Il *Piano strutturale* rappresenta uno scenario a grandi linee, di medio periodo (dieci o quindici anni) e non conformativo, in quanto non fornisce indicazioni vincolanti per le proprietà immobiliari coinvolte, ma definisce le invarianti strutturali che costituiscono l'ossatura urbana e territoriale delle città contemporanee e le regole della perequazione da applicare a tutte le aree di trasformazione, a partire dallo stato di fatto e di diritto che le caratterizza. Il *Piano operativo* è, invece, uno strumento esecutivo della durata di cinque anni e per questo legato al mandato politico-istituzionale del sindaco; ha carattere prescrittivo e conformativo delle proprietà e rappresenta il momento di definizione del regime giuridico dei suoli. Esso non interessa l'intero territorio comunale, bensì seleziona solo le parti da trasformare già individuate nel *Piano strutturale*, per le quali l'Amministrazione e gli operatori privati si impegnano a stanziare le risorse e a garantire la realizzazione degli interventi entro il quinquennio, sia con intervento diretto che attraverso strumenti attuativi. Il quadro degli strumenti si completa con il *Regolamento urbanistico edilizio*, lo strumento di manutenzione e gestione della città esistente, prescrittivo e valido a tempo indeterminato. Il terzo tema della proposta dell'INU riguardava i nuovi meccanismi attuativi per

150. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

151. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 111.

la pianificazione in quanto, se nella concezione attuativa originale della Legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, lo strumento fondamentale che doveva garantire l'operatività del Piano era l'esproprio, al contrario l'INU pose l'accento sull'introduzione di nuovi meccanismi attuativi in grado di garantire gli interessi collettivi mediante il ricorso alla perequazione¹⁵² come modalità ordinaria di attuazione e alla compensazione come strumento fondamentale per la gestione.

La proposta di riforma urbanistica dell'INU del 1995 venne tralasciata in diversi Disegni di legge presentati nel corso di molteplici legislature, senza tuttavia trasformarsi in Legge. Nonostante questo fallimento, anche in assenza di una legge-quadro nazionale, i principi e le regole della riforma sono stati ripresi da alcune leggi regionali riformiste¹⁵³, chiamate "leggi di seconda o di terza generazione", inserendo all'interno del corpus normativo i nuovi contenuti disciplinari, i nuovi strumenti e i nuovi meccanismi attuativi¹⁵⁴ per la trasformazione della città esistente. Tale processo di modifica legislativa fu possibile ad esito della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la Legge n. 3 del 2001¹⁵⁵, che ricomprende l'urbanistica (insieme a tutte le discipline che incidono sugli usi del territorio) all'interno del Governo del territorio, il quale viene considerato materia concorrente tra Stato e Regioni. Questa riforma impone allo Stato di formulare, non più una nuova legge nazionale di tipo regolativo in sostituzione della Legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, ma una "legge di principi" fondamentali che ne garantisca l'esercizio unitario¹⁵⁶, assegnando alle Regioni "un ruolo di totale responsabilità nella definizione delle regole, delle procedure e degli strumenti"¹⁵⁷, motivo per cui esse hanno provveduto a legiferare dando il via a quello che, come descritto, è stato definito un percorso di *riforma dal basso*.

Queste leggi regionali recepiscono molti contenuti innovativi, alcuni in modo già esplicito, altri talvolta in modo parziale e incompleto (come i principi di sussidiarietà, cooperazione e partecipazione, unità della pianificazione, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa, ed anche la definizione della forma strutturale e operativa del piano urbanistico, la possibilità di ricorrere al meccanismo perequativo-compensativo), mentre altri contenuti appaiono carenti o del tutto mancanti e da integrare (come i principi di sostenibilità ambientale, di equità, legalità della pianificazione, non edificabilità del territorio non urbanizzato, la natura pubblica della funzione di governo del territorio, il ruolo degli enti sovraordinati nella definizione dei livelli di pianificazione, un riferimento minimo unitario per le dotazioni territoriali, la decadenza quinquennale delle previsioni pubbliche e private del Piano operativo, la disciplina e la regolamentazione degli insediamenti esistenti attraverso il Regolamento urbanistico edilizio)¹⁵⁸. Nonostante la mancanza di unitarietà nell'adozione di tale proposta di riforma, sono molteplici i casi basati su tale nuova forma di Piano, sia che facciano riferimento a Regioni dotate di leggi riformiste o che si costituiscano quali esempi virtuosi di pianificazione, tra i quali

152. La perequazione viene intesa come l'attribuzione di un equilibrato indice territoriale di edificabilità alle sole aree di trasformazione, con la contestuale cessione gratuita delle aree pubbliche necessarie a garantire la sostenibilità e la rigenerazione ambientale, a compensazione dei diritti edificatori concessi, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano e non solo dei singoli insediamenti.

153. Si fa principalmente riferimento alla Legge Toscana, elaborata già nel 1995 (Legge n. 5/1995, sostituita dalla Legge n. 1/2005) e, in particolare, alla Legge Emilia Romagna (Legge n. 20/2000).

154. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

155. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

156. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 97.

157. Oliva, F. (2005), "Un'occasione da non mancare (a proposito della legge per il governo del territorio)", in P. Mantini, a cura di, *I principi del governo del territorio. La Riforma in Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano.

158. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 98.

possiamo annoverare il Piano Strutturale Comunale di Bologna¹⁵⁹, il Piano di Governo del Territorio di Bergamo¹⁶⁰ e il Piano Regolatore Generale di Roma¹⁶¹.

Il Piano Strutturale Comunale di Bologna approvato nel 2008, anticipando il ruolo della Città quale capitale del sistema urbano regionale, è ritenuto uno degli esempi più avanzati di applicazione della riforma urbanistica proposta dall'INU, che ha avuto un ruolo decisivo nella definizione della Legge regionale n. 20/2000¹⁶², considerata come il prodotto meglio riuscito delle sue indicazioni originarie e di cui ha seguito la sperimentazione¹⁶³. La Regione Emilia-Romagna si è dotata, infatti, di una Legge regionale riformista attribuendo ai Comuni la responsabilità di definire una pianificazione urbanistica che segua i principi di sostenibilità ed economicità, delineando una nuova fase di pianificazione per la città di Bologna¹⁶⁴, con un approccio che risultava fortemente innovativo nel metodo e nei contenuti. L'insieme dei tre strumenti comunali, Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo Comunale (POC), Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), introdotti dalla Legge regionale n. 20/2000, costituiva un sistema integrato di strategie, regole e progetti per il governo del territorio. Il carattere strategico, non prescrittivo (se non per quanto riguarda il recepimento di vincoli di legge o sovraordinati) del PSC era completato dai contenuti del POC (che contiene prescrizioni ed indirizzi per la formazione dei Piani urbanistici attuativi e genererà diritti e doveri temporanei per gli attori delle trasformazioni nel territorio da strutturare) e dai contenuti prescrittivi del RUE (strumento di governo delle operazioni diffuse nel territorio strutturato e in quello rurale).

Il PSC affidava a un diffuso e articolato programma di riqualificazione urbana il consolidamento e l'ampliamento dei luoghi di eccellenza, per estenderne l'attrattività all'intero territorio comunale. Il programma urbano era strutturato in specifiche strategie di riqualificazione – le *Sette città* – e in *Situazioni* a scala di rione per ognuna delle quali erano individuati azioni e obiettivi finalizzati al miglioramento della qualità urbana¹⁶⁵. Le *Sette Città*¹⁶⁶ sono figure territoriali strategiche che a partire dal riconoscimento della completezza e qualità, presente o potenziale, di alcune aree del territorio bolognese intendevano definire strategie che aspirassero a sostenere il ruolo di Bologna come nodo nazionale e internazionale e che orientassero azioni diversamente declinate nello spazio e nel tempo coinvolgendo attori differenti¹⁶⁷. Esse rappresentavano quindi il progetto generale che legava e animava le singole scelte del PSC ed erano articolate e distinguibili per storie, caratteri esistenti e strategie future. In queste differenze si riconosceva la ricchezza della città contemporanea e nella loro progettazione si misurava l'utilità di un Piano strutturale che non coinvolgesse in maniera uniforme il territorio, ma concentrasse e diversificasse gli interventi¹⁶⁸.

Se le 7 *Città* consentivano di leggere le scelte operate dal Piano strutturale su alcune parti del territorio giudicate strategiche, nei *Sistemi*, nelle *Situazioni* e negli *Ambiti*, invece, si trovavano indicati

159. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. I piani e gli approcci*.

160. *Ibidem*.

161. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. I piani e gli approcci*.

162. Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*.

163. Piccinini, M., *Considerazioni dell'INU Emilia Romagna sul Progetto di Legge Regionale "Governo e riqualificazione solidale del territorio"*, Documento INU, Bologna, 13 dicembre 2006.

164. Merola, V. (2008), "Una città da curare, come un giardino", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

165. Ginocchini, G., Manaresi, C. (2008), a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

166. Città della Ferrovia, Città della Tangenziale, Città della Collina, Città del Reno, Città del Savena, Città della Via Emilia Ponente, Città della Via Emilia Levante.

167. Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

168. Comune di Bologna (2008), *Relazione e Quadro normativo del Piano Strutturale Comunale*.

i modi nei quali il PSC intendeva guidare gli interventi e le politiche che investivano il territorio per intero, perseguendo l'obiettivo di diffondere la qualità in considerazione delle diverse condizioni di partenza:

- La progettazione di tre *Sistemi* ecologico-ambientale, degli spazi e dei servizi collettivi e della mobilità volta a garantire dotazioni e prestazioni ritenute irrinunciabili per l'abitabilità costituendo gli elementi strutturali del PSC. Per ognuno dei tre *Sistemi* venivano definiti specifici obiettivi che da un lato si confrontavano con gli indirizzi della pianificazione sovraordinata e dall'altro creavano le premesse per gli interventi previsti dal Regolamento urbanistico edilizio;
- Le 37 *Situazioni*, 22 delle quali densamente abitate, si riferivano ad ampie porzioni di territorio giudicate solidali dal punto di vista morfologico e/o funzionale, paesaggistico e/o ambientale. In questo caso il PSC ha cercato una forma per tradurre in linguaggio urbanistico le indicazioni emerse nel percorso articolato di analisi, ascolto e confronto che ha portato tecnici, cittadini e istituzioni di quartiere a mettere insieme la loro esperienza per decidere la rilevanza dei problemi e delineare soluzioni possibili nelle "micro-città"¹⁶⁹;
- Gli *Ambiti*, appartenenti al Territorio da strutturare, al Territorio strutturato, al Territorio rurale, traducevano il progetto del Piano strutturale nella forma prevista dalla Legge regionale n. 20/2000 per dettare le regole, definendo per ogni parte del territorio le caratteristiche urbanistiche e funzionali, gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali.

Per quanto riguarda invece i nuovi meccanismi attuativi previsti dal piano riformista, a Bologna la perequazione si specificava, da una parte, quando riguardava i nuovi interventi insediativi, nell'acquisizione di un patrimonio fondiario su cui promuovere la realizzazione dei più significativi progetti di ristrutturazione ambientale e programmi di *housing sociale*¹⁷⁰, dall'altra, quando riguardava interventi di riqualificazione concentrata o diffusa, nel regolare sotto il profilo economico il co-finanziamento dei privati alla città pubblica (attrezzature collettive e dotazioni infrastrutturali). Altra esperienza che si inserisce nel quadro dei piani riformisti è quella del Piano del Governo del Territorio di Bergamo (PGT) anch'esso esito di un processo di riforma del sistema legislativo regionale avvenuto con la Legge regionale n. 12/2005¹⁷¹ che sostituisce al tradizionale Piano Regolatore il Piano di Governo del Territorio. Il PGT, approvato nel 2010, seppur sia un piano ancora stretto nei confini comunali, grazie alla sua forma tripartita riesce a garantire contemporaneamente una prospettiva strategico-strutturale rappresentata dal Documento di piano, che definisce le strategie, e una più direttamente operativa, rappresentata dal Piano dei servizi e dal Piano delle regole che hanno invece carattere prescrittivo.

169. Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

170. Micelli, E. (2008), "La perequazione nel nuovo Psc di Bologna", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

171. Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*.

Il Documento di piano (Ddp), componente strutturale programmatica conformativa del territorio ma non delle proprietà, mira a definire la strategia urbanistica complessiva e, in un'ottica processuale e flessibile, prevede che i progetti di trasformazione e i nuovi interventi con esso coerenti e/o compatibili, siano attuati mediante piani attuativi o strumenti urbanistici innovativi, rappresentati dai programmi complessi. Tale inquadramento richiede di lavorare a diverse scale «da quella territoriale, in cui il capoluogo assume i connotati di riferimento territoriale, a quella di quartiere, attraverso gli Ambiti strategici»¹⁷². Il Ddp vuole dare risposta a molteplici obiettivi strategici che richiamano i principi sui quali si fonda la riforma dell'INU: fornire efficaci strumenti di riqualificazione urbana, favorendo interventi diffusi indirizzati al recupero e alla trasformazione dell'esistente; contenere il consumo di suolo, favorendo trasformazioni e un nuovo sviluppo urbano in una logica di recupero della permeabilità; promuovere gli interventi sull'ambiente finalizzati alla salvaguardia delle zone di valore ambientale e naturalistico presenti nel territorio e alla valorizzazione delle aree urbane dotate di caratteristiche ambientali di pregio o rilevanti dal punto di vista ecologico attraverso la costruzione di un "progetto ecologico-ambientale" e di una "Cintura verde"¹⁷³ che ne favorisca la connessione e la fruibilità¹⁷⁴ oltre a rappresentare un limite fisico all'espansione. Anche in questo caso il PGT adotta un'impostazione sistemica nella quale i Sistemi ambientale e infrastrutturale rappresentano gli *elementi strutturali*, di lunga durata, le due componenti reticolari che condizionano tutte le altre trasformazioni e consentono uno sviluppo in termini di qualità urbanistica e di sostenibilità ambientale, costituendosi come l'ossatura portante su cui il PGT realizza il nuovo assetto urbano, mentre il Sistema insediativo è quello relativo alla costruzione della qualità urbana, prevalentemente attraverso un approccio morfo-tipologico esteso a tutti i tessuti e agli spazi aperti¹⁷⁵. Inoltre nel PGT per perseguire gli obiettivi precedentemente definiti vengono individuati:

- undici *Ambiti strategici (As)*, attraverso i quali si è costituito un quadro di riferimento degli interventi, definendo una complessiva strategia di pianificazione volta al riequilibrio delle funzioni urbane e alla valorizzazione delle potenzialità di ciascuna area. Gli As riguardano in prevalenza parti di città storica e consolidata con caratteristiche differenti per localizzazione, funzioni insediate, offerta di servizi e stato di conservazione degli edifici e degli spazi pubblici, per le quali sono individuate specifiche azioni da attuare attraverso piani, programmi e progetti di iniziativa pubblica e/o privata (programmi complessi, piani attuativi) orientati alla riqualificazione fisica, al miglioramento della qualità urbana degli spazi, al riequilibrio tra i benefici privati e pubblici nell'azione trasformativa della città¹⁷⁶;
- *Ambiti di trasformazione (At)*, all'interno dei quali si realizza l'intera «complessità delle relazioni sinergiche tra gli elementi urbani»¹⁷⁷ dei Sistemi infrastrutturale, ambientale e insediativo. Si tratta di parti di città obsolete, scarsamente funzionali o

172. Gabrielli, B., Cavagnis, G. (2010), a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010, p. 21.

173. La "Cintura Verde" rappresenta un vero e proprio progetto ambientale che integra, collega, ricuce i vuoti urbani, al fine di ottenere risultati altamente qualitativi e misurabili a favore dell'innalzamento della qualità del vivere. I capisaldi del progetto sono costituiti dalle Stanze verdi, ossia tre grandi parchi, con differenti caratteristiche ambientali e fruibili: il Parco della Trucca, a vocazione naturalistica; il Parco della Martinella, a vocazione ecologica; il Parco urbano Porta sud, caratterizzato da spazi verdi fruibili e attrezzati in relazione con lo spazio edificato e con le attrezzature di servizi (campus scolastico).

174. Comune di Bergamo (2010), *Relazione Pgt*.

175. Gabrielli, B., Cavagnis, G. (2010), a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010.

176. Comune di Bergamo (2010), *Relazione Pgt*.

177. Gabrielli, B., Cavagnis, G. (2010), a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010, p. 24.

degradate per le quali il Ddp prevede radicali cambiamenti, sia nelle forme fisiche, sia per gli usi. La finalità principale assegnata alla loro trasformazione è quella di restituire nuovi connotati in grado di generare luoghi vitali e vivibili. I contenuti degli At sono sistematizzati in specifiche Schede progetto che non hanno carattere conformativo, ma che ne declinano gli obiettivi e gli elementi costituenti. Ogni Scheda è corredata dallo schema insediativo che, per macro-aree, orienta il disegno di suolo supportato da criteri insediativi, da una tabella delle funzioni previste, in cui si esplicitano le destinazioni d'uso ammesse e la quota percentuale di ognuna e da una tabella delle prestazioni pubbliche attese in cui vengono descritte le prestazioni che ogni At dovrà fornire per poter procedere con il piano attuativo.

Il Ddp è inoltre corredata da altri due strumenti che garantiscono da un lato la costruzione della città pubblica, il Piano dei servizi, e dall'altro definiscono la componente regolativa del PGT, il Piano delle regole. In particolar modo il Piano dei servizi (Ps) è uno strumento, ai sensi della Legge regionale n. 12/2005, di programmazione dell'offerta di servizi e gli obiettivi individuati per la sua redazione da parte delle Amministrazioni hanno valenza sovra settoriale¹⁷⁸. La legge introduce nel Ps il tema della qualità con l'accezione di "prestazione", superando la prassi tradizionale della mera dotazione quantitativa delle aree pubbliche, con una particolare attenzione all'innovazione delle tipologie di servizi, alla luce dei nuovi stili di vita e modi d'uso urbani, e alla definizione della qualità del servizio in relazione all'accessibilità e alla fruibilità. In questo modo il Ps diviene il «principale strumento di governo del funzionamento complessivo della città, il cuore della sua pianificazione, l'elemento di coerenza rispetto a tutti gli altri interventi urbani»¹⁷⁹. Infine il Piano delle regole (Pr), la componente regolativa del PGT, è volto alla flessibilità attuativa e all'efficacia del processo di pianificazione, e si ispira a principi di sussidiarietà, equità, sostenibilità e qualità urbana. Il Pr supera l'articolazione esclusivamente tipo-morfologica dei piani precedenti e definisce invece una progressiva ripartizione della struttura territoriale in sotto-sistemi, chiamati *Ambiti*, a loro volta suddivisi in *Componenti*, articolate in *Elementi territoriali minimi*, che costituiscono i riferimenti primari per la redazione della normativa. Da ciò consegue una lettura del territorio comunale in *tessuti*, parti di città in cui i caratteri omogenei prevalgono sulle differenze, comunque esistenti, e in cui gli elementi edilizi e urbani sono riconducibili a tipologie costantemente ripetute, un'articolazione finalizzata a sottolineare le specifiche differenziazioni, da cui discendono modalità di intervento differenziate (in termini di tutela, limiti, condizioni, parametri, ecc.). In questo modo viene garantito il governo delle trasformazioni diffuse, supportato da norme applicate non a singoli elementi, ma ad ambiti omogenei, «selezionando i luoghi e individuando i termini delle trasformazioni o ristrutturazioni, connotando e differenziando le diverse parti di città»¹⁸⁰.

Ultima esperienza da annoverare per quanto riguarda i nuovi modelli di Piano della fase della metropolizzazione è quella del Piano

178. Zambianchi, M. (2010), "Il progetto della nuova città pubblica: dai bisogni alle azioni", in B. Gabrielli, G. Cavagnis, a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010, p. 59.

179. *Ibidem*.

180. Pergami, S. (2010), "Elementi di innovazione nel piano delle regole del Pgt di Bergamo", in B. Gabrielli, G. Cavagnis, a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010, p. 48.

Regolatore Generale di Roma approvato nel 2008, che si configura come una tappa importante del processo di riforma in atto dalla fine degli anni Novanta in Italia, anche se inserito in un contesto normativo regionale non riformato. L'elaborazione del Piano è stata contestuale allo stesso processo di riforma¹⁸¹ nel quale sono stati definiti "i principi e le regole" del piano urbanistico riformato: «la rottura dell'isolamento del piano comunale, la separazione tra componenti strutturali e componenti operative; l'aggiornamento dei contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale, la mobilità collettiva e la riqualificazione urbana; i nuovi meccanismi attuativi incentrati sulla perequazione»¹⁸². Tutte questioni fortemente integrate e compresenti nel modello di Piano che si è andato configurando nell'esperienza di Roma, al punto che essa è stata definita come il "laboratorio per la riforma urbanistica"¹⁸³, determinando "un modello di transizione", ossia «intermedio rispetto a quello della riforma e a quello della tradizione»¹⁸⁴, in quanto ha dovuto mantenere, in assenza di una nuova legge urbanistica di principi nazionale, la conformità con l'attuale ordinamento nazionale e con quello della Regione Lazio sprovvista di una innovata legge regionale.

Il Piano che la città di Roma ha adottato nel marzo 2003, dopo 40 anni di vigenza del Prg del 1962, controdedotto nel 2006 e approvato nel 2008, è un Piano che assume come prioritarie le strategie di organizzazione dell'assetto fisico e funzionale della città, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e di modernizzazione urbana e la definizione di nuove regole e procedure per la riqualificazione¹⁸⁵. A partire dal 1995 con il Poster plan, lo schema strutturale che prefigurava il quadro delle coerenze del Piano Regolatore Generale del 2008, e successivamente nel 1997 con la Variante generale denominata "Piano delle Certezze", che articolava il territorio comunale in tre grandi ambiti di riferimento ai fini della gestione dei processi di trasformazione – l'ambito del territorio extraurbano, l'ambito della città consolidata e l'ambito della città da completare e trasformare – pianificando i primi due e rinviando il terzo ad una fase successiva di pianificazione, il *planning by doing*¹⁸⁶ ha permesso di definire il grado generale di riferimento del nuovo Piano e ne ha anticipato l'attuazione. Un Piano innovatore nell'approccio che, come progetto di conoscenza, assume un'analisi del territorio di tipo sistemico, definendo nuovi strumenti, nuove procedure, nuovi meccanismi attuativi, perseguendo gli obiettivi della riqualificazione e valorizzazione del territorio secondo i principi di sostenibilità ambientale e della perequazione urbanistica e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, nel quadro della legislazione esistente¹⁸⁷.

La compresenza di caratteri strutturali, operativi e regolativi all'interno di un unico strumento ha portato a definire una riorganizzazione del territorio basata su due livelli:

- il primo, a grande scala e a livello urbano/metropolitano, finalizzato alla costruzione dell'assetto urbano, che trova fon-

181. L'atto di pianificazione che ha dato l'avvio alla formulazione del NPRG è il Poster Plan del 1995 il quale sintetizzava il quadro degli atti di indirizzo programmatici strategici, lo schema strutturale delle coerenze dello strumento che si andava elaborando, attraverso l'individuazione delle tre componenti che avrebbero costituito le scelte strutturali del NPRG, il Sistema ambientale, il Sistema delle infrastrutture per la mobilità su ferro e su gomma, il Sistema insediativo, con particolare riferimento alle politiche di modernizzazione, riorganizzazione e riqualificazione della città esistente.

182. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma, p. 40.

183. Campos Venuti, G. (1997), *Roma, laboratorio per la riforma urbanistica, Comune di Roma*, Dipartimento Politiche del territorio, Ufficio Nuovo Piano regolatore.

184. Oliva, F. (2001), "Struttura, regole, flessibilità", *Urbanistica* n. 116, p. 88.

185. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

186. Oliva, F. (2001), "Struttura, regole, flessibilità", *Urbanistica* n. 116.

187. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

damento nelle tre componenti strutturali del Sistema storico-ambientale, del Sistema delle infrastrutture per la mobilità e del Sistema delle 18 centralità di livello urbano e metropolitano;

- il secondo, alla piccola scala e a livello locale, finalizzato alla riqualificazione diffusa, incentrato su un'articolazione territoriale del Sistema insediativo in città contigue¹⁸⁸, articolate ulteriormente in *tessuti e ambiti*¹⁸⁹.

Tale doppio livello di riorganizzazione morfologico-funzionale, socio-economica e gestionale, è divenuta la modalità mediante la quale attuare e gestire la strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano mediante un approccio interscalare e integrato. Il PRG ha prefigurato infatti un «nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti»¹⁹⁰, che si basa su tre *componenti strutturali* che costituiscono l'ossatura portante della strategia del Piano: il Sistema ambientale e della Rete ecologica, che disegnando il telaio verde principale del territorio, dai grandi spazi extraurbani fino al verde urbano dei tessuti storici, costituisce il *limite*¹⁹¹ allo sviluppo insediativo; il Sistema delle infrastrutture per la mobilità, prevedendo la definizione strutturale e funzionale delle reti e delle componenti del trasporto pubblico su ferro per far fronte all'anomalia genetica¹⁹² delle città italiane (sintetizzato nello slogan "la cura del ferro"¹⁹³), si è costituito come la *condizione*¹⁹⁴ per le trasformazioni urbane; il Sistema delle 18 Centralità urbane e metropolitane, spazi altamente qualificati per attività con forti contenuti innovativi, ubicate in corrispondenza dei nodi di massima accessibilità del sistema della mobilità, ha rappresentato il *modello*¹⁹⁵ della trasformazione urbana e metropolitana del territorio.

Risulta dunque evidente, a partire dall'analisi dei casi sopradescritti, come il nuovo modello di Piano basato sulla riforma dell'INU proponga non solo un cambiamento degli strumenti operativi per garantire la concreta attuazione delle strategie del Piano, ma sottolinei anche un radicale cambiamento di approccio nei confronti della cosiddetta 'città esistente' con specifico riferimento alla città storica.

Il progetto sulle aree centrali della città viene infatti sottratto alla sua fisionomia di tema specialistico, oggetto di una disciplina normativa dedicata, ed inserito in un insieme integrato e multi-obiettivo di progetti di trasformazione urbana, che comprendano diverse politiche di settore (infrastrutture, ambiente, tutela, sicurezza, disagio sociale, sviluppo economico e produttivo), da gestire e coordinare entro una cornice strategica orientata a favorire meccanismi estesi di rilancio e sviluppo territoriale¹⁹⁶. I piani riformisti, in coerenza con le istanze scaturite a fronte degli ultimi cinquanta anni di politiche di recupero e con il consolidarsi della convinzione che "la memoria densa e stratificata, viva e attiva rappresentata dal centro storico non possa più essere circoscritta entro il perimetro fisico del confine murario delle città di antico impianto"¹⁹⁷, declinano an-

188. Le città contigue individuate dal NPRG di Roma sono la Città storica, la Città consolidata, la Città da ristrutturare e la Città della trasformazione.

189. L'articolazione delle componenti in *tessuti e ambiti* trova corrispondenza in una specifica attribuzione normativa relativa alle modalità di attuazione del NPRG: i tessuti si attuano per intervento diretto e gli ambiti per intervento indiretto.

190. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma, p. 46.

191. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

192. Campos Venuti, G. (2001), "Il Sistema della mobilità", *Urbanistica* n. 116, p. 166.

193. Campos Venuti, G. (2001), "Il Sistema della mobilità", *Urbanistica* n. 116.

194. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

195. *Ibidem*.

196. Gullì, L., Talò, F. (2012), "Cinquant'anni di esperienze nella gestione dei centri storici in un caso esemplare", *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, Vol. 5, Eum edizioni, Università di Macerata.

197. Comune di Roma (2003), *Relazione del NPRG*.

che operativamente i principi e le regole di una nuova concezione di storia. Acquisendo i principi della Carta di Gubbio del 1990, con l'introduzione della nozione di territorio storico, e quelli della Convenzione Europea sul Paesaggio del 2000¹⁹⁸, che, coerentemente con l'evoluzione del concetto di patrimonio, ha incluso in questo insieme anche gli spazi aperti, agricoli, rurali e naturali oltre che i paesaggi ordinari, definendo per la prima volta in maniera univoca e condivisa il concetto di paesaggio (poi recepito dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004¹⁹⁹), la nuova concezione di città storica comporta l'abbandono di un approccio meramente conservativo nei confronti del patrimonio artistico, culturale e ambientale, nella direzione di una trasformazione consapevole, volta al recupero, alla valorizzazione e alla fruizioni di tali beni storici. La Convenzione europea sul Paesaggio, nel definirne il carattere dinamico, in quanto prodotto evolutivo di processi sociali, economici e produttivi delle comunità, oltre che naturali, rimarca l'esigenza di una lettura sinottica e olistica, nella convinzione che esso costituisca un *unicum*, i cui elementi vadano considerati insieme e contemporaneamente²⁰⁰. Un'esigenza fatta propria anche dalla definizione di Paesaggio Storico Urbano dell'UNESCO, introdotta nel *Memorandum di Vienna* del 2005, alla cui origine vi è l'adozione di una nuova categoria di patrimonio, il paesaggio culturale, "rappresentazione dell'opera combinata della natura e dell'uomo, dimostrazione dell'evoluzione della società umana e dell'insediamento nel tempo, sotto l'influenza dei vincoli fisici e/o delle opportunità rappresentate dal loro ambiente naturale, e di una successione di forze sociali, economiche e culturali, sia esterne che interne"²⁰¹.

Più recentemente, i riferimenti europei al Patrimonio culturale, seguiti alla *Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore del Patrimonio Culturale per la Società* del 2005²⁰² (nota come Convenzione di Faro), hanno evidenziato i benefici sociali ed economici della sua conservazione, per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, individuando "the common European heritage as covering all forms of cultural heritage put into the context of a shared source of remembrance, understanding and identity"²⁰³, concetto ulteriormente confermato dalla *Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano* del 2011²⁰⁴, nella quale si riconosce non solo il valore dei beni materiali ma anche quello dei "beni immateriali" garantendo una fortissima accentuazione della "contemporaneità"²⁰⁵.

Dunque il passaggio dal concetto di 'centro storico' a quello di 'città storica' ed infine a quello di 'territorio storico' implica il superamento di una nozione classica di città, di un approccio storico riduttivamente concentrato sulla dimensione urbana, e persegue un'estensione globale del principio di conservazione quale luogo dell'innovazione²⁰⁶, attraverso l'accreditamento di ogni parte del territorio e di ogni periodo storico, fino al moderno e al contemporaneo, comunque connesso al significato di memoria nell'immaginario collettivo. Tale tendenza affronta quindi le problematiche relative alla città storica con una specifica attenzione nei confronti degli aspetti culturali e delle modalità di integrazione con i carat-

198. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

199. *Ibidem*.

200. Poli, I. (2018), "Città contemporanea e strategie di rigenerazione: storia, identità e memoria", in F. D Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio, Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma.

201. Van Oers, R. (2012), "Il Piano di azione per la messa in atto della Raccomandazione UNESCO Paesaggio Urbano Storico", *Convegno internazionale di studi "Il paesaggio urbano storico: le strategie e le azioni della nuova raccomandazione UNESCO"*, 19-20 aprile 2012, Facoltà di Architettura (Piazza Borghese), Roma.

202. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

203. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621876/EPRS_BRI\(2018\)621876_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621876/EPRS_BRI(2018)621876_EN.pdf)

204. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

205. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

206. Ricci, L. (2016), "Il PRG '08 e il ruolo della storia", *AR Architetti Roma* n. 116.

teri naturalistico-ambientali, nella riconsiderazione delle questioni connesse ai progetti di rigenerazione urbana della città contemporanea, rispondendo a due esigenze fondamentali: quella di descrizione interpretativa delle differenti componenti del 'palinsesto' territoriale nelle loro specificità, nella consapevolezza che la conoscenza del passato costituisca un elemento irrinunciabile; e quella della riaffermazione di un ruolo centrale della dimensione progettuale della tutela e della valorizzazione della città storica, che punti ad individuare le linee strategiche per il suo sviluppo futuro²⁰⁷.

Ulteriore esempio di tale nuovo approccio alla pianificazione della città storica è sicuramente il Piano Regolatore Generale di Ivrea, il cui iter iniziò nel 1999 quando l'amministrazione comunale decise di dare avvio alla revisione del PRG di Ivrea con un approccio fortemente innovativo nel metodo e nei contenuti. Il vecchio PRG era ormai stato attuato, aveva esaurito le sue capacità di governare i processi di trasformazione della città e necessitava di un ripensamento generale e di regole nuove e aggiornate. Il nuovo processo di Piano prese rapidamente avvio prima con la Delibera Programmatica nel 2000, poi con il Progetto preliminare nel 2002 ed infine con il Progetto definitivo nel 2004, definendo in alternativa al disegno di carattere regolativo basato sostanzialmente sull'azzoneamento funzionale, un'ossatura sulla quale mettere in relazione le componenti costitutive, urbane e territoriali del progetto che diviene il carattere strutturale del nuovo Piano. Il cambiamento di rotta che il Piano di Ivrea delinea è basato sull'abbandono di ogni idea d'espansione per adottare la scelta strategica della riqualificazione urbana dei tessuti della città esistente. A confermare l'abbandono della disciplina espansionistico-razionalista vi è l'approccio urbanistico del Piano alla città esistente nella quale si supera la zonizzazione funzionale e l'analisi dei tipi edilizi ponendo in primo piano la tipologia urbanistica e la struttura dello spazio urbano, garantendo una gestione integrata di tutta la città con ampi margini di flessibilità assicurati da regole semplici e precise²⁰⁸. Tuttavia ancora più significativo per il tema della riqualificazione urbana è sicuramente il nuovo approccio ai valori storici: la pianificazione volta alla tutela e alla salvaguardia dei beni storico-artistico-culturali non si limita al centro storico, ma viene estesa ai tessuti dell'intera città formatasi con i piani ottocenteschi di espansione e anche a quelli della città moderna del Novecento, che a Ivrea è rappresentata dalla città olivettiana. Quest'ultima, espressione di una visione industriale illuminata volta all'innovazione sociale, risulta integrata all'interno della città storica, in un rapporto continuo con le parti di più antico impianto, tanto da aver richiesto la definizione, oltremodo ed evocativa, di Città storica moderna, in aggiunta alla Città storica antica, che ha sancito l'organicità e la storicità dei tessuti e dei capisaldi della città olivettiana²⁰⁹. La metodologia di attenzione e valorizzazione già adottata per la Città storica antica, viene quindi applicata anche a tutta la Città storica moderna con l'esplicito obiettivo di non manometterla e di stimolare un processo vitale di adeguamento nel rispetto dei valori morfologici e funzionali. Pertanto la pianificazione di tali con-

207. Ricci, L. (2016), "Il PRG '08 e il ruolo della storia", *AR Architetti Roma* n. 116.

208. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.

209. Galuzzi, P. (2005), *Governare la transizione. Il nuovo piano di Ivrea*, *Urbanistica* n. 127.

testi, non viene più affrontata con interventi puntuali privi di una strategia generale di piano, bensì fa riferimento a strumenti e procedure innovative quali il Programma integrato o il Progetto urbano che convergono su un obiettivo generalizzato di qualità morfologico-funzionale, ambientale e socio-economica.

Tra le sperimentazioni di tali nuovi strumenti rientrano le iniziative della Comunità Europea rappresentate dai Programmi URBAN I²¹⁰ e URBAN II²¹¹ che a partire dagli anni Novanta sono stati finalizzati alla rivitalizzazione economica e sociale delle città in crisi per promuoverne uno sviluppo sostenibile. L'indirizzo che i Programmi URBAN suggeriscono è quello di adottare azioni integrate i cui effetti possono essere positivi sia perché l'integrazione delle politiche può produrre risultati più efficienti, sia perché i loro impatti possono a loro volta avere effetti integrativi, che hanno una particolare efficacia in riferimento agli obiettivi²¹².

L'esperienza italiana, relativa ai Programmi URBAN riguarda un filone che può essere associato alle politiche territoriali, che successivamente ha assunto le forme dei Programmi di Recupero o di Riqualificazione Urbana, dei Contratti di Quartiere, dei Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile e infine dei Programmi integrati di intervento. In particolar modo quest'ultimo strumento può rappresentare una sintesi efficace degli obiettivi e dei problemi sollevati da molti tipi di interventi edilizi-urbanistici-ambientali. Uno dei principi fondamentali della nuova programmazione europea è quello dell'integrazione, non tanto da un punto di vista della definizione ma da un punto di vista strettamente tecnico ed operativo. Condizione che tuttavia per il Programma URBAN I²¹³ ha fatto emergere delle difficoltà, soprattutto nella sua gestione locale, difficoltà che possono essere spiegate con il ritardo e l'inesperienza degli amministratori locali. Il Programma URBAN II²¹⁴ invece, ha definito in particolare una strategia di intervento integrata su alcune problematiche delle aree del centro storico: progressiva marginalizzazione dal contesto urbano, abbandono ed impoverimento delle attività commerciali, processi di degrado del patrimonio edilizio esistente e carenze nella manutenzione degli spazi pubblici. Inoltre, l'iniziativa comunitaria URBAN II ha un valore aggiunto in quanto sostiene la formulazione e l'attuazione di strategie particolarmente innovative di rigenerazione economica e sociale sostenibile in un numero limitato di zone urbane diffuse in tutta Europa, anche in merito alla rigenerazione e alla riqualificazione dei centri storici.

Gli sviluppi del Programma URBAN confermano un'ipotesi fondamentale di questa nuova stagione programmatica. I progetti si costruiscono insieme agli attori rilevanti, il consenso e l'intesa non sono un requisito da ricercare a posteriori, dopo che il Programma è già stato elaborato dai tecnici e dagli esperti, ma diventano una condizione essenziale di fattibilità fin dalla fase della costruzione dei temi e delle modalità di intervento²¹⁵. In questo senso, il Programma URBAN è un esempio significativo della necessità di un partenariato non solo istituzionale ma anche sociale. I temi del Programma UR-

210. La prima fase dell'Iniziativa comunitaria URBAN ("URBAN I") ha riguardato il periodo 1994-1999 con fondi europei stanziati che complessivamente hanno superato i 900 milioni di euro e hanno interessato 118 città dell'UE.

211. La seconda fase dell'Iniziativa comunitaria URBAN ("URBAN II") ha riguardato il periodo 2000-2006 con contributo FESR pari a 730 milioni di euro e investimento complessivo di circa 1.600 milioni di euro. Nei paesi dell'UE i programmi URBAN II sono 70 e riguardano aree in cui vivono 2,2 milioni di persone.

212. Saccomani, S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in Regione Piemonte, a cura di, *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Savigliano.

213. Per quanto riguarda il caso italiano, le città che hanno usufruito dei finanziamenti comunitari e che hanno partecipato al Programma URBAN I sono le seguenti: Bari, Cagliari-Pirri, Catania, Cosenza, Foggia, Genova, Lecce, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siracusa-Ortigia, Trieste, Venezia-Porto Marghera.

214. Per quanto riguarda il caso italiano, le città che hanno usufruito dei finanziamenti comunitari e che hanno partecipato al Programma URBAN II sono le seguenti: Carrara, Caserta, Crotone, Genova, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Pescara, Taranto, Torino.

215. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

BAN e la natura dei contesti e dei problemi selezionati nei casi italiani, non si prestavano immediatamente ad una interazione positiva con gli interessi privati, che potevano trovare sbocchi più significativi e probabilmente più agevoli in altri processi di trasformazione urbana, tuttavia sono proprio il partenariato e le questioni sociali a contraddistinguere tale Programma, soprattutto in quei contesti come i centri storici, dove si riconoscono problematiche di vario genere e forma. Queste iniziative, e URBAN II in particolare, sono state quindi un'occasione per introdurre anche nelle politiche italiane di riqualificazione, tendenzialmente concentrate sugli aspetti di carattere urbanistico e edilizio, gli aspetti sociali.

In questo contesto risulta evidente come le strategie di rigenerazione della città contemporanea, con particolare riferimento alla città storica, perseguano l'obiettivo di dare una rinnovata qualità a parti della città che hanno perso il loro valore e uso originario o la loro riconoscibilità, mettendo a sistema, in maniera integrata e coordinata, tutti gli interventi finalizzati a tale scopo con il fine di generare un modello insediativo basato su alcune componenti che svolgono il ruolo di capisaldi strutturali: la rete di valori identitari che innerva e organizza lo spazio, i grandi sistemi ambientali e infrastrutturali. Le modalità di attuazione di tali strategie di rigenerazione sono state però profondamente indebolite dal repentino cambiamento socio-economico legato alla crisi economica mondiale del 2008, che ha reso necessaria la messa in campo di nuove pratiche di rigenerazione più "resilienti" per assicurare una maggiore qualità dei contesti storico-identitari che connotano il territorio italiano. Nuove pratiche più sostenibili basate sulla tutela e sulla valorizzazione di alcuni grandi segni dal carattere fortemente strutturante contribuendo, "dal basso" e "dall'alto", alla costruzione delle diverse componenti (spazi pubblici, servizi, attrezzature per la mobilità, verde pubblico, parchi agricoli) che costituiscono i tasselli delle grandi figure della rigenerazione²¹⁶.

216. Ricci, L. (2009), a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

1.2 La nuova questione urbana

A partire dal 2008, in seguito alla crisi economica globale, le profonde mutazioni delle forme urbane, il progressivo incremento del consumo di suolo e l'esposizione ai rischi indotti dai cambiamenti climatici, hanno determinato un nuovo volto delle città e dei territori contemporanei. Le forme della città nell'ultimo decennio sono sostanzialmente mutate in quanto il territorio è stato fortemente compromesso dal processo di metropolizzazione, in parte ancora in atto, che ha reso la città contemporanea portatrice di dinamiche caotiche e spontanee di diffusione con una tendenza alla proliferazione di forme insediative frammentate e porose che contribuiscono alla dissoluzione dello spazio pubblico come rete dei luoghi della centralità²¹⁷, alla frammentazione dei reticoli ambientali come elementi strutturali garanzia dei cicli naturali, al degrado del patrimonio edilizio e degli spazi aperti depositari dell'identità culturale e della qualità urbana²¹⁸ e alla congestione infrastrutturale quale rilevante causa dell'inquinamento atmosferico.

Il campo di attenzione del dibattito teorico disciplinare, ma anche operativo, deve quindi necessariamente spostarsi dalle "trasformazioni urbane" alle "trasformazioni territoriali"²¹⁹ in quanto ormai "la città è ovunque, è infinita"²²⁰ e ciò determina insediamenti che sembrano non avere più dimensioni, nei quali si dissolvono non solo i confini tra città e campagna ma anche quelli tra città e periferia²²¹. Non sono eliminate le differenze e le gerarchie fra centro e periferia, ma certamente la dilatazione dello spazio della città contemporanea e l'inglobamento in esso di nuove e diverse realtà fanno porre le relazioni con il centro in modo nuovo e potenzialmente diverso²²². Inoltre la ricerca di zone con maggiore qualità e/o a basso costo che guida la distribuzione delle famiglie, delle attività di servizio e di quelle produttive, rivela un cambiamento del sistema di valori, dei comportamenti individuali e collettivi di una significativa parte della popolazione italiana, che per la maggior parte vive nei contesti urbani e periurbani²²³. Un cambiamento che muove dagli anni Sessanta e Settanta con la rivendicazione dei bisogni e dei diritti

217. Borja, J., Muxi, Z. (2003), *El espacio publico: ciudad y ciudadanía*, Random House Mondadori, Barcellona.

218. Toppetti, F. (2011), *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.

219. Salzano, E. (1992), *La città sostenibile*, Ed. Autonomie, Roma.

220. Bonomi, A., Abruzzese, A. (2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano.

221. Corboz, A. (1998), "L'urbanistica del XX secolo: un bilancio", in P. Viganò (a cura di), *Pagine Sparse*, FrancoAngeli, Milano.

222. Marcelloni, M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

223. Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

primari, e un interesse prevalente per gli aspetti quantitativi rispetto a quelli qualitativi e prestazionali, verso una nuova fase, caratterizzata da esigenze più differenziate, come l'ambiente e i trasporti collettivi, il livello di specializzazione e di accessibilità dei servizi²²⁴.

La struttura territoriale metropolitana così descritta, creando un nuovo rapporto tra città e territorio, fa sì che le componenti extraurbane vengano oggi considerate come nuovo materiale urbano e tale organizzazione realizza la sua immagine come sommatoria di elementi singoli diffusi nel tutto territoriale²²⁵ facendo apparire la città come un insieme poco strutturato, in cui gli effetti in termini di frammentazione territoriale sono sempre più evidenti²²⁶. Tale fenomeno di frammentazione acquista una rilevanza sempre maggiore nell'urbanistica attuale in quanto il ruolo centrale delle città come spazio equilibrante tra dinamiche identitarie locali e forze della globalizzazione evidenzia ancora di più la necessità di garantire una maggior continuità e coerenza nel governo del territorio, per assicurare un processo di coesione dinamico che permetta la "ricucitura"²²⁷ della struttura territoriale. Tale fenomeno produce, infatti, effetti fisico-spaziali sulla città capaci di modificare le relazioni basilari tra le sue componenti strutturanti, generando un processo di degrado dello spazio pubblico, di impoverimento della qualità urbana, di riduzione della connettività²²⁸.

Lo spazio pubblico, costituito nello stesso tempo da ciò che si percepisce (forma fisica, immagine della città) e luogo in cui si vive (piazze, strade, spazi aperti), ha rappresentato per secoli, vista tale duplice natura²²⁹, il luogo privilegiato delle relazioni sociali ma anche luogo di vitalità economica, animazione culturale e identità sociale. Nella città contemporanea spesso invece appare come un continuo e informe spazio interstiziale senza qualità, che si sussegue indifferentemente a qualsiasi contesto, contaminato da elementi estranei, ma che può rappresentare il luogo di ri-significazione dei caratteri peculiari della città esistente all'interno di un processo di pianificazione integrato.

Al contempo l'affermarsi della questione ambientale²³⁰ con una sempre maggiore attenzione ai repentini cambiamenti climatici e all'utilizzo estensivo delle risorse del territorio (fonti non rinnovabili, consumo di suolo, riduzione dei suoli permeabili), ha aumentato la consapevolezza dell'aggressività di tali fenomeni sugli equilibri ambientali, sociali ed economici, stimolando azioni mirate alla difesa e al risparmio di tali risorse ma anche nuove strategie sostenibili e nuove tattiche di resilienza urbana. Le analisi svolte negli ultimi anni in merito a tali questioni²³¹ evidenziano infatti come il progressivo incremento della frequenza e dell'intensità di fenomeni meteorologici estremi, quali ad esempio ondate di calore, siccità ed alluvioni, e l'incremento dei rischi di natura sismica e idraulica, siano strettamente correlati alle attività antropiche e agli stili di vita urbani, in quanto nel corso degli ultimi decenni, come già detto, le dinamiche insediative hanno determinato da una parte fenomeni di significativa diffusione insediativa (*sprawl*) compromettendo aree

224. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia, a cura di, *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

225. Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano*, La nuova Italia scientifica, Roma.

226. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.

227. Mattogno, C. (2014), *Ventuno parole per l'urbanistica*, Aracne Editrice, Roma.

228. Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), "Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Tra storia e dismissione", in L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan, a cura di, *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online n. 15*, INU Edizioni, Roma.

229. Belfiore, E. (2001), *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.

230. Negli anni Ottanta esplose la cosiddetta 'questione ambientale' con specifico riferimento all'esigenza di contenimento dello spreco di suolo, inteso come il "cattivo uso di una risorsa limitata in presenza di alternative disponibili o operabili", che rende manifesta, una volta per tutte, l'insostenibilità della cultura dell'espansione e delle modalità con le quali essa si è realizzata sul territorio.

231. IPCC (2014), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Disponibile su: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

naturali e agricole e determinando la dissoluzione e frammentazione ecologica delle reti del sistema ambientale, e dall'altra hanno condotto alla dismissione di vasti siti contaminati localizzati all'interno del tessuto urbano della città esistente (*brownfields*) i cui costi di bonifica e ripristino ambientale risultano molto elevati. Un modello urbano che ha inequivocabilmente contribuito ai crescenti rischi legati agli eventi calamitosi e ai cambiamenti climatici, ponendo oggi indifferibilmente la questione della compromissione di delicati equilibri ecosistemici e della criticità di un inefficiente "metabolismo urbano"²³². In tale contesto risulterà necessario definire delle nuove reti di connessione ambientale capaci di integrare spazi aperti e spazi chiusi, paesaggi urbani e paesaggi rurali, dinamiche insediative e dinamiche ambientali, che non avranno solo una funzione biologica di collegamento tra habitat e risorse naturali ma assumeranno un significato più denso e complesso integrando la natura con i caratteri e i valori culturali e identitari dei differenti contesti della città contemporanea. Tali nuove "infrastrutture ambientali" innerveranno l'intero territorio, non solo 'in uscita' dalla città, vale a dire verso i territori della dispersione insediativa e dell'espansione urbana ma anche 'in entrata', vale a dire nelle maglie della città compatta²³³. Il crescente interesse per i programmi di rigenerazione volti al "*greening city*", per i processi di recupero e riqualificazione delle fasce fluviali e per i sistemi delle acque storicamente consolidati, per il riuso non meramente immobiliare dei vuoti urbani e delle grandi aree dismesse, segnala il maturare di una nuova consapevolezza in merito al concetto di sviluppo sostenibile. Tale concetto si è imposto negli ultimi anni e affronta una duplice sfida: la sfida della preservazione dei patrimoni naturali e culturali, sempre più compromessi e a rischio a causa delle azioni dell'uomo, ma che invece necessitano di politiche di valorizzazione e gestione integrate ai fini di garantirne la fruizione anche per le generazioni future; la sfida all'equità sociale poiché i nostri modelli di giustizia sociale non sono efficienti né da un punto di vista economico, in quanto aumentando le ricchezze aumentano potenzialmente anche le differenze e disuguaglianze, né da un punto di vista ambientale²³⁴, infatti l'attuale modello di distribuzione delle attività si fonda su un sistema della mobilità per lo più basato sul mezzo privato automobilistico che genera trasporti costosi da un punto di vista energetico e nocivi effetti sulla qualità dell'ambiente.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, a partire dagli anni Novanta e con un progressivo incremento nell'ultimo decennio, si assiste ad un aumento della mobilità e della frequenza degli spostamenti legati ad una crescente motorizzazione individuale che ha prodotto, e continua a produrre, un grande rimescolamento nell'organizzazione dello spazio urbano²³⁵. Le nuove forme insediative contemporanee hanno infatti determinato un aumento rilevante della mobilità privata su gomma pluridirezionale, generando problematiche di congestione e inquinamento sui sistemi della mobilità prevalentemente radiali e molto spesso inadeguati, che si collocano al centro del dibattito sullo sviluppo urbano sostenibile²³⁶. Infatti sul piano

232. Gasparrini, C. (2017), "Introduzione. Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* nn. 273-274.

233. ANCSA (2006), *Spazi aperti nei contesti storici, Atti del Convegno internazionale*, Bergamo, 13 maggio 2006.

234. Marcelloni, M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

235. Belfiore, E., Cassetti, R. (1992), *Metropoli e qualità dell'ambiente*, Gangemi Editore, Roma.

236. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

fisico, traffico veicolare e congestione hanno enormi effetti sulla qualità della vita, sulla fruibilità degli spazi pubblici, troppo spesso invasi da una morsa di traffico e parcheggi, sull'accessibilità ai servizi e sulla frammentazione urbana, legati ai processi di segregazione di quei gruppi sociali insediati nelle aree più marginali – ma non necessariamente periferiche – delle città.

D'altro canto il trasporto pubblico rappresenta un servizio che troppo spesso segue un approccio settoriale, senza articolarsi in maniera intermodale in relazione al traffico veicolare, che risulta complementare rispetto agli spostamenti tra le diverse aree, e senza scelte tariffarie strategiche, in grado di disegnare differenti geografie di accessibilità. Infatti, le misure adottate nelle città europee per limitare l'uso delle automobili private, legittime da un punto di vista strettamente ambientale, migliorano il quadro della vita di coloro che vivono e lavorano nel centro della città e che generalmente appartengono alle categorie sociali più qualificate e abbienti, ma penalizzano coloro che sono costretti a servirsi delle automobili poiché abitano e lavorano in periferia e compiono degli spostamenti in modo tangenziale rispetto al centro della città, riscontrando quindi grandi difficoltà nell'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico²³⁷. Tale dimensione crescente dei flussi richiede di far fronte alle domande sociali che scaturiscono dai pendolarismi sempre più lunghi, dalla crisi economica, dall'invecchiamento della popolazione e dai portatori di handicap intercettando le innovazioni tecnologiche in grado di supportare sistemi di trasporto inclusivi e garantire l'"accessibilità universale"²³⁸. L'accessibilità costituisce infatti un valore cardine delle strategie di rigenerazione che richiede uno stretto rapporto tra trasporti e uso del suolo, in una prospettiva funzionale e morfologica, promuovendo il ruolo crescente degli assi della mobilità pubblica e delle stazioni come reti e nodi complessi, "propulsori" di una urbanità inclusiva²³⁹ ²⁴⁰, luoghi di scambio collettivo e attivatori di relazioni fisiche e immateriali, con una visione strategica che interpreti dinamicamente il legame tra infrastrutture e rigenerazione urbana verso la costruzione di una identità territoriale comune. La mobilità, in un'ottica olistica di città reticolare e multipolare, può costituire la struttura generatrice di un nuovo assetto, che si pone come obiettivo quello di generare nuovi e alternativi flussi, di rendere accessibili attrezzature esistenti e di guidarne la configurazione di nuove, a partire dalla proprietà "densificatrice" che interazioni (nodi) e integrazioni (corridoi) tra differenti reti e scale possono generare²⁴¹. In questo quadro, nel dibattito e nella sperimentazione in corso si rilegge una fase di avanzamento degli approcci conoscitivi, metodologici ed operativi in grado di interpretare il ruolo delle infrastrutture come reti di flussi da riorientare sulla mobilità pubblica e dolce, ma anche come sistemi di luoghi da trasformare e valorizzare in relazione al proprio contesto, e infine, opportunità di recupero delle relazioni ecologiche e percettive quali elementi strutturanti dei paesaggi urbani ed extraurbani²⁴².

La trasversalità delle problematiche appena descritte che vanno a costituire la *nuova questione urbana*²⁴³ – afferenti al peso della ren-

237. Marcelloni, M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

238. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

239. Pucci, P. (1995), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, FrancoAngeli, Milano.

240. Bianchi, G., Criconia, A. (2018), *La stazione metropolitana propulsore di urbanità diffusa*, Architetti Roma Edizioni, Roma.

241. Castells, M. (2010), *The Rise of the Network Society*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester.

242. Gargiulo, C., Pinto, V., Zucaro, F. (2013), "Integrazione urbanistica e mobilità: nuovi approcci e esperienze", *Atti della XX Conferenza nazionale SIU*, Planum Publisher, Roma-Milano.

243. «Oggi la nuova questione urbana emerge in anni di profonda crisi delle economie e delle società occidentali, anni in cui la crescente individualizzazione e destrutturazione della società e una maggiore consapevolezza delle scarsità delle risorse ambientali, unita a domande crescenti nei confronti della sicurezza, della salute e dell'istruzione, del progresso tecnologico e del cambiamento delle regole dell'interazione sociale, costruiscono immagini, scenari, politiche e progetti che sono in parte contrastanti gli uni con gli altri». Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, p. 9.

dità (che incide sul consumo di suolo e sull'espulsione di persone e attività dal centro, verso una sempre maggiore diffusione urbana), allo squilibrio tra città pubblica e città privata (con specifico riferimento al verde pubblico e ai servizi) e alle relazioni tra le parti della città (condizionate sempre più dalla mobilità privata) – richiede che «l'urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario, quali riferimenti ineludibili per la ricerca di un nuovo *welfare urbano*, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate, i diritti fondamentali alla casa, alla salute, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità pubblica, all'abitare e, più in generale, alla città»²⁴⁴.

L'emergere di una *nuova questione urbana*, che sottende condizioni generalizzate di marginalità socioeconomica, urbanistica e culturale²⁴⁵, proprie dei processi di metropolizzazione che hanno interessato le grandi aree urbane, mutandone l'assetto, invalidando il concetto stesso di "periferia" – intesa come distanza fisica e in contrapposizione rispetto alle aree centrali – richiama l'urgenza di una strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale²⁴⁶, per «rivitalizzare aree problematiche – affrontando le questioni connesse al recupero degli ambienti naturali e antropici, alla conservazione del patrimonio, all'integrazione sociale, all'occupazione e alle attività economiche – nei contesti urbani, periurbani e rurali»²⁴⁷. Una strategia di rigenerazione che costituisce il contesto di riferimento per le 12 priorità tematiche dell'Agenda Urbana Europea, finalizzate all'elaborazione di soluzioni comuni per la rigenerazione delle aree urbane e per la messa in campo di *best practices*²⁴⁸, per rispondere ai nuovi temi che caratterizzano le maggiori città europee come le ricadute dei cambiamenti climatici, il ruolo delle reti infrastrutturali nel ridisegno delle città e nella riorganizzazione della loro base economica, le strategie di inclusione sociale e di costruzione della città pubblica²⁴⁹.

La ricerca di un nuovo *welfare*, pone, quindi, la costruzione della città pubblica, all'interno della promozione di una politica di programmazione e di produzione di servizi, quale scelta strutturante e condizione prioritaria di qualsiasi strategia che si collochi nell'ambito degli indirizzi globali sanciti dalle Nazioni Unite con l'individuazione dei 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) all'interno della *2030 Agenda for Sustainable Development*, adottata dagli Stati membri nel 2015.

In tale contesto la costruzione della città pubblica, ovvero l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico, articolate nelle differenti forme insediative dei territori metropolizzati, relative a spazi, aree verdi, attrezzature, mobilità²⁵⁰ con una chiara identità, e quelli esito della dispersione insediativa, servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza, aree dismesse nei tessuti consolidati, componenti infrastrutturali abbandonate, che hanno perso la loro funzione originale, la loro specificità di spazio collettivo, ma che rappresentano una sfida e una risorsa per il potenziamento del sistema dello spazio pubblico esistente, diviene il mezzo per la ri-

244. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia, a cura di, *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 355.

245. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

246. Ricci, L. (2017), "Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.

247. EC (2017), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*, Bruxelles.

248. EU (2016), *Urban Agenda for the EU*, Amsterdam.

249. Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

250. Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini, A., a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

251. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

252. Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), "Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Tra storia e dismissione", in L. Ricci et al., a cura di, *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

253. Campos Venuti, G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", *Urbanistica* n. 116.

254. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia, a cura di, *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

255. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

256. Bevilacqua, G. (2018), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo, a cura di, *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.

257. Storchi, S., Armani, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

258. Bevilacqua, G. (2018), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo, a cura di, *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.

composizione della città, affermando il legame tra continuità fisica e integrazione sociale²⁵¹. Risulta evidente quindi come tali spazi necessitino la messa in campo di nuove strategie che interpretino i 'beni comuni' sia nel loro ruolo di struttura di riferimento per nuovi aspetti insediativi, sia come luogo di innovazione delle pratiche socio-economiche attraverso nuove tattiche di attuazione e gestione partecipata, sia come luogo di ricucitura delle relazioni urbane tra le parti²⁵². A partire da tali considerazioni, lo spazio pubblico diviene il luogo dove sperimentare nuove strategie e strumenti di rigenerazione urbana che si basino da un lato sulla valorizzazione dei 'beni comuni', per una riconfigurazione morfologica e funzionale del sistema insediativo, dall'altro su strategie di riuso degli spazi della città pubblica esistenti, quali nuovo luogo di sviluppo culturale e sociale. La città pubblica rappresenta, pertanto, la scelta strutturale che, a partire da due visioni differenti della concezione del fare urbanistica - l'urbanistica "riformista" con il piano, che cerca una contestualità tra programmazione e gestione, e l'urbanistica per progetti che "sorgono spontanei sul territorio, senza una regola comune"²⁵³ - , costituisce l'obiettivo per una convergenza operativa, che sostanzia, attraverso la sperimentazione, la necessità di nuovi approcci integrati, morfologici, funzionali, socioeconomici, ecologico-ambientali alla rigenerazione e, conseguentemente, di nuove regole più comprensive per le dotazioni territoriali, così come di nuovi strumenti, nella consapevolezza della necessità di attivare fonti di finanziamento alternative pubbliche e private²⁵⁴.

L'attuale crisi economica ha infatti determinato un periodo di crescente difficoltà, per le amministrazioni pubbliche, nella gestione di progetti basati sui 'beni comuni' e pertanto proprio a partire da tale consapevolezza risulta necessaria la definizione di nuove strategie sostenibili e nuove tattiche di resilienza urbana che contrastino la dispersione insediativa e rafforzino le identità locali anche mediante la valorizzazione del patrimonio culturale, nuovo campo di sperimentazione di programmi di rigenerazione urbana²⁵⁵. Pertanto nell'odierno dibattito sulle nuove forme e sui nuovi significati della città e dei territori contemporanei, i concetti di centralità, socialità, cultura e identità diventano il cardine del disegno dell'assetto urbano e territoriale²⁵⁶ e in modo particolare un ruolo decisivo in tale ridisegno è svolto dal patrimonio culturale²⁵⁷ che deve essere valorizzato e deve costituire il riferimento di un progetto integrato che segnali le diversità delle identità locali ma al contempo abbia la capacità di interpretare e guidare i globali processi di trasformazione del territorio.

Il patrimonio culturale, letto secondo una concezione contemporanea, costituisce sempre più una sfida e un'opportunità per il futuro della comunità e come tale è centrale nel governo delle città e dei territori contemporanei. L'attività di pianificazione deve quindi essere concepita quale elemento finalizzato al conseguimento di uno sviluppo integrato, il cui asse centrale è la cultura²⁵⁸; non si tratta solo di conservare e valorizzare il patrimonio, ma di inserirlo nelle dinamiche della città contemporanea assicurando specifiche oppor-

tunità per un suo sviluppo sostenibile, considerando il valore e il potenziale economico delle risorse culturali che contraddistinguono il nostro Paese. Insediamenti, ambiente, mobilità sono solo alcuni degli aspetti più evidenti che rendono le città e i territori italiani insoddisfacenti dal punto di vista della qualità, dell'efficienza e delle prospettive che possono offrire alla società contemporanea. Inoltre a questi effetti territoriali si aggiungono altri "effetti immateriali" oggi ancora più inaspriti dalla crisi socio-economica, in quanto le risorse economiche e finanziarie per sostenere la città pubblica, i servizi e le politiche del *welfare*, infatti, sono stati drasticamente ridotti e tali questioni contribuiscono a rendere "brutta" la città contemporanea²⁵⁹. Se è inevitabile evidenziare criticamente gli aspetti meno convincenti della città contemporanea, essa però si caratterizza anche, se non di alcuni connotati positivi, almeno di alcune opportunità: se da un lato la città odierna appare disgregata e dispersa, dall'altro lato la sua potenzialità è quella di costituirsi come un insieme di polarità, di parvenze di città, di 'corpi territoriali'²⁶⁰ che sono elementi materiali fondamentali per dare una nuova forma alla città. Inoltre "la città contemporanea è il luogo privilegiato della mixité" in quanto le sue forme sono "flessibili", "tolleranti" e ammettono la "trasformabilità". Un tema, quello della mixité, che mette in luce sia la complessità dei materiali che compongono la città, sia la potenzialità progettuale di cui è carica. Inoltre, essa è anche il "luogo di differenti ecologie" in contrapposizione all'omogeneità dei luoghi, delle popolazioni e delle economie richieste dalla modernità (che impiegava la tecnica dello zoning funzionale per pianificare la città). Flessibilità e "diversità" probabilmente rappresentano le questioni principali da considerare all'interno del dibattito sulla città contemporanea e in particolare sull'approccio progettuale con il quale rivolgersi alle sue trasformazioni²⁶¹.

259. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.

260. Clementi, A. (2005), "Oltre l'eclisse della fiducia", in M. Marcelloni, *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

261. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

CAPITOLO 2 La città storica. Le linee evolutive e gli approcci

2.1 Dal centro storico al patrimonio culturale immateriale. Le linee evolutive

Le riflessioni e le esperienze degli ultimi ottanta anni in Italia, a partire dal dopoguerra, hanno superato il tradizionale concetto di centro storico come «nucleo di città formatosi prima dell'età industriale, in passato generalmente circoscritto da una cerchia di mura, dove si possono riconoscere i valori monumentali, edilizi e ambientali tradizionali»¹.

In particolare, si sono consolidate le convinzioni che la memoria densa e stratificata, ma viva e attiva rappresentata dal centro storico, non possa più essere circoscritta entro il perimetro fisico del confine murario della città di antico impianto, sebbene esso svolga un forte ruolo simbolico di identificazione dello spazio privilegiato in cui si concentrano i valori più rilevanti da salvare e tramandare². Si è andata affermando, infatti, la convinzione che occorresse valicare questo confine ed estendere il campo d'analisi della città fisica e il riconoscimento di qualità al più vasto "territorio storico", «espressione complessiva dell'identità culturale e soggetto quindi in tutte le sue parti (città esistente e periferie, paesaggi edificati, territorio rurale) di un'organica strategia di intervento», come viene affermato nella Carta di Gubbio del 1990³. A modificarsi ed arricchirsi, oltre al concetto di "centro", che si amplia spazialmente oltre i confini murati, è anche quello di "storico", che viene ad assumere un significato ben più complesso e articolato. L'attribuzione di valori storici infatti diviene oggetto di una ricerca non più relativa alla sola analisi cartografica o bibliografica⁴, bensì svolta sulla base di una metodologia d'indagine critica senza confini di datazione, che non valuta solo in base alla "profondità del palinsesto"⁵ e che, soprattutto, si relaziona con il punto di vista delle comunità insediate, e non solo con il rigore di categorie stabilite aprioristicamente dagli "esperti"⁶.

Per città storica si intende quindi «l'insieme integrato costituito dalle aree storiche centrali (il cosiddetto 'centro storico' interno alle mura), dalle parti urbane dell'espansione otto-novecentesca consolidata e dai singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita

1. Voce "centro storico" del vocabolario della lingua italiana *Il nuovo Zingarelli*.

2. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

3. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

4. Rossi, P. O. (2001), "La città contemporanea e la Carta per la qualità", *Urbanistica* n. 116.

5. Corboz, A. (1983), "Le territoire comme palimpseste", *Diogenes* n. 121. Traduzione italiana: *Il territorio come palinsesto*, *Casabella* n. 516, settembre 1985.

6. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate»⁷.

Da un punto di vista spaziale, la città storica è pertanto caratterizzata da luoghi identificabili in forma densa e stratificata nel nucleo centrale della città, ma anche dislocati in forme diffuse nei territori urbani e nel territorio agricolo, "nei nuclei e nelle tracce più labili, nelle singolarità isolate, nelle polarità disperse"⁸. Dal punto di vista temporale, non ne fanno parte solo luoghi di remota fondazione e impianto, riconducibili cioè ad una successione e stratificazione di diverse e molteplici culture insediative, architettoniche e costruttive⁹, ma anche elementi di recente formazione, connotati tuttavia dall'organicità dell'impianto, da un elevato grado di consolidamento nel rapporto tra spazi aperti e costruito, e da una "capacità evolutiva nella continuità"¹⁰ fisica, simbolica, della memoria storica e d'uso, che consente di individuare in essi valori storici indiscutibili da salvaguardare e valorizzare.

7. Comune di Roma (2008), *Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, Norme Tecniche di Attuazione*, art. 24.

8. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

9. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

10. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

2.1.1 Dal monumento storico al centro storico

Nel gergo comune, quando si parla di “città storica”, l’idea che si materializza nella mente è un’immagine abbastanza definita: un intrico di vie, slarghi e piazze su cui si affacciano fronti di case e negozi stretti e protesi in un unico organismo che urbanisticamente viene definito come centro storico. Centro storico perché da un lato questa forma insediativa è solitamente localizzata nel cuore della città e in secondo luogo perché le forme spaziali così descritte appartengono a un modo di concepire e costruire la città ormai superato¹¹. In realtà esiste una distanza culturale notevole tra ciò che descrive l’idea del “centro storico” e quella di “città storica”. Una profondità di pensiero e un’evoluzione delle tecniche urbanistico-architettoniche che ha origini abbastanza lontane e un processo di formazione relativamente lento e spesso contrastato. L’analisi di tale percorso evolutivo non può che cominciare con il termine “monumento”¹² perché è da qui che si sviluppa il pensiero per cui la storia, rivelata attraverso i monumenti, rappresenti il processo costruttivo dell’identità culturale di una civiltà e che, per rafforzare storia e identità, sia necessario salvaguardare i monumenti quali lascito per la memoria collettiva. La conservazione dei monumenti, qualsiasi forma essi abbiano (tomba, palazzo, statua, testo sacro, ecc.) rappresenta il meccanismo attraverso il quale «un gruppo sociale, mobilita non solo i riferimenti che appartengono come proprietà comune ai membri di questo gruppo, ma i codici morali ed estetici che servono ad evocarli. [...] Finché esiste o finché vuole esistere il gruppo di cui mobilita la memoria e preserva l’identità, il monumento è l’oggetto di una manutenzione e di una conservazione attenta. [...] Ma allo stesso modo in cui si differenziano i tipi di monumento egualmente le modalità della loro conservazione non sono identiche da una società all’altra»¹³. Il monumento ha quindi acquisito in origine un ruolo filosofico in quanto esprimeva il senso dell’essere un gruppo sociale con regole civili, sociali ed etiche identitarie e la sua costruzione, fin dall’antichità romana, ha risposto principalmente a due finalità: una commemorativa, con la realizzazione di opere di architettura o di scultura quali arco di trionfo, colonna, trofeo, portico, e una funebre, con monumenti destinati a tramandare il ricordo in un campo in cui la memoria ha un valore particolare, la morte.

Tuttavia, con l’avvento della Rivoluzione industriale nelle società occidentali il ruolo del monumento cambiò da oggetto commemorativo ad elemento dal forte valore estetico, probabilmente poiché, come sostiene Choay, in quel periodo aumentò il peso acquisito dal “concetto d’arte” per la società occidentale e si diffusero nuove forme di memorie artificiali (fotografie, video, ecc.) che portarono alla creazione di un nuovo tipo di monumento, quello storico. Il concetto di monumento storico differisce da quello di semplice monumento in quanto quest’ultimo è una creazione voluta come tale, la cui finalità veniva precedentemente immaginata e decisa (ricordare una battaglia, un tragico evento, un illuminato Presidente, ecc.), mentre «il monumento storico inizialmente non è stato voluto e creato

11. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall’evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

12. Termine che deriva dal sostantivo latino *monumentum* a sua volta costituito dal verbo *monere* che significa ammonire, consigliare, suggerire, rammentare.

13. Choay, F. (1992), *L’orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma, pp. 12-13.

come tale [ma] viene costituito a posteriori dagli sguardi convergenti dello storico e dell'amatore che lo scelgono entro la massa degli edifici esistenti»¹⁴. A partire dalla fine del XVIII secolo venne quindi formalmente istituito in Francia il concetto di monumento storico (*monument historique*) ovvero di un oggetto o manufatto che doveva essere conservato non solo per il suo "valore mnemonico o identitario", cioè la sua capacità di permettere alla memoria di radicarsi generando processi identificativi, ma anche per il suo "valore informativo" della storia, in particolare di quella dell'arte che dal XIX, assieme all'estetica, cominciò a diventare disciplina autonoma. Se dunque la ragione per cui oggi molti monumenti sono abbandonati e vertono in uno stato di degrado è legata al fatto che non rappresentano più l'impegno civile della società che li ha creati, cosa diversa dovrebbe avvenire per il monumento storico che, invece, è stato volutamente individuato e per questo richiede adeguate forme di tutela e salvaguardia¹⁵.

In tale quadro, il riconoscimento del concetto di *monument historique* aprì il dibattito alla conservazione della storicità nella città nel suo complesso in quanto espressione sia di una capacità artistica, sia di un valore identitario per la civiltà, con intenzionalità progettuali rivolte sia al bene in quanto tale che al tessuto connettivo che si sviluppava attorno ad esso. Ciò mise in luce il fatto che la presa di coscienza di un valore storico, artistico e identitario di alcuni 'materiali urbani' derivasse dalla constatazione che tale valore è messo in relazione all'evolversi di una nuova forma urbana che maturava quale esito della Rivoluzione industriale.

«Va detto per inciso che la concezione della salvaguardia delle architetture passate nasce proprio con il capitalismo o per meglio dire con l'illuminismo, di pari passo con la museologia e con l'archeologia, secondo una impostazione culturale che vuole 'raccolgere e conservare, per conoscere', che studia cioè il passato per comprendere meglio il presente. Il grande passo in avanti in questa concezione non poteva comunque evitare la contraddizione delle sue interpretazioni più riduttive, secondo le quali la conservazione non è più il mezzo per arrivare al fine della conoscenza, ma diventa un fine essa stessa, inesplicabile e quindi dogmatico»¹⁶. Il processo di industrializzazione che a partire da metà dell'Ottocento coinvolse le principali città europee, segnò l'emergere di nuove questioni quali l'incremento demografico incontrollato, il traffico, l'insalubrità, il degrado sociale, fenomeni che misero a repentaglio la permanenza di un assetto insediativo consolidato e considerato di valore che si esprimeva attraverso le opere architettoniche. Effetti che, ad esempio, a Parigi furono gestiti, con il contributo del Barone Haussmann, attraverso un Piano nel quale interi settori del tessuto medievale della città furono abbattuti nei principi di igiene, salubrità, circolazione ma anche estetica. Infatti, lo stesso Haussmann sottolineò come nessun monumento fosse stato distrutto dal suo progetto di riorganizzazione della città, in un'ottica di conservazione e valorizzazione delle opere antiche perché queste venissero liberate e messe nella "più bella prospettiva possibile". È chiaro come per

14. Choay, F. (1996), *L'allegoria del patrimonio*, Officina edizioni, Roma, p. 20.

15. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

16. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano, p. 166.

Hausmann, come per altri suoi contemporanei, «la città non esista come oggetto autonomo di conservazione [...], per essi non si trattava di un patrimonio specifico destinato alla conservazione come un monumento storico»¹⁷.

Sono alcuni studiosi appartenenti ad élite benestanti che, sensibili al fenomeno, definirono le basi per lo sviluppo di approcci urbanistici al tema della conservazione della storia attraverso il mantenimento dei suoi monumenti rappresentativi ma anche del loro ambiente circostante¹⁸. Il passaggio dal riconoscimento del valore artistico a quello del valore identitario fu alla base di nuove considerazioni circa l'oggetto stesso della conservazione: dal monumento storico al patrimonio urbano. Tra questi coloro che segnarono in maniera decisiva il campo della conservazione furono: gli inglesi John Ruskin e il suo allievo William Morris, il francese Eugène Viollet-le-Duc, l'austriaco Camillo Sitte e l'italiano Camillo Boito. Le loro visioni e le loro teorie sulla conservazione dei monumenti storici fecero da premessa alla costruzione nella seconda metà del Novecento del concetto di centro storico, in quanto il loro contributo propose progressivamente degli atteggiamenti conservativi che dal singolo monumento storico portarono poi alla tutela del patrimonio urbano inteso come l'ambiente all'interno del quale il monumento si inserisce.

Il concetto di patrimonio urbano nacque in Gran Bretagna «sotto la penna di Ruskin»¹⁹ e si diffuse in tutta Europa con manifestazioni molteplici in funzione dei differenti contesti, ma assumendo sempre più il significato di una parte di città che riflette l'identità di una società. Mentre alcuni percepivano l'avanzata del progresso nella città come una forma di aggressione alla società ad essi contemporanea, proponendo forme di protezione dei monumenti ovvero la permanenza delle loro funzioni commemorative, si svilupparono anche altri due grandi modi di affrontare la conservazione: da un lato la visione romantica del "restauro devoto" degli inglesi e dall'altro l'approccio francese del "restauro stilistico" di Viollet-le-Duc. Il contendere tra gli studiosi era quale fosse l'atteggiamento corretto da adottare nei confronti delle antichità, segno di una morale e di una integrità civile data dalla coesistenza dello "spazio di contatto" (di impianto medievale) e dello "spazio da spettacolo" (di invenzione tardo rinascimentale) che garantivano a diverse scale il mantenimento del rapporto tra l'uomo e la natura. Spazi tradizionali "i soli capaci di portare bellezza" che entravano, invece, in contrasto con lo "spazio della circolazione" richiesto dalla società industriale²⁰. Ruskin e Morris proponevano un approccio "antirestaurativo" che esaltasse il vigore e la bellezza di un mitico Medioevo in opposizione alla società mercantile industriale, concependo la necessità di conservare i monumenti storici e ammettendo gli interventi utili a prolungare il più possibile la vita dell'architettura antica alla quale, però, doveva essere riconosciuto anche il "diritto di morire". Viollet-le-Duc vi opponeva, invece, una visione volta alla conservazione del monumento storico capace di riportarlo alla sua unità stilistica, donandogli un aspetto che in passato avrebbe anche potuto non avere.

17. Choay, F. (1992), *L'orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma, pp. 32-34.

18. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

19. Choay, F. (1992), *L'orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma, p. 34.

20. Choay, F. (1992), *L'orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma.

Se gli inglesi si spesero per un approccio conservativo cosiddetto “devoto”, che puntasse sempre a rendere visibili tutti i segni del tempo, per Viollet-le-Duc la tecnica del restauro stilistico portava invece a cancellarli, attraverso l’eliminazione delle parti non coerenti e proponendo anche dei rifacimenti integrali, falsificando l’opera, in quanto, per il francese, la storia aveva un significato pedagogico, di insegnamento, che doveva essere chiaramente esplicitato. Per tali ragioni la città nel suo complesso non era oggetto di studi perché ciò che premeva restaurare, con un approccio romantico e nostalgico, erano le emergenze architettoniche portatrici di valori civili ritenuti migliori di quelli che stavano avanzando con la nuova borghesia industriale. Ai limiti dell’approccio devoto, cui manca un valore d’uso del monumento storico, si sostituì quello proposto dagli studi di Camillo Sitte che maturò un interesse speciale per l’arte antica e la sua sensibilità estetica, portandolo ad opporsi al tecnicismo dominante nelle trasformazioni urbane del tempo che tendevano ad annullare i principi e le regole precipui delle città sviluppati nel corso dei secoli (come era avvenuto per la Parigi di Haussmann), a favore di un cosiddetto approccio museale. L’idea di Sitte era di conservare lo spazio urbano antico come opera artistica sublime a cui attingere nella composizione di quella nuova. Nell’approccio museale, sostanzialmente, rimase ancora uno scollamento tra il significato identitario e il valore artistico riconosciuto alla città per cui sebbene Sitte prospettasse la conservazione di una porzione più ampia del singolo monumento, questa conservazione non era finalizzata a supportare il radicamento della civiltà. In Italia invece nell’ultimo ventennio dell’Ottocento emerse la figura di Camillo Boito il quale, in contrapposizione con l’approccio romantico inglese e l’approccio stilistico francese, sostenne quale ipotesi alternativa la conservazione ed il rispetto assoluto del monumento, inteso soprattutto come testimonianza di storia oltre che come prodotto di uno stile. Boito presentava quindi una posizione intermedia tra quelle di Ruskin e Viollet-le-Duc, in quanto rifiutava di accettare la fine del monumento senza intervenire, ma non ne accettava ricostruzioni arbitrarie e false, invitando gli architetti contemporanei a completare gli edifici che necessitavano di cure, ma anche a conservare la loro autenticità, in maniera tale da non ingannare l’osservatore. Boito sottolineava inoltre l’importanza della conoscenza del bene sul quale intervenire in quanto tale aspetto conoscitivo risultava fondamentale sia per analizzarne la storia, sia per valutarne i caratteri storico-estetici tramite uno studio preliminare che permettesse di rispettare i caratteri stilistici e stabilire gli eventuali danni presenti su un manufatto. La soluzione proposta da Boito richiamava la filologia, disciplina che, mediante l’analisi linguistica e la critica testuale, mira alla ricostruzione e alla corretta interpretazione di testi o documenti scritti; egli osservava che fosse giusto restaurare un edificio antico utilizzando elementi nuovi in modo da renderne chiara la lettura complessiva, ma i nuovi elementi erano da inserire tra segni diacritici²¹, quei segni che in scrittura servono a distinguere una parola dal contesto nel quale è inserita (parentesi, virgolette, corsivo). Il restauro filologico italiano rimase quindi ancora fortemente legato

21. Varagnoli, C. (2017), *Appunti di teoria e storia del restauro*, Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti e Pescara.

all'analisi e alla valutazione del singolo monumento non inglobato nel contesto in cui si inseriva; solo qualche decennio più tardi però le idee di Boito furono ulteriormente approfondite da una delle figure principali del restauro italiano, Gustavo Giovannoni. Egli articolò le tesi di Boito con una chiarezza critica prima impossibile e le estese all'ambiente urbano non limitandole al solo monumento²², enunciando il restauro scientifico basato sulla storiografia filologica e il cui obiettivo principale era quello di accertare la verità dei fatti storici. Bisognerà quindi attendere i primi decenni del Novecento per assistere ad un nuovo approccio nei confronti dell'ambiente urbano, infatti come scriveva Marcello Piacentini nel 1916 «per conservare una città non basta salvare i monumenti e i bei palazzi, isolandoli e adattandovi intorno un ambiente tutto nuovo; occorre anche salvare l'ambiente antico con cui sono intimamente connessi»²³. L'idea di tutela che si estende dalla conservazione del singolo monumento alla salvaguardia di tutto il tessuto urbano circostante, vero supporto al radicamento della memoria e dell'identità, non è solo segno di uno «storicismo occidentale narcisista», come ritiene Choay²⁴, ma è testimonianza di una consapevolezza che la «occidentalità» e più in generale l'identità della cultura europea, è intrinseca in tutto il tessuto urbano connettivo che passando da un monumento all'altro racconta le tante storie e l'identità delle comunità locali insediate che vivono la città.

2.1.2 Dal centro storico alla città storica

Il passaggio dalla tutela del monumento storico a quella del centro storico in Italia non è stato immediato bensì graduale, poiché l'ampliamento degli interventi di conservazione a tutto il «tessuto connettivo» presente tra i monumenti, è stato subordinato ad una precedente fase di conservazione del monumento storico e del suo intorno. Come ha scritto Campos Venuti «la 'questione dei centri storici' nasce [in Italia] nel tentativo di superare la visione monumentale della salvaguardia, proponendo la nuova visione 'ambientale': non più dunque isolati edifici, testimonianze incomprensibili fuori dall'insieme architettonico che li circonda, ma un continuo edilizio dal quale ogni pezzo è indispensabile alla comprensione dell'altro e va quindi contestualmente conservato. Così lo stesso termine di 'centro storico', si propone in alternativa a quello superato di 'monumento' [storico]»²⁵.

È solo tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta del Novecento che avvenne un cambiamento disciplinare per cui il valore storico della città comincia a divenire un tema urbanistico e seppur in questo periodo non era ancora stato coniato il concetto di centro storico – inteso come organismo unitario da salvaguardare – per la prima volta la storia venne intesa come patrimonio da tutelare, per cui al concetto di «monumento storico» si sostituì quello di «patrimonio storico urbano»²⁶. L'oggetto sottoposto a tutela divenne la somma dello spazio costruito con lo spazio di relazione: monumenti, palazzi ed

22. Feiffer, C. (2007), «Le tendenze del restauro italiano tra conservazione, recupero, restauro e ripristino», *Il restauro della Porta di S. Pietro I a San Pietroburgo*, De Lettera, Milano.

23. Rosa, P. (1998), *La città antica tra storia e urbanistica (1913-1957)*, Editrice Librerie Dedalo, Roma, p. 53.

24. Choay, F. (1992), *L'orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma, p. 14.

25. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano, p. 166.

26. Giovannoni, G. (1931), *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, Torino, pp. 113 e 129.

edifici minori connessi dalle strade e dalle piazze pubbliche; pertanto, a fronte di tale cambiamento, l'approccio alla tutela delle parti storiche della città fino ad allora riconosciute, i monumenti e l'ambiente ad essi circostante, si spostò dal campo della "composizione" architettonica a quello della "progettazione" urbanistica²⁷. Probabilmente, il problema di istituire l'area centrale della città come un unico organismo da tutelare nacque e si sviluppò soprattutto all'interno della disciplina urbanistica perché nel tempo il campo della tutela si era spostato dalle tecniche "compositive" delle arti a quelle "progettuali" della pianificazione della città, ovvero ampliando lo sguardo dall'area antica, come oggetto specifico di intervento, alla città nel suo insieme, nella quale si doveva prefigurare un equilibrio funzionale tra la parte esistente e le nuove espansioni legate al boom economico degli anni Cinquanta. Bisogna però considerare che l'eredità del dopoguerra, cioè i disastri²⁸ provocati dai Piani di ricostruzione²⁹ a seguito delle devastazioni causate dal conflitto, e la cultura accademica ottocentesca degli sventramenti operati in nome di una «malintesa e interessata idea di modernità, di efficienza, di razionale circolazione»³⁰, risultavano ancora ampiamente radicati nella pianificazione e nel dibattito urbanistico del decennio.

Solo negli anni Cinquanta dal punto di vista degli atteggiamenti culturali, gli sventramenti della cultura modernista e i "diradamenti" della scuola giovannoniana³¹ cominciarono a confrontarsi con la cultura, ancora minoritaria, di una conservazione "a cavallo tra suggestioni organiche e nuove acquisizioni morfologiche e tipologiche"³². Come già detto, quindi, nel corso del decennio nei fronti più avanzati del dibattito e della sperimentazione, si sviluppò una nuova sensibilità storica, che si esplicitò nell'attenzione morfologica rivolta ai centri storici, da contrapporre alle teorie del diradamento o del ripristino delle condizioni originarie. Tuttavia una significativa innovazione relativa alla questione del recupero e della riqualificazione dei centri storici, sottolineando la necessità di una revisione critica del sistema legislativo nazionale³³, al fine di salvaguardare il patrimonio insediativo storico e rispondere all'esigenza, evidenziata anche dal mercato, che vedeva per la prima volta in aumento gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente³⁴, si ebbe grazie all'organizzazione di eventi e all'emergere di personalità appartenenti all'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e all'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (ANCSA). Infatti uno dei principali interlocutori del dibattito disciplinare sulla salvaguardia, il recupero e la rivitalizzazione dei centri storici, prima, e del patrimonio storico nazionale, successivamente, fu proprio l'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici. Essa ha accompagnato, seppure con fasi alterne, l'evoluzione dei fenomeni urbani e dei riferimenti culturali, e ha perseguito l'innovazione metodologica e interpretativa volta a comprendere la realtà urbana e territoriale e il rapporto con il relativo patrimonio storico, grazie ad una profonda attenzione alle problematiche sociali, politiche e culturali del territorio e ad un approccio multidisciplinare integrato tra studiosi, amministratori e tecnici. Ed è proprio ad esito di un Convegno dell'ANCSA tenuto-

27. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

28. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.

29. Si rimanda al paragrafo 1.1.2.1 *La generazione della ricostruzione*.

30. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 189.

31. Si rimanda al paragrafo 2.2.2 *L'interpretazione Morfologica*.

32. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

33. Di Biase, C. (2011), "50 anni ANCSA", in F. Toppetti, a cura di, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Firenze, p. 220.

34. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari. Nel contributo di F. Indovina al testo di B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano, 1994, vengono riportati i seguenti dati, riferiti alla quota percentuale del "recupero" rispetto all'investimento totale in abitazione: 1951-60 12,1%; 1961-70 20,1%; 1971-75 30%; 1976-80 39,7%; 1981-85 43,3%; 1986 46,9%; 1987 49,3%. Tali valori dimostrano il trend di continua e forte crescita degli interventi di recupero sul patrimonio edilizio esistente.

si a Gubbio nel 1960, presieduto dall'allora presidente Giovanni Astengo, che venne redatta la Carta di Gubbio del 1960³⁵ nella quale venne per la prima volta ufficialmente impiegato il concetto di "centro storico", abbattendo di fatto "gli steccati che gli storici dell'arte avevano eretto a protezione dei singoli monumenti e successivamente del loro contesto"³⁶, sfuggendo così alla cultura storico-artistica, in particolare al ramo dell'architettura, per formarsi, invece, come vero e proprio tema urbanistico legato al mantenimento dell'identità e della memoria di una civiltà. La Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici, costituita non solo da professionisti e da rappresentanti di associazioni qualificate (come ad esempio, Italia Nostra), ma anche da 8 Comuni, che, con la loro partecipazione in sede fondativa connotarono l'iniziativa di caratteri di socialità diffusa, esaltò il ruolo della pianificazione urbanistica quale strumento giuridico privilegiato per la tutela ed il risanamento di "tutta la città storica, tutto l'insieme della sua struttura urbanistica, quale si è venuta componendo nei secoli". Essa, infatti, postulando la ricognizione e classificazione dei centri storici al fine dell'individuazione previa delle zone da salvaguardare e risanare quale "premessa allo sviluppo della città moderna", contiene indicazioni di metodo e contenutistiche che segnarono il passaggio da una considerazione atomistica dell'oggetto della disciplina³⁷ (il singolo monumento o edificio proprio del regime di tutela esclusivamente conservativa di cui alle Leggi del 1939³⁸) alla concezione (peraltro, riferibile soprattutto alle cosiddette "città d'arte") secondo la quale "l'intero centro storico è un monumento"³⁹. Infatti, è solo con la formazione del "centro storico" – che considera tutto il tessuto urbano del centro città come un "monumento integrale" da tutelare – che si misero in discussione le tecniche conservative adottate fino a quel momento (prevalentemente rivolte all'aspetto estetico-compositivo del progetto di conservazione) e che prese forma l'idea del risanamento conservativo (rivolta a mantenere l'aspetto fisico per conservare gli aspetti storico-formativi). Inoltre, l'indicazione di criteri vincolanti ed inderogabili per i contenuti di Piani di risanamento conservativo di iniziativa comunale introdotti dalla Carta di Gubbio e le prescrizioni attive o interdittive di natura urbanistica nelle quali essi si tradussero ("rifiuto dei criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, della demolizione di edifici a carattere ambientale anche modesto, di ogni 'diradamento' ed 'isolamento' di edifici monumentali attuati a mezzo di demolizioni, salvo che per le superfetazioni, esclusione di nuovi insediamenti in ambiente antico"), da trasfondere in norme di legge, fecero del Piano di risanamento conservativo (anche in assenza di PRG) il veicolo della tutela e del risanamento dei centri storici sulla base di «una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico' e di una accurata operazione di analisi»⁴⁰. La Carta formulò quindi i principi che avrebbero orientato le successive politiche urbanistiche sui centri storici: il perno concettuale era l'estensione dell'idea di monumento all'intero centro storico, annullando in tal modo la distinzione valoriale dell'edificato tra architettura minore ed emergenze monumen-

35. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

36. Di Biase, C. (2010), "30 anni ANCSA 1960-1990", in ANCSA, *Attualità del Territorio storico, Atti del Convegno internazionale*, Bergamo, 17-19 settembre 2010.

37. Angiuli, A. (2014), "La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

38. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

39. Giovannoni, G. (1998), *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Senil.

40. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano, p. 164.

tali; il restauro sarebbe stata perciò l'unica modalità d'intervento rifiutando il "diradamento" dei tessuti e l'"isolamento" dei monumenti. Inoltre, la Carta sottolineò l'impegno espresso «non già di modificare il tessuto del centro storico per adattarlo a funzioni moderne, ma di modificarne le funzioni per rendere possibile un più razionale sviluppo urbanistico ed edilizio»⁴¹. Il concetto di 'salvaguardia' espresso dalla Carta affermò inoltre la volontà di sottrarre il centro storico alle speculazioni economiche rivolte all'antico tessuto edilizio e indotte dall'urbanizzazione selvaggia, particolarmente intensa negli anni del boom economico-edilizio. Infatti, quando negli anni Sessanta in Italia il concetto di centro storico venne "inventato", la città stava già assumendo forme differenti dal passato. Cominciava da un lato ad espandersi oltre il limite delle mura storiche, depositando una cintura di tessuti insediativi differenti (espansioni residenziali, produttive, terziarie) dall'impianto notevolmente diverso da quello che caratterizzava il centro città; dall'altro, concentrandosi proprio su queste nuove espansioni, cominciava anche a trascurare la ricchezza di tessuti esistenti concentrati all'interno delle mura urbane. Pertanto, sebbene la costruzione del concetto di centro storico non sia stata certamente facile e immediata da realizzare, trovando numerosi oppositori spinti dalla speculazione edilizia, era normale che la cultura urbanistica più illuminata riconoscesse nell'unitarietà del centro urbano un sistema di regole morfologiche di cui tenere conto in modo complessivo⁴². Proprio per la sua compattezza e omogeneità, il centro storico venne quindi considerato come un tema specifico da trattare separatamente dal resto della città attraverso strumenti che se da un lato hanno portato a tutelare l'area centrale nella sua integrità, dall'altro hanno determinato una marcata distinzione tra la città di nuova espansione e l'area del centro che ha sofferto di una disciplina settoriale e specifica. Tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta maturò infatti l'idea del centro storico come una città sulla quale intervenire non solo con modalità differenti dal resto, ovvero usando strumenti di dettaglio come i Piani particolareggiati, ma anche in un tempo successivo infatti l'uso del Piano particolareggiato prevedeva un'attuazione indiretta e quindi successiva al Piano Regolatore Generale. «Questo atteggiamento era sotteso anche alle argomentazioni di convinti assertori della necessità della visione generale e unitaria del PRG. Tra questi Benevolo, il quale dopo aver preso le distanze dalle due posizioni estreme nella diatriba tra 'vecchio' e 'nuovo', giunge a sostenere che ambienti antichi e ambienti nuovi della città devono rimanere separati e che questa separazione può giovare al ritrovamento di una superiore unità dell'organismo urbano, raggiungibile attraverso la sintesi del piano urbanistico generale»⁴³. Lo stesso Campos Venuti nel 1985 sottolineava che Benevolo pur essendo uno dei maggiori teorici della storia urbana e sostenendo che il centro storico era "l'unico elemento stabile e significativo dell'agglomerazione attuale e il punto da cui partire per riorganizzare tutto il resto" non fece altro che inspessire la separazione tra la strategia complessiva della pianificazione territoriale e la salvaguardia dei tessuti storici⁴⁴. Pertanto per superare tale visione set-

41. Cervellati, P.L., Miliari, A. (1977), *I centri storici*, Guaraldi, Firenze, p. 45.

42. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

43. Mazzoleni, C. (1991), "Dalla salvaguardia del centro storico alla riqualificazione della città esistente. Trent'anni di dibattito dell'ANCSA", *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 40, p. 10.

44. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano, p. 173.

toriale e l'azione inibitrice dei vincoli, puntiformi e limitati, imposti dalle leggi di tutela⁴⁵ all'epoca in vigore, si affermò la convinzione che la tutela e salvaguardia del centro storico dovessero dipendere dalla corretta pianificazione integrata dell'intero territorio e dall'efficacia degli strumenti urbanistici, con particolare riferimento al Piano Regolatore Generale, in quanto «le decisioni adottate per l'intorno [sono] essenziali quanto le scelte riguardanti direttamente il centro storico, per assicurare la sopravvivenza degli antichi contesti»⁴⁶. A queste stesse conclusioni perveniva la Commissione Parlamentare istituita nel 1964 dal Ministero della Pubblica Istruzione, presieduta dall'On. F. Franceschini e costituita da un gruppo di deputati e studiosi, tra i quali lo stesso Giovanni Astengo. Nell'ambito della Commissione nacque la definizione di centro storico come "bene culturale", bene cioè che "costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà", con ciò proponendo il superamento di una valutazione di carattere essenzialmente estetico, legata al riconoscimento del solo "valore artistico" degli insediamenti. La nozione di bene culturale, infatti, non faceva più riferimento al concetto di "bello", ma ad una più complessa consapevolezza storica e ambientale, ossia all'insieme delle "tracce" dell'opera dell'uomo⁴⁷, per cui non solo i centri storici ma anche tutte le strutture insediative, urbane e non, "anche minori e isolate", come anche l'insieme dei beni naturali, costituivano testimonianza di "valori di civiltà", in una logica integrata delle "risorse" che richiedeva di essere inquadrata in una visione complessiva del territorio⁴⁸ e in una pianificazione non più settoriale ma integrata.

2.1.3 Dalla città storica al territorio storico

Nel corso degli anni Settanta le posizioni assunte dall'ANCSA continuarono a costituirsi come punto di riferimento fondamentale all'interno del dibattito culturale italiano⁴⁹, anche se la "questione dei centri storici", che aveva animato la discussione dei decenni precedenti, non aveva ricevuto risposte sul piano istituzionale, né tecnico-giuridico. L'ANCSA, nel decennio, tentò di collegare il problema dei centri storici a «quello sintetizzato nella dizione 'questione urbana' evidenziato dagli studi sia dei sociologi che degli economisti di impostazione marxista e posto drammaticamente alla ribalta dalla crisi che ha investito le città, le sue strutture, la società urbana»⁵⁰.

L'attenzione degli urbanisti per la salvaguardia del patrimonio storico ritornò quindi ad essere un punto nodale del dibattito in quanto venne compresa la stretta relazione che sottendeva la necessità di reperire abitazioni economiche e contemporaneamente massimizzare l'intervento statale attraverso il recupero dei centri storici e sostenendo quindi le proposte avanzate dai movimenti di massa⁵¹.

La vicenda dei centri storici rischiava, infatti, di rimanere confinata all'interno di un ambito puramente teorico con la sola conservazione delle forme architettoniche, invece l'apertura ai contenuti funzionali dei centri storici, alla nuova destinazione d'uso degli antichi

45. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

46. Di Biase, C. (2010), "30 anni ANCSA 1960-1990", in ANCSA, *Attualità del Territorio storico, Atti del Convegno internazionale*, Bergamo, 17-19 settembre 2010.

47. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

48. "Si considerano *beni culturali ambientali* le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, florofaunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa. Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico; in tal caso la legge dovrà prevedere che in sede di Conferenza dei Soprintendenti si adottino misure ed eventuali deleghe di competenza in funzione di coordinamento, da rendere pubbliche anche per norma degli interessati". XXXIX *Dichiarazione*, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, 1967.

49. Nel decennio si susseguono numerosi convegni di rilevante importanza: 1970 Gubbio, 1971 Bergamo, 1972 Genova, 1974 Salerno e Vicenza, 1975 Viterbo, 1978 Roma.

50. Di Biase, C. (2010), "30 anni ANCSA 1960-1990", in ANCSA, *Attualità del Territorio storico, Atti del Convegno internazionale*, Bergamo, 17-19 settembre 2010.

51. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

edifici, aprendo il dibattito strutturale sulla terziarizzazione patologica, nonché a quello dell'espulsione delle classi sociali disagiate nelle periferie, permise di inserire la tutela dei centri storici in un più ampio dibattito etico-politico finalizzato a contrastare la "selezione territoriale capitalistica" e quindi la rendita fondiaria urbana. «Così, per i centri storici, dopo il primo salto qualitativo culturale, realizzato con il passaggio della concezione monumentale a quella ambientale, il secondo e ancor più lungo salto qualitativo venne con l'allargamento della visione morfologica al più ampio orizzonte della visione sociale e funzionale»⁵².

Il vero elemento di innovazione fu proprio nel riconoscere che, evitando di idealizzare l'arte, salvaguardando solo i monumenti, e contemplandola piuttosto come manifestazione della vita e della cultura di una società, riconoscendo un valore anche ai tessuti minori nei quali si svolgeva la quotidianità e si radicava l'identità delle comunità locali insediate, anche la storia divenisse un elemento progettuale conducendoci «ad avere una visione di tutto ciò che esiste non soltanto come patrimonio da tramandare ma anche come risorsa, le cui potenzialità vanno utilizzate, ove sia possibile senza ridurle, ma piuttosto aumentarle»⁵³.

Questo avvenne attraverso una riflessione e un ripensamento sul concetto di centro storico come bene culturale, introducendo la definizione di centro storico come bene economico, «patrimonio disponibile per l'intera società [...] con più o meno capacità di rendita sia in termini finanziari, sia in termini di uso sociale»⁵⁴, una vera e propria "risorsa" della città e della collettività e, in quanto tale, non assoggettabile ai normali meccanismi di mercato. Tale posizione, avanzata da diversi urbanisti come Bruno Gabrielli, Francesco Indovina, Cesare Macchi Cassia, Bernardo Secchi e altri che condussero il dibattito dei decenni successivi, affermò con maggior chiarezza rispetto al passato come i centri storici e la loro conservazione avessero un'implicazione che superasse quella limitatamente culturale, in quanto coinvolgeva le attività e le comunità insediate e, più in generale, l'intero assetto del territorio urbano al cui interno erano collocati⁵⁵. I centri storici non più solo beni da salvaguardare in quanto beni artistici e culturali, bensì beni da salvaguardare poiché dal loro reinserimento nel ciclo economico della città dipendeva anche la sopravvivenza dell'intero sistema urbano e territoriale. Il centro storico divenne pertanto una risorsa della città e della collettività, e il suo riuso, come afferma Francesco Indovina, può e deve costituirsi come un'opportunità economica per il sistema economico-finanziario⁵⁶. All'interno del dibattito sui centri storici trovarono allora posto anche le problematiche legate alla emergente "questione della casa" e al ruolo degli investimenti pubblici per le strategie di riequilibrio territoriale. In questo modo il giudizio di valore a cui il centro storico era sottoposto per la sua salvaguardia venne spostato dal campo storico-culturale a quello etico-politico, giustificando una «riorganizzazione dell'uso capitalistico del territorio e dei movimenti sociali urbani»⁵⁷.

52. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano, p. 167.

53. Bellini, A. (2001), "Postfazione con appendice", in F. Ventura, *Beni culturali. Giustificazione della tutela*, UTET, Torino, pp. 149-151.

54. Gabrielli, B. (1970), *Documento introduttivo al Seminario di Gubbio del 1970*.

55. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

56. Indovina, F. (1993), *Contributo al testo di B. Gabrielli, Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano, p. 333.

57. Mazzoleni, C. (1991), "Dalla salvaguardia del centro storico alla riqualificazione della città esistente. Trent'anni di dibattito dell'ANCSA", *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 40, p. 17.

Questa “nuova politica per i centri storici” determinò, per la prima volta nella storia dell’urbanistica italiana, un ripensamento e una critica al sistema di pianificazione in atto ancora negli anni Settanta, ai modi e ai risultati dello sviluppo, alla “idea stessa di città in perenne crescita” che accresceva e perpetuava gli squilibri (sociali e territoriali) esistenti. Attraverso questa azione critica il dibattito teorico disciplinare avviò una generale riconsiderazione delle modalità di intervento sulla città con la finalità di mettere in discussione «i rigidi confini di metodo, sia dal punto di vista analitico che progettuale, tra ciò che è storico e ciò che non lo è»⁵⁸, e incominciando così a definire “il passaggio dalla cultura della espansione a quella della trasformazione”⁵⁹.

In questo periodo emerse la considerazione che il centro storico non potesse più essere isolato dalla città ma che, al contrario, dovesse essere coinvolto all’interno di complesse strategie di riconfigurazione e riqualificazione dell’intera città esistente: «non può più esistere una politica dei centri storici concettualmente autonoma e separabile dalla più generale politica economica e territoriale»⁶⁰. Procedendo da questo assunto, intervenire con azioni trasformatrici sulla città esistente significò per prima cosa «mettere a punto una metodologia dalla quale potesse scaturire un intervento globale capace di integrare aspetti funzionali, sociali, economici e formali del patrimonio storico e di quello più recente. Significa, appunto, individuare criteri e regole attraverso le quali la progettazione delle differenti parti della città possa legittimarsi ed essere sottoposta al giudizio e al controllo collettivi»⁶¹.

Le riflessioni maturate intorno agli anni Settanta sul ruolo fondamentale dei centri storici come risorsa sulla quale investire per non sprecare denaro pubblico e patrimonio esistente, aprirono le porte a nuove considerazioni rispetto al tema del riuso del patrimonio edilizio della città esistente allargando notevolmente il consenso intorno alle politiche di conservazione e recupero⁶² non solo dei centri storici ma anche dei tessuti circostanti dal forte valore storico-identitario ad esso connessi.

A partire dagli anni Ottanta, infatti, si gettarono le basi per un ampliamento del concetto di “centro storico” a favore di quello di “città storica” in quanto la lettura fisica dello spazio costruito si integrò di un nutrito corpo di indagini sui tessuti sociali che vivevano quegli spazi e che permettevano di leggere con maggiore facilità “la complessità del centro storico”⁶³. Tale evoluzione concettuale implicò il superamento di un concetto difensivo e cristallizzante, per sviluppare una necessaria attenzione alle potenzialità del patrimonio qualitativo, per cui la città storica fu intesa congiuntamente sia come sistema dei valori sia come sistema di funzioni, nel loro reciproco sostanzarsi e in una perfetta integrazione tra quantità e qualità⁶⁴. Questa scelta ha riaperto con determinazione un dibattito di vitale importanza quale il rapporto tra conservazione e trasformazione, ovvero tra le due dimensioni intrinseche al concetto di tradizione la cui dialettica è stata motore di evoluzione della forma

58. Gasparri, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 205.

59. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano.

60. Documento conclusivo del IV Convegno-Congresso dell'ANCSA (1971), *Una nuova politica per i centri storici*, Atti del VI Convegno - Congresso ANCSA, Bergamo, 7-9 maggio 1971.

61. Mazzoleni, C. (1991), “Dalla salvaguardia del centro storico alla riqualificazione della città esistente. Trent’anni di dibattito dell'ANCSA”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 40, p. 21.

62. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano.

63. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

64. Trusiani, E. (2004), “Dal Centro Storico alla Città Storica: la dimensione progettuale della conservazione - Il caso di Roma”, *Desenvolvimento e Medio Ambiente* n. 9, Editora UFPR, Curitiba-Paraná, pp. 93-99.

urbana. Dall'obiettivo di "individuare" precisamente l'ambito di intervento per il centro storico si passò a "interpretare", dopo un'attenta osservazione, le differenze che intercorrevano in tutta la città esistente cogliendo sempre più la sua dinamicità e il limite derivato dalla necessità di attribuire un valore storico solo alle parti antiche tralasciando, invece, la molteplicità di relazioni e identità che ormai si erano stratificate in molte altre parti del territorio. Procedendo dall'assunto per cui le relazioni tra le parti della città divenissero l'oggetto principale delle nuove strategie di pianificazione ne derivò che per la tutela e la salvaguardia delle molte identità sociali ormai radicate nella città, non fossero più sufficienti le analisi del tessuto morfologico e dello spazio fisico urbano, bensì fosse necessario un atteggiamento progettuale, capace di selezionare forme, funzioni e relazioni espressive e costitutive dell'identità storica in un'ottica complessiva di pianificazione generale integrata⁶⁵.

Quindi il passaggio dal centro storico alla città storica non significava omogeneizzare ed appiattire tutto quello che era all'interno e trattare diversamente ciò che era all'esterno del suo perimetro, ma significava riconoscere le differenze che caratterizzavano le diverse parti, saperle descrivere e conservare, e al contempo suggerire dove necessario, le modifiche compatibili con quelle differenze⁶⁶. Con la definizione del concetto di città storica infatti l'urbanistica si aprì definitivamente a una pratica della tutela che tenesse in considerazione la complessità delle forme e delle relazioni che caratterizzavano i tessuti storici urbani.

A sancire ulteriormente la valenza globale di tale nuova acquisizione concettuale di patrimonio storico venne emanata nel 1987 la *Carta internazionale per la salvaguardia delle città storiche*⁶⁷ meglio conosciuta come Carta di Washington. In questo documento venne ulteriormente ampliato l'ambito della tutela passando attraverso il concetto di "città storica". La Carta intende come città storiche tutte le città del mondo (sia quelle sorte spontaneamente sia quelle pianificate come Brasilia o Chandigarh) in quanto tutte rappresentano materialmente la diversità e le caratteristiche precipue della società che vi abita. Sebbene la Carta di Washington ampli notevolmente lo spettro del patrimonio costruito, con essa si riconfermò il limite per il quale non era ancora chiaro come poter rendere maggiormente attuale tale risorsa nel rispetto delle nuove esigenze abitative in un'ottica di conservazione della complessità dell'esistente anziché della sua sola forma esteriore⁶⁸. Infatti anche in Italia gli interventi sul patrimonio edilizio proposti dall'ANCSA nel corso degli anni Settanta si erano risolti in un parziale insuccesso, sia per il progressivo impoverimento dei contenuti socio-politici, sia per la crisi del sistema di pianificazione che, negli anni Ottanta, influenzò il campo disciplinare dell'urbanistica. Tali interventi avevano seguito una logica del tutto diversa da quella che li aveva inizialmente stimolati, promuovendo, di contro, processi di espulsione (sia funzionale che sociale) e assumendo un carattere prevalentemente speculativo, soprattutto ad opera dei privati e al di fuori del controllo pubblico⁶⁹. Ma nonostante le tendenze strutturali politiche e socio-economiche

65. Il concetto di "conservazione integrata" viene introdotto dalla Carta di Amsterdam del 1975 che pone la questione di salvaguardare i centri storici non solo attraverso l'applicazione di vincoli ma operando verso una coerente scelta di pianificazione della conservazione dei caratteri architettonici e urbanistici e insieme dei caratteri funzionali, economici e sociali dei tessuti antichi. Gabaglio, R. (2008), *La città tra permanenza e mutazione*, Libreria CLUP, Milano, p. 36.

66. Trusiani, E. (2004), "Dal Centro Storico alla Città Storica: la dimensione progettuale della conservazione - Il caso di Roma", *Desenvolvimento e Medio Ambiente* n. 9, Editora UFPR, Curitiba-Paraná, pp. 93-99.

67. ICOMOS (1987), *Carta internazionale per la salvaguardia delle città storiche*, Washington.

68. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

69. Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente, Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano.

e le profonde trasformazioni culturali portarono, nel corso degli anni Ottanta, a delegittimare la disciplina urbanistica, essa tentò comunque di superare un approccio settoriale basato su previsioni generalizzate, onnicomprensive e iperdettagliate, promuovendo un innovativo “progetto della città esistente”⁷⁰ volto a ricostruire “nuove forme di razionalità degli strumenti del piano”, a riconoscere i “segni” dell’uomo sul territorio, a distinguere le necessarie diverse velocità di trasformazione, ad ancorare ai differenti caratteri identitari dei contesti storici i possibili usi e modificazioni in un quadro di prestazioni, anche sociali e funzionali, da salvaguardare⁷¹. Pertanto le modalità di descrizione e riconfigurazione della città fisica assunsero, nei Piani che vennero redatti a partire dalla metà degli anni Ottanta, un ruolo strutturale e una maggiore importanza rispetto ai parametri funzionali utilizzati per le trasformazioni nel decennio precedente. Il raggio di azione di tali modalità fu successivamente esteso fino a comprendere tutto il territorio urbano, ben oltre le limitazioni imposte dai Piani regolatori tradizionali tra città antica e città nuova e quelle tra elementi storici eccezionali e il restante territorio; come sostenne Giuseppe Campos Venuti nel 1985 infatti è necessario “trattare tutti i tessuti urbani con la stessa metodologia finora utilizzata unicamente per il centro storico”⁷². Gli anni Ottanta fecero dunque da premessa alla stagione che fin dai successivi anni Novanta portò dalla concentrazione delle politiche di salvaguardia dei tessuti storici a una più generale riqualificazione di tutta la città esistente.

2.1.4 Dal territorio storico al paesaggio storico urbano

Il dibattito relativo alla questione della città storica iniziato negli anni Ottanta si concluse con il Congresso ANCSA svoltosi a Gubbio nell’ottobre del 1990, dal quale scaturì una nuova Carta di Gubbio⁷³ contenente un insieme di enunciati di carattere prevalentemente argomentativo che non si configurava quindi come un regolamento finalizzato a fissare norme o criteri di generale o immediata applicabilità: come sottolineò Giovanni Astengo nel suo contributo al Congresso, la Carta avrebbe dovuto rappresentare “un fatto di solidarietà generale”, vale a dire la base per l’accettazione comune di regole comportamentali nei processi di decisione sui contesti storici⁷⁴.

La seconda Carta di Gubbio, infatti, aveva lo scopo di essere un contributo scritto grazie al quale costruire un consenso e una condivisione di processi decisionali per affrontare in maniera più strutturata la regolazione del patrimonio culturale e identitario della città e del territorio mediante regole che dovevano uniformare sia il linguaggio tecnico col quale approcciarsi alle nozioni di “conservazione” della memoria storica e “innovazione”, ma soprattutto uniformare il metodo attraverso il quale indagare e riconoscere i caratteri fondativi della città esistente e del paesaggio edificato⁷⁵. Come scrisse Bruno Gabrielli la Carta del 1990 «è un documento del tutto aperto, addirittura non concluso, ma che contiene la summa

70. La definizione di “progetto dell’esistente” è di Cesare Macchi Cassia.

71. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

72. Campos Venuti, G. (1985), “Ancora sui piani della terza generazione”, *Casabella* n. 518, p. 23.

73. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

74. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

75. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall’evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

delle posizioni dell'ANCSA maturate nei primi 30 anni dalla sua vita. Qui si riflette, in primo luogo, l'ammissione del fallimento dell'ipotesi dell'intervento pubblico [nel campo della tutela], l'affermazione dei principi di salvaguardia ma anche la necessità dell'innovazione e, soprattutto, si consolida l'idea di una strategia che non riguarda più soltanto il centro storico ma la città esistente»⁷⁶. All'interno della Carta si affermava inoltre la necessità di una attenta riflessione sul tema dell'identità culturale della città europea e sul fatto che essa venisse fortemente minacciata da rapidi e devastanti processi di trasformazione. Già nel primo enunciato, infatti, veniva sottolineata la "generale e insondabile perdita di memoria"⁷⁷ verso cui le città e i territori stavano andando incontro, di quella "memoria territoriale condivisa"⁷⁸ e stratificata che definiva i caratteri delle città europee. Risultava evidente che esistesse una stretta relazione tra la forma urbana e la società e come quest'ultima avesse sempre operato nei confronti della prima con l'obiettivo di conservarne solo gli elementi utili a soddisfare le proprie necessità (vivere, ricordare, socializzare, commerciare, ecc.) modificando o talvolta eliminando i segni considerati irrilevanti o incongrui con queste finalità. Ed è così che le città europee si sono stratificate nei secoli creando ciò che A. Corboz ha riassunto nel concetto di "palinsesto territoriale"⁷⁹, uno spazio risultato da continui processi di modificazione antropica che ne attribuisce un senso e un significato. È noto inoltre come questo processo di stratificazione si sia arricchito sempre più anche di segni tracciati solo negli ultimi secoli modificando ampiamente il concetto di patrimonio e attribuendo a questo un significato più ampio della conservazione dei beni ereditati dal passato per includere anche ciò che rendiamo nostro nel presente. L'aggiornamento integrativo della Carta fondativa del 1960 ha affermato inoltre che il centro storico, ovvero «l'area ove si sono concentrati, in ogni città europea, i valori della *civitas* e dell'*urbs*, costituisce al tempo stesso il nodo di una struttura insediativa più ampia. Tale struttura, interpretata nel suo secolare processo di formazione, deve essere oggi riguardata come 'territorio storico', espressione complessiva dell'identità culturale e soggetto quindi in tutte le sue parti (città esistenti e periferia, paesaggi edificati e territorio rurale) di una organica strategia di intervento»⁸⁰.

Con la Carta di Gubbio del 1990 venne sancita definitivamente la presenza del valore storico nei beni culturali e naturali localizzati esternamente al perimetro del centro storico, l'importanza del "progetto di conoscenza" ovvero del processo conoscitivo delle potenzialità insediative che fanno da premessa al progetto di riqualificazione urbana⁸¹, e contemporaneamente, la dilatazione del senso e del campo di intervento della tutela: da azione conservativa sempre meno legata alla difesa di valori esistenti ad azione innovativa sempre più fondata sul progetto in quanto "luogo privilegiato di produzione dei nuovi valori della società contemporanea". Di fatto come scrisse Roberto Gambino l'attualità del territorio storico consiste nel significato culturale che esso presenta per la società contemporanea: «un significato che, lungi dal potersi ricondurre sempre e

76. Gabrielli, B. (2011), "50 anni ANCSA: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in F. Toppetti, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia, p. 12.

77. Gambino, R. (2007), "Patrimonio storico e paesaggio", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici*. Atti, ANCSA, Bergamo.

78. Dematteis, G. (2010), intervento al Convegno *Attualità del territorio storico*, Bergamo, settembre 2010.

79. Corboz, A. (1983), "Le territoire comme palimpseste", *Diogenes* n. 121. Traduzione italiana: Il territorio come palinsesto, *Casabella* n. 516, settembre 1985.

80. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*, punto 2.

81. Mazzoleni, C. (1991), "Dalla salvaguardia del centro storico alla riqualificazione della città esistente. Trent'anni di dibattito dell'ANCSA", *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 40, p. 36.

soltanto ai valori del passato, trova alimento in processi di significazione aperti e mai conclusi, che continuamente rimettono in discussione i rapporti di percezione e conoscenza, identificazione e appropriazione, uso e fruizione tra le formazioni sociali e i loro territori di riferimento. L'attualità che questi processi continuamente ricreano non nasce quindi da una semplice coincidenza temporale tra dinamiche sociali e dati sistemi di valore, in qualche modo riconosciuti e fissati nella coscienza collettiva, ma nasce ed evolve in funzione della rivisitazione continua delle relazioni che legano soggetti e oggetti, società e territorio»⁸².

Il riconoscimento di tale sistema di valori a tutto il "territorio storico", nella pienezza dei suoi valori storici e naturali e delle sue articolazioni spaziali, rappresenta il punto di partenza per un progetto integrato ed esteso, che colleghi "centro storico e periferia, città e territorio"⁸³ attraverso una metodologia di riqualificazione integrata ed efficace in quanto il tradizionale campo dell'analisi fisica e della riqualificazione urbana si estende non solo dal centro storico alla città esistente, come già suggerito fin dagli anni Sessanta, bensì a tutto il "territorio esistente"⁸⁴, in cui rileggere la «diffusa e spesso dispersa trama della tracce dell'uomo»⁸⁵, al di là di aprioristiche valutazioni di "valore" o meramente cronologiche. Un progetto integrato che risponda alle principali esigenze di conservazione e innovazione tentando di superare la netta distinzione tra interventi sulla "città vecchia" (denominata anche "città interna", "città dentro le mura", "città murata", "centro cittadino" ecc.) e azioni sulla "città nuova", che si svolgevano con modalità completamente differenti: sventramenti, diradamenti, densificazioni e sostituzioni per la parte antica, nuova edificazione per la parte di città in ampliamento. Ma a partire dagli anni Novanta, a fronte di radicali mutamenti socio-economici che fecero sì che le città smettessero di crescere e si legassero principalmente alla domanda di trasformazione dell'esistente⁸⁶, l'obiettivo alla base della "proposta programmaticamente ossimora del progetto dell'esistente"⁸⁷ divenne la riqualificazione urbana, che nella Carta venne indicata come tema prioritario per l'Europa, e riguardava processi di "conservazione attiva e innovazione necessaria"⁸⁸, alla cui base doveva trovarsi la regola rigorosa di non alterazione dell'identità urbana. A questo fine la Carta suggerisce di integrare ogni intervento sull'esistente con la formulazione di un preventivo "progetto di conoscenza"⁸⁹, che analizzi il processo di lenta stratificazione e trasformazione temporale e spaziale che caratterizza la specificità della città europea, spostando il centro tematico della conservazione dal singolo oggetto all'intero contesto: "dalla materia idealizzata, privilegiata dallo storico dell'arte ad una scala di valori che sposta l'attenzione sul legame uomo-sito (dalla storia delle pietre alla storia dell'uomo)"⁹⁰.

Emerge dalla lettura della Carta di Gubbio del 1990 come gradualmente il concetto di territorio storico abbia di fatto aperto a nuove interpretazioni il tema della tutela e della salvaguardia del patrimonio storico all'interno della disciplina urbanistica coinvolgendo oltre alla "città storica", intesa come insieme di segni che appartengo-

82. Volpiano, M. (2011) (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Conservazione, Progetto, Gestione*, Fondazione CRT, L'Artistica Editrice, Savigliano (CN), p. 18.

83. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*, punto 3.

84. Come viene anche definito da B. Gabrielli nella *Relazione di apertura del IX Convegno-Congresso ANCSA*, Gubbio, 1990.

85. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 210.

86. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

87. Terranova, A. (1993), *Contributo al testo di B. Gabrielli, Il recupero della città esistente, Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, p. 355.

88. Gabrielli, B. (1990), *Relazione di apertura del IX Convegno - Congresso ANCSA*, Gubbio.

89. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*, punto 4.

90. Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

no agli spazi costruiti, anche il “territorio storico” che rimanda alle tracce legate agli spazi aperti e alle morfologie territoriali che hanno strutturato l’intera città. Il territorio può essere quindi considerato come *bene culturale complessivo strutturale*⁹¹, le cui componenti divengono così le invarianti configuranti dei luoghi e connotanti delle comunità, portatrici di segni precisi del processo evolutivo, il segno della storia, la qualificazione dell’identità e la matrice per una evoluzione storicizzata e contestualizzata. La consapevolezza che il territorio si evolve nelle forme di un sistema culturale complesso invoca una mutazione degli strumenti dell’analisi e del governo del territorio storico, determina la necessità di nuove forme e nuovi strumenti di pianificazione, supportati da politiche urbane e territoriali sul piano istituzionale, economico, sociale e operativo, capaci di assumersi “precisi ed espliciti obiettivi e di esprimere scelte coerenti”⁹², valorizzando il ruolo del centro storico ponendolo in relazione con l’insieme del territorio ed evidenziando le dipendenze sociali, economiche e funzionali che la popolazione ha istituito con esso, ma anche l’integrazione della popolazione in altre parti della città che non può essere sottovalutata all’interno di un unico quadro generale di sviluppo del territorio capace di produrre una nuova idea di città in grado di rispondere alle mutate esigenze dei territori contemporanei.

Alla fine degli anni Novanta il dibattito sulla riqualificazione della città esistente ha ripreso nuovo slancio attraverso le questioni legate alla dispersione e diffusione insediativa. La città diffusa offriva, infatti, l’opportunità per rivedere i percorsi urbanistici fino a quel momento seguiti spesso in assenza di un Piano Regolatore Generale. Si intuisce la problematicità della dispersione insediativa e del rischio che i paesaggi e i territori storici italiani possano subire, pertanto il tema della riqualificazione urbana ritorna centrale e fondamentale soprattutto in termini di competizione fra le città che giocano tutta la loro partita sul ripensamento della loro immagine e sulla loro riorganizzazione interna⁹³.

La Carta di Gubbio del 1990, con i suoi dieci punti programmatici, rappresenta l’approdo di elaborazioni scientifiche, politiche e culturali che hanno spinto ad allargare progressivamente lo sguardo dai singoli “monumenti”, dai “beni culturali”, al patrimonio insediativo della “città esistente”, ai paesaggi estesi, ai “sistemi culturali territoriali” e, infine, al territorio intero, nell’insieme dei suoi valori storici e naturali e delle sue articolazioni spaziali. Questi “slittamenti semantici e concettuali”⁹⁴ si costituiscono oggi come riferimenti consolidati del dibattito disciplinare sul recupero e la riqualificazione, in quanto hanno affermato «non una semplice dilatazione spaziale del campo di attenzione, non un mero cambiamento di scala; ma una nuova filosofia di comportamento nei confronti dell’eredità storica e naturale e dei suoi rapporti con i territori della contemporaneità, destinata a ripercuotersi sulle concezioni della città, dei centri storici e del paesaggio, travolgendo molte consolidate separazioni e aprendo attese di riforma»⁹⁵.

91. Carta, M. (2002), *L’armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

92. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*, punto 8.

93. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall’evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

94. Terranova, A. (1993), *Contributo al testo di B. Gabrielli, Il recupero della città esistente, Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, p. 355.

95. Gambino, R. (2007), “Patrimonio storico e paesaggio”, in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici. Atti, ANCSA*, Bergamo.

Di fatto in questi anni nasce la consapevolezza che i cambiamenti urbani indotti dal fenomeno della metropolizzazione⁹⁶ rendano necessario uno sguardo più ampio di quello tradizionalmente circoscritto al centro storico sia per salvaguardare un patrimonio vasto di luoghi e testimonianze che rischia di essere distrutto, sia soprattutto per far partecipare questo patrimonio alla riqualificazione della città esistente nel suo complesso. Pertanto l'esaurirsi della fase espansiva della città che ha costretto a un ripensamento globale della città costruita e del territorio antropizzato, l'intersezione e la sovrapposizione tra i disparati "oggetti" che si sono depositati sul palinsesto nel corso dei secoli e "l'esplosione della tematica ambientale", hanno portato la disciplina ad occuparsi sempre più di "oggetti" frutto di stratificazioni di diverse e molteplici culture insediative, architettoniche e costruttive, di antica fondazione e di più recente impianto, in quanto «le risorse e i caratteri fisico-naturalistici e quelli storici – considerati come sistema e nella loro reciproca interrelazione – sono da assumere come elemento primario e prioritario, ordinatore e qualificatore nella riorganizzazione, fisica, funzionale e formale del territorio antropizzato»⁹⁷. Tra i connotati fondamentali di questo mutamento assume particolare rilevanza l'estensione globale del "principio di conservazione, come vero luogo dell'innovazione"⁹⁸, che persegue l'accreditamento di ogni parte del territorio e di ogni periodo storico, fino al moderno e al contemporaneo, comunque connesso al significato della memoria nell'immaginario collettivo⁹⁹, "attraverso due movimenti convergenti: dalla città verso lo spazio extraurbano e dalle esigenze di difesa degli spazi e delle risorse naturali all'intero territorio antropizzato"¹⁰⁰.

Da un lato quindi il campo di applicazione degli interventi di riqualificazione, negli ultimi ottant'anni si è notevolmente ampliato rompendo quindi definitivamente i limiti temporali posti nel passato al riconoscimento del valore di un bene in quanto «molti luoghi della città moderna e contemporanea sono così entrati, non senza polemiche, nel raggio d'azione dei piani e dei progetti più recenti, degli istituti e dei singoli studiosi che un tempo si occupavano solo di beni culturali della città preindustriale, dei nuovi osservatori della storia urbana del '900 e dei tanti abitanti di quei luoghi che hanno modificato il proprio punto di vista, abbandonando il furore iconoclasta verso un secolo da buttar via»¹⁰¹.

Per molto tempo, infatti, l'attribuzione di valore storico a un manufatto è stata soprattutto una questione di date, individuando come detentore di valori riconoscibili e riconosciuti¹⁰² solo ciò che fosse realizzato in un determinato periodo storico, ma questa metodologia si è profondamente modificata considerando oltre al carattere di testimonianza dovuto all'epoca di realizzazione, anche nuovi criteri valutativi quali la qualità architettonica e urbana e la capacità di un manufatto di attribuire identità ad un contesto urbano¹⁰³. Inoltre il passaggio "dalla centralità della nozione di storico a quella della nozione di esistente"¹⁰⁴ ha determinato l'esigenza di superare il confine del centro storico e di estendere attenzione e riconoscimento di qualità al più ampio "territorio esistente" oltre i confini delle mura,

96. Si rimanda al paragrafo 1.1.2.4 *La generazione della metropolizzazione*.

97. Calzolari, V. (1999), *Storia e natura come sistema*, Nuova Argos Edizioni, Roma, p. 36.

98. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

99. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

100. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

101. Gasparrini, C. (2004), "Identità/ diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

102. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la Città storica", *Urbanistica* n. 116.

103. Rossi, P. O. (2001), "La città contemporanea e la Carta per la qualità", *Urbanistica* n.116.

104. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

in quanto città e territorio esprimono un patrimonio di permanenze¹⁰⁵ costituito da un insieme di luoghi di valore storico, che sono esito e testimonianza di un processo evolutivo culturale, sociale e funzionale, fortemente radicato sul territorio in quanto riconosciuto dalle comunità locali.

2.1.5 Dal paesaggio storico urbano al patrimonio culturale immateriale

A partire dall'inizio del XXI secolo, ad esito dell'esplosione urbana dei decenni precedenti, è risultato evidente come un patrimonio molto ampio di segni e testimonianze materiali e culturali rischiasse di essere definitivamente cancellato dalla dispersione insediativa e dalla infrastrutturazione incontrollata, e che questo patrimonio potesse invece diventare una risorsa attiva per l'urbanistica della trasformazione, sostanzialmente verificando due condizioni fondamentali per renderlo un progetto concreto: da un lato deve essere presente un'appropriazione da parte dei cittadini del significato di alcuni elementi territoriali che rende la popolazione un attore attivo sul territorio capace di prendersi cura delle tracce e dei valori storici; dall'altro è necessario un sapere tecnico che selezioni tra i tanti segni quelli che potenzialmente possono esprimere meglio di altri la storicità urbana e allo stesso tempo siano capaci anche di convogliare sinergicamente risorse, attori, energie e idee per la rigenerazione della città contemporanea¹⁰⁶.

Il tema del progetto del territorio e degli innumerevoli beni storico-artistici-culturali che lo connotano, viene ripreso da alcuni importanti documenti internazionali che affrontano il tema del patrimonio fisico e culturale utilizzando come chiave di lettura una concezione "comprensiva"¹⁰⁷ e olistica di paesaggio inteso "come l'insieme dei fattori distintivi di un luogo"¹⁰⁸, "espressione pluridimensionale del patrimonio culturale". Primo documento da citare in merito a tale nuova concezione è la Convenzione Europea sul Paesaggio¹⁰⁹ presentata e sottoscritta a Firenze nel 2000 dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa, che considera il paesaggio come un patrimonio "vivente"¹¹⁰ che include sia i territori fisici (patrimonio tangibile) che le percezioni, i valori e le norme (patrimonio intangibile) di determinate comunità. Con la Convenzione si riconosce che il paesaggio è la componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni e tale carattere relazionale e contestuale rende ogni paesaggio unico: esso è «una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»¹¹¹. Per questo motivo il paesaggio va gestito tenendo conto di tale specificità e deve essere riconosciuto come 'costruzione sociale'¹¹² in quanto, esprimendo la diversità del patrimonio culturale e naturale di ciascuna popolazione, ne rappresenta il fondamento identitario¹¹³. La Convenzione, entrata in vigore in Italia nel 2006, si presenta come un nuovo strumento giuridico internazionale il cui criterio guida è rappresentato dall'idea che "il paesag-

105. Le permanenze sono "elementi, caratteri o relazioni che sopravvivono seppure in forme meno visibili o latenti, ai cambiamenti di breve periodo e presentano una durata relativamente elevata". Gambino, R. (1994), "Territorio storico e paesaggio tra ricentralizzazione e diffusione", Paper al Seminario ANCSA, *La nuova città esistente: oltre la Carta di Gubbio del 1990*, Gubbio.

106. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

107. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

108. Gambino, R. (2007), "Patrimonio storico e paesaggio", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici. Atti*, ANCSA, Bergamo.

109. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

110. Poullos, I. (2014), "Discussing strategy in heritage conservation: living heritage approach as an example of strategic innovation", *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, Vol. 4, n. 1.

111. Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea sul Paesaggio*, art. 1.

112. Kirshenblatt-Gimblett, B. (2004), *Intangible Heritage as Metacultural Production*, Museum international, Blackwell Publishing, Oxford.

113. Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea sul Paesaggio*, art. 5 comma a.

gio contribuisce alla formazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea". Si tratta di un proclama incisivo, volto a legittimare una concezione nuova di paesaggio in quanto oggetto di politiche pubbliche, inquadrandolo come fenomeno culturale centrale per la formazione dell'identità e per la qualità della vita delle persone¹¹⁴.

Tale definizione riconosce il carattere inevitabilmente dinamico del paesaggio, in quanto prodotto storico evolutivo di processi sociali, economici e produttivi delle comunità, oltre che degli effetti delle forze naturali, e ne sottolinea, al contempo, l'esigenza di una lettura sinottica, unitaria, nell'affermazione che il paesaggio costituisca un *unicum* di cui gli elementi naturali e culturali che lo costituiscono debbano essere considerati insieme e contemporaneamente¹¹⁵.

Il passaggio concettuale che ha portato l'ANCSA a sancire l'estensione dal centro storico alla città esistente, al territorio storico, passaggio ribadito dalla Convenzione Europea nel 2000, si è innovato ulteriormente con l'innesto del tema "Paesaggio storico urbano" (Historic Urban Landscape, HUL) che l'UNESCO ha introdotto con il Memorandum di Vienna¹¹⁶ nel 2005 e che alla fine del 2011 si è consolidato in un'apposita "Raccomandazione"¹¹⁷. Alla base della definizione di Paesaggio storico urbano è l'adozione nel 1992, da parte del "Comitato del patrimonio mondiale e del suo valore universale eccezionale", di una nuova categoria di patrimonio, il "paesaggio culturale", definito come «rappresentazione dell'opera combinata della natura e dell'uomo, dimostrazione della evoluzione della società umana e dell'insediamento nel tempo, sotto l'influenza dei vincoli fisici e/o delle opportunità rappresentate dal loro ambiente naturale e di una successione di forze sociali, economiche e culturali, sia esterne che interne»¹¹⁸. Pertanto, si possono evincere due principali novità: da un lato si riconosce anche il "bene immateriale", non solo quello materiale; dall'altro c'è una fortissima accentuazione sulla "contemporaneità" in quanto il bene è garantito se è contemporaneo, cioè se è riconosciuto nella contemporaneità. La Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio storico urbano riconosce il ruolo fondamentale del patrimonio culturale e del paesaggio culturale per lo sviluppo locale sostenibile e rappresenta un ampliamento degli orizzonti rispetto all'oggetto della tutela, passando da una conservazione basata sugli oggetti (*object-based*), ad una conservazione basata sul Paesaggio storico urbano (*landscape-based*)¹¹⁹ interpretato attraverso un approccio sistemico quale «risultato della stratificazione storica di valori e caratteri culturali e naturali»¹²⁰.

Con il termine Paesaggio storico urbano si fa quindi riferimento «a formazioni di qualsiasi insieme di edifici, strutture e spazi aperti, nel loro contesto naturale ed ecologico, inclusi i siti archeologici e paleontologici, che costituiscono insediamenti umani in un ambiente urbano per un determinato periodo di tempo, la coesione e il valore dei quali sono riconosciuti dal punto di vista archeologi-

114. Sassatelli, M. (2007), *La Convenzione europea del paesaggio: paesaggi quotidiani e identità europea*, Regione Emilia Romagna, febbraio 2007 (http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/supplemento_2_07/sassatelli.pdf).

115. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

116. Per il contenuto integrale del Memorandum di Vienna si rimanda al sito internet dell'UNESCO: <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-47-2.pdf>

117. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

118. Traduzione da *Indirizzi operativi per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio mondiale* (art. 36).

119. Pereira Roders, A., Van Oers, R. (2011), "Bridging cultural heritage and sustainable development", *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, Vol. 1, n. 1, pp. 5-14.

120. UNESCO (2011), *Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano*, art. 8.

121. Traduzione del punto 7 del *Vienna Memorandum on "World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape"*, World Heritage Centre, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005, www.whc.unesco.org

122. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

123. CHCFE Consortium (2015), *Cultural Heritage Counts for Europe*, www.blogs.enact.org/culturalheritage-countsforeurope/outcomes

124. McLoughlin, J. B. (1973), *La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico*, Padova, Marsilio.

125. Villani, G. (2006), *I Beni Tangibili e Intangibili e il Paesaggio culturale. Tutela e legislazione. Il caso italiano*, www.univeur.org

126. UNESCO (2011), *Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano*, art. 9.

127. Bandarin F., Van Oers, R. (2012), *The Historic Urban Landscape: managing heritage in an urban century*, John Wiley & Sons, New York, NY.

128. World Heritage Committee (2005), *Vienna Memorandum on "World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape"*, World Heritage Centre, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, www.whc.unesco.org, art. 16.

129. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

130. Si rimanda alle Schede della Parte prima *La città storica. Quadro normativo di riferimento*.

131. Carmosino, C. (2013), "La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n.1, p. 1.

co, architettonico, preistorico, storico, scientifico, estetico, socio-culturale o ecologico. Questo paesaggio ha plasmato la società moderna ed ha un grande valore per farci comprendere come viviamo oggi»¹²¹. In tale contesto, la Convenzione Europea sul Paesaggio e la Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio storico urbano risultano complementari in quanto entrambi i documenti riconoscono come un paesaggio di elevata qualità possa contribuire all'incremento della produttività urbana¹²². In questa prospettiva il patrimonio/paesaggio culturale può essere considerato come una risorsa per lo sviluppo economico locale, perché è capace di produrre nuova occupazione, incentivare la nascita di attività creative e aumentare l'inclusione e la coesione sociale¹²³. Inoltre, se si considera la città come un "sistema dinamico complesso"¹²⁴ e si assume «un punto di vista multidimensionale: un modo per interpretare la realtà in una prospettiva globale/olistica che non esclude, ma integra, aspetti e valori economici, estetici/visivi, di equità, ecc.»¹²⁵, risulta evidente come i valori coinvolti in questo processo non riguardino solo i caratteri e i valori culturali e naturali, ma anche e soprattutto l'ambiente costruito e i valori materiali e immateriali che caratterizzano la sua struttura urbana¹²⁶. La natura sistemica di tale approccio rende la "conservazione integrata" del patrimonio culturale una "attività produttiva", in grado di aumentare i valori nelle molteplici dimensioni – aumento della prosperità economica, miglioramento della qualità ambientale e incremento della vitalità sociale – rispettandone l'integrità ed evitando la loro alterazione¹²⁷. Tale approccio impone di pensare all'organizzazione delle azioni sul paesaggio tenendo conto delle interdipendenze tra le diverse componenti del sistema e il tutto, al fine di preservare il *genius loci*, migliorando la qualità della vita e incentivando la coesione sociale, anche in vista di una maggiore produttività economica¹²⁸. Un nuovo approccio che comprenda sia l'analisi-interpretazione del patrimonio fisico, materiale, sia la considerazione attenta di dati immateriali, che il termine "identità" lega insieme, ma che meritano di essere singolarmente evocati¹²⁹. Un tema progettuale che metta insieme necessariamente tutela ed innovazione, posto che il Paesaggio storico urbano comprende tutto l'edificato ed il suo contesto; un progetto caratterizzato da integrazione e strategia, ma che necessariamente inglobi il tema gestionale.

In questa prospettiva si inserisce inoltre la Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore dell'Eredità Culturale per la Società¹³⁰, meglio nota come Convenzione di Faro del 27 ottobre 2005, firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013. «La Convenzione di Faro sposta l'attenzione dal patrimonio culturale in sé considerato, alle persone, al loro rapporto con l'ambiente circostante e alla loro partecipazione attiva al processo di riconoscimento dei valori culturali, ponendo il patrimonio come risorsa al centro di una visione di sviluppo sostenibile e di promozione della diversità culturale per la costruzione di una società pacifica e democratica»¹³¹. Essa si concentra sulla dimensione immateriale identitaria della comunità, che si costituisce nel momento in cui, interagendo col patrimonio, ne riconosce

il suo “valore sociale complesso”¹³². «A collegare costitutivamente comunità e territorio è la natura del bene comune che incarnano: la natura relazionale, olistica dell’essere in comune che si esprime tanto nel paesaggio, quanto nella comunità che se ne fa responsabile e interprete e se ne trova formata»¹³³. La relazione che lega realmente una comunità ad un luogo va aldilà dell’appartenere fisicamente ad un luogo ‘dato’ ma ingloba una dimensione immateriale attiva nel costruire un senso di appartenenza attraverso una scelta consapevole, che riconosce in un determinato paesaggio l’espressione visibile dei valori identitari collettivi.

La conoscenza e l’uso del patrimonio costituiscono una parte del diritto dei cittadini di partecipare alla vita culturale e contribuiscono ad un processo identitario, che è fondamentale per lo sviluppo umano ed è una risorsa per il raggiungimento della diversità culturale e la promozione del dialogo interculturale. Questo processo di identificazione tra comunità e luogo in cui essa vive contribuisce alla creazione della cosiddetta “*heritage community*” che, così come identificata dalla Convenzione, è «l’insieme delle persone che attribuisce valori ed aspetti specifici al patrimonio culturale, e che desidera, nel quadro di un’azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future»¹³⁴. In questo modo si evidenzia il valore sociale del patrimonio culturale, tangibile e intangibile, che diventa l’elemento che caratterizza e tiene insieme una comunità.

La Convenzione sottolinea l’importanza di considerare il patrimonio culturale come responsabilità individuale e collettiva, condivisa dalle pubbliche autorità a tutti i livelli, ma anche dalle imprese, dalla società civile e dai cittadini. In altre parole, la stessa comunità può definire e qualificare cosa sia il patrimonio e organizzare la sua gestione come risorsa comune. In questo senso, il Consiglio d’Europa attraverso la Convenzione di Faro segna un punto di svolta nella gestione dell’immensa eredità culturale materiale e immateriale di cui disponiamo: ratifica la volontà degli Stati di voler sostenere e promuovere politiche di *governance* integrata per l’amministrazione e la conservazione del patrimonio culturale¹³⁵. La conservazione di questo patrimonio non è fine a sé stessa ma ha l’obiettivo di promuovere il benessere degli individui e della società nel suo complesso continuando ad esplorare tutte le dimensioni del nostro vivere: il tempo, lo spazio così come il ruolo attivo e il significato del nostro ambiente circostante¹³⁶. A tal fine si rende indispensabile l’apertura, rispetto alle istituzioni pubbliche, per cooperare e «sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta l’azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile» che acquisiscono così un ruolo centrale. L’eredità culturale diventa così fattore di sviluppo sociale e politico ma anche economico, infatti, uno degli obiettivi della Convenzione è anche quello di «utilizzare pienamente il potenziale dell’eredità culturale come fattore dello sviluppo economico sostenibile» degli Stati, i quali si impegnano ad «accrescere la consapevolezza del potenziale economico dell’eredità culturale e utilizzarlo».

132. Fusco Girard, L. (2003), *The Human Sustainable City*, Ashgate, Londra, UK.

133. Bonesio, L. (2009), *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Diabasis, Reggio Emilia, p. 60.

134. Council of Europe (2005), *Framework convention on the value of cultural heritage for society (Faro Convention)*, art. 2.

135. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell’Architettura e dell’Ambiente.

136. Council of Europe (2014), *International Conference: Heritage Commons: Towards a Participative Heritage Governance in the Third Millennium*, https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1411369385639_Heritage_Commons_Conference__Turin_23-24.09.2014.pdf

Un avanzamento rispetto alla partecipazione delle comunità è rappresentato dalla Dichiarazione di Nuova Delhi¹³⁷, espressione dell'impegno dell'ICOMOS rispetto a "Patrimonio e Democrazia" come elementi fondamentali di un approccio per uno sviluppo sostenibile basato sulle persone. Nella Dichiarazione si sottolinea che il patrimonio è un diritto fondamentale e responsabilità di tutti e che esso è il punto di partenza per un futuro equo che assicuri e celebri la diversità, la partecipazione sociale, l'uguaglianza e la giustizia per tutte le culture. Come la Convenzione di Faro, anche questa Dichiarazione sottolinea l'importanza del concetto di responsabilità individuale e collettiva, attribuendo soprattutto agli organi amministrativi a tutti i livelli la responsabilità di una normativa per la tutela del patrimonio che rispetti le connessioni tra comunità e luoghi, le continuità funzionali e che includa obiettivi di conservazione nelle iniziative di sviluppo¹³⁸. A differenza della Convenzione di Faro, tuttavia la Dichiarazione di Nuova Delhi cala la dimensione partecipativa in quella progettuale e operativa, promuovendo processi comunitari inclusivi e democratici «di tutti, da tutti, per tutti» per la gestione del patrimonio: «il patrimonio è una risorsa non-rinnovabile, spesso divisa tra comunità, nazioni vicine e regioni più grandi, e riflette una fusione delle influenze culturali. La partecipazione di una comunità nel progettare, l'integrazione della conoscenza tradizionale e di diversi confronti interculturali nel prendere decisioni in modo collaborativo, faciliterà l'adozione di soluzioni ben ponderate e l'uso consapevole di risorse, riflettendo i quattro pilastri della sostenibilità. Le identità culturali non dovrebbero essere compromesse da una pianificazione uniforme e insensibile. La protezione ed il sostentamento delle risorse del patrimonio dovrebbero essere alla base di politiche di sviluppo e programmi che progettano, integrando le strategie della conservazione all'interno dei più grandi obiettivi di sviluppo sostenibile. È necessaria una guida specifica per assicurare l'inserimento armonioso di interventi contemporanei nei paesaggi culturali»¹³⁹. Il coinvolgimento delle comunità è reso possibile dallo sviluppo di principi etici ed educativi per il patrimonio dal momento che «l'accesso intellettuale e fisico alle risorse culturali educa le persone alla sua tutela»¹⁴⁰.

Infine la Dichiarazione individua nella continuità del "*living heritage*"¹⁴¹ una condizione per lo sviluppo sostenibile: «c'è una stretta relazione tra natura, cultura e persone. I luoghi e i paesaggi culturali, insieme alle comunità, ai sistemi di tradizioni e di credenze, costituiscono il patrimonio vivente e l'identità culturale»¹⁴². Dunque l'obiettivo centrale non solo è dimostrare il valore del patrimonio per una società e in che misura esso migliori la qualità e le condizioni di vita, ma soprattutto comprendere in che modo le comunità possano svolgere un ruolo attivo nella protezione e promozione del loro patrimonio culturale. Questo obiettivo è parte di una visione ancora più ampia per promuovere una cultura democratica basata sulle tradizioni, sulle competenze e sui talenti delle comunità. Il patrimonio materiale e immateriale diventa dunque una dimensione che ingloba e che permette il confronto tra queste molteplici identi-

137. ICOMOS (2017), *Delhi Declaration on Heritage and Democracy*, 19th General Assembly of the International Council on Monuments and Sites, Heritage and Democracy, New Delhi, India, 11-15 Dicembre 2017.

138. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

139. ICOMOS (2017), *Delhi Declaration on Heritage and Democracy*, 19th General Assembly of the International Council on Monuments and Sites, Heritage and Democracy, New Delhi, India, 11-15 Dicembre 2017, art. 3.

140. *Ivi*, art. 2.

141. Poullos, I. (2014), "Discussing strategy in heritage conservation: living heritage approach as an example of strategic innovation", *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, Vol. 4, n. 1.

142. ICOMOS (2017), *Delhi Declaration on Heritage and Democracy*, 19th General Assembly of the International Council on Monuments and Sites, Heritage and Democracy, New Delhi, India, 11-15 Dicembre 2017, art. 4.

tà, favorendo la mediazione tra differenti punti di vista e facendosi portatore di valori che appartengono a tutti i membri della comunità, pertanto trasformandosi in un “bene comune”¹⁴³. Esso riconosce il ruolo di tutti gli attori pubblici e privati ed i diritti dei gruppi di cittadini interessati (la “comunità di patrimonio” secondo la Convenzione di Faro) per partecipare attivamente nella difesa, gestione e sviluppo del patrimonio comune.

La globalizzazione, la digitalizzazione e la progressiva diffusione delle nuove tecnologie stanno cambiando il modo in cui il patrimonio culturale viene prodotto, presentato, reso accessibile e utilizzato, dischiudendo nuove opportunità e nuove sfide per la condivisione delle risorse. Il patrimonio culturale è sempre più riconosciuto come il vantaggio competitivo nello scenario globale e la cultura identificata come uno strumento diplomatico nelle relazioni internazionali. Questi cambiamenti stanno conducendo a un’evoluzione del suo valore di “bene comune” in termini economici, culturali e sociali. Tale cambiamento richiede politiche e soluzioni di *governance* più innovative per riunire in una sola strategia di sviluppo tutte le espressioni culturali delle comunità. Incentivando una crescita molto più sostenibile ed inclusiva, si potrà elaborare un modello globale di sviluppo sostenibile guidato dalla cultura e dal patrimonio culturale, per una crescita economica “umana” orientata al benessere dei cittadini¹⁴⁴. Tutte le categorie di patrimonio – materiale, immateriale, digitale – sono beni comuni e hanno bisogno di un approccio interdisciplinare, capace di connettere e ricomporre aspetti generalmente separati in nuovi modelli di *governance*. Il riconoscimento dell’interazione fra le componenti tangibili ed intangibili del patrimonio culturale ed il ruolo delle comunità in un territorio o in uno spazio virtuale, può portare alla definizione di “beni comuni culturali”¹⁴⁵. Il patrimonio immateriale e le conoscenze tacite sono elementi essenziali per la produzione di oggetti culturali strettamente connessi ai valori identitari dei luoghi. La conservazione e la promozione del patrimonio culturale intangibile riaffermano la ricchezza, la varietà e la molteplicità delle culture e dei “panorami sociali” e culturali nello sforzo di costruire uno spazio pubblico, sociale e comunicativo, capace di riaffermare il valore di essere persone e cittadini¹⁴⁶.

A partire da queste nuove consapevolezza nel 2018, esito dell’Anno europeo del patrimonio culturale, è stata redatta la Dichiarazione di Davos¹⁴⁷¹⁴⁸ che mette in risalto il ruolo centrale della cultura per la qualità dello spazio di vita delle persone evidenziando come servano nuove strategie che prendano atto del fatto che le dinamiche gestionali e di trasformazione del territorio non vadano più intese in contrapposizione con il tema della tutela e della conservazione, quanto piuttosto in continuità con quest’ultima¹⁴⁹. La Dichiarazione di Davos, cogliendo la situazione attuale e le sue opportunità, riconosce come i modi attraverso i quali viene data forma al contesto costruito siano innegabilmente un atto culturale e ne deduce l’opportunità di affrontare le problematiche trasformative e conservative della città contemporanea partendo da un approccio rivolto al

143. European Parliament (2015), *Report-Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/2014-heritage-communication_en.pdf

144. ICOMOS (2015), *Answer at Question “What can cities do to promote social cohesion, inclusion and equity? What practical approaches or solutions have you encountered that have helped make cities more inclusive and cohesive for all their populations?”*, <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/urban-dialogues/social-cohesion-and-equity/>

145. Bertacchini, E., Bravo, G., Marrelli, M., Santagata, W. (2012), *Cultural Commons. A New Perspective on the Production and Evolution of Cultures*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

146. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell’Architettura e dell’Ambiente.

147. Conferenza dei Ministri della Cultura (2018), *Dichiarazione di Davos*, Davos, Svizzera.

148. La Dichiarazione di Davos è esito di una conferenza dei Ministri europei della Cultura e Capi delle delegazioni degli Stati firmatari della Convenzione culturale europea e degli Stati osservatori del Consiglio d’Europa, rappresentanti dell’UNESCO, dell’ICROM, del Consiglio d’Europa, della Commissione europea, del Consiglio europeo degli architetti, del Consiglio europeo degli urbanisti, dell’ICOMOS International e di Europa Nostra, riuniti a Davos, in Svizzera, dal 20 al 22 gennaio 2018 su invito del presidente della Confederazione svizzera Alain Berset, Capo del Dipartimento Federale dell’Interno, in occasione dell’Anno europeo del patrimonio culturale 2018.

149. Cnappc (2018), *Quale futuro per la città storica? Principi per una nuova politica di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale architettonico*, Roma.

“bene comune”¹⁵⁰. Da ciò emerge il concetto di una *Baukultur* (Cultura della costruzione) di alta qualità in Europa intesa come l’applicazione di un design consapevole e di alta qualità a tutte le attività che hanno impatto sulla costruzione e sul paesaggio, assicurando che i valori culturali siano al centro e che vengano soddisfatte le esigenze sociali e culturali delle persone, mirando a migliorare la qualità della vita, il benessere, la coesione sociale e l’integrazione sociale. Una *Baukultur* di alta qualità crea le condizioni per generare valore aggiunto anche dal punto di vista economico in quanto la cultura rende possibile la sostenibilità economica, sociale e ambientale e la stimola. Infatti «la cultura della costruzione di qualità favorisce quartieri dinamici e diversificati e crea uno spazio edificato espressione della cultura contemporanea, ma al tempo stesso rispettoso del patrimonio culturale. Inoltre, garantisce condizioni di vita sostenibili e rafforza la resilienza sociale creando alloggi dignitosi, abordabili e facilmente accessibili»¹⁵¹. Negli incontri che si stanno succedendo in Europa nell’ambito del tentativo di formalizzare raccomandazioni comuni ai vari Paesi membri, valide per riassumere le politiche di *Baukultur* applicato al patrimonio culturale, da parte dei differenti Ministeri della Cultura si è manifestata la volontà di dare connotazione operativa a tali concetti, inserendoli fra gli obiettivi politici prioritari, impegnandosi a promuoverli a *stakeholder* pubblici e privati, e riconoscendone l’impatto benefico per la società, integrando gli aspetti legati alla conoscenza, all’economia e alla gestione.

150. Conferenza dei Ministri della Cultura (2018), *Dichiarazione di Davos*, Davos, Svizzera, art. 1.

151. Conferenza dei Ministri della Cultura (2018), *Dichiarazione di Davos*, Davos, Svizzera, art. 11.

2.2 Gli approcci e le prospettive

Quando si affronta il tema della città storica, come sostiene Carlo Gasparrini, «il primo problema nel quale ci si imbatte è quello della sua conoscenza e interpretazione “oggettiva” e del travaglio che storicamente la cultura urbanistica e architettonica ha evidenziato nel ricercare strade e comportamenti credibili su questo aspetto»¹⁵². Affrontare i diversi approcci al tema della città storica rende palese «la difficoltà stessa di descrivere, di costruire metodi e strumenti certi, incontestabili, di delineare insomma un approccio epistemologico alla conoscenza della città fisica e di quella sociale, dell'*urbs* e della *civitas* e della loro reciproca dialettica. [...] Questa difficoltà ci richiama un secondo tema quello dell'ambiguità interpretativa, del contrasto di opposti criteri e immagini, dell'improvviso mutare di quei criteri e, dunque, del dubbio che è giusto assalga chi si accinge a conoscere, e che forse non è detto si sciolga al procedere della conoscenza e del progetto. L'invito è nel non preconstituire modelli rigidi nella conoscenza, ad ammettere comunque una dialettica nelle posizioni, pur sempre parziali, a costruire piuttosto un sistema di regole per governare questa dialettica»¹⁵³. La formulazione di analisi e strategie di intervento sulla città storica non può prescindere da modalità di approccio che siano in grado di leggere e interpretare sia i caratteri tipologici, morfologici e prestazionali di ogni singola parte, che i più complessi schemi organizzativi del territorio edificato. È dunque necessario che il progetto della città e del suo territorio abbiano come presupposto l'analisi e l'interpretazione delle regole che hanno portato alla formazione dell'edificato, ponendo particolare attenzione all'origine degli insediamenti, alla loro specificità e ai modelli insediativi adottati. In particolar modo nella città storica risulta evidente come vi sia una stretta connessione tra la dimensione edilizia e quella urbana, tra i modelli di abitazione e la forma dell'insediamento¹⁵⁴; pertanto un approccio tipologico legato all'analisi delle tipologie edilizie appare strettamente connesso ad un approccio morfologico che si concentra sulla morfologia urbana. Perciò nonostante gli approcci al tema della conoscenza della città storica siano stati molteplici e sebbene sia possibile individuare

152. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 141.

153. *Ivi*, pp. 141-142.

154. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

«un filo conduttore che leghi alcuni accostamenti logici tra quei termini»¹⁵⁵, è altrettanto vero che le contaminazioni reciproche sono state numerose, individuando un processo culturale complesso e difficilmente schematizzabile. Ad ogni modo, in questa trattazione, verranno descritte tre principali letture interpretative – tipologica, morfologica e prestazionale – definite in base al riferimento culturale prevalente in ciascuna di esse.

155. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 155.

2.2.1 L'interpretazione Tipologica

L'interpretazione tipologica, sviluppatasi negli anni Cinquanta, è la prima ad aver teorizzato, grazie alla costruzione di un rigoroso sistema di regole e procedure per la conoscenza della città fisica, un approccio metodologico "scientifico"¹⁵⁶ ed una nuova e consapevole sensibilità storica, destinati a esercitare una notevole influenza nel futuro dibattito urbanistico¹⁵⁷.

Tale approccio si basa sulla ricerca del tipo edilizio¹⁵⁸ inteso come l'unità base su cui si struttura e si aggrega per accorpamenti tutto il tessuto storico, e che determina i caratteri fondativi (le "invarianti") che guidano l'organizzazione materiale dell'insediamento urbano. Infatti per Muratori¹⁵⁹ il tipo edilizio «rappresenta un atto della produzione umana, è l'espressione, a scala edilizia, del rapporto organico tra gruppi sociali umani e i luoghi del loro insediamento, attraverso il quale è possibile conferire dignità all'edilizia diffusa che perde quindi, definitivamente, il suo carattere di 'riduzione' rispetto a quella monumentale; trascendendo da definizioni di tipo tecnico, costruttivo o stilistico, il tipo rappresenta il *modus vivendi* della popolazione che ha determinato la città, una sintesi a priori dunque della cultura dell'abitare, strettamente legata però alla contingenza della realtà specifica»¹⁶⁰.

Pertanto l'approccio tipologico si basa su una lettura di tipo diacronico tanto della città costruita quanto del territorio che la ospita e «non parte da modelli di riferimento da calare nei diversi contesti, ma dalla definizione di una storia 'operante' in grado di restituire i nessi fondamentali che hanno legato nel tempo i processi di trasformazione sociale ed economica con quelli fisici, tipo-morfologici e ambientali, sia della struttura naturale del territorio che di quella insediativa»¹⁶¹.

A partire da tali considerazioni è possibile evidenziare quelli che sono i concetti guida dell'interpretazione tipologica, così come definiti dalla scuola di pensiero di Muratori e da coloro che possono essere considerati i più autorevoli rappresentanti di questa scuola, Gianfranco Caniggia, Gian Luigi Maffei, Paolo Maretto e Pier Luigi Cervellati:

- il tipo (o tipologia) edilizio non si può caratterizzare al di fuori della sua applicazione concreta, vale a dire al di fuori di un tessuto costruito¹⁶²; infatti possedendo caratteristiche diversificate a seconda del luogo e del periodo, e lungi dal voler essere un elemento "universale storico"¹⁶³, risulta univocamente individuabile come appartenente ad un determinato contesto storico e luogo geografico. Al contempo però il tipo edilizio non può essere inteso come riconoscimento "a posteriori" della similitudine tra gli oggetti, bensì come carattere "a priori", come archetipo dell'edificio che "esiste nella mente dell'artefice prima di realizzare una casa", come un insieme di elementi, materiali e immateriali sulla base dei quali i manufatti sono stati confor-

156. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

157. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

158. Il tipo edilizio è «un raggruppamento di edifici aventi un qualche carattere, o una serie di caratteri, in comune. In tal senso è stato adottato dalla manualistica dell'ultimo secolo, da 'caratteri distributivi', raggruppando edifici aventi in comune una determinata funzione; ovvero, dai tentativi di sistematizzazione illuministica ancora anteriore dove appariva già l'esigenza di connettere il termine con un sistema di costanti, caratterizzanti unitariamente gli edifici di una stessa destinazione e di analoghi caratteri architettonici; sempre, tuttavia, a posteriori e analiticamente, desumendo tali caratteri unitari, e raggruppandoli in 'tipi' con intenti di catalogazione del costruito esistente o di regolamentazione di edifici da costruire. In altre parole, se vediamo che due o più case hanno caratteri analoghi, le raggruppiamo sotto un'etichetta, sotto un termine specifico, e diciamo che tali case appartengono a uno stesso 'tipo edilizio'. Caniggia, G., Maffei, G. L. (1979), *Lettura dell'edilizia di base*, 18° ed., 2003, Marsilio, Venezia, pp. 47-48.

159. Saverio Muratori è uno dei principali sostenitori, con G. Caniggia, dell'interpretazione tipologica. Anticipatore della corrente culturale che in urbanistica e in architettura vede il recupero dell'interesse per la tradizione e la storia scrisse uno dei testi fondamentali dell'interpretazione tipologica, *Studi per una operante storia urbana di Venezia* (Muratori, S. (1959), *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Istituto poligrafico dello Stato, Libreria dello Stato).

160. Gabaglio, R. (2008), *La città tra permanenza e mutazione*, Libreria CLUP, Milano, p. 56.

161. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 164.

162. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

163. Caniggia, G. (1981), *Strutture dello spazio antropico: studi e note*, Alinea, Firenze.

mati¹⁶⁴,

- il tessuto urbano a sua volta non si caratterizza al di fuori del suo contesto, ovvero al di fuori dello studio dell'insieme della struttura urbana; difatti insieme al concetto di tipologia viene preso in esame anche il relativo "processo tipologico", inteso come il processo graduale e continuo di trasformazione, consolidamento e stratificazione subito dal tipo edilizio nel tempo e tale processualità viene letta anche alla scala dei tessuti edilizi, pertanto oltre all'edificio, viene rivolta attenzione anche al lotto, considerato come esito delle modalità aggregative di più tipi edilizi ma anche delle forme di suddivisione del suolo¹⁶⁵, dunque elemento fondamentale del tessuto edilizio;
- lo studio di una struttura urbana non si concepisce che nella sua dimensione storica, poiché la sua realtà si fonda nel tempo mediante una successione di reazioni di crescita a partire da uno stato precedente¹⁶⁶; infatti ampliando ancora di più la scala di riferimento, le modalità tipologiche di costruzione della città vengono relazionate con i processi storici di antropizzazione del territorio (mediante i cicli di impianto, consolidamento, stratificazione¹⁶⁷) attraverso l'individuazione di ambiti omogenei per caratteri tipologici, modalità di formazione e impianto viario alle diverse scale di percorrenza.

La rilevanza di questi elementi teorici articolati nelle diverse scale e orientati a definire una metodologia analitico-valutativa e operativa, è stata sperimentata in molti Piani che si sono cimentati nell'interpretazione tipologica dei tessuti edilizi storici. Fra tutti vanno ricordati gli studi di Caniggia negli anni Sessanta a Como, preliminari alla variante del PRG, e a Napoli per il Programma Straordinario realizzato negli anni Ottanta, quelli di Maffei a Firenze preliminari al nuovo PRG, e quelli di Maretto a Venezia che hanno costituito la base per la variante al PRG per il centro storico degli anni Novanta. Tuttavia tra tutti esemplare è l'esperienza del recupero del centro storico di Bologna realizzata da Pier Luigi Cervellati, che per la prima volta ha coniugato un'impostazione metodologica di dettaglio con la sua estensione su tutto il centro storico e addirittura su alcune appendici esterne.

A Bologna la metodologia tipologica non è mai stata applicata in maniera radicale con l'intenzione di salvaguardare esclusivamente la forma architettonica degli edifici. Al contrario, l'analisi scientifica offerta dall'approccio tipologico è stata impiegata generalmente su tutto il tessuto connettivo del centro storico e intrecciata con la ricerca di soluzioni adattative del tessuto edilizio che fossero le più performanti rispetto alle esigenze della nuova società e quindi proponendo interventi di conservazione culturalmente validi poiché capaci di dare una risposta reale alle necessità della popolazione¹⁶⁸. Rispetto alla classificazione tipologica individuata negli studi per Como da Caniggia e basata su un'analisi del tipo strutturale, cioè su parametri legati alla struttura dell'organismo edilizio, infatti, Cervellati si avvale di una classificazione tipologica di tipo funziona-

164. Gasparri, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

165. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

166. Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

167. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 10.

168. Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano, p. 174.

le, incentrata sulla corrispondenza storica tra destinazione d'uso e tipo edilizio. Operando sul centro storico di Bologna egli utilizza la prima indagine svolta su di esso da Leonardo Benevolo nei primi anni Sessanta e coglie l'occasione per precisare alcuni concetti fondamentali di carattere generale¹⁶⁹. Infatti come sostiene Benevolo «è stato ridefinito l'oggetto della conservazione, che non è un insieme di manufatti fisici – monumenti e opere d'arte, tutelati in nome di un interesse specializzato, storico e artistico – ma un organismo abitato [...]. Per conservare realmente questo organismo occorre intervenire simultaneamente in tutte le zone della città. Il tessuto edilizio originale deve essere protetto e restaurato, distinguendo le tipologie degli edifici – palazzi, case delle varie classi sociali, chiese, conventi, edifici speciali, spazi verdi ecc. – che determinano i possibili usi e le operazioni ammissibili di adattamento»¹⁷⁰. I risultati ottenuti da Benevolo costituiscono la base metodologica su cui verranno impostati i successivi Piani riguardanti il centro storico di Bologna; infatti Cervellati nell'impostare l'analisi conoscitiva relativa al patrimonio edilizio storico bolognese, si è avvalso di alcuni elementi “essenziali” come la ricerca iconografica e storiografica d'archivio, la ricerca fotografica d'archivio, i rilevamenti fotografici ed i rilievi urbanistici-architettonici. L'elaborazione di questi materiali è stata fondamentale per definire le strategie di intervento che risultavano appunto basate sulla lettura tipologica del tessuto della città storica alle diverse scale, da quella urbana a quella del singolo lotto, sull'interpretazione del rapporto tra forma urbana e tipologia edilizia e sui caratteri dei differenti tipi edilizi. La classificazione e la schedatura degli edifici antichi fu eseguita infatti non solo in base ai pregi storico-ambientali, ma soprattutto in base alle caratteristiche tipologiche. Inoltre secondo Cervellati l'analisi tipologica, obiettiva e ripetibile nelle varie realtà storiche, «permette di evidenziare, all'interno del centro storico, il rapporto che intercorre tra la struttura residenziale (che ha sempre caratterizzato la città antica) ed i grandi complessi architettonici (elementi emergenti e poli di aggregazione della struttura urbana): è da questo rapporto che è possibile definire i criteri di base del piano particolareggiato»¹⁷¹. A partire da tali studi e analisi l'esperienza del Piano per il centro storico di Bologna risultò fondamentale all'interno del panorama urbanistico dell'epoca in quanto, come sostiene Campos Venuti, riuscì a coniugare tre aspetti inseparabili della battaglia per la salvezza dei centri storici: la salvaguardia dei valori architettonici attraverso la conservazione dell'ambiente urbano storico; la protezione del centro dalla terziarizzazione capitalistica e dalla congestione del traffico; e infine, la difesa della residenza popolare al suo interno (in fondo il grande problema da contrastare era quello della casa)¹⁷².

L'approccio tipologico è stato ampiamente indagato e sostenuto perché assicurava maggiore oggettività e scientificità nell'attribuzione di giudizi di valore al patrimonio storico soprattutto nella fase di attribuzione delle norme regolative per la disciplina dell'intervento urbanistico. Il valore di questa impostazione teorico-metodologica, interscalare e processuale, risiede nella possibilità di formulare va-

169. Giambanco, F. (2005), *Il ruolo delle metodologie di analisi impiegate per la redazione dei piani per il recupero del centro storico di Palermo. Lettura degli esiti*, Tesi di Dottorato del XVI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Conservazione dei Beni architettonici.

170. Benevolo, L. (1985), *L'ultimo capitolo dell'architettura moderna*, Laterza, Roma-Bari, p. 166.

171. Cervellati, P. L. (1978), “Il progetto della conservazione”, in F. Ciardini, P. Falini, *I centri storici*, Mazzotta, Milano, p. 126.

172. Campos Venuti, G. (1973), “Una strategia per la città. Come è stato salvato il centro storico di Bologna”, *l'Unità* del 13 febbraio 1973, p. 3.

lutazioni critiche sull'attualità storica e sulle potenzialità trasformative degli insediamenti, di individuarne tendenze e problematiche, di differenziare e gerarchizzare gli interventi necessari e compatibili, collocandoli nella corretta dimensione storico-temporale¹⁷³. Allo stesso modo, nell'analisi dei tessuti edilizi, la conoscenza delle regole tipologiche che hanno presieduto alla loro formazione, permette di compiere una descrizione di ogni edificio sulla base di determinati caratteri tipologici e di definire criteri di perimetrazione di "aree omogenee"¹⁷⁴, come componenti di piano per le parti urbane consolidate, che si basano su requisiti fisici e funzionali, attraverso la lettura diacronica delle regole evolutive, della posizione all'interno dell'edificato, e del grado di complessità dei processi formativi che li hanno determinati, «restituendo così la varietà degli esiti morfologici e consentendo l'individuazione di vincoli e gradi di libertà»¹⁷⁵.

Tuttavia nel metodo tipologico pur riconoscendo fedelmente la complessità del tessuto edilizio esistente, tale complessità non rappresentava anche l'aspetto da salvaguardare. Per la scuola muratoriana, infatti, il tipo edilizio originario è sempre riconoscibile all'interno del tessuto edilizio che nel tempo si è ulteriormente stratificato di nuovi elementi e pur riconoscendo l'evoluzione continua del tipo assoluto, la regolazione proposta sembra negare la stessa stratificazione riducendo la complessità delle realtà e riportando al tipo originario qualsiasi trasformazione avvenuta. Infatti in molteplici casi si è assistito ad una interpretazione tipologica dei tessuti storici caratterizzata negativamente da interpretazioni soggettive, da un atteggiamento tassonomico e da «un forte estremismo classificatorio, spesso meccanicistico e modellistico, da una tendenza a rinchiudersi nel riconoscimento di importanza dei solo processi codificati ritenuti rilevanti, confinati il più delle volte in limiti temporali ben precisi e ancorati alla riscoperta, e alla permanenza auspicata, di saperi collettivi e individuali di piccole comunità di cui sentirsi in qualche modo detentori esclusivi»¹⁷⁶. Pertanto spesso la tendenza è stata quella di «stabilire una selezione in cui la conservazione viene circoscritta ai tessuti edilizi più caratterizzati dalla presenza di elementi permanenti e ripetuti, mentre sono trascurati quelli che hanno subito un alto numero di trasformazioni»¹⁷⁷.

Gli studi di carattere tipologico, in particolare sui centri storici, hanno quindi avuto la funzione essenziale di produrre una conoscenza preziosa sui modi di organizzazione e costruzione della forma urbana¹⁷⁸, esplicitando l'esigenza di un nuovo metodo operativo per tipologie d'intervento che tengano conto anche dei gradi di permanenza, delle incongruenze e dei livelli di alterazione per ciascuna unità edilizia, introducendo un atteggiamento conoscitivo che si colloca all'interno di un'interpretazione morfologica dei tessuti edilizi esistenti¹⁷⁹.

173. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

174. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale, Edilizia & Urbanistica*, Maggioli editore, Dogana (RSM).

175. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 166.

176. Ivi, p. 167.

177. Grimoldi, A. (1981), "Contro il ripristino tipologico", in C. Di Biase, L. Donati, C. Fontana, P.L. Paolillo (a cura di), *Riuso e riqualificazione edilizia negli anni '80*, FrancoAngeli, Milano, p. 384.

178. Panella, R. (1976), "L'ottica di un'urbanistica operativa", *Controspazio* n. 2.

179. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

2.2.2 L'interpretazione Morfologica

L'origine dell'interpretazione morfologica risale alla fine del XIX secolo con gli insegnamenti di Camillo Sitte¹⁸⁰, prima, e più recentemente in Italia con l'esperienza di Giovannoni, che condizionò in larga parte la cultura urbanistica nel periodo della ricostruzione post-bellica.

Camillo Sitte, assertore del "primato della visione"¹⁸¹, sosteneva la centralità della percezione sensoriale – visiva, psicologica, antropologica – in una lettura della città esistente che privilegiava gli aspetti qualitativi della storia, dei valori testimoniali-identitari e degli elementi ambientali, mediante l'utilizzo di nuovi strumenti di analisi quali «la fotografia aerea di tipo zenitale, lo scavo stratigrafico, l'indagine comparata tra queste nuove fonti d'indagine e la cartografia storica»¹⁸². Il pensiero "sittiano" ha notevolmente influenzato la scuola giovannoniana, la cui visione estetica della città, basata sull'individuazione di "visuali" e "scorci pittoreschi", privilegiava le facciate rispetto all'insieme dell'edificio e del suo contesto, e giustificava, in questo modo, il ricorso allo strumento operativo del "diradamento", quale intervento mirato e chirurgico di demolizione episodica, in contrapposizione allo sventramento speculativo, verso cui convergevano invece le esigenze estetiche ed igieniche. Tale teoria del diradamento edilizio pur essendo applicata alle "vecchie città"¹⁸³ era da attuarsi in modo complementare al progetto di "edilizia nuova" e quindi all'interno di una strategia complessiva di sviluppo della città. Se è a lui, infatti, che si deve l'onore di aver «proposto la conservazione unitaria della città antica grazie al riconoscimento della incompatibilità strutturale della stessa a sopportare nuove funzioni scaturite dalla vita moderna»¹⁸⁴, è con lui che la tutela della città storica diviene definitivamente tema disciplinare del progetto urbanistico.

Tuttavia gli esiti trasformativi profondi di un approccio morfologico alla città storica, basati sulla valorizzazione della sola "crosta" visibile degli spazi pubblici¹⁸⁵, contrastano con le teorie conservative della scuola giovannoniana, nonostante le affermazioni di alcuni seguaci di tale teoria, come Piccinato, che tentarono di dimostrare come la teoria del diradamento fosse proprio un metodo per garantire la conservazione mediante «lo svuotamento di tutti gli isolati con la conseguente creazione di grandi spazi liberi interni adibiti a zone verdi, a giardini per bambini»¹⁸⁶. Pertanto risulta evidente come il metodo della scuola giovannoniana fosse ancora distante da quella consapevolezza dei tessuti della città storica che inizierà a prendere campo a partire dagli anni Cinquanta con l'affermarsi del dibattito sui centri storici che, pur non negando le esigenze igienico-sanitarie delle zone di più antico impianto, le affronterà interpretando le regole morfologiche dei tessuti e dei singoli edifici anche valutando le trasformazioni con esse compatibili «senza cancellare la riconoscibilità dei caratteri stratificati, tipologici e morfologici, compreso il rapporto tra spazi interni e spazi esterni»¹⁸⁷.

180. «È opinione generalizzata che la nozione morfologica ed estetica di tessuto urbano antico sia stata definita da Camillo Sitte nelle celebri analisi della sua "Arte di edificare la città"». Choay, F. (1992), *L'orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma, p. 3.

181. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

182. Zucconi, G. (1992), "Da Sitte a Brinckmann: il primato della visione", in G. Zucconi (a cura di), *Camillo Sitte e i suoi interpreti*, FrancoAngeli, Milano, pp. 66-67.

183. Giovannoni, G. (1931), *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, Torino.

184. Rosa, P. (1998), *La città antica tra storia e urbanistica (1913-1957)*, Editrice Librerie Dedalo, Roma, p. 44.

185. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

186. Piccinato, L. (1934), "Risana-mento", *Urbanistica* n. 4.

187. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 175.

È tuttavia significativo sottolineare come Gustavo Giovannoni, nel testo *Vecchie città ed edilizia nuova* del 1931, affronti per la prima volta con chiarezza la problematica della processualità trasformativa della città, introducendo il tema del “rapporto tra conservazione e innovazione”¹⁸⁸, e il tema dell’integrazione tra città storica e città nuova nella pianificazione urbanistica, questioni che si costituiscono come argomenti nodali nel dibattito urbanistico e architettonico contemporaneo.

Dalla scuola giovannoniana ha quindi origine, fin dagli anni Cinquanta, un nuovo approccio del pensiero urbanistico all’analisi e al progetto della città esistente, basato sulla necessità di una consapevolezza storica e su un’attenzione morfologica non esclusivamente di tipo estetico¹⁸⁹.

188. Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

189. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

190. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

191. Macchi Cassia, C. (1994), “Nuovi, diffusi e senza storia”, *Costruire* n. 133.

192. Macchi Cassia, nel testo *Il grande progetto urbano*, scrive: «La presenza, il significato della forma fisica all’interno del progetto urbanistico può essere individuato a tre diversi livelli, e la forma della città viene quindi letta come indispensabile elemento disciplinare: a) il livello urbano: la forma vista come strumento strutturante la città come un tutto; b) il livello tipologico: la forma vista come scelta riferita ai pezzi della città, capace di definire la morfologia della città; c) il livello stilistico: la forma vista come scelta di linguaggio per la città». Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

193. De Carlo, G. (1966), *Urbino. La storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Venezia, p. 124.

194. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

L’interpretazione morfologica contiene al suo interno una serie di posizioni culturali ed esperienze operative che, pur nelle loro differenze, in quanto contrariamente a quanto avvenne per l’interpretazione tipologica non esiste un suo “testo fondativo”, possono essere ricondotte ad alcuni elementi distintivi fortemente caratterizzanti:

- il distacco dall’interpretazione tipologica, in quanto se ne evidenzia il carattere riduttivo e semplificatorio nei confronti della complessità e molteplicità delle forme e dei processi evolutivi degli organismi urbani. Il tipo edilizio, tuttavia, in quanto elemento caratteristico dell’edificio, non viene aprioristicamente negato, ma ne viene confutato il ruolo di strumento unico di conoscenza¹⁹⁰, in quanto gli si attribuisce il rischio potenziale di tralasciare le informazioni sulla molteplicità delle trasformazioni che hanno inciso nel tempo sulla permanenza¹⁹¹ del tipo edilizio e che hanno pertanto determinato una pluralità di assetti fisici non riconducibili automaticamente ad una classificazione basata sulla tipologia originale;
- l’attenzione alla forma della città nella sua globalità¹⁹² considerando la tipologia edilizia come elemento matrice dell’inseadimento: la morfologia degli insediamenti diviene l’elemento principale della conoscenza della città in quanto possiede maggiore “resistenza”, un “maggior tempo di consumo” e quindi di “sopravvivenza”, sia nei confronti delle funzioni che delle tipologie edilizie. «Le forme possono essersi logorate, aver subito manomissioni e persino stupri, ma non per questo necessariamente si sfocano; o, piuttosto, si sfocano in misura inversa alla loro forza di riverberazione, quasi senza rapporto col loro consumo fisico»¹⁹³;
- i singoli manufatti vengono analizzati dal punto di vista architettonico e costruttivo, spesso utilizzando anche metodi di classificazione tassonomica che si rifanno all’interpretazione tipologica, ed esplicitati nei piani sotto forma di “atlanti” o raccolte destinati sia a descrivere la morfologia degli insediamenti che a catalogare i diversi linguaggi architettonici¹⁹⁴. I progetti per i singoli edifici, onde evitare che gli effetti della classificazione

tipologica possano prevalere sulle esigenze d'uso contemporanee, dovranno prevedere interventi discreti e puntuali conformi ai linguaggi attuali per garantire la fruizione di tali manufatti, ma appropriati ai contesti storici complessi in cui si inseriscono¹⁹⁵.

La modalità di approccio morfologica trova applicazione in due esperienze emblematiche che si costituiscono quali punti di riferimento per il successivo sviluppo del pensiero urbanistico: quelle di Giovanni Astengo per il PRG di Assisi e di Giancarlo De Carlo per il PRG di Urbino negli anni Sessanta, in seguito approfondite da Giuseppe Samonà nei Piani Regolatori Generali di Montepulciano e Palermo, e da Cesare Macchi Cassia nel Piano particolareggiato per il centro storico di Melzo, negli anni Ottanta. L'esperienza di De Carlo per il Piano Regolatore di Urbino rappresenta uno dei casi più noti nei quali è stata impiegata la lettura del tessuto storico con il metodo dell'analisi morfologica, raggiungendo un alto livello di sistemazione teorica e conducendo alla definizione di alcuni strumenti metodologici molto precisi¹⁹⁶. In primo luogo il Piano si basa sulla produzione di un cospicuo materiale analitico (fondato come per Assisi su indagini morfologiche, funzionali degli edifici e sulle condizioni igienico-sanitarie delle abitazioni), a partire da quella che De Carlo definisce come la "descrizione visiva" della città e del paesaggio fondata sull'individuazione di undici elementi significativi per le comunità insediate, i "grandi capisaldi visivi"¹⁹⁷, attraverso i quali costruire una carta dettagliata dei contenuti strutturanti l'immagine urbana¹⁹⁸. Tale indagine, valutando le differenziazioni qualitative dell'edilizia in rapporto alle visuali e gerarchizzando il tessuto urbano attraverso l'individuazione di "unità architettoniche di riferimento maggiore"¹⁹⁹, era finalizzata alla definizione di un modello regolativo basato sull'applicazione di sei diversi "tipi di intervento" che permettessero una progressiva trasformazione dei tessuti edilizi esistenti in ragione delle loro caratteristiche morfologiche. La principale conseguenza di questo approccio fu la concezione del centro storico come un "unicum formale" descrivibile tuttavia come «aggregazione di varie unità morfologiche»²⁰⁰, ovvero di «comparti selezionati con criteri di omogeneità funzionale, strutturale e formale»²⁰¹, ai quali era associato «un complesso di norme, che ne definisse la gamma delle destinazioni d'uso ammesse, le prescrizioni fisico-morfologiche da rispettarsi (volumi, allineamenti, elementi architettonici e materiali edilizi) e una serie di indicazioni circostanziate in relazione alle singole specificità. Incrociando la disciplina per tipi d'intervento con le disposizioni relative ai comparti si ottiene il regime normativo di ciascuna unità edilizia»²⁰². De Carlo sosteneva infatti che il problema della decadenza dei centri storici non andasse focalizzato sull'esaurimento delle funzioni e delle forme del tessuto antico, ma sul deterioramento delle strutture fisiche; infatti sono queste ad essere soggette a mutare nel tempo alterando i modi di essere delle funzioni che si insediano nello spazio²⁰³. Pertanto l'obiettivo da raggiungere non è conservare le forme antiche attraverso il restauro e il ripristino, ma selezionare e scegliere quel-

195. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

196. *Ibidem*.

197. De Carlo, G. (1966), *Urbino. La storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Venezia.

198. Per un approfondimento sul concetto di *immagine urbana* si veda Kevin Lynch nella sua opera *The image of the city*, pubblicato in italiano da Marsilio nel 1964.

199. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

200. De Carlo, G. (1966), *Urbino. La storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Venezia, p. 125.

201. *Ivi*, p. 121.

202. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggoli editore, Milano, p. 167.

203. Giambanco, F. (2005), *Il ruolo delle metodologie di analisi impiegate per la redazione dei piani per il recupero del centro storico di Palermo. Lettura degli esiti*, Tesi di Dottorato del XVI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Conservazione dei Beni architettonici.

le forme che per una loro “intrinseca forza”²⁰⁴ possono conservarsi attive in un nuovo contesto.

Nel complesso il metodo e gli strumenti fin qui descritti avrebbero consentito il governo del processo di recupero del centro storico di Urbino senza scivolare verso una cristallizzazione dell'esistente, permettendo, grazie all'approccio morfologico, di conciliare la salvaguardia della “forma” e del “ruolo” del centro storico all'interno della città. Come affermava De Carlo nel testo che riassume l'esperienza del Piano Regolatore Generale di Urbino esiste la necessità di superare «l'arbitrarietà che governa le operazioni d'intervento sui tessuti antichi e che, quando non provoca la distruzione, conduce al rispetto supino del pittoresco oppure alla rigida ricostruzione delle situazioni originali, con un risultato altrettanto grottesco di quello che si avrebbe se si restituisse a un vecchio la sua faccia di bambino, eliminando con le rughe i segni della sua storia di uomo»²⁰⁵.

Il definitivo abbandono del concetto di tipo, fa sì che l'attenzione si sposti sul concetto di “modello”²⁰⁶ la cui lettura morfologica permette di distinguere l'analisi degli spazi aperti e di quelli costruiti, il contesto in cui si inseriscono e determinano le loro reciproche relazioni nella maniera più consona ad ospitare interventi di salvaguardia nel rispetto delle nuove funzioni necessarie alla vitalità del centro²⁰⁷.

Pertanto l'approccio morfologico si distanzia notevolmente da quello tipologico in quanto lo studio, ma soprattutto la progettazione del “tipo edilizio” (unità stabile nel tempo e sempre riconoscibile), diventa strategico quando la conformazione spaziale del tessuto urbano deve essere strutturata *ex novo*. Tuttavia nel momento in cui questa conformazione viene data, ovvero si presenta come già istituita, la componente stabile non è più il tipo edilizio bensì la morfologia insediativa ovvero l'insieme dei rapporti che i diversi spazi – aperto, costruito e di relazione – istituiscono tra loro generando forme urbane riconoscibili²⁰⁸. Pertanto in molteplici contesti il tipo edilizio risulta essere ininfluente rispetto alla riconoscibilità e alla caratterizzazione del tessuto della città storica poiché esso opera «in una sopravvalutazione dei caratteri geometrico distributivi degli edifici e delle regole della loro aggregazione semplice (anche oltre il loro concreto manifestarsi) rispetto alla più significativa individuazione di ‘invarianti’ della più articolata sintassi del tessuto urbano, e all'intrecciarsi in costrutti complessi, con dinamiche di azione e retroazione, con il ‘ruolo’ delle varie parti della città»²⁰⁹. L'aspetto fondamentale per l'impiego dell'approccio morfologico è, infatti, la salvaguardia «di una parte antica della città caratterizzata da una peculiare qualità, denominata in via convenzionale ‘solidarietà urbana’ [...] che allude a caratteri di organicità fisica ma anche ai fattori coesivi – di condivisione di pratiche e di valori – della comunità insediata»²¹⁰, impossibile da attuare attraverso un approccio tipologico.

204. De Carlo, G. (1966), *Urbino. La storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Venezia.

205. *Ivi*, p. 130.

206. «Mentre il tipo esclude quanto non è stato consentito, il modello include nella sua struttura formale anche quanto è stato trasgressivo e per questo omesso e apparentemente dimenticato. Mentre la tipologia indica la via della riproduzione, la morfologia del modello – anche quando non ha seguito – indica la via dell'invenzione». De Carlo, G. (1986), “Introduzione”, in L. Rossi, *Istruzioni di recupero ambientale*, Maggioli Editore, Milano, p. 10.

207. Fiori, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

208. *Ibidem*.

209. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano, p. 32.

210. *Ivi*, p. 23.

2.2.3 L'interpretazione Prestazionale

L'interpretazione prestazionale rappresenta un approccio innovativo nell'ambito urbanistico in quanto si pone con atteggiamento critico sia nei confronti del modello della "città macchina" espresso dall'interpretazione modernista²¹¹, in quanto «la città non è una macchina assemblata fatta per un unico scopo»²¹², sia nei confronti dell'interpretazione organica²¹³, in quanto le città «non sono entità autonome né attraversano cicli vitali, non si ammalano e non possiedono parti funzionali chiaramente differenziate, simili agli organi degli animali»²¹⁴. Al contempo però tale interpretazione fa propri alcuni aspetti dell'approccio tipologico e di quello morfologico: la necessità sia di un approccio integrato e interdisciplinare, "multi-dimensionale", inteso «non solo come estensione alla terza dimensione ma anche alla pluralità di attori e di eventi che costruiscono la forma»²¹⁵, sia una visione processuale legata alle modalità di formazione della forma urbana stessa, dove la sua descrizione «deve inoltre comprendere i ciclici e secolari cambiamenti dell'assetto spaziale»²¹⁶.

Differentemente dall'interpretazione morfologica, cui, come descritto precedentemente, manca un testo teorico fondativo, l'interpretazione prestazionale trae origine dal volume del 1981 – ma tradotto in Italia solo nel 1990 – *A Theory of Good City Form* di Kevin Lynch che approfondisce il tema della forma della città secondo una modalità di lettura percettiva, come già affrontato dall'Autore vent'anni prima nel testo *L'immagine della città* edito nel 1964²¹⁷. Nel testo degli anni Sessanta Lynch pone particolare attenzione alla scala umana indagando la percezione degli spazi da parte delle persone che li utilizzano e proponendo un approccio di lettura e interpretazione della città radicalmente nuovo, condizionando la metodologia di formazione dell'ambiente urbano²¹⁸.

Lynch, convinto che la principale preoccupazione del pianificatore dovesse essere quella di comprendere l'ambiente fisico e contribuire a dargli forma per rispondere alle esigenze dei cittadini, partendo dall'analisi delle forme esistenti per determinare la loro efficacia rispetto agli obiettivi iniziali, formulò insieme a Lloyd Rodwin un sistema di indagine innovativo²¹⁹, utile a rafforzare anche le metodologie di pianificazione più consolidate. Tale sistema, successivamente approfondito nel testo *A Theory of Good City Form*, attribuiva una particolare importanza allo spazio fisico, alle complesse e fitte relazioni che i flussi instaurano con esso e all'assetto spaziale delle funzioni urbane; nel testo inoltre compare per la prima volta il concetto di *grain*, ovvero «la grana, cioè la struttura interna di un insediamento, aspetto fondamentale del suo tessuto, un aspetto che viene spesso confuso con la densità».

Con questo termine intendo il modo in cui i differenti elementi che compongono un insediamento sono mescolati fra di loro nello spazio. Questi elementi possono essere: le attività, le tipologie edilizie, le persone o altri aspetti»²²⁰. Lynch mira quindi a definire

211. L'interpretazione modernista deriva dalla cultura igienista della fine del XIX, la quale manifestava un atteggiamento critico nei confronti della città esistente soprattutto a causa delle condizioni igienico-sanitarie disagiate in cui versava, e dava adito ad atteggiamenti pesantemente trasformativi, spesso anche attraverso interventi a carattere distruttivo (come ad esempio con la pratica degli sventramenti). Tale interpretazione si può ritrovare, in seguito, nelle posizioni del Movimento Moderno ed in particolare in quelle dei rappresentanti più autorevoli del razionalismo, primo tra tutti Le Corbusier. Sintetizzando è possibile riconoscere due principi fondamentali alla base dell'interpretazione modernista: il primo considera la città storica, con l'esclusione delle parti di impianto classico, come simbolo di disordine e di casualità; il secondo arriva a considerare la città storica in opposizione ai principi di ordine e razionalità della "città macchina", considerati pertinenti, invece, all'urbanistica moderna.

212. Lynch, K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano, p. 90.

213. L'interpretazione organica si afferma in Italia nel Primo dopoguerra, ed ha origine nelle utopie ottocentesche di Fourier, Owen e Geddes, e nelle teorizzazioni di Mumford. Principio fondamentale di questa interpretazione è l'idea di città come "organismo", all'interno del quale assume significato ciascuna parte che la costituisce e che vi interagisce. Tuttavia, tale modello di città è in continua evoluzione, e può pertanto essere compreso solo se considerato nella sua globalità e non come somma delle sue parti. Per questi motivi l'obiettivo della pianificazione è la creazione di "comunità", fisiche e sociali, che costituiscono una società e una rete di città autoequilibrate con al centro l'individuo.

214. Lynch, K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano, p. 97.

215. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 184.

216. Lynch, K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano, p. 50.

217. Lynch, K. (2006), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia.

218. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

219. Lynch, K., Rodwin, L. (1958), "A theory of Urban Form", *Journal of American Institute of Planners* n. XXIV:4.

220. Lynch, K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano, p. 273.

una “teoria normativa” per la costruzione della città fisica, fondata sull’esplicitazione di “regole prestazionali” con un metodo “aperto” di costruzione di progetti urbani «le cui forme fisiche devono corrispondere a requisiti specifici, relazionabili in primo luogo ai caratteri biologici dell’uomo e morfologici del sito»²²¹.

L’interpretazione prestazionale si sostanzia quindi di un approccio metodologico che fissa requisiti e prestazioni per la costruzione della città, fornendo un *corpus* di regole che non costituiscono solo un criterio di analisi e misurabilità della compatibilità dell’intervento sul nuovo, ma anche un metodo di valutazione per la città esistente²²². Infatti nell’applicazione dell’approccio prestazionale, in cui l’oggetto della richiesta di qualità prestazionale diviene l’ambiente urbano con i suoi elementi costitutivi²²³, concettualmente si parte dalla definizione dei requisiti in relazione a determinate esigenze, per poi verificarne la rispondenza nell’uso da parte dell’ambiente urbano, tanto per quanto riguarda le peculiarità fisiche degli spazi, tanto per quanto concerne le caratteristiche della vita sociale del luogo, che inevitabilmente influenzano i modi d’uso dell’ambiente urbano. Il nodo del problema nell’interpretazione prestazionale sta proprio nella determinazione delle esigenze, che sono riferite ad un dato contesto e a richieste specifiche piuttosto che a dei valori-tipo, a partire da bisogni irrinunciabili e da bisogni latenti per garantire il soddisfacimento della qualità totale²²⁴ dell’ambiente urbano. Tuttavia la definizione di qualità urbana apre molteplici questioni:

221. Gabrielli, B. (1990), “Introduzione”, in K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano, p. XI.

222. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

223. Campofredano, A. (2012), “Progetto urbanistico e approccio prestazionale”, in D. Cecchini, G. Castelli (a cura di), *Scenari, risorse, metodi e realizzazioni per città sostenibili*, Gangemi Editore, Roma.

224. Il concetto della strategia della “qualità totale” nasce nell’ambito delle verifiche nel campo industriale e tecnologico. Secondo tale strategia aziendale sono individuabili più livelli di qualità riferiti: a) alle prestazioni minime; b) alle prestazioni superiori alle aspettative dell’utente; c) alle prestazioni superiori alle altre che inducono l’utente a preferire il prodotto ad un altro sul mercato.

225. Campofredano, A. (2012), “Progetto urbanistico e approccio prestazionale”, in D. Cecchini, G. Castelli (a cura di) *Scenari, risorse, metodi e realizzazioni per città sostenibili*, Gangemi Editore, Roma.

226. Gabellini, P. (1989), “Nuovi piani: questioni aperte”, *Urbanistica* n. 95, pp. 39-42.

227. Losasso, M. (2012), “La qualità dell’ambiente urbano”, in *Commercio e città* (a cura della Camera di Commercio di Napoli), Napoli.

- l’ambiente urbano è costituito da luoghi ed elementi che definiscono spazi e da attività che ivi si svolgono, pertanto la sua qualità dipende in parte dalla qualità dei singoli elementi fisici, in parte da quella degli ambiti nel loro complesso e dalla gradevolezza percettiva dell’insieme;
- valutare il livello di qualità risulta complesso in quanto non è riferibile a valori di soglia universali, ma a considerazioni che tengono conto anche dell’assetto fisico-funzionale dei luoghi. Inoltre va considerata la natura trasversale delle questioni legate all’ambiente urbano, per cui una soluzione positiva per un aspetto può risultare negativa per un altro²²⁵;
- l’utenza è costituita dalla globalità dei cittadini e dei fruitori dello spazio stesso: «i destinatari di un piano per la città fisica non sono tanto precisi gruppi sociali ed economici, bensì tutti gli abitanti che hanno con essa un rapporto d’uso; non sono solo gli utenti di oggi, ma anche quelli di domani [...] gli abitanti in senso stretto»²²⁶.

In sede di progetto urbanistico, sempre nell’ottica della tutela della qualità complessiva, è necessario quindi considerare gli effetti degli interventi previsti su ogni elemento del *sistema ambiente urbano*; nel caso dell’ambiente urbano la qualità si identifica con l’insieme delle condizioni, per i caratteri della forma fisica e per le condizioni ambientali del contesto, che permettono di fornire, in termini di prestazioni, una risposta adeguata alle esigenze dell’utenza²²⁷.

La valutazione delle prestazioni dell'ambiente urbano in base al livello di soddisfacimento dei requisiti richiesti avviene, per quanto detto, in base a parametri fra loro diversi che dipendono da aspetti di vario tipo: funzionali, percettivi, morfologici, socio-economici. Alcuni di essi sono riconducibili a valori numerici, altri, non misurabili, fanno riferimento ad indicazioni, criteri e soluzioni compatibili, basati anche su valutazioni soggettive dei luoghi in questione. Tuttavia la lettura della città esistente secondo aspetti esclusivamente percettivi, viene integrata esplicitando un sistema razionale di esigenze e requisiti pur mantenendo un approccio fondato sul fruitore. Si tratta di norme non rivolte a individuare *standard prestazionali*, cioè valori minimi ammissibili, bensì *dimensioni prestazionali* misurabili e condivise per categorie di valutazione di un luogo, quali la vitalità, la coerenza, il significato, l'identità e l'accessibilità²²⁸.

Tali elementi costituiscono un sistema di esigenze articolate in una serie di requisiti che definiscono un riferimento utile per gli interventi sui tessuti della città storica e per la progettazione della città nuova, ponendo quindi al centro i bisogni dell'abitante della città, del fruitore. Come afferma Carlo Gasparrini, proprio per "correggere" la visione della trasformazione urbana degli anni Ottanta e Novanta basata da una parte sulla "spontaneità liberista" delle dinamiche di mercato, e dall'altra sulla centralità dei diritti del singolo cittadino, questa interpretazione ha assunto notevole risonanza in quanto tiene in considerazione anche i "diritti della città", non automaticamente identificabili con quelli dei suoi "attori" o "fruitori"²²⁹. «Diritti nei quali un posto centrale lo ha la salvaguardia delle condizioni che garantiscono l'"identità" della città, intesa non solo come sistema sociale ed economico con una propria storia e cultura, ma anche come ambiente fisico in cui sorge e come caratteristiche architettoniche e spaziali che la connotano»²³⁰. Un'identità, così come definito dalla "Carta dei diritti della città"²³¹, che «non è quindi fatta solo dagli elementi che esistono, ma anche e soprattutto dal rapporto tra ciò che c'è, che rappresenta la storia, e ciò che non c'è ancora e deve nascere, che rappresenta il futuro»²³².

L'interpretazione prestazionale trova applicazione nella città esistente in Italia in occasione dell'intervento di riqualificazione e recupero dei centri storici dell'area metropolitana napoletana, realizzato dopo il terremoto del 1980, che ha permesso di sperimentare tale teoria utilizzando una serie di «procedure di "comportamento" conoscitivo e progettuale in alternativa all'uso di modelli rigidi da imitare, così come la definizione progressiva di "repertori" aperti di soluzioni progettuali congrue con i contenuti prestazionali definiti»²³³.

Più recentemente l'interpretazione prestazionale è stata sperimentata nel sistema di pianificazione locale di Bologna²³⁴, il cui Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), che si occupa specificamente della gestione della città esistente, è connotato da un'impostazione prestazionale generalizzata, finalizzata all'individuazione degli obiettivi da raggiungere senza prestabilire e prefigurare la

228. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

229. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 185. Si confronti anche la *Carta Urbana Europea* varata dal Consiglio d'Europa nel 1992 e la *Carta dei diritti della città* dello stesso anno firmata da un qualificato gruppo di intellettuali e tecnici (P. Ceccarelli, F. Choay, W. Desimpelaere, J.M. Ballester, A. Filiali Baba, B. Gabrielli, P. Malone, G. Scimemi, C. Stortelli, J. Thanghe, M.L. Valente Pereira).

230. *Ivi*, p. 186.

231. Ceccarelli, P., Choay, F., Desimpelaere, W., Filiali Baba, A., Gabrielli, B., Malone, P., Storelli, C., Tanghe, J., Valente Pereira, M.L. (1992), *Carta dei diritti della città. Dichiarazione di Genova*.

232. *Ivi*, p. 5.

233. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 186.

234. Il Piano strutturale di Bologna è stato approvato con Del. C.C. n. 133/2008, il Regolamento Urbanistico Edilizio con Del. C.C. n. 137/2009.

soluzione per l'ottenimento del risultato auspicato²³⁵. In particolar modo il RUE converge verso una semplificazione e una flessibilità maggiore per la disciplina funzionale, adottando un'impostazione di carattere prestazionale, che innova una concezione tradizionalmente normativa degli usi conferendo flessibilità nell'attuazione ma nel rispetto di un quadro di compatibilità ambientale e urbanistica. Tale normativa, finalizzata a valutare l'insediabilità di una funzione in base agli impatti, non definisce a priori e in astratto l'ammissibilità di un uso, ma porta l'Amministrazione pubblica a valutare il progetto specifico e le misure adottate per azzerare gli impatti, nel quadro però di una rigorosa griglia valutativa²³⁶. Ciò conferisce flessibilità e vitalità al RUE, ma nello stesso tempo comporta da parte di coloro che propongono interventi trasformativi all'interno della città esistente l'assunzione della responsabilità di interpretare e tradurre tali obiettivi, e da parte dell'Amministrazione l'acquisizione della valutazione come metodo di lavoro, con l'assunzione a sua volta della responsabilità del giudizio²³⁷. L'approccio prestazionale viene sostenuto accompagnando il Regolamento con "Guide progettuali"²³⁸ di orientamento verso buone pratiche e soluzioni conformi.

Pertanto, anche a partire dalle recenti esperienze di pianificazione, risulta importante perseguire il passaggio dalle regole esigenziali a cui faceva riferimento lo zoning funzionale del Moderno, stabilendo sia gli obiettivi sia i modi per raggiungerli, alle regole prestazionali, secondo le quali vengono definiti gli obiettivi pubblici e un quadro normativo certo permettendo che siano gli *stakeholder* coinvolti a trovare un accordo operativo capace di fare sintesi tra i diversi interessi e necessità. Alle norme di tipo tradizionale si stanno affiancando infatti altri strumenti innovativi nella forma del piano che, secondo quanto riportato da Gasparrini²³⁹, constano di nuove modalità di indirizzo e controllo delle trasformazioni dello spazio urbano e costituiscono nel loro complesso una nuova struttura normativa di tipo prestazionale che si basa sulla definizione di un sistema di requisiti riferiti agli elementi costitutivi dello spazio urbano, da intendersi come i connotati fondamentali e irrinunciabili (da un punto di vista tipomorfologico, funzionale e/o ambientale) che una determinata parte dello spazio urbano deve possedere nel tempo, successivamente all'intervento previsto dallo strumento urbanistico.

235. Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

236. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

237. Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

238. Gabellini, P. (2008), "Struttura del RUE", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

239. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

CAPITOLO 3 La città storica e le nuove istanze

3.1 Le questioni emergenti

Nel contesto della crisi economica globale, le profonde mutazioni delle forme urbane, il progressivo incremento del consumo di suolo e l'esposizione ai rischi indotti dai cambiamenti climatici, hanno determinato una nuova forma delle città e dei territori contemporanei. Tale generalizzata tendenza alla metropolizzazione¹ comporta l'omologazione e la banalizzazione delle stratificazioni e dei paesaggi culturali che connotano le città italiane, testimonianza e memoria, materiale e immateriale, di contesti storico-identitari unici e complessi, disperdendo spesso un comune patrimonio di valori e di significati. A tale processo si associano i fenomeni di marginalizzazione «socioeconomica, urbanistica e culturale, non riconducibili univocamente alla tradizionale contrapposizione centro-periferia»², che interessano infatti anche le parti di più antico impianto, i fenomeni di abbandono o di musealizzazione dei centri storici e la formazione di aree dismesse e degradate all'interno della città storica³, determinando l'emergere di nuove esigenze e di una generalizzata domanda di qualità. A tutto questo fa riscontro l'acuirsi dei processi di frammentazione e privatizzazione dello spazio pubblico anche nella città storica, per cui la città pubblica, risorsa collettiva e testimonianza dei caratteri identitari delle comunità locali, è venuta meno, trasformando spesso gli spazi pubblici in spazi abbandonati, privati delle loro funzioni originali.

Nelle maggiori città contemporanee si possono infatti evidenziare due scenari prevalenti e a volte concomitanti:

- da un lato si assiste alla trasformazione del centro storico in periferia, luogo di marginalità socioeconomica e culturale, in cui ampie porzioni urbane versano in un prevalente stato di abbandono. In tale contesto, il concetto stesso di periferia non è più letto solo in termini di distanza fisica e contrapposizione rispetto all'area centrale ma, piuttosto, come «marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi», tipica dello sviluppo delle aree urbane nel loro complesso, laddove anche un centro storico abbandonato rimane periferico nel cuore della

1. Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.

2. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

3. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, p. 74.

città⁴;

- dall'altro, nei centri storici di maggior pregio storico-artistico connotati da migliori condizioni fisiche e socio-economiche, l'aumento del valore immobiliare causa la progressiva esclusione della popolazione residente e lo svuotamento delle funzioni originarie in favore di attività commerciali e turistiche. Il turismo, infatti, seppur risorsa strategica per la valorizzazione del patrimonio e settore trainante dell'economia del nostro Paese, ha assunto una dimensione tale da condizionare pesantemente lo sviluppo delle città, che si trovano a dover adattare i propri spazi e le proprie funzioni a questa nuova domanda.

Tali fenomenologie richiedono lo sviluppo di una strategia di rigenerazione che intervenga sugli aspetti fisici della marginalità, promuovendo lo sviluppo economico e l'inclusione sociale e ponendo la costruzione della città pubblica quale scelta strutturante di qualsiasi strategia di governo pubblico⁵, finalizzata alla rigenerazione urbana, supportata da nuove forme di *governance* per il patrimonio storico-culturale e da nuove modalità di finanziamento per il raggiungimento di un nuovo *welfare urbano*⁶.

4. Bando Periferie, DPCM 25 maggio 2016. Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta. Presidenza Consiglio dei Ministri.

5. Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

6. Talia, M. (2019), "Una nuova cornice di senso per le dotazioni urbanistiche e le aree di interesse collettivo", in C. Giaimo (ed.), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*, INU edizioni, Roma.

3.1.1 Città storica e marginalità

Nell'ultimo decennio particolare rilevanza è rivolta alla città storica, poiché rispetto agli anni in cui efficaci riforme urbanistiche ne sancivano l'obbligo di conservazione preservandola e tutelandola in modo esemplare nel panorama internazionale – come sostiene P.L. Cervellati «conservazione significa riappropriazione sociale della città, conservazione è rivoluzione»⁷ – la situazione è profondamente mutata. Nel contesto sopra richiamato, la città storica, e in particolare i centri storici e il loro patrimonio, sono infatti «minacciati da insidie di tipo vecchio e nuovo, di fronte alle quali le normative esistenti dimostrano debolezza e incapacità di offrire soluzioni adeguate»⁸. Minacce che li colpiscono in modo generalizzato ma che sono spesso divergenti, assumendo caratteri specifici a seconda dei contesti fisici e socio-economici di riferimento (grandi metropoli, aree interne, territori della diffusione, aree tutelate), quali la turistificazione o lo spopolamento, l'abusivismo o la musealizzazione, la *gentrification* o il degrado, che richiedono nuove e più attuali capacità conoscitive, progettuali e di finanziamento⁹.

La nuova forma delle città e dei territori contemporanei ha, infatti, sovvertito i principi di organizzazione spaziale propri della struttura urbana storica e moderna, concepita per parti e per funzioni separate, caratterizzata dalla presenza di un nucleo storico accentratore di funzioni urbane, di una periferia residenziale e di un territorio extraurbano prevalentemente agricolo¹⁰. Tale rilevante estensione dimensionale comporta che siano comprese in questa nuova forma parti molto eterogenee – per caratteristiche storico-morfologiche e socio-funzionali – che spesso impediscono di guardare al centro storico delle grandi e medie città come una vera centralità urbana unitaria con un ruolo univocamente definito¹¹. Possiamo definire la centralità urbana come un «carattere determinato dalla presenza in una stessa porzione della città di un insieme di fattori integrati di tipo culturale, funzionale, simbolico, sociale, che la distinguono dal restante contesto urbano e dai quali peraltro la città trae, in tutto o in parte, il proprio significato, la propria identità»¹².

Il livello di centralità esprime quindi il ruolo che ogni insediamento e ogni quartiere, antico o contemporaneo, svolge alla scala urbana e territoriale sulla base di componenti prevalentemente immateriali capaci di determinare le gerarchie funzionali interne alla città, ma anche di accentuarne i suoi valori precipui ed identitari¹³. Pertanto quando si parla di centralità e di identità bisogna prendere in considerazione tutti quei caratteri e quelle peculiarità che si consolidano a partire dai comportamenti degli abitanti, dalle abitudini dei fruitori della città, aspetti fondamentali per attribuire valore ai luoghi urbani, «ritrovando in essi le testimonianze, le espressioni della propria comunità, del proprio vivere civile»¹⁴, poiché l'idea stessa di identità di un luogo non può essere scissa dalle storie, dalle memorie, ma anche dai desideri e dai bisogni delle comunità che vi hanno vissuto¹⁵.

7. Cervellati, P. L. (1974), "Una politica per il centro storico", in Comune di Bologna, *Conoscenza e coscienza della città. Una politica per il centro storico di Bologna*, Grafis Edizioni d'Arte, Bologna, p. 38.

8. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

9. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

10. Marcelloni, M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

11. Gasparrini, C., Russo, M. (2010), "Modernità vs Contemporaneità nel centro storico di Napoli", in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

12. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze, p. 7.

13. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

14. Storchi, S. (2010), "Centri Storici e Nuove centralità urbane", in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze, p. 8.

15. Decandia, L. (2010), *Dell'identità. Saggio sui luoghi: per una critica della razionalità urbanistica*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

16. La costruzione del concetto di centralità urbana affonda le sue radici nella seconda metà del XIX secolo, quando si inizia a pensare, programmare e progettare la prima città moderna. La sua conferma e affermazione, per quanto riguarda l'adozione di una specifica struttura urbana, è pertanto espressa dalla città rappresentata attraverso i principi del Movimento Moderno. A partire da questo momento storico infatti la partecipazione della città e del territorio di più antico impianto nel processo di riproduzione e accumulazione del capitale inizia ad essere molto importante, tanto da rendere necessaria la definizione rigorosa della forma, della struttura, delle funzioni della città storica, generando così la nascita della città contemporanea capitalista. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

17. Macchi Cassia, C. (2010), "Milano, nuove centralità", in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

18. Mancuso, F. (2010), "Centralità urbane e storiche. Il caso Venezia", in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

19. *Ibidem*.

20. Macchi Cassia, C. (2010), "Milano, nuove centralità", in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

21. Storchi, S. (2010), "Centri Storici e Nuove centralità urbane", in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

22. *Ivi*, p. 8.

23. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid, p. 308.

24. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

Osservando i percorsi evolutivi della città contemporanea risulta evidente come il centro storico abbia rappresentato per secoli il luogo emblema della centralità¹⁶, per tutti gli elementi storico-documentari-identitari che racchiude; ma bisogna sottolineare, come sostiene C. Macchi Cassia, che l'esistenza di un centro è definita dalla presenza di una periferia¹⁷, in quanto identifichiamo un luogo urbano come "centro" solo se siamo in grado di misurarlo rispetto all'intorno che ad esso si riferisce¹⁸.

Tuttavia il centro non è ovviamente il baricentro fisico di una città, né un luogo attrattivo per qualche sua specializzazione funzionale (come ad esempio un centro commerciale o un nodo intermodale), quanto piuttosto il luogo di convergenza di una comunità che vi ritrova ragioni di identificazione sociale e culturale, non solo funzionale¹⁹. Storicità, identità, forma e centralità sono quindi valori sovrapposti nella visione classica della città infatti la centralità nella città moderna è rappresentata dalla storicità e si confronta con la geometria della forma²⁰. Pertanto secondo C. Macchi Cassia le funzioni urbane non costituiscono lo strumento primario di evidenziazione della centralità in quanto esse possono mutare, ma sono invece il degrado e la sostituzione impropria a decidere l'annullamento di un valore di centralità. Infatti analizzando le graduali trasformazioni delle città e dei territori contemporanei si evidenzia la presenza di zone il cui grado di centralità ha vissuto andamenti discontinui, di accentuazione e successiva perdita di significato degli assetti funzionali e dei significati sociali che la città ha assunto nel tempo²¹. Tale fenomeno investe principalmente i centri storici, luoghi dove si sono concentrati importanti elementi simbolici, il cui degrado o abbandono ha indotto «la perdita di ruolo di interi quartieri che talora si sono tramutati in sacche di degrado fisico e sociale»²².

A partire dalla fine degli anni Ottanta si assiste infatti ad un acuirsi del fenomeno di marginalizzazione della città storica, in quanto la rottura della "compattezza urbana" a favore di fenomeni di dispersione insediativa, va ad accentuare fenomeni di marginalità e segregazione non solo nelle aree residenziali diffuse sul territorio, che si presentano come un «mosaico rappresentativo delle differenti classi sociali presenti nella città»²³, ma anche nelle aree considerate della centralità storica. Si riscontra infatti una diversità di ambiti residenziali, in correlazione con una forte differenziazione delle classi sociali, che corrisponde ad una diversità di centralità in quanto i cittadini si vedono obbligati ad usufruire di quei servizi, di quelle piccole aree riconoscibili che potremmo definire micro-centralità, localizzati all'interno degli ambiti residenziali che corrispondono alle loro condizioni sociali.

Secondo A. Álvarez Mora tale nuova struttura territoriale, in cui confluisce una diversità di opzioni residenziali giustapposte ad una differenziazione e dispersione delle centralità, accentua il consolidarsi di spazi urbani selettivi che modificano il valore di centralità specifico del centro storico, trasformandolo spesso in uno spazio residenziale di lusso con chiare finalità produttive selettive²⁴ e de-

terminando quindi la continua necessità di rielaborare l'esistente per valorizzare l'antico²⁵.

La centralità che inizia ad assumere in questi anni la città storica – all'interno di una nuova gerarchia urbana basata sulla diffusione insediativa e la dispersione delle centralità connesse da un troppo spesso labile sistema infrastrutturale – è quindi spesso legata ad attività e funzioni che risultano distaccate dalle reali necessità dei cittadini e dalla vita collettiva spontanea, generando un luogo sociale con servizi produttivi avanzati e residenze esclusive in cui domina lo spazio terziario, che diviene motivo del progressivo abbandono del centro storico, o della sua temporanea conversione in "rifugio di emarginazione", e causa dell'accentuarsi di fenomeni di marginalizzazione urbana ed esclusione sociale. La città storica in tutte le sue articolazioni sembra quindi smarrire il suo ruolo centrale tradizionalmente esercitato nei confronti dei territori circostanti più o meno estesi, insidiato ormai dalla migrazione periferica dei grandi poli di attrazione e dall'iper-specializzazione funzionale²⁶. Pertanto i contesti storici della città contemporanea, molto articolati nella loro geografia fisica, sociale e funzionale, rappresentano il paradigma di una più diffusa condizione urbana in «bilico costante tra marginalità ed eccellenza»²⁷. Da un lato il sovrapporsi tra la vitalità borghese delle strade di ristrutturazione urbanistica moderna e la molteplicità degli *enclaves* dell'emarginazione e del degrado con i relativi spazi urbani privi di abitabilità, di sicurezza, di infrastrutture; dall'altro pratiche di qualità diffuse ma spesso isolate, strettamente legate ad una composizione sociale riconoscibile – pur con aggiornamenti antropologici e culturali – che determinano l'esplosione di 'eccellenze soggettive'²⁸ produttive, commerciali e culturali che restano però risorse frammentate e a volte incapaci di creare una rete diffusa virtuosa.

Nella città contemporanea infatti le funzioni urbane si distribuiscono sull'intero territorio, anche grazie allo sviluppo delle reti infrastrutturali e tecnologiche, al mutamento dei sistemi produttivi e alla rapidità degli spostamenti, facendo perdere significato alle tradizionali contrapposizioni centro storico/periferia, città/campagna, urbano/extraurbano²⁹. In molti contesti, tale tendenza è la causa di un progressivo e inesorabile annullamento dei preesistenti equilibri territoriali, attraverso processi di omologazione e banalizzazione dei molteplici paesaggi culturali e identitari che caratterizzano i territori italiani.

L'aggressione di tale comune patrimonio di valori, materiali e immateriali, causa una diffusa perdita di "memoria territoriale condivisa"³⁰ che caratterizza le trasformazioni territoriali recenti, ponendo al centro del dibattito disciplinare la necessità di rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi bisogni espressi da comunità locali sempre più culturalmente eterogenee³², anche attraverso una più generale riflessione sul ruolo che i valori identitari e il radicamento delle culture locali, il "senso dei luoghi, inteso come vivo rapporto con gli uomini, di memoria e d'uso"³³ possano e debbano assumere

25. Iacomoni, A. (2014), *Questioni sul recupero della città storica*, Aracne, Roma.

26. *Ibidem*.

27. Gasparrini, C., Russo, M. (2010), "Modernità vs Contemporaneità nel centro storico di Napoli", in S. Storchi, O. Armani, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze, p. 84.

28. *Ibidem*.

29. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

30. Gambino, R. (1997), *Conservare, innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, UTET libreria, Torino.

31. De Matteis, G. (2010), "Attualità del territorio storico", in Convegno ANCSA, *Attualità del territorio storico*, Atti del Convegno internazionale, Bergamo, 17-19 Settembre 2010.

32. Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

33. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

nelle strategie di rigenerazione della città e dei territori contemporanei. La storia delle città è infatti da sempre storia di contaminazioni, di sovrapposizioni, di migrazioni, di identità che si mescolano e si rinnovano e tale interculturalità e molteplicità è caratterizzata da un “mosaico di soggettività etnicamente connotate”³⁴ sempre più frammentate e complesse, ancor di più in concomitanza con il crescente fenomeno della globalizzazione, condizione del contemporaneo, che determina un tipo di relazioni e di connettività complesse caratterizzate da un’intensificazione delle interconnessioni e delle interdipendenze locali³⁵ particolarmente accentuate nei contesti di più antico impianto.

Le analisi recentemente svolte sulla città storica, in particolare quella sui centri storici italiani condotta nel 2017 dall’Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (ANCSA) in collaborazione con il Centro ricerche economiche, sociologiche e di mercato (Cresme)^{36,37}, evidenziano un quadro socio-demografico complesso e problematiche eterogenee per i differenti contesti analizzati³⁸. In alcuni contesti delle principali città italiane si può infatti verificare come la città storica abbia assunto i tradizionali caratteri della “periferia”, passando da luogo primigenio di aggregazione, di concentrazione di valori e di fondamento della comunità, a luogo connotato da fenomeni di marginalità «economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi»^{39,40}.

Marginalità sociale in quanto vi si riscontrano fenomeni di polarizzazione sociale e di ghettizzazione, con problematiche di integrazione, di accoglienza e di sicurezza urbana. Spesso infatti all’interno degli ambiti della città storica si riscontra la presenza di spazi pubblici non configurati e privi di usi, molte volte lasciati vuoti, dimenticati dai residenti stanziali che vengono frequentemente occupati da eterogenee attività e usi inconsueti⁴¹. Marginalità economica, per la carenza dell’offerta occupazionale, ad eccezione del comparto turistico, rispetto ad aree urbane maggiormente infrastrutturate, dovuta a una lenta e progressiva diminuzione del numero delle imprese e delle attività locali insediate, che conseguentemente determina un sistema economico debole e frammentato, ulteriore causa della perdita di competitività territoriale.

A tali “disuguaglianze sociali” ed economiche corrispondono, altresì, «nuove forme d’ingiustizia spaziale»⁴², connesse in primis all’obsolescenza fisico-funzionale delle componenti insediative, in cui ampie porzioni di tessuti versano in un prevalente stato di abbandono e di profondo decadimento, sia da un punto di vista energetico e prestazionale, sia con riferimento alle tipologie edilizie e alle singole abitazioni, non adeguate, per dimensioni e attrezzature (ad esempio per la mancanza di ascensori o di posti auto in sede propria), alle attuali tipologie di famiglie. Tuttavia i centri storici sono anche, spesso, connotati negativamente dal degrado delle attrezzature e degli spazi pubblici, dovuto alla vetustà delle attrezzature, nonché all’assenza di manutenzione e di presidio da parte della comunità locale insediata, oltre che, in alcuni casi, dalla segregazione

34. Attili, G. (2008), *Rappresentare la città dei migranti*, Jaca Book, Milano.

35. Tomlinson, J. (1999), *Sentirsi a casa nel mondo. La cultura come bene globale*, La Feltrinelli, Milano.

36. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

37. L’indagine “Centri storici e futuro del paese” svolta dall’ANCSA, in collaborazione con Cresme, sullo stato dei centri storici dei 109 capoluoghi di provincia italiani, espone e mette a confronto i dati raccolti tra il 2001 e il 2011, per comprendere l’evoluzione decennale delle principali città storiche italiane dal punto di vista dell’andamento demografico, generazionale, occupazionale e strutturale.

38. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), “Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory”, in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

39. Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull’attività svolta*.

40. <http://www.governo.it/it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875>

41. Pezzoni, N. (2013), *La città sradicata: geografie dell’abitare contemporaneo: i migranti mappano Milano*, O Barra O Edizioni, Genova.

42. Oliva, F. (2013), “L’urbanistica italiana e la città europea”, *Urbanistica* n. 152, pp. 5-9.

spaziale dovuta all'isolamento rispetto alla città di nuova edificazione. Un degrado, connesso alla perdita della riconoscibilità, del valore epistemologico, testimoniale e identitario, che può, in alcuni casi, perfino giungere a compromettere, o comunque a dequalificare, le rilevanti componenti del patrimonio culturale, materiali e immateriali, che arricchiscono, in Italia più che in qualsiasi altra parte del Mondo, le città storiche del nostro Paese.

Questa riflessione trova una specifica collocazione all'interno del dibattito sulla cosiddetta *nuova questione urbana*⁴³ che, in un "confronto aperto e costruttivo tra posizioni tecniche e politiche", ha conseguito un «vero e proprio salto concettuale, ove si afferma che la periferia non sia più una concettualizzazione adeguata per descrivere e intervenire nella città contemporanea»⁴⁴, in quanto essa non misura più la distanza fisica di un luogo rispetto all'area centrale, ma richiama, piuttosto, la presenza di caratteri di marginalità economica e sociale⁴⁵. Caratteri che, come sopra richiamato, si rilevano oggi anche all'interno degli impianti urbani, dei tessuti e degli spazi aperti dei centri storici. Pertanto, si afferma la necessità di elaborare una strategia di intervento che, in modo integrato e unitario, agisca sugli aspetti fisici della marginalità dei centri storici e metta in campo «un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale, elementi senza i quali la città non può rigenerarsi, cioè rinascere, perché una città senza abitanti e senza attività non sarebbe comunque una città»⁴⁶.

3.1.2 Le dinamiche della città storica in Italia

Sin dalla metà degli anni Cinquanta l'approccio italiano alla questione della città storica, con una particolare attenzione rivolta ai centri storici, ha costituito un riferimento per la cultura urbanistica internazionale. Il recupero del patrimonio, infatti, è stato, sebbene a fasi alterne e con altalenanti successi, posto al centro del progetto urbanistico fin dall'inizio del Novecento, offuscato solamente dalla fase "opulenta" dell'espansione urbana, durante la quale l'attenzione è stata pressoché esclusivamente rivolta alla produzione della "città nuova". Come sostiene in uno studio del 2012⁴⁷ K. Kupka «many Italian city centres are a unique book of history. Their successive phases of (re)development can be clearly read. Most of them offer a coherent and equilibrated townscape, without the predominance of modern replacements. Here, a slow and organic – piece by piece – development process seems to be at work. We have called this process 'Redevelopment by Tradition' – the way in which European cities have developed over centuries, before radical large-scale transformation took over, mainly between 1880 and 1980»⁴⁸.

Nel contesto italiano infatti il tema della conservazione del patrimonio ed il processo della sua valorizzazione quale 'bene comune' è stato portato avanti da innumerevoli studiosi che si sono applicati alla costruzione di un *corpus* di conoscenze e di relative interpreta-

43. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

44. Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, Urbanistica Dossier Online n. 15, INU Edizioni, Roma.

45. Bando Periferie, *DPCM 25 maggio 2016. Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta*. Presidenza Consiglio dei Ministri.

46. Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

47. Kupka, K. (2012), *Redevelopment by Tradition. Urban Renewal in World Heritage Cities. The effects of plans and projects in Amsterdam, Florence, Genoa and Venice*, Libreria Cluva Editrice, Venezia.

48. *Ibidem*.

49. Gabrielli, B. (2010), "Contemporaneità del patrimonio storico", in A. Iacomoni, *Questioni sul recupero della città storica*, Aracne, Roma.

50. Oliva, F. (2012), "Semplificare la pianificazione, cambiare il piano", *Urbanistica* n. 149, pp. 89-99.

51. Bandarin, F. (2017), "Presentazione. Per una nuova visione del centro storico", in ANCSA-Cresme, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*, p. 9.

52. *Ibidem*.

53. Ricci, M. (2007), "Centri storici minori, i percorsi della valorizzazione", *Urbanistica* n. 33, pp. 7-41.

54. Istituto centrale per il Catalogo e la Documentazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, *Atlante dei centri storici d'Italia*,

55. Il progetto "Atlante dei Centri storici" è stato realizzato negli anni Novanta integrando, per l'intero territorio nazionale, le informazioni di carattere geografico, amministrativo e di tutela disponibili in *ATLAS - Atlante per il catalogo* con quelle di carattere storico, statistico e strutturale prodotte con il Censimento dei Centri storici (circa 22.000 siti distribuiti in tutta Italia). Nell'Atlante, per ciascun centro rappresentato sulla mappa interattiva, è presente una sintetica scheda anagrafica, alla quale, in alcuni casi, è allegata anche una copia digitale della scheda cartacea IPCE-CSU (Inventariazione del Patrimonio Culturale Europeo-Centro Storico Urbano), nata nell'ambito del Consiglio d'Europa e promossa, in particolare, in occasione del convegno UNESCO che si tenne a Parigi nel 1962.

56. Ombuen, S. (2000), "I Programmi Urban", in S. Ombuen, M. Ricci, O. Segnalini, *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.

57. Bonfantini, B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", *Planum. The Journal of Urbanism* n. 25, vol. 2/2012, pp. 1-19.

58. Magrin, A. (2019), "Un Paese di centri storici", in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma, p. 20.

zioni che non ha avuto paragoni in altri Paesi⁴⁹.

Tuttavia, sebbene il tema della città storica sia salito recentemente agli onori della cronaca italiana, basti pensare alla candidatura e alla vittoria di Matera come Capitale Europea della Cultura 2019, la questione ha perso nel corso dell'ultimo decennio l'incisività che la contraddistingueva nel dibattito nazionale. Le ragioni di questa tendenza si possono ritrovare all'interno dell'evoluzione storica del dibattito stesso e si possono identificare sostanzialmente in due momenti cruciali: le riforme urbanistiche degli anni Sessanta e Settanta sulla tutela del patrimonio storico urbano e il suo inserimento nel Codice dei Beni Culturali, che hanno lasciato alla classe politica attuale la sensazione che la questione avesse già raggiunto il suo apice; il trasferimento della materia urbanistica e della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico alle Regioni nell'ottica di un efficace 'federalismo urbanistico'⁵⁰ nel corso degli anni Ottanta che «ha tolto allo Stato l'onere, ma anche la responsabilità, di vegliare sulla situazione dei centri storici»⁵¹. Infatti l'attuale politica di tutela dei nuclei antichi in Italia risulta 'polverizzata'⁵² in una molteplicità di politiche locali che si appoggiano su normative regionali e su strumenti urbanistici comunali, rendendo complesso un approccio comune ed unitario alla materia e portando dunque ad una difficile sistematizzazione delle differenti realtà.

L'atteggiamento generalizzato sopra descritto non ha impedito però, ad alcuni esperti e studiosi, di promuovere e rilanciare il dialogo su questo delicato argomento in quanto oggi – dopo l'anniversario dei sessanta anni dalla redazione della prima Carta di Gubbio che ha consentito la salvaguardia nei nostri insediamenti storici – nella consapevolezza delle problematiche causate dai processi di metropolizzazione, aggravate dai fenomeni globali della crisi economica e del *climate change*, l'attenzione viene nuovamente posta sulla città storica.

Parlare di centri storici in Italia vuol dire dunque considerare ambiti specifici e non riproducibili che al contempo sono una componente tipica e costante del nostro palinsesto: le più di 8.000 città italiane, il 90% delle quali hanno meno di 15.000 abitanti⁵³, indipendentemente dalla loro dimensione, hanno almeno un centro storico. Pertanto prendendo come riferimento l'*Atlante dei centri storici d'Italia*⁵⁴ possiamo desumere che i centri di antico impianto sul territorio nazionale siano ben 22.000⁵⁵, e dunque i centri storici costituiscono un tratto identitario e riconoscibile del paesaggio urbano italiano⁵⁷. «L'Italia è evidentemente un Paese di centri storici, la cui distribuzione sul territorio disegna confini fisici e politici, sottolinea orografia e idrografia, consente di leggere trasformazioni economiche e sociali di tempo lungo, e soprattutto segnala con chiarezza le criticità del sistema complessivo rispetto alle scommesse del futuro»⁵⁸.

Focalizzando tuttavia l'attenzione esclusivamente sulla gestione ed evoluzione delle parti di più antico impianto delle città contemporanee italiane di grandi e medie dimensioni, nasce spontaneo l'in-

teresse sul cuore della città esistente, su quella parte storica dove è custodita l'identità, la simbologia, la parte più radicata di ciascun luogo urbano. Ne nasce la scoperta, come precedentemente descritto, che l'ambito tradizionalmente identificato come centro, in contrapposizione alla periferia, presenti oggi aspetti assai contraddittori e per certi versi assai simili a quelli delle stesse aree periferiche italiane⁵⁹.

A tal proposito risulta emblematica la ricerca nazionale *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici* condotta dall'ANCSA in collaborazione con il Cresme sullo stato dei centri storici dei 109 capoluoghi di provincia italiani, il cui scopo è proprio quello di riportare il tema dei centri storici all'attenzione delle politiche urbane nazionali e locali⁶⁰. Essa espone e mette a confronto i dati raccolti tra il 2001 e il 2011, per comprendere l'evoluzione decennale delle principali città storiche italiane dal punto di vista dell'andamento demografico, generazionale, occupazionale e strutturale.

Un'analisi sulla situazione complessiva dei centri storici non era affrontata in Italia da almeno trent'anni⁶¹ infatti già durante il X Congresso nazionale dell'ANCSA del 1986 si sottolineò la necessità di istituire un osservatorio permanente sulle città storiche – mai fondato – con l'obiettivo di raccogliere in maniera sistematica e continuativa informazioni sul loro stato per poter poi definire e indirizzare le azioni di pianificazione urbanistica⁶². Per questo motivo l'indagine non solo ha consentito di fare il punto sull'attuale situazione del tessuto storico urbano, ma ha anche permesso di gettare le basi per ulteriori approfondimenti e nuovi approcci alla materia, delineando alcune categorie di città storiche, nella consapevolezza della diversità e delle peculiarità di ciascun caso, e confermando il carattere profondamente individuale del nostro territorio e dei suoi centri storici.

In particolar modo dall'indagine emerge come i 109 comuni capoluogo indagati coprano appena lo 0,06% del territorio italiano ma siano caratterizzati al 2011: da una popolazione residente pari al 2,5% della popolazione totale; da un numero di famiglie residenti pari al 2,9%; dall'8,4% degli addetti (di cui per circa il 95% impiegato nel settore terziario); e vi sia presente l'1,5% dello stock abitativo utilizzato⁶³. Volendo sintetizzare i molteplici elementi che la ricerca ha evidenziato, a mio avviso sono tre le questioni prioritarie che ha fatto emergere⁶⁴:

- se esiste un calo demografico e un invecchiamento della popolazione (questioni emergenti nella definizione del nuovo concetto di 'periferia'), quali strategie si devono utilizzare per mantenere vive queste parti di città?
- se turismo e attività terziarie sono in aumento, come è possibile sfruttare i centri storici come motore economico del Paese senza snaturare la loro identità?
- alla luce dei cambiamenti demografici ed economici, i centri

59. Cnappc (2018), *Quale futuro per la città storica? Principi per una nuova politica di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale architettonico*, Roma.

60. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

61. Gabrielli, B. (2009), "Politiche e strumenti per la conservazione dei centri storici", in F. Gastaldi, S. Storchi. (eds), *Bruno Gabrielli l'eredità culturale*, Monte Università Parma-Esperienze Urbane, Parma.

62. Di Battista, V., Fontana, C., Polo, G. (1990) (eds), *Ancsa. Città esistente e città futura, innovare il recupero*, Edizioni Bolis, Bergamo.

63. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

64. Tali elementi emersi dalla ricerca ANCSA-Cresme sono stati affrontati nell'ambito di uno studio congiunto con la dott.ssa Marika Fior e la dott.ssa Irene Poli. Per maggiori approfondimenti: Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

storici sono adeguati alle nuove popolazioni in termini di vivibilità e comfort?

Nell'immaginario collettivo l'Italia è un Paese caratterizzato da centri storici che si riempiono di uffici e turisti e si spopolano di residenti, tuttavia i dati presentati dalla ricerca sui residenti, la presenza di anziani e giovani nonché delle famiglie mostrano come la popolazione residente nei centri storici dal 2001 al 2011 sia pressoché stabile in quanto decresca solamente dello -0,1%.

Tuttavia anche se a livello nazionale le statistiche mostrano una sostanziale stabilizzazione della popolazione complessiva dei centri storici negli anni 2000, il dato generale cela la distanza tra le aree che crescono e quelle che decrescono. Una "frattura pesante", spiega il presidente dell'ANCSA Bandarin, tra centri storici che diventano "cuore pulsante della ripresa e centri storici che vivono l'abbandono, la crisi, il degrado". Risulta evidente come si verificano infatti dinamiche molto differenti, in quanto si registrano: città in crescita caratterizzate da un aumento parallelo dei residenti sia nel comune sia nel centro storico (come Roma e Torino); città in calo parallelo dei residenti nel comune e nel centro storico (come Bologna e Milano⁶⁵); città che crescono ma che presentano un centro storico con residenti in calo (come nel caso di Cagliari e Bergamo); città a trazione centro storico con residenti in calo ma centro storico con residenti in crescita (come Firenze e Taranto).

Dalla ricerca emerge quindi un quadro variegato di situazioni, specchio di un microclima proprio di ogni città, infatti «per molte delle analisi oggi disponibili, lo spopolamento dei centri storici è l'elemento più visibile della crisi attuale, tuttavia, ad una analisi più attenta, il quadro complessivo appare diverso. L'analisi svolta sui 109 centri storici mostra infatti che vi sono da una parte centri storici che stanno attirando popolazione e sono dinamici e in piena trasformazione, mentre altri centri storici sono in crisi profonda, in stato di abbandono, con gravi problemi gestionali e occupazionali»⁶⁶. Non tutte le città italiane, tra quelle su cui si è soffermata la ricerca, hanno quindi un cuore in buona salute e anche in questo si fa sentire la posizione geografica, con un Sud Italia ancora una volta in affanno, al contempo però la ricerca mostra anche come si stia determinando un «drammatico processo di selezione tra chi avanza e chi recede in tutte le parti del territorio nazionale»⁶⁷.

Lo spopolamento, infatti, non sembra essere un tema comune tra i diversi centri storici a cui si è dedicata la ricerca in quanto entrando nel dettaglio, sono 46 su 109 i casi in cui si è registrata una perdita di popolazione tra il 2001 e il 2011, mentre sono 63 quelli che registrano una popolazione in crescita. Potrebbe osservarsi inoltre che in molte città la tendenza all'abbandono di popolazione e attività si sia manifestata e distribuita su archi temporali ben più ampi, secondo dinamiche di più lungo periodo rispetto a quello considerato dallo studio, e che anche i fenomeni di 'gentrificazione inversa' – il concentrarsi di popolazioni povere nel centro storico – non costituiscono un fatto nuovo in assoluto così anche, per contro, i processi di

65. Rientra in questa categoria anche Milano, la quale però ha avviato dal 2005 una forte ripresa della popolazione: secondo i dati del Cresme dal 2001 al 2015 Milano ha perso 38.000 abitanti, mentre dal 2005 al 2015 ne ha riacquistati 131.000, il centro storico però non è cresciuto.

66. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

67. Bandarin, F. (2017), "Presentazione. Per una nuova visione del centro storico", in ANCSA-Cresme, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

accentuata terziarizzazione⁶⁸.

Tuttavia spesso a crescere in maniera sensibile è la presenza della popolazione straniera residente nei centri storici dei capoluoghi italiani: secondo la ricerca, gli stranieri residenti sono oltre 174 mila, ovvero quasi il 12% dei residenti nei centri storici dando pertanto un importante contributo alla crescita demografica e rappresentando una componente rilevante⁶⁹.

Al contempo l'invecchiamento della popolazione sembra interessare sia i centri storici sia il resto del territorio comunale⁷⁰, infatti l'indice di senilità medio⁷¹ (cioè quanto incidono gli anziani sui residenti) per i centri storici italiani si attesta al 34,8%, mentre il calo dei giovani tra 0 e 15 anni interessa con percentuali differenti vari centri storici specialmente nel Sud Italia⁷² con un indice di dipendenza giovanile⁷³ (cioè quanto incidono i giovani sui residenti) superiore ai valori della media nazionale (23,3%) in soli sei centri storici.

Continuando ad analizzare i dati desunti dalla ricerca ANCSA-Cresme si evidenzia come solo 15 centri storici su 109 abbiano registrato un calo del numero delle famiglie perché generalmente il numero si presenta in crescita sia a scala comunale (17,3%) sia nei soli centri storici (8,8%). Tuttavia nei centri storici il 47,3% delle famiglie è composto da persone sole, il 24% da due persone, mentre solo il 29% delle famiglie è composto da più di due persone.

L'indagine svolta nel 2017 evidenzia quindi un quadro socio-demografico complesso in cui il centro storico non è sempre un sistema urbano che respinge gli abitanti ma, in alcuni casi, ne è attrattore. La ricerca sfa quell'immaginario collettivo in cui la fatiscenza, l'inadeguatezza del centro antico o viceversa l'essere un contesto privilegiato, esclusivo o spersonalizzato da funzioni non residenziali diventino entrambe motivazioni per il suo abbandono⁷⁴.

In Italia ci sono infatti centri storici in cui l'invecchiamento dei residenti è un fenomeno importante mentre in altri si sta avviando un processo di sostituzione della popolazione. Inoltre, l'aumento del numero di famiglie e il processo di riduzione del numero medio di componenti testimoniano che nei centri storici vivono per lo più single, anziani vedovi, studenti, separati con figli o coppie senza figli ma vi sono ancora contesti in cui la famiglia numerosa è un fenomeno importante⁷⁵.

Relativamente alla questione della popolazione si può quindi dire, in termini generali, che nell'ambito specifico dei contesti storici essa diminuisce o rimane invariata, mentre, in caso di aumento, questo avviene per lo più al di fuori dei contesti di più antico impianto. Inoltre si verifica una stretta correlazione tra le peculiarità socio-economiche che caratterizzano i centri storici e il comportamento demografico che li contraddistingue: in aree in chiara recessione, come il Mezzogiorno, osserviamo un forte calo demografico soprattutto nelle aree storiche, mentre nelle aree geografiche che mostrano un maggior dinamismo economico, la popolazione nei comples-

68. Bonfantini, B. (2018), "Tra abbandono ed estrazione: sul futuro di centri e territori storici", *Territorio* n. 87.

69. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

70. Intini, U. (2016), *Lotta di classi tra giovani e vecchi?*, Ponte Sisto, Roma.

71. L'indice di dipendenza senile rappresenta il rapporto percentuale tra anziani in età non attiva (oltre 64 anni) per 100 persone in età attiva (15-64 anni).

72. In particolare i centri storici di Brindisi e Siracusa sono quelli che hanno avuto un calo superiore al 30%.

73. L'indice di dipendenza giovanile rappresenta il numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (età ≤ 14) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (età 15-64).

74. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

75. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

si storici si mantiene costante. Infatti se qualcosa si può dire sui centri storici è che oltre a perdere gli abitanti progressivamente, contrariamente al resto della città che cresce costantemente, tale fenomeno sia accompagnato, e anzi anticipato, dall'eliminazione e dalla scomparsa definitiva di quelle attrezzature e servizi che sono stati strettamente collegati all'esistenza di case, di residenza popolare, perdendo l'occasione e la possibilità di mantenere un tessuto sociale attivo e quindi di ricreare la vita nel centro storico.

Entro questo quadro di scenari estremi si collocano anche quelli, nei grandi così come nei piccoli centri, in cui «la fortuna turistica diviene causa prima di una diversa forma di desertificazione: una deriva 'estrattiva' – secondo la infida metafora dei beni culturali petrolio del Paese – consuma la risorsa nell'atto del suo stesso sfruttamento e ne insterilisce il contesto»⁷⁶.

La città antica, esangue in molti casi per l'esodo di abitanti e di attività, si sta infatti trasformando in miniera per il grande capitale finanziario: alberghi, commercio di lusso, banche hanno assediato il cuore della città, mentre i quartieri storici popolari si sono avviati verso la periferizzazione in termini di assenza di manutenzione ordinaria e cura, quando non si trovino in una fase di accelerazione dei processi di trasformazione del tessuto sociale, di estromissione degli artigiani e sostituzione degli abitanti ora attratti dal "primato dell'estetica"⁷⁷.

Tuttavia i centri storici delle città italiane, in tanti casi, stanno avendo un ruolo economico importante in quanto sono luoghi in cui si concentra il patrimonio storico-architettonico italiano ed è per questo motivo che vengono animati da flussi turistici culturali in forte crescita. Infatti dal 2010 al 2016 le presenze turistiche sono passate da 94 milioni a 111 milioni nelle città d'arte italiane pari al 27% delle presenze turistiche in Italia⁷⁸. Sono gli stranieri i turisti più affezionati ai centri storici che nel 2015 hanno rappresentato il 60% circa delle presenze, con una spesa per il turismo culturale stimata intorno ai 13 miliardi di euro. Inoltre «se si considera che i dati del 2016 e del 2017 descrivono un forte scenario di crescita per l'Italia (il fatturato diretto del turismo in Italia nel 2016 è stimato in 70,2 miliardi di euro), ci si rende conto che il turismo rappresenta un volano di risorse importante da sviluppare e indirizzare verso i centri storici»⁷⁹.

Tale condizione di incremento del settore turistico influenza certamente il numero di addetti nel settore ricettivo e commerciale infatti per quanto riguarda la dimensione economica, al 2011 i centri storici dei capoluoghi analizzati accolgono il 7,6% delle unità locali e il 8,4% degli addetti nazionali, con un andamento che evidenzia che l'occupazione degli addetti aumenta del 18,7% con una diminuzione di impiegati in attività produttive e nei servizi alla produzione ma un contemporaneo aumento di addetti nei servizi pubblici, commercio e ricettività⁸⁰.

Tuttavia anche per quanto riguarda la condizione economica la ri-

76. Bonfantini, B. (2018), "Tra abbandono ed estrazione: sul futuro di centri e territori storici", *Territorio* n. 87, p. 189.

77. Ilardi, M. (2014), "Una periferia al centro della città. Trastevere negli anni del Dopoguerra", in C. Cellamare, R. De Angelis, M. Ilardi, E. Scandurra, *Recinti urbani. Roma e i luoghi dell'abitare*, ManifestoLibri, Roma, pp. 93-126.

78. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

79. Bandarin, F. (2017), "Presentazione. Per una nuova visione del centro storico", in ANCSA-Cresme, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

80. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

cerca nazionale evidenzia quattro tendenze differenti per il numero di addetti: situazioni in cui è presente una crescita di addetti sia nel comune sia nel centro storico, ovvero quelle città che hanno avuto le migliori dinamiche economiche (come Roma); città caratterizzate da un calo di addetti sia nel comune sia nel centro storico, rappresentate dal gruppo di città che nel decennio intercensuario hanno avuto le peggiori performance in termini di crescita di addetti (come Napoli); comuni con addetti in crescita ma non nei centri storici, cui appartengono città che hanno visto la crescita delle periferie in termini di addetti e lo spopolamento del centro (come Milano); comuni che presentano una forte crescita del numero di addetti nel centro storico, ma statiche al di fuori (come Bologna)⁸¹.

Invece, il numero di unità locali nei centri storici registra una lieve decrescita pari al -3,3%, al contrario fuori dai centri storici il numero di unità locali è aumentato del 16,3% nel decennio intercensuario raggiungendo quasi 1,5 milioni di unità. Considerando questi valori medi le città presentano quattro tendenze in atto⁸²: la crescita di unità locali sia nel comune sia nel centro storico, che comprendono le città che in questo decennio hanno avuto complessivamente le migliori dinamiche (come Roma); il calo di unità sia nel comune sia nel centro storico, con città che nel decennio intercensuario hanno avuto le peggiori performance in termini di crescita di unità locali (come a Catania); comuni con unità locali in crescita ma non nei centri storici, rappresentati da città che hanno visto lo spopolamento del centro e la crescita delle periferie in termini di addetti (come a Bergamo); comuni che presentano una forte crescita del numero di unità locali nel centro storico, in calo o statiche al di fuori (come a Firenze).

Volendo sintetizzare, anche se in maniera non esaustiva, i risultati dell'indagine, fin dagli anni 2000, i centri storici «stanno svolgendo un fondamentale ruolo economico nel Paese in quanto nello 0,06% del territorio italiano si trova l'8,4% degli addetti e soprattutto il 14,5% degli addetti ai servizi pubblici, il 14% dei servizi di produzione, il 13,4% delle attività ricettive. Per ogni abitante dei centri storici presi in esame ci sono 2,2 addetti»⁸³. Inoltre i dati raccolti mostrano una realtà in continua crescita: «tra il 2001 e il 2011 gli addetti che lavorano nei centri storici sono cresciuti del 18,7%, nello stesso periodo l'occupazione in Italia è cresciuta del 4,5%. I settori maggiormente innovativi, come i servizi di produzione e il turismo, caratterizzano i centri storici italiani: essi sono il motore economico del Paese. Quindi: da un lato degrado, dall'altro crescita, e anche iper-crescita se pensiamo alle dinamiche turistiche di alcune delle città d'arte italiane»⁸⁴.

Per le città storiche il turismo rappresenta infatti un'importante risorsa, ma al contempo il carico del terziario turistico su tessuti particolarmente delicati rischia di produrre danni anche molto pesanti soprattutto quando si presenta un carico turistico crescente e, almeno in apparenza, fuori controllo⁸⁵. Pertanto risulta necessario individuare il confine intercorrente fra il turismo come grande ri-

81. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

82. *Ibidem*.

83. Bandarin, F. (2017), "Presentazione. Per una nuova visione del centro storico", in Ancsa-Cresme, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

84. *Ibidem*.

85. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in *XIII CTV, XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

sorsa e come, invece, elemento di alterazione e degrado del patrimonio culturale.

Infatti gli indotti scatenati soprattutto dalla filiera collegata alla produzione di cultura e divertimento nei centri storici delle città italiane raramente orientano la domanda e le localizzazioni in modo integrato⁸⁶. Più frequentemente si esprimono in maniera confusa ed episodica con effetti incontrollati di specializzazione e banalizzazione delle funzioni e conseguenze indeterminabili su altre funzioni (in primis la residenza) a scapito della complessità e della vitalità⁸⁷. Una nutrita schiera di centri storici di città grandi e medie è sottoposta, per un'amplificazione smisurata della propria immagine a livello internazionale, legata sia alle risorse culturali che a quelle naturali e alla ricerca di consensi e investimenti, ad un analogo e, in alcuni casi, ancor più preoccupante fenomeno di specializzazione terziaria connessa a questa filiera con la perdita progressiva di residenzialità tradizionale e la contemporanea progressiva crescita dei suoi livelli economici⁸⁸. Le stesse città d'arte ed i centri urbani più piccoli, nel tentare la rivitalizzazione dei propri centri storici hanno subito profonde alterazioni nella struttura fisica e sociale, divenendo, o sede di seconde, terze, quarte case di proprietà di persone facoltose in grado di investire capitali anche a distanza, sottraendo residenzialità e rendendoli socialmente inanimati, o entrando a far parte di circuiti turistici "toccata e fuga" che ne banalizzano e snaturano il tessuto sociale e commerciale⁸⁹, con riflessi inevitabili sulla perdita dei caratteri di complessità e coabitazione di diversità su cui si basava il rapporto tra città fisica e società urbana.

Con uno scenario così variegato è difficile trovare risposte generali che possano andare bene per tutti i contesti storici italiani⁹⁰. Tuttavia, oggi più che mai, serve intervenire per riportare un equilibrio tra le diverse realtà in modo da conservare il patrimonio e valorizzare le tante opportunità che offre, e l'assoluta necessità di un intervento risulta evidente come dimostrato dalla presenza di tante abitazioni inutilizzate. In termini di edifici, nei centri storici indagati essi rappresentano l'1,5% del totale nazionale e di questo il 96,1% è utilizzato (di cui il 77,6% per residenze e il 18,4% per funzioni non residenziali) e il rimanente 3,9% non è utilizzato. La percentuale media di edifici non utilizzati in Italia arriva, invece, a superare il 5%. Rispetto al totale nazionale, gli edifici utilizzati nei centri storici dei capoluoghi sono il 2,6% per funzioni non residenziali e l'1,4% per quelle residenziali. Gli edifici non utilizzati nei centri storici, infine, rappresentano solo l'1,1% del totale nazionale di edifici non utilizzati⁹¹. Secondo l'indagine, nei 109 centri storici oggetto della ricerca sono presenti oltre 866 mila abitazioni, il 2,8% del totale nazionale. Tra queste, quelle vuote o non occupate da residenti sono quasi 183 mila, ovvero nei centri storici le abitazioni occupate sono il 79% del totale, mentre quelle non occupate sono il 21%⁹². «In sostanza una abitazione su cinque nei centri storici è vuota o occupata da non residenti. Ed è così che poco più della metà delle abitazioni nel centro storico di Frosinone sono vuote, circa una su cinque a Ragusa, mentre a Lecco quattro abitazioni su dieci sono occupate da

86. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

87. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

88. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

89. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

90. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

91. *Ibidem*.

92. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

non residenti. Oppure a Taranto, dove nella Città Vecchia un edificio su tre è inutilizzato, o anche nel centro storico di Caltanissetta dove è inutilizzato un edificio su cinque. Uno su dieci a Agrigento, Benevento, Vibo Valentia e Trapani, mentre in città come Firenze o Siena le percentuali di inutilizzo nei centri storici rasentano lo zero»⁹³.

Pertanto anche in questo caso le condizioni dei centri storici appaiono molto diversificate seppur si riscontra nuovamente un forte divario tra il Nord e il Sud e tra città metropolitane e realtà di dimensioni inferiori, infatti: i centri storici con un numero di abitazioni occupate inferiore al 60% sono concentrate prevalentemente nel Centro-Sud Italia (in città come Barletta, Ragusa e Frosinone sulle quali incide sicuramente il calo di residenti avvenuto nel decennio di riferimento) e all'opposto, i centri storici con abitazioni occupate oltre il 90% sono le grandi città come Milano, Napoli e Firenze⁹⁴. Tale disomogeneità può essere dovuta alla presenza di seconde case o essere conseguenza del calo di residenti⁹⁵. Nei centri storici, nel 2011, si trova il 2,8% delle abitazioni italiane (corrispondente a oltre 686 mila abitazioni occupate con una dimensione media pari a 97,4 mq e 2,2 abitanti per abitazione) ovvero oltre 200 mila edifici e nel 2016 il prezzo medio di un'abitazione in centro storico è di 1.886 €/mq valore determinato dalla media dei prezzi che oscillano tra i 256 €/mq e i 6.538 €/mq.

Non ovunque, dunque, centro storico significa abbandono o inutilizzo, infatti in molti casi avere un'abitazione in quest'area della città significa anche avere una struttura di un certo valore immobiliare. Come accade a Milano, dove il prezzo medio delle abitazioni del centro storico è di 6.538 euro al metro quadro, oppure all'interno delle Mura Aureliane di Roma, dove supera i 6 mila euro a metro quadro, o anche Venezia e Bolzano dove si arriva a spendere più di 4 mila euro a metro quadro e via di seguito Trento, Monza, Firenze, Como, Bergamo e Bologna⁹⁶. Tuttavia come spiega bene tale ricerca, i dati descrivono una realtà variegata per i centri storici italiani. Ed è per questo che nella Città Vecchia di Taranto il valore immobiliare delle abitazioni può scendere fino a 256 euro al metro quadro, il prezzo più basso tra i centri storici in Italia⁹⁷. Infine analizzando i dati sull'epoca di costruzione degli edifici, la ricerca polarizza due situazioni⁹⁸: i centri storici 'completamente antichi' ovvero quelli con una percentuale di edifici costruiti prima del 1919 superiore al 50%, e quelli 'parzialmente ricostruiti' in cui la percentuale di edifici realizzati tra il 1920 e il 1970 per ragioni diverse (bombardamenti, eventi naturali disastrosi, ecc.) superano il 50%. Nel primo gruppo si trovano città come Brescia, Bari, Lucca, Trani e Modena; nel secondo gruppo città come Reggio Calabria, Messina, Catania⁹⁹.

Volendo sintetizzare i dati presenti nella ricerca anche in questo caso ci si trova di fronte ad un quadro ulteriormente complesso legato alle dinamiche del mercato immobiliare, alla qualità dello stock edilizio presente nei centri storici e alla fruibilità di spazi pubblici e servizi nei contesti di più antico impianto che condizionano fortemente la struttura sociale di tali ambiti. Da un lato, come abbiamo

93. Bandarin, F. (2017), "Presentazione. Per una nuova visione del centro storico", in ANCSA-Cresme, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

94. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

95. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

96. ANCSA-Cresme (2017), *Centristorici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

97. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

98. *Ibidem*.

99. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

visto, se le abitazioni – per la maggior parte di proprietà – in cui vivono le famiglie composte da persone sole hanno dimensioni eccessive (oltre 95 mq) è molto probabile che nel tempo la manutenzione ordinaria diventi un problema economico determinando processi di degrado, abbandono, sostituzione della residenzialità con altre funzioni, e in molti casi facendo sì che l'inadeguatezza degli edifici residenziali li renda sedi dei ceti meno abbienti e di popolazioni immigrate multietniche, aumentando in molti casi i problemi di degrado, di ordine pubblico e di sicurezza¹⁰⁰. Dall'altro le precipue qualità dei centri storici e degli spazi pubblici che in molti casi li contraddistinguono, hanno determinato un progressivo processo di *gentrification* che ha comportato l'esclusione degli abitanti originari meno abbienti per sostituirli con nuovi abitanti e nuove funzioni 'ricche', fenomeno legato al forte aumento dei prezzi e del valore degli immobili. Tale condizione comporta processi di riqualificazione edilizia e mutamento di immagine dei contesti storici, che da luoghi che ospitavano funzioni e attività locali tradizionali si trasformano in ambiti dove incentivare la presenza di attività turistiche, negozi e Airbnb, sedi esclusive di terziario, omologando e banalizzando il tessuto sociale dei centri storici¹⁰¹ ma allo stesso tempo consentendo la sopravvivenza economica grazie ad un dinamismo commerciale che li rende competitivi a livello internazionale.

100. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei center storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

101. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Historical network of Cultural Heritage for the regeneration of the contemporary city", in Gambardella, C., *World Heritage and Legacy, Culture, Creativity, Contamination. Le Vie dei Mercanti – XVII International Forum*, Gangemi Editore, pp. 735-743.

3.2 Città storica: da problema ad opportunità

Negli ultimi anni in Italia la città storica è divenuta teatro di intensi cambiamenti, per certi versi poco evidenti, per altri versi violentemente modificatori di quei caratteri intrinsecamente connessi all'autenticità e all'equilibrio delle aree di più antico impianto delle città contemporanee¹⁰². Di fronte alle pressioni del mercato sulle città storiche, i cui principali risultati sono stati l'espulsione di gran parte della popolazione originaria, la sua sostituzione con forme di occupazione temporanea e comunque di classi sociali più elevate, il relativo spopolamento di molti centri, la perdita quasi completa di funzioni produttive e commerciali tradizionali, e, in molti casi, la completa consegna della città storica alla macchina del turismo di massa, ci si rende conto che la strumentazione messa a punto negli anni del dopoguerra per la tutela dei centri storici non sia più adeguata¹⁰³.

I diversi tipi di intervento proposti e praticati sulle parti storiche dell'insediamento urbano a partire dagli anni Cinquanta si sono quasi sempre inseriti in una strategia – non necessariamente conservativa – per la città nel suo insieme, riflettendo la sensibilità del momento nei confronti del “vecchio” che ci si lasciava alle spalle e del nuovo che si profilava all'orizzonte¹⁰⁴. Di volta in volta il progetto per questi “paesaggi urbani” è stato sviluppato in una prospettiva di trasformazione complessiva della città o di conservazione tipomorfologica di parti separate, sempre riferendosi però a una città compatta, unitaria, continua¹⁰⁵. Tuttavia oggi la questione è di nuovo aperta e comporta un giudizio sulle porose e frammentate città contemporanee – eredità del processo di metropolizzazione – che risultano quale accostamento degli interventi che hanno caratterizzato le diverse stagioni urbane. «Benché si faccia molta fatica a riconoscerlo, la realtà che ci si trova davanti, esito ultimo della grande diffusione, è il contesto entro il quale ripensare il patrimonio storico, nella sua articolazione di città, centri, nuclei, elementi sparsi»¹⁰⁶.

Certo non si può pretendere che l'urbanistica, da sola, sia in grado

102. Cnappc (2018), *Quale futuro per la città storica? Principi per una nuova politica di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale architettonico*, Roma.

103. Campos Venuti, G. (2008), “La città storica tra passato e futuro”, in F. Evangelisti, P. Orlandi, M. Piccinini (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara, pp. 88-93.

104. Gabellini, P. (2015), “Una cultura per il futuro della città”, in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

105. *Ibidem*.

106. Ivi, p. 54.

107. Bandarin, F. (2015), "Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

108. *Ibidem*.

109. *Ivi*, p. 40.

110. Ravagnan, C. (2019), "Il piano urbanistico. Nuove categorie progettuali", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

111. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

112. Choay, F. (1992), "L'invenzione del patrimonio storico", *Rassegna di architettura e urbanistica*, nn. 80-81.

113. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.

114. Terranova, A. (1993), "Appendice", in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

115. Gambino, R. (2007), "Parchi, paesaggio, territorio", *Rivista Parchi*, n. 50/2007.

116. Gabellini, P. (2012), "Dal recupero dei centri storici alla riqualificazione urbana", *Dossier Città storica città metropolitana. I martedì di San Domenico* n. 7, Bologna, pp. 10-12.

117. Bandarini, F. (2015), "Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

di reggere il confronto con processi di mercato, che richiederebbero la messa in atto di politiche di intervento di largo respiro su molti fronti, oltre a rilevanti investimenti pubblici e ad una gestione rigorosa delle trasformazioni d'uso della città da parte degli enti locali¹⁰⁷. Tuttavia come sostiene F. Bandarin c'è un ritardo nell'attuazione di strategie efficaci per la città storica e le conseguenze di questo ritardo sono evidenti nella perdita di valori patrimoniali che si registra nelle città storiche in Italia, connessa alle trasformazioni imposte dai nuovi usi turistici e commerciali, e all'incapacità di assicurare coerenza tra interventi nuovi e tessuto esistente, come dimostrato da una troppo ricca e recente casistica¹⁰⁸. «In assenza di una visione sul futuro delle città storiche, che consenta di attribuire nuovamente quel ruolo di centro dell'identità urbana e di incubatore di processi creativi che hanno avuto per secoli, prevale in moltissimi casi una logica di uso commerciale legato al consumo turistico, in un quadro di crescente abbandono da parte della popolazione residente. Non è certo questo un modello che può oggi costituire un esempio a livello internazionale»¹⁰⁹.

Negli ultimi anni, in Europa, un intenso dibattito e una attiva sperimentazione hanno fornito contributi rilevanti per l'avanzamento dei fronti della disciplina urbanistica, ponendo al centro i processi di rigenerazione degli spazi marginali e abbandonati della città storica mediante la messa in rete di luoghi identitari e del patrimonio storico-culturale attraverso una strategia di ricucitura fisica e sociale e di innesco di nuove economie mirate alla cultura e al turismo¹¹⁰, a partire dalla consapevolezza del profondo legame tra la qualità dei contesti urbani e le opportunità di sviluppo socio-economico¹¹¹. Un patrimonio storico-culturale, che, negli ultimi cinquant'anni, si è notevolmente ampliato scavalcando barriere tipologiche, cronologiche, geografiche e giuridiche¹¹².

Dalla lettura delle Carte di Gubbio, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, appare chiaramente come l'ANCSA abbia profondamente riconfigurato gli oggetti del dibattito sui temi del patrimonio storico, mettendo in luce l'adozione di una prospettiva sempre più ampia, con successivi cambiamenti di scala: dal manufatto al centro storico, dal centro storico al territorio storico¹¹³. Questi slittamenti semantici e concettuali¹¹⁴, oggi riferimenti consolidati, hanno definitivamente affermato «una nuova filosofia di comportamento nei confronti dell'eredità storica e naturale e dei suoi rapporti con i territori della contemporaneità [...] travolgendo molte consolidate separazioni e aprendo attese di riforma»¹¹⁵.

L'urbanistica italiana, con poche eccezioni¹¹⁶, non si è occupata della città storica negli ultimi 20 anni. È tempo che si ritorni a riflettere, questa volta imparando da molti casi di successo in altre parti del mondo, dai suggerimenti che vengono dalle organizzazioni internazionali come Habitat o UNESCO, dai luoghi, in Italia e nel mondo, dove la società locale ha saputo costruire attorno al proprio patrimonio una strategia di sviluppo integrata e compatibile con le innovazioni e le inevitabili trasformazioni sociali ed economiche¹¹⁷.

Il progetto di conservazione della città si è istituito come un progetto necessario, come risposta culturale a un problema urbanistico tuttora in gran parte non risolto ma anzi amplificato dalla violenza delle emergenze ambientali e sociali globali. «Traguardata dal lontano punto di stazione in cui il progetto di conservazione della città si è avviato, la nostra attualità appare certo paradossale: la coscienza collettiva sembra avere effettivamente accettato le ragioni e le opportunità anche culturali della tutela della città e del paesaggio storici, le istituzioni si fanno spesso carico di queste istanze e anzi le sollecitano, laddove questo non succede gli organismi internazionali, incalzati dalle comunità, rispondono con interventi efficaci. Ma il progetto di conservazione della città non si è compiuto, e i centri storici, seppure tutelati, rimangono uno dei fattori del problema urbanistico»¹¹⁸.

L'abitudine alla normalizzazione della tutela entro sistemi di regole e prassi consolidate e condivise non offre risposte sempre convincenti al quesito di fondo: perché conservare. È una domanda che per sua natura interroga costantemente il presente, e per questo necessita di risposte continuamente rinnovate¹¹⁹. «Conservare o costruire sono infatti momenti di un medesimo atto di coscienza»¹²⁰, che non hanno senso se non nel significato di attuazione del passato e di continuazione del processo storico, in quanto «la città e le singole parti della città sono, per natura, in continuo mutamento»¹²¹.

Nell'ambito dell'estensione globale del principio di conservazione, quale vero luogo dell'innovazione, definita dalla Carta di Gubbio del 1990, che persegue l'accreditamento di ogni parte del territorio e di ogni periodo storico, connesso al significato della memoria nell'immaginario collettivo¹²², l'urbanistica italiana sta iniziando a dimostrare un progressivo interesse verso il ruolo del patrimonio culturale non solo in termini conservativi, ma quale componente strategica di una riqualificazione *heritage-led*¹²³.

Il dibattito sul piano urbanistico esprime quindi un progressivo ampliamento dei diversi fronti disciplinari e dei diversi approcci ad essi connessi che ha permesso l'evoluzione del campo di attenzione dal monumento al suo intorno, al tessuto storico, alla città esistente, alle reti storiche che si ampliano sul territorio, partendo da quel reticolo urbano che connota le nostre città e i nostri territori¹²⁴. Questa apertura è avvenuta, quindi, con una dilatazione – temporale, spaziale e di significato – del campo di interesse storico che ha portato alla definizione di nuove categorie normative per la pianificazione della città e dei territori esistenti, esito di una molteplicità di percorsi di ricerca finalizzati alla lettura e alla regolamentazione degli interventi. «Il presente appena raffreddato e le nuove forme dell'urbano non sono più pregiudizialmente esterne alla complessa dinamica di attribuzione di valori che può conferir loro una dimensione storica degna di essere considerata parte qualificante della propria memoria e identità»¹²⁵. Con specifico riferimento al centro storico, l'interpretazione condivisa che si dà oggi è quindi quella di una componente del tessuto urbano viva¹²⁶, non solamente ridotta

118. Magrin, A. (2015), "La conservazione della città è un problema urbanistico", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro, p. 30.

119. Magrin, A. (2015), "La conservazione della città è un problema urbanistico", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

120. Rogers, E.N. (1958), "Verificaculturale dell'azione urbanistica", in *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Atti del VI Convegno Nazionale di Urbanistica, p. 150.

121. Benevolo, L. (1958), "Il piano regolatore", in *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Atti del VI Convegno Nazionale di Urbanistica, pp. 153-155.

122. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

123. Ravagnan, C. (2019), "Il piano urbanistico. Nuove categorie progettuali", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

124. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

125. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

126. Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

127. Ricci, L. (2017), "Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.

128. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

129. Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

130. Cerasoli, M. (2018), "Historic Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)", in M. Cerasoli, G. Mattarocci (eds), *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, Roma Tre-Press, Roma.

131. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", in *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, p. 74.

132. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Historical network of Cultural Heritage for the regeneration of the contemporary city", in Gambardella, C., *World Heritage and Legacy, Culture, Creativity, Contamination. Le Vie dei Mercanti-XVII International Forum*, Gangemi Editore, pp. 735-743.

133. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

134. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

135. Cerasoli, M. (2017), "La recuperación de los centros históricos menores, hacia las historical small Smart Cities", *Architecture, City and Environment ACE* n. 33.

136. Gabellini, P. (2015), "Una cultura per il futuro della città", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

137. Bonfantini, B. (2013), "Centri storici: infrastrutture per l'urbanità contemporanea", *Territorio* n. 64.

ad un bene culturale da isolare e preservare per i suoi connotati storico-artistici; condizione che consente di superare l'antinomia tra antico e nuovo, permettendo a quest'ultimo di coesistere all'interno della città storica attraverso interventi appropriati e rispettosi delle preesistenze. Pertanto in questo quadro, per la messa in campo di una strategia di rigenerazione complessiva¹²⁷, i centri storici rappresentano degli elementi nodali per il rafforzamento delle relazioni fisiche, percettive, relazionali e ambientali sia all'interno della città frammentata che nei territori contemporanei nel quadro di una prospettiva morfologica in grado di valorizzare i segni del palinsesto urbano e territoriale, per un progetto contemporaneo inteso nella sua complessità¹²⁸. In tale contesto è quindi necessario elaborare una strategia di rigenerazione urbana che, in modo integrato e unitario, intervenga sugli aspetti fisici della marginalità, cioè promuovendo sviluppo economico e inclusione sociale¹²⁹, riscoprendo e valorizzando la storica funzione dei sistemi urbani quali presidi territoriali socio-economici e ambientali¹³⁰.

È possibile individuare, nell'ambito di tale imprescindibile necessità di rigenerazione, due livelli tra loro strettamente interrelati. Un primo livello, a carattere "endogeno", in quanto la stratificazione propria dei centri storici – fisica, simbolica, di memorie e di usi – che costituisce il principale riferimento identitario e di autorappresentazione delle comunità locali, ne fa luoghi emblematici di qualità, veri e propri "beni comuni" identitari¹³¹ attraverso i quali è possibile perseguire un *heritage-led development*¹³². Un secondo livello, a carattere "esogeno", in quanto evidenzia l'urgenza di riconsiderare e riaffermare il ruolo che i centri storici devono assumere quali nodi della rete del territorio storico, a partire dalla consapevolezza del profondo legame tra qualità dei contesti urbani e opportunità di sviluppo socio-economico¹³³, per invertire i processi di svuotamento delle aree centrali e di metropolizzazione dei territori contemporanei, contenere la crescita urbana attraverso il riuso del patrimonio edilizio, ricostruire le frammentate connessioni materiali e immateriali tra città e territorio¹³⁴, dando seguito così a quanto fortemente sollecitato, e mai raggiunto, fin dal 1990 con la citata seconda Carta di Gubbio¹³⁵.

La città storica costituisce quindi una grande potenzialità in quanto "serbatoio di specificità"¹³⁶ che possono avere una nuova vita se inserite in una rete di relazioni che rende riconoscibile ciò che scompare nell'omologazione. In questa prospettiva di città futura che si riconcilia con le neoformazioni urbane, le componenti del patrimonio storico, in particolare le parti più strutturate, si configurano come una vera e propria armatura in grado di arricchire la mappa dell'abitare contemporaneo¹³⁷.

ALLEGATO 1 Le Schede

La città storica. Quadro normativo di riferimento

Scheda 1

Legge 20 giugno 1909, n. 364

Titolo

Norme per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti

Soggetti coinvolti

Regno d'Italia Re Vittorio Emanuele

Luogo e Data

Roma, 20/06/1909

Entrata in Vigore

13/07/1909 – Regolamento 30 gennaio 1913 n. 363

Articoli

Articolo 1

Sono soggette alle disposizioni della presente legge le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico. Ne sono esclusi gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni. Tra le cose mobili sono pure compresi i codici, gli antichi manoscritti, gli incunabuli, le stampe e incisioni rare e di pregio e le cose d'interesse numismatico.

Articolo 2

Le cose di cui all'articolo precedente sono inalienabili quando appartengono allo Stato, a comuni, a provincie, a fabbricerie, a confraternite, a enti morali ecclesiastici di qualsiasi natura e ad ogni ente morale riconosciuto. Il Ministero della pubblica istruzione, sulle conformi conclusioni del Consiglio superiore per le antichità e belle arti, istituito con la legge 27 giugno 1907, n. 386, potrà permettere la vendita e la permuta di tali cose da uno a un altro degli enti sopra nominati quando non derivi danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento.

Articolo 4

Il Ministero della pubblica istruzione, sentito il parere della Giunta del Consiglio superiore per le antichità e le belle arti, ha facoltà di provvedere, ove occorra, all'integrità e alla sicurezza delle cose previste nell'art. 2, facendole trasportare e custodire temporaneamente in pubblici istituti. In caso di urgenza il Ministero potrà procedere ai provvedimenti conservativi di cui sopra anche senza parere della giunta suddetta, ma gli interessati potranno richiamarsi al Consiglio superiore. Sentito il parere della Giunta del Consiglio superiore, il Ministero ha anche la facoltà di far restaurare, ove occorra, le predette cose e di adottare tutte le provvidenze idonee ad impedirne il deterioramento. Le spese saranno a carico dell'ente proprietario, se ed in quanto l'ente medesimo sia in grado di sostenerle. Contro il giudizio sulla necessità della spesa e la possibilità dell'ente a sostenerla è dato ricorso alla V sezione del Consiglio di Stato.

Articolo 8

È vietata l'esportazione dal Regno delle cose che abbiano interesse storico, archeologico o artistico tale che la loro esportazione costituisca un danno grave per la storia, l'archeologia o l'arte ancorché per tali cose non sia stata fatta la diffida di cui all'art. 5 [...].

Articolo 12

Le cose previste nell'art. 2 non potranno essere demolite, rimosse, modificate, né restaurate senza l'autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione. Contro il rifiuto dell'autorizzazione è dato ricorso all'autorità giudiziaria.

Sintesi critica

La Legge 20 giugno 1909, n. 364, *Norme per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti* sottopone all'autorità governativa tutti gli interventi sui beni inalienabili di particolare pregio e sugli ambiti di interesse storico, archeologico o artistico stabilendo l'estensione della tutela alle cose immobili e mobili di interesse storico, archeologico e artistico, con esclusione delle opere di autore vivente o risalenti a meno di 50 anni, i cui principi fondanti sono finalizzati a:

1. stabilire il principio dell'inalienabilità (e della manomissione) del patrimonio culturale dello Stato e degli enti pubblici e privati (beni di "interesse storico, archeologico o artistico");
2. afferma la possibilità per la pubblica amministrazione di sottoporre a vincoli di tutela opere di proprietà privata considerate di "importante interesse"; si tratta dell'istituto della "notifica", forma di controllo diretto sul bene da parte

dello Stato, che è chiamato ad esprimere un parere riguardo ad ogni possibilità di gestione da parte del proprietario dello stesso;

3. facoltizza la pubblica amministrazione ad espropriare opere di proprietà privata che è necessario acquisire al sistema dei monumenti e musei pubblici;
4. istituisce la vigilanza sull'esportazione e sulla circolazione dei beni privati (con facoltà dello Stato di esercitare il diritto di prelazione);
5. promuove la pratica sistematica della ricerca archeologica;
6. delinea compiutamente un'organizzazione e un'amministrazione, centrali e periferiche, deputate alla conservazione e alla tutela dei beni culturali (Sovrintendenze ai monumenti e Sovrintendenze archeologiche e alle gallerie).

Il fine che la Legge n. 364/1909 si propone è la ricostruzione e il mantenimento della memoria storica di un popolo, ossia di quell'insieme di testimonianze esemplari, cioè uniche e irripetibili, a cui si attribuisca preventivamente un pregio estetico e che illustrino la cultura di un popolo, dalla sua genesi ai suoi sviluppi più o meno recenti. Il patrimonio è guardato dunque come mezzo in vista di un fine conoscitivo, del quale lo Stato deve farsi garante, attraverso politiche mirate di protezione e di diffusione delle conoscenze acquisite.

Scheda 2

Legge 1° giugno 1939, n. 1089

Titolo

Tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico

Soggetti coinvolti

Regno d'Italia Re Vittorio Emanuele III - Ministro dell'Educazione Nazionale, Giuseppe Bottai

Luogo e Data

Roma, 1/06/1939

Entrata in Vigore

23/08/1939

Articoli

Articolo 1

Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi:

- a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;
- b) le cose d'interesse numismatico;
- c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio.

Vi sono pure compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico. Non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

Articolo 2

Sono altresì sottoposte alla presente legge le cose immobili che, a

causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della pubblica istruzione. La notifica, su richiesta del Ministro, è trascritta nei registri delle conservatorie delle ipoteche ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore della cosa a qualsiasi titolo.

Articolo 5

Il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio superiore delle antichità e belle arti e quello delle accademie e biblioteche, può procedere alla notifica delle collezioni o serie di oggetti, che, per tradizione, fama e particolari interessi e caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico. Le collezioni e le serie notificate non possono, per qualsiasi titolo essere smembrate senza l'autorizzazione del Ministro della pubblica istruzione.

Articolo 11

Le cose previste dagli artt. 1 e 2, appartenenti alle province, ai comuni, agli enti e istituti legalmente riconosciuti, non possono essere demolite, rimosse, modificate o restaurate senza l'autorizzazione del Ministro della pubblica istruzione. Le cose medesime non possono essere adibite ad usi non compatibili con il loro carattere storico od artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione o integrità. Esse debbono essere fissate al luogo di loro destinazione nel modo indicato dalla sovrintendenza Competente.

Articolo 24

1. Il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio superiore delle antichità e belle arti o quello delle accademie e biblioteche può autorizzare l'alienazione di cose di antichità e d'arte, di proprietà dello Stato o di altri enti o istituti pubblici, purché non ne derivi danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento [...].

Articolo 52

1. Il pubblico è ammesso alla visita delle cose indicate nell'art.1 di proprietà dello Stato "o di altro ente o istituto, legalmente riconosciuto" (così modificato con errata-corrige della G.U. n.264 del 14-11-1939) secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento.

Sintesi critica

La Legge 1° giugno 1939 n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse storico, artistico, archeologico*, delinea l'oggetto della tutela, sia esso di proprietà pubblica o privata, e precisa che vi rientra "tutto ciò che presenta interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le testimonianze di civiltà, tra cui monete, documenti, libri, stampe, codici di rarità e pregio, e infine ville, parchi e giardini artisticamente e storicamente rilevanti". Fa inoltre riferimento alla storia politica e militare, alla letteratura, all'arte e alla cultura per indicare i beni immobili di cui lo Stato deve curare la protezione. La Legge n. 1089/1939 mette a fuoco tutti i principali concetti-chiave in materia di tutela del patrimonio:

1. la procedura del vincolo sui beni privati riconosciuti come di pubblico interesse, attraverso l'atto della notifica;
2. le disposizioni per la conservazione, l'integrità e sicurezza dei beni;
3. la "pubblica godibilità", nei termini di ammissione alla visita da parte del pubblico, sia per i beni statali, sia per quelli privati coperti da riconoscimento del pubblico interesse;
4. l'eventuale appartenenza delle opere d'arte contemporanea al patrimonio artistico dello Stato, purché gli autori non siano viventi o l'esecuzione di queste risalga ad almeno cinquanta anni.

I concetti e i termini base dell'odierna disciplina conservativa e di tutela, sono quindi acquisiti nella riforma Bottai.

Scheda 3

Legge 29 giugno 1939, n. 1497

Titolo

Protezione delle bellezze naturali

Soggetti coinvolti

Regno d'Italia Re Vittorio Emanuele III - Ministro dell'Educazione Nazionale, Giuseppe Bottai

Luogo e Data

Roma, 29/06/1939

Entrata in Vigore

29/10/1939

Articoli

Articolo 1

Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

1^o le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

2^o le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

3^o i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

4^o le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Articolo 2

Delle cose di cui ai n. 1 e 2 e delle località di cui ai n. 3 e 4 del prece-

dente articolo sono compilati, provincia per provincia, due distinti elenchi. La compilazione di detti elenchi è affidata a una commissione istituita in ciascuna provincia con decreto del Ministro per l'Educazione Nazionale. La commissione è presieduta da un delegato del Ministero dell'Educazione Nazionale scelto preferibilmente fra i membri del Consiglio Nazionale dell'Educazione, delle Scienze e delle Arti, ed è composta: del regio soprintendente ai monumenti competente per sede; del presidente dell'ente provinciale per il turismo o di un suo delegato. Fanno parte di diritto della commissione i podestà dei comuni interessati; i rappresentanti delle categorie interessate. Il presidente della commissione aggrega di volta in volta singoli esperti in materia mineraria o un rappresentante della milizia nazionale forestale, o un artista designato dalla confederazione professionisti e artisti, a seconda della natura delle cose e località oggetto della presente legge. L'elenco delle località, così compilato, e ogni variante, di mano in mano che vi s'introduca sono pubblicati per un periodo di tre mesi all'albo di tutti i comuni interessati della provincia, e depositati oltreché nelle segreterie dei comuni stessi, presso le sedi delle unioni provinciali dei professionisti e degli artisti, delle unioni provinciali degli agricoltori e delle unioni provinciali degli industriali.

Articolo 5

Delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai n. 3 e 4 dell'articolo 1 della presente legge, il Ministro per l'Educazione Nazionale ha facoltà di disporre un Piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Il detto Piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei comuni interessati, e una copia di esso è depositata nella segreteria dei comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione [...].

Articolo 7

I proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto di notificata dichiarazione o sia stato compreso nei pubblicati elenchi delle località non possono distruggerlo né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge. Essi, pertanto debbono presentare i progetti dei lavori che vogliono intraprendere alla competente regia soprintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. È fatto obbligo al regio soprintendente, di pronunciarsi sui detti progetti nel termine massimo di tre mesi dalla loro presentazione.

Articolo 12

L'approvazione dei Piani regolatori o d'ampliamento dell'abitato deve essere impartita, quanto ai fini della presente legge, di concerto con il Ministro per l'Educazione Nazionale.

Sintesi critica

La Legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla *Protezione delle bellezze naturali* introduce una disciplina organica della protezione del paesaggio, inteso come «bello appartenente alla natura», basandosi su una concezione essenzialmente estetica dell'oggetto paesaggistico e riguarda singoli beni o bellezze d'insieme naturali o panoramiche. Essa si caratterizzava nell'individuare alcune categorie di Bellezze Naturali, in particolare:

1. bellezze individuali, cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o geologica o ville e parchi, che si distinguono per la non comune bellezza;
2. bellezze d'insieme, complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale / le bellezze panoramiche.

A partire da tale classificazione la Legge si basa sull'imposizione del vincolo che ha come corollario la catalogazione ed il censimento dei beni e del territorio. Si è trattato di una legislazione di grande portata innovativa per l'epoca, ma caratterizzata da un approccio essenzialmente statico e dalla tendenza a delineare un concetto di bellezza naturale di tipo estetizzante. L'oggetto della tutela è infatti essenzialmente il "bello di natura" allo stesso modo in cui l'oggetto della tutela della Legge n. 1089/39 è essenzialmente il "bello d'arte". In virtù di questo principio essa interpreta la tutela nel senso stretto di salvaguardia dei valori esistenti, intendendo l'azione sui beni come conservazione dello stato di fatto attraverso il controllo amministrativo, quindi l'oggetto tutelato deve conservare la sua precipua bellezza naturale quale bene da proteggere e preservare.

Scheda 4

Convenzione Culturale Europea, 1954

Titolo

Convenzione Culturale Europea

Soggetti coinvolti

Consiglio d'Europa

Trattato aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione dell'Unione europea e degli Stati non membri

Luogo e Data

Parigi, 19/12/1954

Entrata in Vigore

05/05/1955

Articoli

Articolo 1

Ogni Parte Contraente prenderà misure intese a salvaguardare e a incoraggiare lo sviluppo del suo contributo al patrimonio culturale comune dell'Europa.

Articolo 2

Ogni Parte Contraente, nella misura del possibile:

- a) incoraggerà i suoi nazionali allo studio delle lingue, della storia e della civiltà delle altre parti e concederà le facilitazioni atte a promuovere detto studio nel suo territorio, e
- b) si sforzerà di diffondere lo studio della sua lingua, o delle sue lingue, della sua storia e della sua civiltà sul territorio delle altre Parti Contraenti e di agevolare ai nazionali di queste lo svolgimento di tali studi sul suo territorio.

Articolo 3

Le Parti Contraenti si consulteranno, nel quadro del Consiglio d'Europa, al fine di coordinare le loro azioni per lo sviluppo delle attività culturali d'interesse europeo.

Articolo 4

Per l'applicazione degli articoli 2 e 3, ogni Parte Contraente dovrà facilitare, nella misura del possibile, la circolazione e lo scambio delle persone nonché degli oggetti di valore culturale.

Articolo 5

Ogni Parte Contraente considererà gli oggetti di valore culturale europeo in suo possesso, come parte integrante del patrimonio culturale comune, prenderà le misure necessarie a salvaguardarli e ne faciliterà l'accesso.

Articolo 8

Nessuna disposizione della presente Convenzione è intesa a influire:

- a) sulle disposizioni di convenzioni culturali bilaterali già firmate da una Parte Contraente, sull'opportunità che altre Parti Contraenti concludano ulteriormente tali convenzioni e
- b) sull'obbligo per ogni persona, di sottomettersi alle leggi e ai regolamenti in vigore nel territorio di una Parte Contraente; per quanto concerne l'entrata, il soggiorno e l'uscita degli stranieri.

Sintesi critica

La Convenzione culturale europea è all'origine della cooperazione culturale in Europa e costituisce l'inquadramento dell'azione che il Consiglio d'Europa svolge nell'ambito dell'educazione, della cultura, del patrimonio, della gioventù e dello sport.

Nel preambolo della Convenzione gli Stati partecipanti, dopo aver richiamato lo scopo del Consiglio d'Europa che consiste nel realizzare un'unione più stretta tra i suoi Membri, considerando che la realizzazione di questo scopo favorisce la mutua comprensione tra i popoli d'Europa e che per questo proposito è auspicabile seguire una politica d'azione comune, esprimono la decisione di concludere una Convenzione intesa a favorire "lo studio delle lingue, della storia e delle civiltà degli altri e della civiltà comune ad essi tutti".

La Convenzione introduce la nozione di patrimonio culturale comu-

ne dell'Europa (art. 1) che verrà successivamente ripresa da altre convenzioni. Non viene data una definizione di tale nozione, ma ne fanno parte gli oggetti che ogni Stato Contraente considererà di valore culturale europeo e per i quali prenderà misure necessarie a salvarli e ne faciliterà l'accesso (art. 5). La Convenzione è aperta anche agli Stati non Membri del Consiglio d'Europa a ribadire la volontà di avviare un processo di cooperazione culturale paneuropea. La Convenzione è spesso considerata come uno dei primi passi sulla via della democratizzazione e dell'integrazione europea.

Scheda 5 Carta di Gubbio, 1960

Titolo

Carta di Gubbio

Soggetti coinvolti

ANCSA-Associazione Nazionale Centri Storici-Artistici

Luogo e Data

Gubbio, 19/09/1960

Entrata in Vigore

La Carta di Gubbio è l'esito della dichiarazione finale approvata nel 1960 durante il Congresso Nazionale svolto nella città umbra e non ha valenza normativa.

Articoli

La Carta di Gubbio non risulta suddivisa in articoli, tuttavia si possono desumere alcuni punti principali:

- Si invoca un'immediata disposizione di vincolo di salvaguardia atto a sospendere qualsiasi intervento, anche di modesta entità, in tutti i centri storici, dotati o no di Piano Regolatore, prima che i relativi Piani di Risanamento Conservativo siano stati formulati e resi operanti.
- Si riconosce la necessità di fissare per legge i caratteri e la procedura di formazione dei Piani di Risanamento Conservativo, come speciali Piani Particolareggiati di iniziativa comunale, soggetti ad efficace controllo a scala regionale e nazionale, con snella procedura di approvazione e di attuazione. Detti Piani fisseranno modalità e gradualità di tutti gli interventi su suolo pubblico e privato, sui fronti e all'interno degli edifici, e si attueranno esclusivamente mediante comparti, ciascuno dei quali costituisca un'entità di insediamento e di intervento.

- Si rifiutano i criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, della demolizione di edifici a carattere ambientale anche modesto, di ogni “diradamento” ed “isolamento” di edifici monumentali, attuati con demolizioni nel tessuto edilizio, ed evitati in linea di principio i nuovi inserimenti nell’ambiente antico, si afferma che gli interventi di risanamento conservativo, basati su una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico, devono essenzialmente consistere in:
 - a. consolidamento delle strutture essenziali degli edifici;
 - b. eliminazione delle recenti sovrastrutture a carattere utilitario dannose all’ambiente e all’igiene;
 - c. ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali e igieniche, dotate di adeguati impianti e servizi igienici, o altre destinazioni per attività economiche o pubbliche o per attrezzature di modesta entità compatibili con l’ambiente, conservando al tempo stesso vani ed elementi interni ai quali l’indagine storico-critica abbia attribuito un valore;
 - d. restituzione, ove possibile, degli spazi liberi a giardino e orto;
 - e. istituzione dei vincoli di intangibilità e di non edificazione.
- Si ravvisa la necessità che la valutazione storico-critica debba, per omogeneità di giudizi, essere affidata ad una Commissione Regionale (di alto livello) e che la redazione dei Piani di Risanamento e dei comparti, da affidare a tecnici qualificati, avvenga in stretta connessione con la Commissione Regionale e con i progettisti dei Piani Regolatori.
- Si afferma che nei progetti di risanamento una particolare cura debba essere posta nell’individuazione della struttura sociale che caratterizza i quartieri e che, tenuto conto delle necessarie operazioni di sfollamento dei vani sovraffollati, sia garantito agli abitanti di ogni comparto il diritto di optare per la rioccupazione delle abitazioni e delle botteghe risanate, dopo un periodo di alloggio temporaneo, al quale dovrebbero provvedere gli Enti per l’Edilizia Sovvenzionata;
- Per la pratica attuazione di tali principi, si invoca un urgente provvedimento di legge generale che risolva in modo organico la complessa materia e stabilisca:
 - a. le modalità e il finanziamento per il censimento dei centri storici;
 - b. la programmazione delle operazioni alla scala nazionale;

- c. le modalità per la formazione dei Piani esecutivi di risanamento conservativo, secondo i principi enunciati, affidando ai Comuni la responsabilità delle operazioni per la loro realizzazione;
- d. le procedure per la disponibilità dei locali durante le operazioni di risanamento, ivi comprese le modalità per la formazione dei Consorzi obbligatori e per un rapido svolgimento delle pratiche di esproprio o prevedendo anche la sostituzione, da parte del Comune, di Enti o di cooperative, ai proprietari inadempienti o che ne facessero domanda;
- e. l'entità e le modalità di finanziamento delle operazioni, preferenzialmente risolto con la concessione di mutui a basso interesse ai Comuni interessati con eventuale garanzia dello Stato e con facoltà del Comune di graduare il tasso d'interesse proporzionalmente al grado di utile ricavato dall'operazione, con eventuale contributo a fondo perduto nei casi di accertata e notevole diminuzione di valore dell'intero comparto;
- f. le modalità per la perequazione dei valori economici delle singole proprietà all'interno di ogni comparto;
- g. la possibilità per gli Enti dell'edilizia sovvenzionata di partecipare alle operazioni di risanamento.

Sintesi critica

Nella Carta di Gubbio del 1960 si definisce per la prima volta il concetto di centro storico sottolineando come la nozione di monumento storico comprenda tanto la creazione architettonica isolata quanto l'ambiente urbano o paesistico che costituisca la testimonianza di una civiltà particolare, di un'evoluzione significativa o di un avvenimento storico, determinando quindi una prima evoluzione ed estensione del campo di attenzione dal monumento storico, l'oggetto, al centro storico, il contesto urbano. Nella Carta di Gubbio si dichiara inoltre l'importanza nazionale della questione dei centri storici, che vanno studiati e censiti, e la necessità di inserire nel Prg e sottoporre a norme specifiche la città antica, facendola oggetto di un Piano di risanamento conservativo (uno speciale tipo di piano particolareggiato i cui contenuti devono essere definiti da un'apposita legge), in attesa del quale deve vigere un vincolo assoluto di salvaguardia che impedisca qualsiasi forma di intervento invasivo. Il convegno eugubino marca il passaggio dalla fase teorica allo studio degli strumenti giuridici e dei mezzi tecnici e finanziari in quanto la salvaguardia dei centri storici non poteva passare solo attraverso un'azione repressiva e di vincoli, insufficiente a trasformare una situazione di disordine in un assetto adeguato alle moderne esigenze sociali e culturali. L'azione vincolante determina delle perdite eco-

nomiche per cui i vincoli troveranno sempre ostacoli non facilitando la conservazione e la bonifica dei quartieri più poveri. Pertanto nacque un interesse sempre più vivo verso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale rappresentato dai centri storici proprio grazie alla Carta di Gubbio che gettò le basi per una riflessione più ampia sul concetto di tutela, conservazione e valorizzazione dei centri storici.

Scheda 6

Legge 5 agosto 1978, n. 457

Titolo

Norme per l'edilizia residenziale

Soggetti coinvolti

Stato italiano, Presidente della Repubblica

Luogo e Data

Roma, 5/08/1978

Entrata in Vigore

19/10/1978

Articoli

Articolo 27 - Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente

I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature. Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge, ne sono dotati, con deliberazione del consiglio comunale sottoposta al controllo di cui all'articolo 59 della Legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Nell'ambito delle zone, con la deliberazione di cui al precedente comma o successivamente con le stesse modalità di approvazione, possono essere individuati gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei Piani di recupero di cui al successivo articolo 28. Per le aree e gli immobili non assoggettati al Piano di recupero

e comunque non compresi in questo si attuano gli interventi edilizi che non siano in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali. [...]

Articolo 28 - Piani di recupero del patrimonio edilizio esistente

I Piani di recupero prevedono la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree [...], anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento. I Piani di recupero sono approvati con la deliberazione del Consiglio Comunale con la quale vengono decise le opposizioni presentate al Piano [...].

Per quanto non stabilito dal presente titolo si applicano ai Piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale.

I Piani di recupero sono attuati:

- a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprietari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché dagli IACP o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi;
- b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a) nei seguenti casi:
 - 1) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico, con interventi diretti;
 - 2) per l'adeguamento delle urbanizzazioni;
 - 3) per gli interventi da attuare mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea, previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, o in sostituzione dei medesimi nell'ipotesi di interventi assistiti da contributo. La diffida può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale il piano di recupero sia stato eventualmente incluso.

I comuni, sempre previa diffida, possono provvedere all'esecuzione delle opere previste dal Piano di recupero, anche mediante occupazione temporanea, con diritto di rivalsa, nei confronti dei proprietari, delle spese sostenute. I comuni possono affidare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ai proprietari singoli o riuniti in consorzio che eseguono gli interventi previsti dal

Piano di recupero.

Sintesi critica

La Legge n. 457/1978 introduce il tema del Piano di recupero per affrontare il problema delle aree dismesse e degradate mediante un nuovo specifico strumento particolareggiato, cioè uno strumento esecutivo, o meglio attuativo, capace di consentire una migliore pianificazione territoriale del territorio comunale. Il presupposto principale per il Piano di recupero è l'ambito applicativo di ogni Comune, ovvero le zone in cui, per le condizioni di degrado, si rende necessario il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Sono porzioni territoriali, spesso situate all'interno dei centri abitati ma anche in territorio aperto, nelle quali sussiste un complesso edilizio il cui stato prevalente è di degrado, quindi non presuppone la sua totalità. Non solo: queste zone possono ricomprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature collettive. Quindi anche il singolo edificio o fabbricato può essere assoggettato al Piano di recupero, nel caso in cui ricorra uno stato oggettivo di degrado, sia in termini di funzionalità, condizioni statiche e conservative nel suo insieme. Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale (PRG o similari). Il Piano di recupero, avendo natura di strumento urbanistico attuativo, prevede una specifica disciplina per gli interventi sugli immobili, sui complessi edilizi, sugli isolati e sulle aree, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento. Fatto salvo quanto diversamente disposto dalle norme regionali, la procedura per la sua approvazione è la stessa che si applica per le varianti allo strumento urbanistico comunale, essendo un tipo di piano particolareggiato e appunto, strumento attuativo. I Piani di recupero possono essere di iniziativa pubblica o privata purché le proposte siano presentate dai proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero che rappresentano in base all'imponibile catastale almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati. Il Piano di recupero può essere effettuato anche in zone di completa edificazione, come i centri storici, e mira a far sì che tutte le modifiche della zona individuata si ispirino a criteri omogenei e a una ordinata modifica ed equilibrato sviluppo e assetto del territorio, per migliorare la vivibilità degli abitanti, non attenendo soltanto al recupero fisico degli edifici, ma rappresentando anche (e soprattutto) un'operazione complessa a scala urbanistica, che deve puntare alla rivitalizzazione dell'intero contesto urbano.

Scheda 7

Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico, 1985

Titolo

Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico

Soggetti coinvolti

Consiglio d'Europa

Trattato aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione dell'Unione europea e degli Stati non membri

Luogo e Data

Granada, 3/10/1985

Entrata in Vigore

01/10/1989 (in Italia)

Articoli

Articolo 1 - Definizione del patrimonio architettonico

Ai fini della presente Convenzione, sono considerati come costituenti il patrimonio architettonico, i seguenti beni immobili:

1. I monumenti: tutte le realizzazioni particolarmente interessanti dal punto di vista storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico, comprese le installazioni o gli elementi decorativi facenti parte integrante di queste realizzazioni;
2. I complessi architettonici: gruppi omogenei di costruzioni urbane o rurali notevoli per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico e sufficientemente coerenti per formare oggetto di una delimitazione geografica;
3. I siti: opere edificate dall'uomo e dalla natura, che formano degli spazi sufficientemente caratteristici e omogenei per

formare oggetto di una delimitazione geografica, notevoli per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale e tecnico.

Articolo 2 - Identificazione dei beni da proteggere

Allo scopo di identificare con precisione i monumenti, i complessi architettonici e i siti considerati degni di protezione, ogni Parte contraente s'impegna a realizzare l'inventario e, in caso di minacce gravi sui beni predetti, a stabilire nel più breve tempo una documentazione appropriata.

Articolo 3 - Procedure regolamentari di protezione

Ogni Parte contraente si impegna:

1. ad adottare delle norme volte a proteggere i beni definiti all'articolo 1 della presente Convenzione;
2. ad assicurare, nell'ambito di queste norme e secondo le modalità proprie di ciascuno Stato o regione, la protezione dei monumenti, dei complessi architettonici e dei siti.

Articolo 10 - Politiche di conservazione

Ogni Parte contraente s'impegna ad adottare una politica di conservazione integrata:

1. che ponga la protezione del patrimonio architettonico tra gli obiettivi essenziali della sistemazione del territorio e dell'urbanistica e che assicuri l'adozione di questo imperativo nei diversi stadi di elaborazione dei piani di sviluppo e delle procedure di autorizzazione dei lavori;
2. che promuova dei programmi di restauro e di manutenzione dei beni protetti;
3. che faccia della conservazione, dell'animazione e della valorizzazione dei beni protetti l'elemento più importante della politica in materia di cultura, di ambiente e di pianificazione del territorio;
4. che favorisca quando è possibile, nell'ambito del processo di sistemazione del territorio e di urbanizzazione, la conservazione e l'utilizzazione degli edifici, la cui importanza di per sé non giustificherebbe una protezione ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 1 della presente Convenzione, ma che considerati nell'insieme dell'ambiente urbano e rurale in cui si trovano, o dal punto di vista della qualità della vita, hanno una loro importanza;
5. che favorisca l'applicazione e lo sviluppo delle tecniche e

dei materiali tradizionali, indispensabili alla conservazione del patrimonio architettonico.

Articolo 13 - Politiche di conservazione

Al fine di facilitare l'attuazione di queste politiche, ciascuna Parte contraente s'impegna a sviluppare, all'interno della sua organizzazione politica e amministrativa, la cooperazione effettiva ai diversi livelli dei servizi responsabili per la conservazione, la promozione culturale, la protezione dell'ambiente e la pianificazione del territorio.

Sintesi critica

La Convenzione europea per la protezione del patrimonio architettonico sottolinea l'importanza del patrimonio architettonico in quanto elemento essenziale per la conoscenza del passato e della civiltà e sottolinea come la responsabilità della sua protezione incombe non solo sullo Stato direttamente interessato, ma anche sull'insieme dei Paesi europei. Lo scopo di questa Convenzione è realizzare una più stretta unione fra i suoi componenti per salvaguardare e promuovere il loro comune patrimonio, dove il patrimonio architettonico viene riconosciuto come una espressione irripetibile della ricchezza e delle diversità del patrimonio culturale dell'Europa, una testimonianza inestimabile del nostro passato. La Convenzione Europea per la protezione del patrimonio architettonico ha inoltre notevolmente contribuito all'identificazione e alla protezione di tale patrimonio, definendo gli elementi, le testimonianze e i beni dell'esistenza dell'umanità, che ogni parte s'impegna a rispettare.

L'obiettivo della Convenzione è dunque la protezione del patrimonio architettonico in quanto fonte di memoria collettiva europea, strumento di studio storico e scientifico e portatore di valori intrinsecamente posseduti di tipo storico o estetico.

Scheda 8 Carta di Gubbio, 1990

Titolo

Carta di Gubbio

Soggetti coinvolti

ANCSA-Associazione Nazionale Centri Storici-Artistici

Luogo e Data

Gubbio, 28/10/1990

Entrata in Vigore

La Carta di Gubbio è l'esito della dichiarazione finale approvata nel 1990 durante il Congresso Nazionale dell'ANCSA svoltosi nella città umbra e non ha valenza normativa.

Articoli

La Carta di Gubbio non risulta suddivisa in articoli, tuttavia si possono desumere alcuni punti principali:

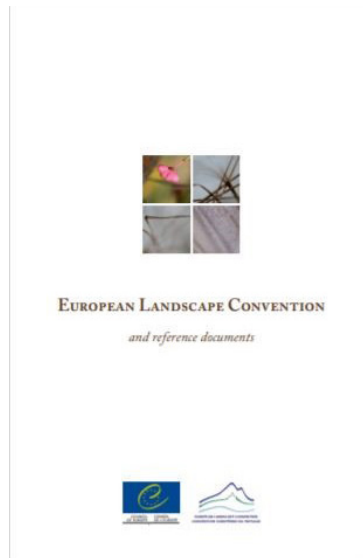
- In ogni città europea, il Centro storico ha rappresentato l'area ove si sono concentrati i valori della *civitas* e dell'*urbs*: la sua protezione e valorizzazione sono necessarie per garantire l'identità storica degli insediamenti e perciò il loro valore. Il Centro storico costituisce al tempo stesso il nodo di una struttura insediativa più ampia. Tale struttura, interpretata nel suo secolare processo di formazione, deve essere oggi individuata come "territorio storico", espressione complessiva dell'identità culturale e soggetto quindi in tutte le sue parti (città esistente e periferie, paesaggi edificati, territorio rurale) di una organica strategia di intervento.
- Il riconoscimento dei valori del patrimonio storico deve essere il punto di partenza per il progetto della città esistente: un progetto capace di integrare Centro storico e periferia, città e territorio, attraverso metodologie unitarie ed integrate di riqualificazione.

- La riqualificazione dell'ambiente insediativo deve essere un'azione capace di ristabilire rapporti di significato tra i luoghi e le loro storie. Ogni intervento deve confrontarsi con i valori della memoria: preliminare ad ogni intervento è pertanto la formazione di un significativo progetto di conoscenza.
- In questi ultimi trent'anni, il principio della conservazione del patrimonio, come fondamento di ogni azione innovativa, può dirsi acquisito: l'elaborazione culturale che lo ha promosso ha trovato nella società i necessari consensi. Ciò significa che esso corrisponde a bisogni ed interessi diffusi in quanto la conservazione è parte dei valori riconosciuti, sociali, economici, culturali ed estetici. La conservazione e riqualificazione della città esistente dipendono sempre più da una molteplicità di soggetti economici e sociali, ed in generale dalle dinamiche del mercato. Ciò conferisce alla pubblica amministrazione, a tutti i livelli, un ruolo insostituibile di guida, controllo e ideazione strategica delle azioni dei diversi soggetti, per operare una interazione efficace col mercato e riconvertire e riutilizzare pienamente le risorse esistenti.
- Emergenza e ritardo sono condizioni conflittuali con qualsiasi azione di pianificazione strategica, e non a caso in tutta Europa si riscontra una crisi del Piano. È compito della cultura urbanistica, in primo luogo, farsi carico di tale crisi. Il Piano deve diventare uno strumento adeguato alla gravità ed all'urgenza dei problemi posti dai processi di trasformazione in atto. Conservazione, in termini di salvaguardia e valorizzazione di un patrimonio storico ed ambientale, ed innovazione, in termini di coerenza con la storia e la qualità dei siti, dipendono in larga misura dalle scelte di Piano e dalla sua strumentazione. Solo attraverso il Piano possono essere garantite le interdipendenze ed i processi di integrazione che sono stati indicati come necessari per il progetto della città esistente.
- L'emergenza critica della città europea riguarda una serie di problemi che i poteri locali non sono in grado, da soli, di affrontare. Se non è con l'ordinaria amministrazione che sono affrontabili, non è neppure auspicabile l'intervento straordinario caso per caso: occorre una precisa strategia economico-finanziaria che, elaborata a livello locale, ha bisogno di interventi a livello regionale e nazionale o comunitario; essa deve essere intesa ad attuare piani integrati che diano una risposta unitaria in particolare alle situazioni critiche che caratterizzano oggi la società, la città, il territorio, quali:
 - a) l'emergenza traffico, che costituisce ormai in ampia misura uno dei principali fattori di invivibilità di gran

- parte delle città europee;
- b) l'emergenza inquinamento, che a vario titolo ed in diverse forme, rende invivibili numerose città europee;
 - c) l'emergenza di concomitanti fattori di degrado abitativo, igienico-sanitario, di accessibilità e concentrazione/congestione che riguardano solo una parte delle città europee;
 - d) l'emergenza sociale, che segnala la formazione di veri e propri "ghetti" sia in aree storiche, sia in aree periferiche, determinando fenomeni di degrado e di conflitto per sostituzione di popolazione.

Sintesi critica

Nel 1990 l'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici si è fatta promotrice di un secondo documento, di ripensamento critico e di attualizzazione della Carta trent'anni dopo la sua pubblicazione. La dichiarazione, nota anche come Seconda Carta di Gubbio o Carta di Gubbio 1990, profila una nuova e più ampia attenzione all'intera struttura storica della città, al suo territorio, al paesaggio come insieme interconnesso di sistemi territoriali di valore storico-culturale. Supera, inoltre, la visione strettamente legata al territorio nazionale per porsi in una più ampia ottica comunitaria Europea. La Carta contiene un insieme di enunciati di carattere prevalentemente argomentativo e non si configura quindi come un regolamento che fissi norme o criteri di generale o immediata applicabilità ma dovrebbe rappresentare la base per l'accettazione comune di regole comportamentali nei processi di decisione. Il documento sancisce l'importanza di interpretare la conservazione come un vero e proprio luogo dell'innovazione per la società contemporanea e tale necessità vede le sue motivazioni all'interno di una serie di problematiche e questioni che contrappongono da una parte politiche di gestione del patrimonio storico e architettonico e dall'altra l'esigenza di proteggere il suddetto patrimonio dalla scomparsa e dal declino. La Carta di Gubbio del 1990 sancisce inoltre il definitivo passaggio dalla nozione di 'centro storico' degli anni Cinquanta-Sessanta, che estende l'interesse della tematica dai monumenti al contesto urbano, verso quella di 'territorio storico' considerando anche le sue ripercussioni sul patrimonio culturale e naturale. La città esistente si incastra e si coniuga con il paesaggio edificato e con le trame storiche diffuse: lo sguardo si allarga al territorio storico nel suo insieme di valori storici e naturali e nelle sue diverse articolazioni spaziali. La Carta di Gubbio del 1990 sancisce dunque questa nuova filosofia di comportamento nei confronti dell'eredità storica e naturale e dei suoi rapporti con i territori della contemporaneità.



Scheda 9 Convenzione Europea sul Paesaggio, 2000

Titolo

Convenzione Europea sul Paesaggio

Soggetti coinvolti

Consiglio d'Europa

Trattato aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione dell'Unione europea e degli Stati non membri

Luogo e Data

Firenze, 20/10/2000

Entrata in Vigore

01/03/2004

Articoli

Articolo 1 - Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:

- a. "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;
- b. "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adesione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio;
- c. "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita;

- d. “Salvaguardia dei paesaggi” indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d’intervento;
- e. “Gestione dei paesaggi” indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
- f. “Pianificazione dei paesaggi” indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

Articolo 2 - Campo di applicazione

[...] la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati.

Articolo 5 - Provvedimenti generali

Ogni Parte si impegna a:

- a. riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- b. stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi tramite l’adozione delle misure specifiche di cui il seguente articolo 6;
- c. avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche;
- d. integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un’incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

Articolo 6 - Misure specifiche

- A. Sensibilizzazione. Ogni Parte si impegna ad accrescere la

sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

- B. Formazione ed educazione. Ogni Parte si impegna a promuovere: la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi [...].
- C. Identificazione e valutazione. Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a: identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio; analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano; seguirne le trasformazioni [...].
- D. Obiettivi di qualità paesaggistica. Ogni Parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati [...].
- E. Applicazione. Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

Sintesi critica

La Convenzione Europea del Paesaggio è il primo trattato internazionale esclusivamente dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme e si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo. Il dettato normativo della Convenzione è fondato sul principio che il paesaggio in quanto bene della collettività, merita di essere tutelato e valorizzato in ogni caso e luogo, anche se degradato o sprovvisto di qualità particolari. Il paesaggio ha un'imprescindibile dimensione soggettiva in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità, tuttavia è anche una componente fondamentale del patrimonio naturale e culturale dell'Europa, contribuendo al benessere degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea. Conformemente a queste concezioni, la Convenzione estende il suo campo d'applicazione all'intero territorio nazionale e obbliga gli Stati contraenti a una ripartizione delle competenze in materia di paesaggio che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettando la loro volontà così come espressa a livello locale. Gli Stati che ratificano la Convenzione devono impegnarsi a riconoscere giuridicamente il paesaggio, a stabilire politiche volte alla sua protezione e pianificazione, avviare procedure di partecipazione del pubblico e delle autorità regionali e locali nella realizzazione di tali politiche e ad integrare il paesaggio nelle politiche che possano avere un'incidenza diretta o indiretta su di esso.

Scheda 10**Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, 2004****Titolo**

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*

Soggetti coinvolti

Stato italiano, Presidente della Repubblica

Luogo e Data

Roma, 24/02/2004

Entrata in Vigore

01/05/2004

Articoli*Articolo 2 - Patrimonio culturale*

1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.
2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.
3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.
4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

Articolo 3 - Tutela del patrimonio culturale

1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.
2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

Articolo 6 - Valorizzazione del patrimonio culturale

1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.
2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.
3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Articolo 10 - Beni culturali

1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.
2. Sono inoltre beni culturali:
 - a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
 - b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
 - c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico.
3. Sono altresì beni culturali:
 - a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante [...];
 - b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;
 - c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;
 - d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;
 - e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che, per

tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico.

Articolo 131 - Salvaguardia dei valori del paesaggio

1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.

2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

Articolo 134 - Beni paesaggistici

1. Sono beni paesaggistici:

a) gli immobili e le aree indicati all'articolo 136 (le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; le ville, i giardini e i parchi, che si distinguono per la loro non comune bellezza; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze);

b) le aree indicate all'articolo 142 (Aree tutelate per legge);

c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici [...].

Sintesi critica

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio è il principale riferimento normativo italiano che attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali il compito di tutelare, conservare e valorizzare il patrimonio culturale dell'Italia e si presenta, da un punto di vista sistematico, come la diretta attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica Italiana "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione". Il Codice invita alla stesura di Piani paesaggistici con la finalità di preservare il patrimonio culturale e paesaggistico italiano considerando per la prima volta il paesaggio come parte integrante del patrimonio culturale. Altra importante novità del Codice consiste nell'aver definito per la prima volta il significato giuridico sia di "tutela" e che di "valorizzazione" dei beni paesaggistici. Per tutela si intende l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette ad individuare i beni paesaggistici ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. Per valorizzazione si intende l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza dei beni paesaggistici e ad assicurare le migliori condizioni di conservazione, utilizzazione e fruizione pubblica dei beni medesimi.



Scheda 11

Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore del Patrimonio Culturale per la Società

Titolo

Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore del Patrimonio Culturale per la Società

Soggetti coinvolti

Consiglio d'Europa

Trattato aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione dell'Unione europea e degli Stati non membri

Luogo e Data

Faro, 27/10/2005

Entrata in Vigore

01/06/2011

Articoli

Articolo 2 - Definizioni

Per gli scopi di questa Convenzione,

a. l'eredità culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi;

b. una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future.

Articolo 3 - Eredità comune dell'Europa

Le Parti convengono nel promuovere la comprensione dell'eredità comune dell'Europa, che consiste in:

- a. tutte le forme di eredità culturale in Europa che costituiscono, nel loro insieme, una fonte condivisa di ricordo, comprensione, identità, coesione e creatività;
- b. gli ideali, i principi e i valori, derivati dall'esperienza ottenuta grazie al progresso e facendo tesoro dei conflitti passati, che promuovono lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fondata sul rispetto per i diritti dell'uomo, la democrazia e lo Stato di diritto.

Articolo 4 - Diritti e responsabilità concernenti l'eredità culturale

Le Parti riconoscono che:

- a. chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dall'eredità culturale e a contribuire al suo arricchimento;
- b. chiunque, da solo o collettivamente, ha la responsabilità di rispettare parimenti la propria e l'altrui eredità culturale e, di conseguenza, l'eredità comune dell'Europa;
- c. l'esercizio del diritto all'eredità culturale può essere soggetto soltanto a quelle limitazioni che sono necessarie in una società democratica, per la protezione dell'interesse pubblico e degli altrui diritti e libertà.

Articolo 8 - Ambiente, eredità e qualità della vita

Le Parti si impegnano a utilizzare tutte le dimensioni dell'eredità culturale nell'ambiente culturale per:

- a. arricchire i processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio, ricorrendo, ove necessario, a valutazioni di impatto sull'eredità culturale e adottando strategie di mitigazione dei danni;
- b. promuovere un approccio integrato alle politiche che riguardano la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica al fine di ottenere un equilibrio fra questi elementi;
- c. rafforzare la coesione sociale promuovendo il senso di responsabilità condivisa nei confronti dei luoghi di vita delle popolazioni;
- d. promuovere l'obiettivo della qualità nelle modificazioni contemporanee dell'ambiente senza mettere in pericolo i suoi valori culturali.

Sintesi critica

La Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore del Pa-

trimonio Culturale per la Società, nota come Convenzione di Faro, introduce tre importanti innovazioni:

1. innova il concetto di patrimonio culturale ampliandolo con quello di *eredità-patrimonio culturale*, riconoscendo alle componenti del patrimonio non solo il loro valore fisico ma anche il loro valore storico-testimoniale;
2. promuove un maggiore protagonismo dei cittadini definendo la stessa eredità culturale come una *responsabilità individuale e collettiva*, e sottolineando che la conservazione dell'eredità culturale e il suo uso sostenibile hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita;
3. propone la creazione di un *sistema digitale* che diventi parte integrante della fruizione dell'eredità culturale, il cui obiettivo sarà quello di abbattere gli ostacoli all'accesso dei contenuti culturali e supportarne la valorizzazione e la conservazione.

La valorizzazione del patrimonio culturale diviene così pilastro fondante per la costruzione di una società inclusiva e democratica, nella quale la conservazione, gestione e promozione del patrimonio culturale apparterrà ai cittadini. Il patrimonio potrà quindi trasformarsi in un motore di sviluppo che promuoverà creatività, crescita intelligente, sostenibilità e inclusività.

Scheda 12

Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano, 2011

Titolo

Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano

Soggetti coinvolti

UNESCO

Luogo e Data

Parigi, 10/11/2011

Entrata in Vigore

10/11/2011

Articoli

Articolo 8 - Definizione

Il paesaggio storico urbano è l'area urbana intesa come risultato di una stratificazione storica di valori e caratteri culturali e naturali che vanno al di là della nozione di "centro storico" o "*ensamble*" sino a includere il più ampio contesto urbano e la sua posizione (*setting*) geografica.

Articolo 9 - Definizione

Questo più ampio contesto include in particolare la topografia, la geomorfologia, l'idrologia e le caratteristiche naturali del sito; il suo ambiente costruito, sia storico che contemporaneo; le sue infrastrutture sopra e sotto terra; i suoi spazi aperti e giardini, i suoi modelli di utilizzo del suolo (*land use patterns*) ed organizzazione spaziale; percezioni e relazioni visive, così come tutti gli altri elementi della struttura urbana. Esso include anche le pratiche e i valori sociali e culturali, i processi economici e le dimensioni intangibili del patrimonio così come collegate a diversità e identità.

Articolo 10 - Definizione

Questa definizione fornisce la base per un approccio comprensivo ed integrato all'identificazione, accertamento, conservazione e gestione del paesaggio storico urbano nel quadro di un generale sviluppo sostenibile.

Articolo 11 - Definizione

L'approccio al paesaggio storico urbano ha lo scopo di preservare la qualità dell'ambiente umano, migliorando l'uso produttivo e sostenibile degli spazi urbani riconoscendone il loro carattere dinamico e promuovendo la diversità sociale e funzionale. Esso integra gli obiettivi della conservazione del patrimonio urbano e quelli dello sviluppo sociale ed economico. È radicato in una relazione equilibrata e sostenibile tra ambiente urbano e naturale, tra le necessità delle generazioni presenti e future e l'eredità del passato.

Articolo 12 - Definizione

L'approccio al paesaggio storico urbano considera la diversità e la creatività culturale come risorse chiave per lo sviluppo umano, sociale ed economico e fornisce gli strumenti per gestire le trasformazioni fisiche e sociali ed assicurare che gli interventi contemporanei siano integrati armoniosamente con il patrimonio in un ambiente (*setting*) storico e tengano in considerazione i contesti regionali.

Articolo 15 - Sfide e opportunità per il paesaggio storico urbano

L'approccio al paesaggio storico urbano riflette il fatto che la disciplina e la pratica della conservazione del patrimonio urbano si sono significativamente evolute negli ultimi decenni, mettendo politici e manager in grado di affrontare con più efficacia le nuove sfide ed opportunità. L'approccio al paesaggio storico urbano sostiene le comunità nella loro ricerca di sviluppo e adattamento, pur conservando le caratteristiche ed i valori legati alla loro storia, memoria collettiva ed ambiente.

Articolo 22 - Politiche

La conservazione del patrimonio storico urbano dovrebbe essere integrata nella pianificazione e nelle pratiche di politica generale in relazione al più vasto contesto urbano. Le politiche dovrebbero fornire meccanismi per equilibrare conservazione e sostenibilità nel breve e lungo periodo. Particolare enfasi andrebbe posta sull'armoniosa integrazione tra fabbrica urbana storica ed interventi contemporanei. In particolare, le responsabilità dei diversi interessati (*stakeholder*) sono le seguenti:

a) Gli Stati Membri dovrebbero integrare le strategie di conserva-

zione del patrimonio urbano nelle politiche e nei programmi di sviluppo nazionale secondo l'approccio al paesaggio storico urbano. All'interno di questa cornice, le autorità locali dovrebbero preparare i piani di sviluppo urbano tenendo in considerazione i valori dell'area, incluso il paesaggio ed altri valori del patrimonio e le loro caratteristiche collegate.

b) I soggetti interessati (*stakeholder*) pubblici e privati dovrebbero cooperare *inter alia* attraverso partnership per assicurare l'effettiva applicazione dell'approccio al paesaggio storico urbano.

c) Le organizzazioni internazionali che si occupano dei processi di sviluppo sostenibile dovrebbero integrare l'approccio al paesaggio storico urbano nelle loro strategie, piani ed operazioni.

d) Le organizzazioni non governative nazionali ed internazionali dovrebbero partecipare allo sviluppo e alla diffusione di strumenti e *best practices* per l'adempimento dell'approccio al paesaggio urbano storico.

Sintesi critica

Con la Raccomandazione sul Paesaggio Storico Urbano l'UNESCO ha inteso ragionare sulla necessità di integrare ed inquadrare le strategie di conservazione del paesaggio storico urbano all'interno dei più ampi obiettivi di generale sviluppo sostenibile, in modo di sostenere azioni pubbliche e private con lo scopo di tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente umano. Il documento suggerisce un approccio paesaggistico per l'identificazione, la conservazione e la gestione delle aree storiche all'interno dei loro più vasti contesti urbani, considerando l'interrelazione delle loro forme fisiche, la loro organizzazione spaziale, le loro caratteristiche naturali e il loro valore sociale, culturale ed economico. Il paesaggio storico urbano è identificato come un'area urbana intesa come risultato di una stratificazione storica di valori e caratteri culturali e naturali che vanno al di là della nozione di "centro storico", sino a includere un più ampio contesto urbano come definito nell'art. 9. Il documento propone una visione d'insieme in cui risultano complementari gli obiettivi della conservazione del patrimonio urbano e quelli dello sviluppo sociale ed economico. Nello specifico, le sfide attuali e future richiedono la definizione e l'adempimento di una nuova generazione di politiche pubbliche che identifichino e proteggano la stratificazione storica e l'equilibrio dei valori culturali e naturali negli ambienti urbani. Secondo l'UNESCO gli Stati Membri, in un'ottica di cooperazione internazionale, dovrebbero inserire le strategie di conservazione del patrimonio urbano nelle politiche e nei programmi di sviluppo nazionale. Tutti i livelli di governo dovrebbero contribuire alla definizione, elaborazione e formulazione di politiche di conservazione del patrimonio urbano.

La città storica. I piani e gli approcci

Scheda 1

Il Piano regolatore generale di Siena, 1956

Ente di riferimento

Comune di Siena

Strumento

Piano Regolatore Generale

Data Deliberazione di Approvazione

Adottato con Delibera di CC n. 96/1956

Approvato da parte del Ministero dei lavori Pubblici e diventato immediatamente esecutivo a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 109 del 09/05/1959

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale

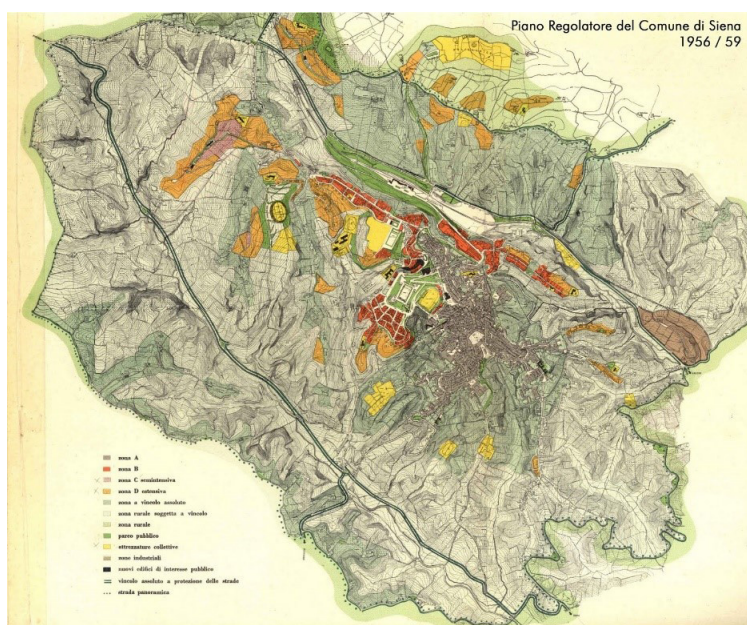


Figura 1. Il Prg di Siena, 1956

Il centro storico

La Zona A

Art. 9

Nelle zone classificate con la lettera A nel PRG sono ammessi solo interventi di restauro, di ripristino, e di risanamento conservativo; l'attuazione di questi ultimi avverrà esclusivamente a mezzo di piani particolareggiati esecutivi secondo comprensori da determinarsi sulla base delle indagini urbanistiche, edilizie, socio-economiche, tendenti ad individuare aree di omogenea fisionomia urbanistica nelle quali siano possibili operazioni di conservazione e di risanamento organiche ed unitarie. I piani particolareggiati di risanamento conservativo sono intesi a conservare non solo i monumenti, ma anche le caratteristiche ambientali e il quadro urbano, ripristinando spazi interni al fine di migliorare le condizioni igieniche ed ambientali. In nessun caso sono consentite le costruzioni che portino a superare il valore degli attuali volumi e le altezze esistenti.

Nelle opere di restauro o di ricostruzione non sono ammessi corpi di fabbrica interni agli isolati rispetto a quelli perimetrali della strada. È vietata in ogni modo la formazione di cortili chiusi all'interno dei singoli lotti. Tuttavia quando per la presenza di altre costruzioni esistenti si venga a formarsi necessariamente un cortile chiuso, la superficie minima che ne risulta non dovrà essere inferiore ad $\frac{1}{4}$ della somma delle superfici delle pareti che vengono a delimitare l'area del cortile. La distanza minima tra i muri opposti non potrà essere inferiore ai 1.10 m. È permessa tuttavia la formazione di chiostrine e di cavedi per illuminare esclusivamente scale, gabinetti, bagni e disimpegni secondo l'art. 22 del titolo III. Sono vietate le sopraelevazioni.

Tutti i progetti devono essere sottoposti, dopo l'esame della Commissione edilizia, al parere della competente Soprintendenza ai Monumenti. In sede di piano particolareggiato di risanamento saranno adottati speciali profili per garantire i rapporti, le proporzioni e le relative dimensioni degli edifici e saranno dettate ulteriori precisazioni e norme.

Strategia

Il Piano Regolatore Generale di Siena, approvato in sede locale nel 1956 e a livello nazionale nel 1959, rappresentò un momento di svolta per la storia del territorio in quanto in quel periodo si stabilì – anziché edificare nelle “valli verdi” dentro le mura medioevali – di programmare una nuova città fuori dalle mura stesse, decidendo di non costruire più all'interno del centro storico, affrontando il difficile equilibrio tra conservazione dello straordinario patrimonio storico e paesaggistico e lo sviluppo della città. Il Piano, elaborato da tecnici di fama internazionale a partire da Luigi Piccinato, fu ideato con la volontà di preservare il centro nel suo assetto architettonico e sociale, passando dalla tutela dei soli monumenti alla tutela dei

contesti storici come ambienti complessivi, una novità che da Siena si diffuse altrove.

Il Piano di Piccinato, si concentrò con un'attenzione specifica sui temi della forma urbana e in particolare della morfologia dei tessuti storici, e prestò altresì la medesima attenzione alle modalità di trasformazione della città storica e soprattutto delle sue interconnessioni con la città moderna. Una relazione (spaziale, morfologica ma anche sociale ed economica) in ogni modo problematica, data sia la delicatezza del contesto territoriale sia delle condizioni morfologiche su cui l'impianto urbano di Siena si era storicamente sviluppato fin in epoca novecentesca. Il Piano negò l'espansione 'a macchia d'olio' e concentrò le nuove aree insediative prevalentemente sulle creste collinari, offrendo un sistema di parchi pubblici fra i nuovi insediamenti, basandosi sulla scelta insediativa del "quartiere organico" formato da palazzine e dotato di servizi indispensabili.

Esiti

Il PRG di Siena ha affrontato il difficile equilibrio fra conservazione del patrimonio storico e sviluppo della città introducendo per la prima volta in uno strumento urbanistico italiano l'ambito del centro storico (denominandolo 'zona A') e proponendo esclusivamente interventi di salvaguardia e recupero del patrimonio storico e monumentale esistente, in contrapposizione ai massicci sventramenti previsti in quegli anni. Il PRG prevedeva inoltre la salvaguardia del territorio extraurbano introducendo nel Piano aree agricole non edificabili se non per gli usi connessi alla produzione agricola, e articolando diversi tipi di prescrizioni e diverse forme di tutela del territorio extraurbano, in relazione alle caratteristiche del paesaggio e dei suoi elementi costitutivi, dal sistema vegetazionale agli insediamenti rurali storici.

Bibliografia di riferimento

Comune di Siena (1956), *PRG. Norme tecniche di attuazione*.

Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

Piccinato, L. (1958), "Siena: Città e Piano", *Urbanistica* n. 23.

Scheda 2

Il Piano regolatore generale di Assisi, 1958

Ente di riferimento

Comune di Assisi

Strumento

Piano Regolatore Generale

Data Deliberazione di Approvazione

Adottato il 3 marzo 1958 dal Consiglio Comunale con deliberazione approvata dalla G.P.A (Giunta Provinciale Amministrativa)

Approvato dal CC il 21 febbraio 1959

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale

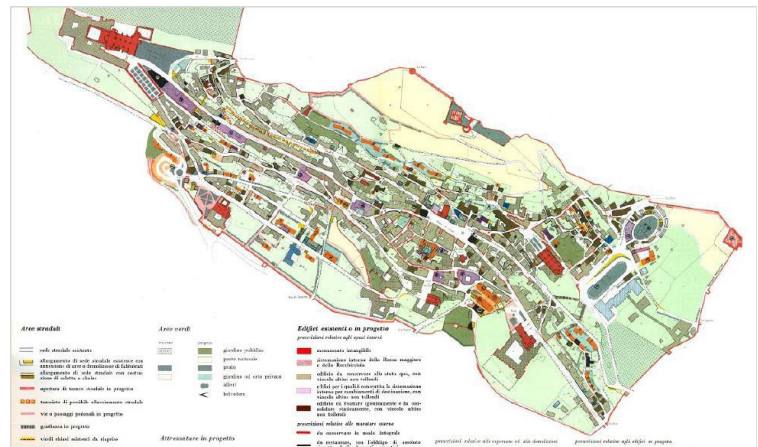


Figura 1. Il Prg di Assisi, 1958

Il centro storico

PRG - La città entro le mura

Art. 2

Le destinazioni d'uso del territorio contenuto nel presente Piano sono di tre specie:

- destinazione d'uso *prescritto*, contrassegnato nelle legende con lettera «p» e che hanno carattere di inderogabilità;

- destinazione d'uso *ammesso*, contrassegnato nelle legende con lettera «a», e che hanno carattere di possibilità;
- destinazioni d'uso *indicativo*, contrassegnato nelle legende con lettera «i» e che hanno carattere di indicazione di larga massima per previsioni future, suscettibili di ulteriori precisazioni.

Art. 3

L'esecuzione del Piano Regolatore avverrà:

1 - Esclusivamente mediante piani particolareggiati:

- a. per il territorio urbano entro la cerchia delle mura;
- b. per tutte le aree non urbanizzate alla data di adozione del P.R.G. o da questo soggette a destinazione d'uso *prescritto* ed in particolare:
 - per il territorio di espansione della città murata;
 - per il risanamento ed il restauro dei castelli;
 - per le zone residenziali o industriali di nuovo impianto;
 - per le zone di intervento agricolo, turistico ed industriale sul monte Subasio.

Art. 15

Dato il preminente carattere storico, ambientale, monumentale, tutti i piani particolareggiati e tutti i progetti di una nuova costruzione o di ricostruzione, risanamento e restauro di edifici esistenti degli edifici pubblici privati, urbani, rurali ed industriali saranno sottoposti al preventivo benessere della Soprintendenza ai Monumenti dell'Umbria.

Art. 22 - Edifici storici e monumentali isolati

Gli edifici storici e monumentali isolati sul territorio o facenti parte di nuclei e frazioni minori, siano essi edifici religiosi, civili o rurali integri o degradati, ma comunque formati da elementi murari ed architettonici autentici, devono essere tutelati e salvaguardati per quanto concerne l'integrità degli elementi autentici, sia all'esterno che all'interno. Tutti i progetti di consolidamento o trasformazione, sia interna che esterna, dovranno pertanto essere autorizzati dalla Soprintendenza ai Monumenti dell'Umbria.

Piano particolareggiato n. 1-La città entro le mura

Art. 1

Tutto il territorio racchiuso entro la cerchia delle mura urbane e le immediate adiacenze delle Porte S. Pietro e S. Francesco è soggetto alle prescrizioni specificate negli elaborati che compongono il presente piano particolareggiato.

Art. 4

Tutti gli edifici esistenti, per i quali il presente piano prescrive il risanamento interno o il restauro esterno, o l'uno e l'altro contempo-

raneamente, dovranno senza eccezioni essere raggruppati in comparti, la cui minima dimensione sarà l'isolato e che costituiranno unità di progettazione e di intervento. La formazione dei comparti di risanamento e di restauro sarà deliberata annualmente dal Consiglio Comunale, e le delimitazioni saranno stabilite d'intesa con la Soprintendenza ai Monumenti. Per ogni comparto dovrà essere approntato un progetto d'insieme alla scala 1:200 comprendente: a) il rilievo planimetrico, ai vari piani, dello stato attuale, con le indicazioni altimetriche; b) il rilievo dello stato attuale delle varie fronti, con la specificazione dell'autenticità o meno degli elementi architettonici e delle murature; c) la distribuzione attuale delle famiglie; d) il progetto di trasformazione interna degli alloggi ai vari piani degli edifici; e) il progetto di trasformazione degli esterni; f) relazione, piano finanziario e norme di attuazione.

Art. 11

Per tutti i monumenti, per i quali è stata dichiarata l'intangibilità esterna ed interna, saranno ammesse unicamente opere di consolidamento statico ed il rinnovo delle tinteggiature interne, da eseguirsi su benestare della Soprintendenza ai Monumenti.

Strategia

La redazione del Piano regolatore generale (Prg) di Assisi viene affidata a Giovanni Astengo nel 1955. Avvalendosi di un rigoroso corpus di norme, prescrizioni e divieti tesi a salvaguardare il carattere storico, monumentale e artistico della città e del territorio di Assisi, Astengo definì un sistema organico di interventi imperniati sul restauro, il risanamento edilizio e sulla dotazione di nuovi impianti e infrastrutture. La pianificazione prevedeva anche un programma di sviluppo economico tramite la costituzione di alcune aree idonee allo sviluppo industriale-artigianale supportate da investimenti produttivi finalizzati a innalzare il reddito pro-capite e conseguentemente il tenore di vita degli abitanti. I punti focali del Prg di Assisi, e i Piani particolareggiati (Pp) che ne conseguono, prevedevano la creazione in pianura di una rete stradale per la circolazione veloce, capace di vitalizzare al massimo tutto il territorio in pianura e di consentire scambi veloci con la collina e la montagna; la regolamentazione delle acque del Tescio mediante la formazione di bacini per l'irrigazione; una serie di interventi edilizi, quali ampliamenti degli abitati esistenti e insediamenti di nuovo impianto a carattere industriale e residenziale, localizzati e concentrati in appropriate aree per ridurre gli oneri pubblici e preservare al meglio l'integrità del paesaggio. Rigide prescrizioni erano dettate per la città entro le mura, sottoposta alle norme del Pp: limitare la circolazione automobilistica alle strade strettamente indispensabili per consentire l'accesso al centro civico, che è e rimane la piazza del Comune, e per vincere i forti dislivelli del suolo; istituire anelli a senso unico per rendere più sicura la circolazione pedonale, e prevedere tre grandi autorimesse: fuori porta S. Pietro nei pressi di S. Chiara e tra le

due piazze inferiore e superiore di S. Francesco, al fine di sgombrare i sagrati e le piazze, adibiti a parcheggio; destinare alcune aree a pubbliche attrezzature per servizi pubblici, ed in particolare fissare l'area per il mercato coperto e per una scuola elementare; destinare alcune zone a parco naturale ed a giardino pubblico, per aumentare il verde pubblico quasi inesistente; stabilire che tutti gli edifici esistenti entro le mura siano soggetti ad un vincolo generale «*non altius tollendi*»; e definire che tutte le aree inedificate entro le mura siano vincolate a «non aedificandi», ad eccezione delle zone destinate ad edilizia residenziale e di quelle trasformazioni che saranno specificate in sede di piano particolareggiato; prescrivere che tutto il territorio entro le mura sia sottoposto a norme di piano particolareggiato. In particolare il piano particolareggiato per il centro storico di Assisi, da attuare tutto su iniziativa pubblica, rappresenta il primo esempio nel quale i caratteri morfologici e sociali di un centro storico vennero descritti in maniera così completa, e aprì la strada ad una nuova politica di tutela dei centri storici, influenzando l'assetto attuale di molte città.

Esiti

Al PRG di Assisi redatto da Astengo si deve la proposta di definire un corposo impianto conoscitivo propedeutico al progetto di Piano basato su analisi urbanistiche approfondite, che ha concretamente consentito alla disciplina urbanistica di sviluppare avanzamenti considerevoli per quanto riguarda la formulazione di nuovi approcci allo studio e alla progettazione delle parti della città e l'impiego di tecniche di intervento per il centro storico. A partire da un corredo analitico relativo sia agli aspetti fisico-ambientali, sia agli aspetti sociali ed economici, Astengo determinò un percorso verso una nuova, scientifica e oggettiva metodologia di analisi e indagine della città e del territorio basata su quattro differenti operazioni: l'analisi dello stato di fatto (sopralluoghi, disamina dei documenti disponibili, applicazione di metodi statistici), l'interpretazione dell'analisi con una sintesi valutativa (comprensione dei dati e definizione di giudizi di valore), l'esplicitazione degli obiettivi e delle prospettive future (momento di snodo fra le operazioni di analisi e quelle di progetto) e il progetto finale, definendo un sistema di valori e vincoli di riferimento per gli interventi futuri.

Bibliografia di riferimento

Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

Pellegrini, P. (2015), "Assisi 1955-1966. La pratica scientifica ad Assisi", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

Scheda 3

Il Piano regolatore generale di Firenze, 1962

Ente di riferimento

Comune di Firenze

Strumento

Piano regolatore generale

Data Deliberazione di Approvazione

Adottato con Del. CC. n. 5734/1962

Approvato nel 1967

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale



Figura 1. Il Prg di Firenze, 1962

Il centro storico

Per il centro di Firenze il Piano prende le distanze dal precedente del 1958, troppo permissivo verso gli interventi edilizi nel tessuto

storico, e riduce al minimo la possibilità di demolizione; al contempo, con l'obiettivo di preservare la "vitalità" del centro e superare la sua "condizione di crisi", lascia lo spazio a interventi gradualmente finalizzati alla riqualificazione, anche in termini funzionali. Più debole, invece, sembra essere la "ristrutturazione obbligatoria per isolato", contemplata nella relazione di Piano ma di difficile attuazione. Per le zone di saturazione – quelle a ridosso del centro storico e formatesi in seguito al Piano Poggi per Firenze Capitale – la principale mancanza che il Piano intende correggere è la scarsità di aree verdi, di attrezzature scolastiche e di quartiere la cui realizzazione era stata trascurata negli anni precedenti, durante un processo di densificazione non opportunamente regolato.

Strategia

Il PRG di Firenze presenta un'identità molto marcata fondata sull'idea di realizzare una città proiettata sul livello intercomunale, con una significativa previsione di crescita della popolazione (stimata in circa 750.000 abitanti) e la proiezione dello sviluppo edilizio verso la piana, preservando tutto il sistema collinare e agricolo. Un Piano basato su alcuni caposaldi come la tutela del centro storico – che manteneva la concentrazione di attività primarie – e delle colline circostanti, e su alcune scelte strategiche molto forti, come la riorganizzazione dell'intero sistema infrastrutturale e della mobilità, con interventi strutturali che prevedevano: l'interramento della ferrovia di Campo di Marte fino al confine del territorio comunale, eliminando così l'attraversamento ferroviario urbano di Firenze, e la realizzazione di un "Asse attrezzato di scorrimento" che partendo da Firenze e lungo la piana arrivasse a Prato e oltre, lungo il quale dovevano concentrarsi le maggiori attrezzature direzionali locali e sovralocali. Si tentò così di inserire il Piano in una strategia intercomunale finalizzata a contrastare l'assetto monocentrico della conurbazione fiorentina. Un Piano, infine, che propose un uso innovativo dello *zoning*, volto più a una articolazione funzionale nei tessuti di insediamenti e di servizi che non a una omogeneizzazione di funzioni su ampie porzioni urbane. Il Piano infatti si misurò, per la prima volta, con la questione delle attrezzature pubbliche, tema molto critico in città, perché i grandi espropri legati al Piano Regolatore edilizio e al Piano di Ampliamento della città del 1865, il cosiddetto Piano Poggi per Firenze Capitale, non portarono ad una politica fondiaria pubblica con la realizzazione di un demanio di aree comunali, come fecero altre città d'Italia nello stesso periodo.

Esiti

Il PRG di Firenze rappresenta una delle elaborazioni più interessanti nel campo disciplinare di quegli anni, in particolare per tre motivazioni: per la prima volta nelle tavole di progetto del Piano viene incluso lo schema di pianificazione intercomunale, frutto di molteplici sforzi di dialogo con le amministrazioni dei comuni della cintura, al

fine di favorire le relazioni non solo all'interno del comprensorio, ma anche con i sistemi territoriali adiacenti in una prospettiva regionale; viene introdotto un uso innovativo dello *zoning* razionalista, volto più ad un'articolazione funzionale nei tessuti che imponga una mixité tra residenze e servizi, superando la concezione di omogeneizzazione di funzioni su ampie porzioni urbane; si consolida la nozione di tutela del centro storico e delle aree collinari, da un lato, con i criteri del restauro e del risanamento e tentando di decentrare lo sviluppo terziario per decongestionare e salvaguardare il centro storico, dall'altro, con una quasi totale limitazione dell'edificazione nella zona collinare di pregio.

Bibliografia di riferimento

De Luca, G., Pantaleo, A. (2019), "Firenze e la ricerca degli standard con il Piano dei Servizi", in C. Giaino, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

Ricco, P. (2015), "Firenze 1951-1962. Una idea di futuro per Firenze. Il piano regolatore del 1962 e l'impegno di Edoardo Detti per la città", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

Scheda 4

Il Piano regolatore generale di Bologna, 1970

Ente di riferimento

Comune di Bologna

Strumento

Piano regolatore generale

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 22/1970

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale



Figura 1. Il Prg di Bologna, 1970

Il centro storico

Il centro storico è costituito da tutto il territorio racchiuso entro i viali della circonvallazione che insistono nel tracciato della cinta muraria nonché dalle appendici dei borghi esterni alla porta di Saragozza. All'interno del perimetro fisico del centro storico sono state individuate due zone, una il cui tessuto edilizio ha conservato le sue caratteristiche di integrità e l'altra costituita dal risultato delle attuazioni in particolare del Piano regolatore del 1889, del Piano di ricostruzione e del Piano regolatore del 1958; il centro storico è considerato come un organismo unitario e non come un insieme di organismi edilizi ma il Piano individua specificamente un perimetro in cui il tessuto della città antica si è conservato in misura sufficientemente completa ed entro questo perimetro tutti gli edifici storici vengono considerati degni di conservazione pur prevedendo una graduatoria di interventi con esclusione della demolizione e della ricostruzione. Il Piano fornisce quindi la dimostrazione tecnica della possibilità reale di attuare il principio di restauro integrale anche per una città antica molto estesa mediante la classificazione e la schedatura degli edifici antichi non solo secondo una graduatoria dei pregi storici e ambientali, ma soprattutto secondo le caratteristiche tipologiche, permettendo di trasformare la prima schedatura dei valori storico ambientali da quantitativa in qualitativa. La conoscenza diretta delle caratteristiche strutturali ha reso possibile la messa a punto di una normativa complessa per la gestione e il controllo delle nuove destinazioni d'uso compatibili.

Le componenti del centro storico

Art. 6 - Zone residenziali costituenti l'aggregato urbano di progetto

Le zone residenziali nell'aggregato urbano di progetto sono le seguenti:

A) *Vecchio nucleo cittadino* (all'interno dei viali di circonvallazione). In questa zona è ammessa anche la fabbricazione di tipo intensivo chiuso di cui si dirà in appresso. In essa l'altezza degli edifici potrà raggiungere i m. 8 per le strade larghe fino a m. 5. Per le strade che superano la larghezza di m. 5 e fino alla larghezza di m. 13, l'altezza dei fabbricati può raggiungere i m. 8 più una volta e mezzo la maggior larghezza oltre i m. 5 con conseguente altezza massima di m. 20.

Per le strade oltre i m. 13 di larghezza la maggiore altezza rispetto alla maggiore larghezza stradale sarà nel rapporto di 2/3 con un massimo di m. 27 per le strade di m. 23,50 ed oltre. Il distacco fra gli edifici dovrà essere conforme a quanto disposto con il successivo art. 9. Nella zona sono ammessi anche i cortili chiusi e le chiostri- ne a norma di regolamento. Sono oggetto di apposite disposizioni, come segue, le zone di cui in appresso:

a) le zone di risanamento edilizio, contrassegnate con barratura gialla e grigia e con i numeri romani dall'I al XXVII, la cui sistemazione urbanistica e regolamentazione sarà determinata dai piani

particolareggiati. Per evitare un eccessivo congestionamento del vecchio nucleo cittadino, nonché per ragioni igieniche, la densità di fabbricazione sarà contenuta entro i mc. 50.000 per ettaro al netto delle aree stradali attuali o di progetto;

b) le zone con particolari caratteristiche ambientali ed edilizie per le quali, mediante anche piani particolareggiati, potranno fissarsi speciali prescrizioni di altezza, di distanza fra gli edifici, di progettazione coordinata, ecc. In particolare, per le zone comprese fra i viali di circonvallazione che vanno da Porta Zamboni a Porta Saffi passando ai piedi della collina, e la sussidiaria a nord di Via San Felice, Via Riva Reno fino a Via Lame, Via Lame fino all'incrocio di Via Marconi, Via Marconi, Via dei Mille, Piazza VIII Agosto, Via Imerio, escluse le strade suddette e salvo altre prescrizioni di cui appresso, l'altezza massima non dovrà superare i m. 24;

c) le zone vincolate al carattere della edificazione esistente, contrassegnate con barratura verde, in cui dovrà essere mantenuta l'attuale fabbricazione a carattere prevalentemente estensivo con ampie zone verdi circostanti gli edifici. Pertanto i nuovi edifici e gli ampliamenti di quelli esistenti dovranno avere arretramenti dai cigli stradali in armonia con quelli esistenti nelle zone stesse, distacchi da ogni lato non inferiori a m. 16 e una altezza in genere di tre piani compreso il terreno. In caso di rifacimento o trasformazione di edifici esistenti, il nuovo edificio potrà conservare la copertura di area, distacchi e l'altezza attuali sempreché siano almeno osservate le prescrizioni di carattere generale (altezza, distacchi ecc.) sopra specificate per la zona centrale, con esclusione però di fabbricazione di tipo chiuso;

d) le zone disciplinate dal Piano di Ricostruzione per le quali rimangono in vigore i tipi edilizi e le norme relative, salvo le varianti in seguito indicate all'art. 18.

Art. 7 - Tipi edilizi

I tipi edilizi sono i seguenti, salvo le diverse particolari prescrizioni che possono essere adottate in sede di piano particolareggiato, a norma dell'art. 13 della Legge Urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150:

- Costruzioni intensive di categoria a e b;
- Costruzioni semintensive di categoria a e b;
- Costruzioni estensive di categoria a, b, c, e d.

Le zone corrispondenti ai diversi tipi edilizi e categorie sono indicate planimetrie IV e V di cui all'art. 1 e contrassegnate con colori, barrature, rigature e le lettere a, b, c e d specificanti le diverse categorie. Le principali caratteristiche dei detti tipi e categorie sono le seguenti:

- *le costruzioni intensive di categoria a (Ia)* - intensivo chiuso - sono le uniche nelle quali è consentita la formazione dei cortili chiusi e possono raggiungere l'altezza massima di m. 27 nel vecchio nucleo cittadino e m. 30 nella zona esterna al nucleo stesso

- e nelle zone di espansione, salvo le limitazioni di cui all'art. 6, paragrafo A), lettera b);
- *le costruzioni intensive di categoria b (Ib)* - intensivo aperto - non potranno comprendere cortili e possono raggiungere le altezze di cui è detto nel paragrafo che precede;
 - *le costruzioni semintensive di categoria a (Sa)* dovranno avere una superficie coperta non superiore alla metà della superficie del lotto e un numero di piani non superiore a 5. Dovranno inoltre essere adottati corpi di fabbrica lunghi non più di m. 60 (sessanta) su schema anche a L, a U, a pettine o a conformazione stellare, ecc. Nei fabbricati di cui al comma precedente, fermo restando la cubatura derivante dalle su indicate norme, si potranno ammettere collegamenti a un solo piano sempreché la copertura dell'area totale non superi i 3/5 del lotto;
 - *le costruzioni semintensive di categoria b (Sb)* dovranno avere una superficie coperta non superiore ai 2/5 della superficie del lotto, con una superficie coperta massima di mq. 700 e un numero di piani non superiore a 4;
 - *le costruzioni estensive di categoria a (Ea)* (casette multiple o a schiera) debbono rispondere alle seguenti prescrizioni: a) superficie minima del lotto, mq, 200 (duecento); b) superficie coperta, non superiore a 1/3, dell'area totale, con un massimo di mq 150 (centocinquanta); c) lunghezza massima della schiera, m. 100 (cento); d) numero dei piani non superiore a due compreso il piano terreno;
 - *le costruzioni estensive di categoria b (Eb)* (casette singole) debbono rispondere alle seguenti prescrizioni: a) superficie minima del lotto mq. 400 (quattrocento); b) numero dei piani non superiore a tre compreso il piano terreno; c) superficie coperta non superiore a 1/3 dell'area del lotto con un massimo di mq. 250 (duecentocinquanta);
 - *le costruzioni estensive di categoria c (Ec)* in pianura (ville e villini) dovranno rispondere alle seguenti prescrizioni: a) superficie minima del lotto mq. 700 (settecento); b) superficie coperta non superiore ad 1/4 della superficie del lotto con un massimo di mq 300 (trecento); c) numero dei piani non superiore a tre compreso il piano terreno;
 - *le costruzioni estensive di categoria d (Ed)* in collina o nelle zone del Piano di Ricostruzione (ville e villini) dovranno rispondere alle seguenti prescrizioni: a) superficie minima del lotto, mq. 700 (settecento); b) superficie coperta, non superiore ad 1/5 della superficie del lotto con un massimo di mq. 300 (trecento); c) numero dei piani, non superiore a tre, compreso il piano terreno e ciò anche a valle.

Per tutti i tipi edilizi sopraelencati si richiamano anche le disposizioni degli articoli precedenti e seguenti, che riguardano l'altezza degli edifici rispetto alla larghezza stradale, distacchi fra edifici, gli

arretramenti dai cigli stradali, ecc.

Strategia

Nel 1970 viene adottata la Variante generale al Piano Regolatore di Bologna del 1955. Essa riassume le scelte riformiste dell'Amministrazione elaborate nel corso degli anni Sessanta in materia urbanistica, in particolare grazie all'Assessore Giuseppe Campos Venuti, e definite tra il 1968 e il 1969. Le tre principali direttrici del Piano sono la salvaguardia del centro storico, la preservazione della zona collinare dalla speculazione edilizia, lo sviluppo industriale e del terziario nella zona nord-est (Roveri, San Donato, Fiera). La Variante cancella inoltre l'obiettivo del milione di abitanti, previsto dal PRG del 1955, e punta invece sulla massiccia diffusione di verde e servizi, in una periferia di tipo nuovo (la Terza Bologna). L'espansione guidata dall'urbanistica riformista, prevedeva una forte crescita dei servizi e del verde, rispetto alla quantità di abitazioni, fabbriche e uffici, finalizzata ad una concreta implementazione della qualità urbana. Il nuovo PRG doveva infatti rappresentare una sintesi dei provvedimenti urbanistici presi gradualmente in modo tale che l'opinione pubblica cittadina divenisse pronta ad accettarli; un Piano pertanto impegnato e di elevata qualità disciplinare che è stato applicato attraverso la realizzazione dei nuovi quartieri della periferia, la salvaguardia del centro storico e della collina, il decentramento direzionale ed industriale, ricomponendo tali operazioni in un disegno unitario sostenuto da una grande rete viaria e da una massiccia e capillare diffusione di servizi e verde. Inoltre al fine di garantire una specifica attenzione al centro storico nel 1969 venne adottato dal Consiglio comunale il nuovo Piano per il centro storico, forte di una strumentazione tecnica nuova ed innovativa per la gestione della conservazione, basata sull'analisi storico-morfologica e tipologica del tessuto urbano ed edilizio. La politica di Piano per il centro storico si allineò all'orientamento politico complessivo, affrontando nell'Indagine Settoriale per il Centro Storico il tema della città storica come risorsa pubblica, sia per "l'interesse generale e incondizionato della conservazione delle vestigia materiali del passato", sia per le molteplici opportunità offerte alla collettività da una politica di acquisto e ristrutturazione di porzioni consistenti del tessuto antico, al fine di realizzare residenza sociale e servizi. Oltre al beneficio diretto prodotto dall'adeguamento anche igienico e strutturale di abitazioni spesso vecchie e malandate, e dall'implementazione dei servizi alla residenza, la proposta intende offrire anche il beneficio indiretto della calmierazione dei prezzi delle aree centrali. Al raggiungimento di questo obiettivo concorsero anche l'irrigidimento della destinazione a residenza della gran parte degli edifici, per allontanare una pressione speculativa prevalentemente concentrata sulla possibilità di trasformazioni d'uso, e l'irrigidimento dei vincoli di conservazione.

Esiti

A Bologna la politica di Piano per il centro storico si allineò all'orientamento politico complessivo finalizzato a contrastare i fenomeni di

gentrification parzialmente già in atto, una tendenza da reprimere sia attraverso l'attuazione di progetti di edilizia residenziale pubblica nei comparti più significativi dell'edilizia minore (Piano di edilizia economica e popolare del Centro storico, 1973), sia attraverso la trasformazione di molti edifici storici di pregio in contenitori di funzioni pubbliche, divenendo quindi emblema e modello della conservazione del patrimonio come valore collettivo. A partire da una approfondita fase analitica l'esperienza del Piano per il centro storico di Bologna risultò fondamentale all'interno del panorama urbanistico dell'epoca in quanto riuscì a coniugare tre aspetti inseparabili della battaglia per la salvezza dei centri storici: la salvaguardia dei valori architettonici attraverso la conservazione dell'ambiente urbano storico; la protezione del centro dalla terziarizzazione capitalistica e dalla congestione del traffico; e infine, la difesa della residenza popolare al suo interno. La novità portata avanti dal Piano fu quella di considerare il "centro storico come organismo vivo e unitario", e di comprendere come solo attraverso una "funzionalizzazione compatibile con la sua struttura", esso possa inserirsi vitalmente nell'ambito della più vasta realtà urbana, metropolitana e regionale.

Bibliografia di riferimento

Campos Venuti, G. (1961), "Politica urbanistica comunale a Bologna. Orientamenti programmatici", *Bollettino d'informazione dell'attività municipale*, supplemento a *Bologna. Rivista del Comune*, n. 1/luglio 1961.

Campos Venuti, G. (1973), "Una strategia per la città. Come è stato salvato il centro storico di Bologna", *l'Unità* del 13 febbraio 1973.

Campos Venuti, G. (1993), "Bologna: l'urbanistica riformista", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

Comune di Bologna (1970), *PRG. Norme tecniche di attuazione*.

Magrin, A. (2015), "Bologna 1960-1973. La forma della città pubblica", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

Scheda 5

Il Piano regolatore generale di Pavia, 1976

Ente di riferimento

Comune di Pavia

Strumento

Piano regolatore generale

Data Deliberazione di Approvazione

Adottato con Del. CC nel 1976

Approvazione regionale 1997

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale



Figura 1. Il Prg di Pavia, 1976

Il centro storico

Il centro storico di Pavia, la parte di città compresa tra le “mura spagnole”, è pianificato direttamente dal PRG alla scala 1:2.000 come

per tutte le altre parti urbane per quanto riguarda le destinazioni d'uso, ma alla scala 1:1.000 per quanto riguarda le modalità d'intervento specificate edificio per edificio; mentre, in generale, è prevista l'attuazione diretta, mediante "licenze edilizie". Le stesse scale e la stessa tecnica di pianificazione sono state utilizzate anche per Borgo Ticino, il quartiere storico a Sud del fiume esterno alle mura. Nel PRG di Pavia il contrasto ai fenomeni di *gentrification* e la difesa degli inquilini residenti nelle vecchie case del centro è risolto attraverso la normativa cogente del Piano, con una serie di disposizioni definite di "salvaguardia sociale". Una decisione molto impegnativa, che superò anche diverse situazioni di contestazione giuridica e che fu applicata per alcuni anni, per essere poi progressivamente abbandonata per una scelta sostanzialmente politica dell'Amministrazione. Nella versione definitiva del PRG la "salvaguardia sociale" è disciplinata dall'articolo 36 "Zone degli insediamenti storici" delle Norme di Attuazione, che subordina ogni intervento edilizio alla stipula di una convenzione che, oltre alle normali incombenze dell'attuazione urbanistica, obbligava gli operatori privati ai seguenti impegni:

- praticare prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il Comune e non interrompere i contratti di locazione in corso relativi a unità immobiliari residenziali, commerciali e artigianali, sempre che i conduttori non intendessero risolverli volontariamente;
- offrire in prelazione al Comune, in caso di allontanamento degli inquilini, l'alloggio per locazione, diritto che il Comune potrà esercitare per dieci anni per sé o per enti pubblici operanti nell'ambito dell'edilizia sociale;
- trasferire durante i lavori di recupero gli inquilini nella stessa zona o altra accettata dagli inquilini stessi in un alloggio con le stesse caratteristiche di quello originale;
- rialloggiare gli inquilini che esercitino un'attività commerciale o artigianale nell'originaria unità immobiliare o in altra dello steso stabile con analoghe caratteristiche, alle condizioni disposte dalla legge per contratti di locazione che non abbiano subito interruzioni;
- offrire al Comune l'alloggio occupato da inquilini in condizione di ottenere un alloggio di edilizia sociale in prelazione per l'acquisto o la costituzione di un diritto reale, qualora il proprietario intenda venderlo o costituire su di esso diritti reali; prelazione che il Comune potrà esercitare per sé o per enti pubblici operanti nell'ambito dell'edilizia sociale. In caso di inadempienza all'obbligo di non interrompere il contratto di locazione la norma prevedeva una penale pari al valore di mercato dell'immobile interessato, mentre in caso di inadempienza agli altri obblighi la penale era fissata alla metà del valore di mercato.

Strategia

Il PRG del 1976 è uno dei primi a rendere operativo uno strumento pianificatorio articolato per contenere l'espansione edilizia incontrollata e valorizzare le risorse economiche, sociali e ambientali locali, anche attraverso una larga partecipazione dei cittadini e delle forze politiche. Il Piano è anche noto come il 'piano delle cinque salvaguardie', definendo con attenzione gli obiettivi strategici di salvaguardia pubblicistica, sociale, produttiva, ambientale, programmatica, intendendo con queste i fattori fondamentali della vita urbana da difendere e valorizzare con la nuova disciplina, ovvero i contenuti fondamentali del Piano. Per seguire l'obiettivo di salvaguardia pubblicistica, già anticipato con il Piano dei servizi, il Piano prevede che le aree libere nella città esistente siano prioritariamente destinate a funzioni pubbliche (standard) e che venga massimizzato il ricorso ai PEEP per le zone residenziali e ai PIP per quelle produttive per sconfiggere la rendita assoluta; per perseguire l'obiettivo di salvaguardia sociale il Piano prevede interventi di recupero per le parti più degradate del centro storico e dei nuclei storici imponendo di mantenere la residenza popolare e gli inquilini preesistenti attraverso una convenzione basata sulla legislazione sull'affitto per impedirne l'espulsione secondo la "legge" della rendita differenziale, e conferma l'attività degli insediamenti produttivi salvaguardandoli per impedirne l'espulsione sollecitata dalla rendita; la salvaguardia produttiva viene garantita per le zone agricole la cui erosione è limitata dal contenimento delle nuove previsioni insediative, consentendo in tali aree solo interventi connessi alla produzione agricola; la salvaguardia ambientale è perseguita per l'ambiente extraurbano mediante una definizione più specifica e dettagliata alla scala locale delle previsioni e prescrizioni del Parco del Ticino istituito nel 1974 e il cui PTC è stato definito contestualmente al PRG; la salvaguardia programmatica è perseguita attraverso la redazione del PRG in maniera molto dettagliata soprattutto per quanto concerne i servizi pubblici, le attività produttive, i tessuti storici, proprio per garantire una migliore programmazione attuativa attraverso una valutazione di realizzabilità/fattibilità per ogni previsione del PRG.

Le previsioni del Piano sono così sintetizzabili: un sistema della grande viabilità formato dalla nuova tangenziale ovest, dalla conferma della nord e dal raccordo stretto tra queste e la ovest; la riorganizzazione della mobilità pubblica conforme al nuovo progetto di viabilità e alla contestuale chiusura alle auto del centro storico; un sistema capillare di servizi pubblici che porterà lo standard residenziale da 5 mq/ab esistenti a 33 mq/ab; un sistema del verde urbano basato su tre grandi parchi delle Vernavola, Vul e sponda nord del Ticino, integrato con il sistema ambientale naturale del Parco del Ticino; il recupero del centro storico e dei nuclei storici esterni con la tecnica diretta del PRG (destinazioni e modalità d'intervento dettagliate per ogni edificio), inizialmente con la salvaguardia sociale e successivamente con una forte attenzione alla gestione urbanistica.

Esiti

Il PRG di Pavia ha rappresentato un modello di urbanistica alternativa alla crescita patologica della città basata sulla rendita propria di quegli anni proponendo uno sviluppo equilibrato, secondo studi di fattibilità, della città. Uno degli aspetti più interessanti e innovativi di questo Piano è la stretta ed evidente correlazione tra gli obiettivi strategici del Piano e la definizione degli strumenti operativi introdotti dalla legislazione nazionale e regionale: la politica dei servizi pubblici fu garantita mediante un 'piano dei servizi di quartiere', attuato attraverso la modalità dell'esproprio; il recupero del centro storico venne affrontato mediante un Piano di Edilizia Economica e Popolare che coprì più della metà del fabbisogno abitativo, dimostrando un'attenzione non solo morfologica ma anche sociale per la città storica; le problematiche ambientali, naturalistiche e storiche furono affrontate con una politica di tutela generalizzata, definita 'piano delle cinque salvaguardie'; infine per garantire la fattibilità delle previsioni relative alle grandi infrastrutture viabilistiche, sanitarie ed energetiche, vennero applicati per la prima volta i Programmi pluriennali di attuazione (PPA) introdotti dalla legislazione regionale e poi recepiti dalla legislazione nazionale.

Bibliografia di riferimento

Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

Oliva, F., Fior, M. (2015), "Pavia 1976-1977. Il centro storico nel PRG del 1976", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

Scheda 6

Il Piano particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo, 1993

Ente di riferimento

Comune di Palermo

Strumento

Piano particolareggiato Esecutivo del Centro Storico

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con DARTA della Regione Sicilia n. 525/1993

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano particolareggiato Esecutivo del Centro Storico disciplina l'ambito individuato come "Centro storico"

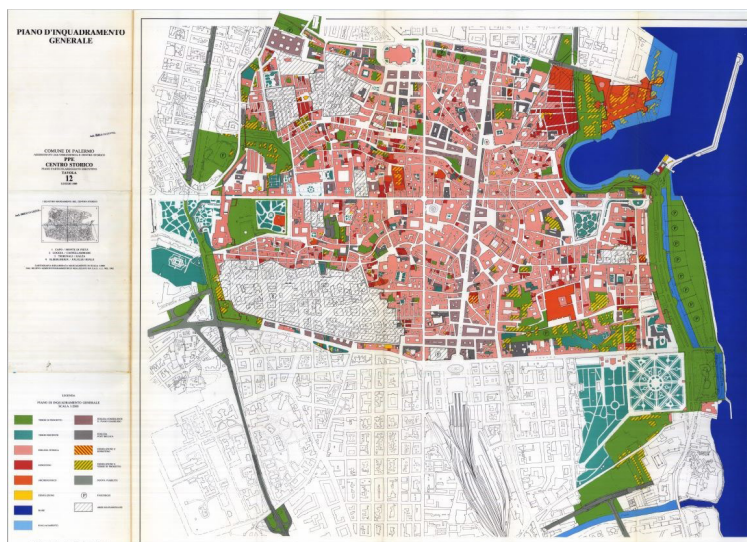


Figura 1. Il P.P.E. del Centro Storico di Palermo, 1993

Il centro storico

NTA - Cap. I Unità edilizie

Art. 4 - Unità edilizie

1. Le norme del P.P.E. fanno riferimento alle unità edilizie, indicate

nella tav. 14 con il perimetro nero spesso. Esse sono le porzioni di tessuto edilizio – non necessariamente coincidenti con le proprietà e le particelle catastali – che hanno una propria individualità storica esistente o recuperabile al giorno d’oggi.

2. Le unità edilizie sono individuate in riferimento alla Cartografia Tecnica del centro storico, che documenta lo stato di fatto nel 1985 (aggiornata al 1989). Sulla tav. n. 14 sono riportate le particelle catastali desunte dall’ultimo aggiornamento del Catasto Terreni in conformità al Decreto Assessoriale del 17 maggio 1979 n. 91. Le indicazioni delle particelle hanno lo scopo di facilitare la ricerca della collocazione degli immobili nell’unità edilizia, da cui dipendono le prescrizioni normative. Le eventuali difformità fra le indicazioni catastali e lo stato di fatto al 1985/89 sono normalmente non influenti sulla ricerca suddetta: fra gli elaborati che accompagnano la domanda di autorizzazione è richiesta la planimetria in scala 1:500 che collochi la pianta edilizia dell’immobile nella Carta Tecnica, in modo da dirimere gli eventuali casi di incerta corrispondenza. La numerazione delle particelle catastali può essere ripetuta nella stessa tavola, se fa da riferimento a fogli catastali distinti.

Art. 5 - Interventi su un’intera unità edilizia

1. Per gli interventi su un’intera unità edilizia (art. 15-18) è obbligatoria la redazione di un progetto unitario, a cui farà riferimento un’unica autorizzazione o concessione. Con l’approvazione del progetto unitario è consentita l’approvazione di un programma d’intervento articolato in fasi, ciascuna non più soggetta a specifica autorizzazione o concessione.

2. Il progetto unitario può comprendere anche porzioni di unità contigua funzionalmente collegata all’unità interessata dall’intervento. In questo caso va allegato il progetto di massima dell’unità contigua, di cui al successivo art. 6.

Art. 6 - Interventi parziali in un’unità edilizia

1. Per gli interventi su parti di unità edilizia (art. 9-14) è obbligatorio, oltre il progetto delle opere da eseguire, la presentazione contestuale di un progetto di massima esteso all’intera unità edilizia e riguardante le parti comuni, le costanti tipologiche, i servizi e gli impianti tecnologici, le opere di consolidamento strutturale, gli spazi aperti dell’intera unità, con funzione di inquadramento nel progetto delle opere edilizie e di dimostrazione della loro congruità con i criteri di trattamento dell’intera unità. Non è obbligatorio che questo progetto di massima sia sottoscritto da tutti i proprietari dell’unità edilizia.

2. Nel caso di unità edilizie delle tipologie 1, 2 e 3 definite nell’articolo 20 e seguenti (cap. IV) in cui siano individuabili corpi di fabbrica distinti per caratteri architettonici o distributivi, il progetto

di massima potrà interessare anche uno solo di tali corpi. Quando esistono superfetazioni funzionalmente integrate all'unità immobiliare, il progetto di massima deve prevederne l'eliminazione contestuale alla realizzazione dell'intervento edilizio, fatte salve particolari condizioni statiche dell'elemento superfetativo che possono interessare altre unità immobiliari.

3. Il progetto di massima può comprendere anche porzioni di unità contigua funzionalmente collegata alla parte interessata dall'intervento. In questo caso va allegato il progetto di massima dell'unità contigua.

4. L'approvazione dei progetti di cui ai precedenti commi, deve contenere espresso giudizio di congruità tra l'intervento generale e l'intervento parziale, nonché di compatibilità tra le opere da eseguire e le condizioni attuali dell'intera unità edilizia.

NTA - Cap. II Modalità d'intervento

Art. 7 - Generalità

1. Per le modalità d'intervento valgono le definizioni contenute nell'art. 31 della Legge nazionale n. 457/78 e nell'art. 20 della Legge regionale n. 71/78, con le ulteriori precisazioni riportate negli articoli seguenti. Essi sono classificati sia in relazione alla natura dell'intervento, sia in relazione al campo di applicazione, secondo il seguente elenco:

Interventi di manutenzione

Gli interventi di manutenzione riguardano singole opere su strutture e rifiniture esterne o interne, estese a qualunque campo, senza modificarne l'assetto distributivo e costruttivo e le destinazioni d'uso. Questi interventi sono ammessi per tutte le categorie di edifici e comprendono:

- manutenzione ordinaria (art. 8);
- manutenzione straordinaria (art. 9).

Interventi su parti di unità edilizie

Gli interventi su parti di unità edilizie riguardano singoli corpi di fabbrica dotati di autonomia funzionale, oppure singoli alloggi di dimensione non eccedente quella usuale per le varie tipologie (cap. IV), facenti parte di un'unità edilizia più ampia. Essi comprendono:

- restauro parziale (art. 10);
- ristrutturazione parziale (art. 11);
- demolizione parziale (art. 12);
- nuove opere parziali (art. 13);
- ripristino parziale (art. 14).

Interventi su intere unità edilizie

Gli interventi su intere unità edilizie sono insiemi sistematici di opere, appartenenti a tutte le categorie finora elencate, che investono un'intera unità edilizia e si distinguono secondo l'indirizzo generale della trasformazione prodotta. Essi comprendono:

- restauro (art. 15);
- ristrutturazione (art. 16);
- demolizione (art. 17);
- ripristino (art. 18).

Cap. IV Tipologie edilizie

Art. 20 - Generalità

1. Le unità edilizie sono caratterizzate dalla corrispondenza a una tipologia, cioè a un sistema organizzativo e spaziale con carattere di modularità e/o costanza costruttiva, in grado di formare edifici simili e ripetuti.
2. Lo studio dei documenti e la ricognizione diretta hanno evidenziato costanti tipologiche (elementi spaziali, costruttivi e distributivi caratterizzanti un tipo edilizio) e varianti sistematiche (modi accrescimento, aggregazione e alterazione delle costanti tipologiche, tali da definire un'evoluzione coerente rispetto al tipo edilizio) che nel loro insieme hanno permesso di identificare le seguenti categorie:

Tipi edilizi antichi

Sono gli edifici costituenti la città antica, identificati dal catasto del 1877 e dalle piante prospettiche e geodetiche precedenti:

- 1 - edifici speciali civili (art. 21);
- 2 - edifici speciali religiosi (art. 22);
- 3 - palazzi (art. 23);
- 4 - palazzetti (art. 24);
- 5 - palazzetti plurifamiliari (art. 25);
- 6 - catoio semplice (art. 26);
- 7 - catoio multiplo (art. 27);
- 8 - di tipologia mista (art. 28).

Strategia

Il Piano Particolareggiato Esecutivo di recupero del centro storico di Palermo (P.P.E.) fornisce, integrando gli altri piani esecutivi avviati in precedenza, una disciplina urbanistica attuativa unitaria di tutta la città murata che "finalmente cancellata la teoria dello sventramento" disciplina "il mantenimento della vecchia città in tutti i suoi

elementi, così come c'è stata ad oggi tramandata". Il P.P.E. propone la conservazione della città antica (includendo gli apporti di tutte le sue fasi storiche incidenti sul disegno planimetrico delle strade e degli isolati, sulla consistenza fisica degli edifici, sulle destinazioni d'uso e sulle abitudini del corpo sociale che vi abita) la correzione, per quanto possibile, delle alterazioni recenti con essa incompatibili, l'adeguamento alle condizioni e alle esigenze funzionali attuali e alla convivenza con la città moderna circostante. Il Piano prevede che per ciascuna unità morfologica vengano individuate le *unità edilizie*, costituite da corpi edilizi caratterizzati da unitarietà architettonica, tipologica e funzionale, storicamente accertata e non necessariamente coincidente con le partizioni dominicali o catastali o con l'uso attuale; tali unità costituiscono il riferimento delle modalità d'intervento assegnate dal P.P.E. Le modalità d'intervento assegnate a ciascuna unità edilizia scaturiscono dall'appartenenza a una delle categorie tipologiche derivanti dalle vicende storiche passate, le cui caratteristiche funzionali, spaziali e morfologiche sono state oggetto di un apposito studio. La modalità d'intervento è in linea generale il restauro, inteso come azione nella quale coesistono interventi conservativi e innovativi, aventi comunque lo scopo di migliorare l'aderenza del corpo edilizio alle caratteristiche tipologiche della categoria di appartenenza. In alcuni specifici casi, nei quali l'alterazione è particolarmente significativa ed è possibile reperire un'adeguata documentazione, è lasciata l'alternativa tra restauro e ripristino, filologico oppure tipologico; tale possibilità è stata introdotta in particolare per i vuoti residui derivanti dagli eventi bellici. Per ciò che riguarda le destinazioni d'uso, è in linea di principio prescritta la conservazione di quella originaria, qualora ancora sussistente, oppure la sostituzione con altre di natura moderna, nella consapevolezza che la salvaguardia dell'integrità formale è comunque garantita dalle norme tipologiche. La normativa di livello particolareggiato permette l'esecuzione mediante interventi diretti, immediatamente successivi all'entrata in vigore del P.P.E, senza necessità di ulteriori pianificazioni intermedie preliminari all'attività edilizia, come piani di recupero o simili.

Esiti

L'innovazione del P.P.E per il centro storico di Palermo si evince dalla definizione di un nuovo modello di *zoning* morfologico e di una modalità di attuazione del principio di recupero finalizzato non solo alla tutela ma anche alla valorizzazione dei beni. In primo luogo tale nuovo modello integra la lettura del tessuto storico con il metodo dell'analisi morfologica, raggiungendo un alto livello di sistematizzazione teorica e conducendo alla definizione di alcuni strumenti metodologici molto precisi, prevedendo che il progetto di riqualificazione derivi dalla stessa immagine "radiografica" della città alle varie soglie, intese come accumulo delle trasformazioni rilevate nelle fasi precedenti. Tali indagini documentarie hanno contribuito alla definizione del "campo d'azione" del P.P.E, articolato in differenti

categorie morfologiche. In secondo luogo la modalità d'intervento basata sul recupero, inteso come azione nella quale coesistono interventi conservativi e innovativi, ha lo scopo di migliorare la funzionalità e la fruibilità degli edifici ma anche degli spazi pubblici al fine di salvaguardare e valorizzare l'immagine superstita della città preindustriale, intesa come punto di equilibrio delle trasformazioni avvenute nelle fasi precedenti.

Bibliografia di riferimento

Benevolo, L. (2015), "Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

Comune di Palermo (1993), *Norme tecniche di attuazione*.

Scheda 7

Il Piano Regolatore Generale di Ivrea, 2000

Ente di riferimento

Comune di Ivrea

Strumento

Piano Regolatore Generale

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. GR n. 27/2006

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale

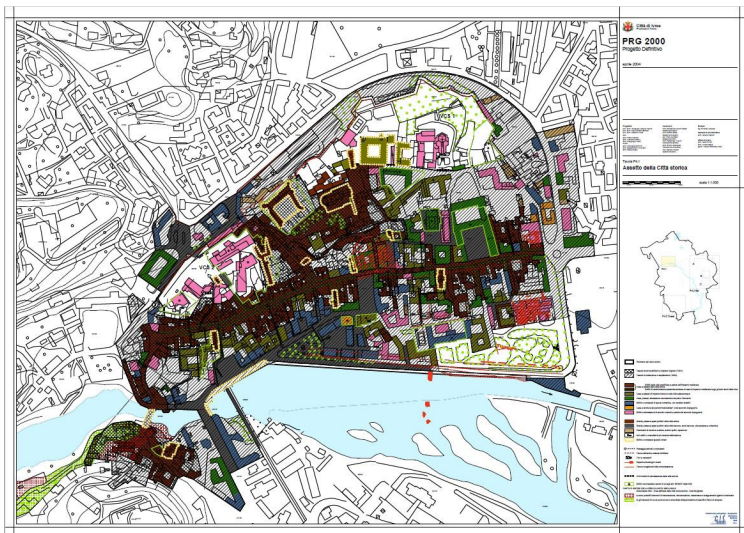


Figura 1. Il Prg di Ivrea, 2000

La città storica

NTA-Capo II artt. 25-37

Art 25- Definizione, componenti e obiettivi della Città storica antica e moderna. Norme generali

25.01 Per Città storica, antica e moderna, si è inteso il complesso

degli insediamenti di Ivrea riconducibili ad un ampio arco temporale, che comprende parti urbane o singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale che presentano un'identità storico-culturale definita da particolari qualità. Tali qualità riguardano i caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, con riferimento al senso e al significato da essi assunti nella storia della comunità eporediese.

Le Componenti

I Tessuti della Città storica

Art. 25- Definizione, componenti e obiettivi della Città storica antica e moderna. Norme generali

25.02 La Città storica antica si articola nelle seguenti componenti:

- a) Tessuti storici stratificati su impianti originari, TSA1
- b) Tessuti di sostituzione o di ampliamento, TSA2
- c) Ambiti di valorizzazione della città storica, VCS
- d) Tessuto del nucleo storico periferico, TSA3
- e) Tessuti di impianto storico periferici, TSA4
- f) Edifici e complessi isolati della città storica antica
- g) Ville e giardini storici di pregio
- h) Siti e resti archeologici

Le componenti a, b, c, d, e, h sono individuate e disciplinate nelle tavole P4.1 (1:1000) e P4.2 Est e Ovest (1:2000); le componenti f, g, h nelle tavole Pr5.1 e Pr5.2 (1:5000).

25.03 La Città storica moderna si articola nelle seguenti componenti:

- i) Tessuto dei quartieri moderni olivettiani, TSM1
- j) Complessi residenziali a carattere estensivo, TSM2
- k) Tessuti olivettiani polifunzionali, TSM3
- l) Edifici e complessi della città storica moderna

Le componenti i, j, k, sono individuate e disciplinate nelle tavole P3 (1:2000); la componente l nelle tavole Pr5.1 e Pr5.2 (1:5000).

25.04 All'interno della Città storica antica e moderna, gli interventi sono generalmente finalizzati alla conservazione e alla valorizzazione delle qualità espresse nel precedente comma 25.01, nel rispetto delle tipologie d'intervento compatibili e dei caratteri fisici e fun-

zionali peculiari di ciascuna componente. Gli interventi di ripristino tipologico (RT) di cui al comma 10.08 trovano esclusiva applicazione nei casi di cui all'art. 25.02 lettere a), b), c), d), e), f), g); quelli di ripristino edilizio (Re) di cui all'art. 10.09 trovano esclusiva applicazione nei casi di cui alle lettere a), b), c), d), e) del medesimo art. 25.02.

Art. 26 Tessuti storici stratificati su impianti originari (TSA1)

26.01 Costituiscono la classe quantitativamente prevalente nel centro storico, e concorrono alla formazione di ambienti urbani chiaramente riconoscibili e morfologicamente molto connotati. Sono, a un tempo, sia l'eredità di dinamiche di formazione e di trasformazione della città risalenti anche molto indietro nei secoli, sia la testimonianza di come la comunità urbana, nel tempo, ha saputo riconoscerle o disconoscerle, tramandarle o ignorarle. In termini generici sono ciò che viene comunemente inteso per la "antica Ivrea". In termini analitici e con riferimento a indicazioni normative, tali tessuti sono composti da 5 sotto insiemi fondamentali: 1) Case e palazzi della Città antica, 2) Edifici e complessi speciali urbani, 3) Strade, piazze e spazi pubblici della Città antica, 4) Frammenti di strutture rustiche, antichi opifici, capannoni, 5) Altri edifici o manufatti edilizi di più recente edificazione; a questi sotto insiemi va aggiunto, come componente fondamentale della stratificazione urbana, l'insieme delle tracce e dei reperti archeologici delle strutture edilizie della Città antica [...].

Art. 27 - Tessuti di sostituzione o di ampliamento (TSA2)

27.01 Raggruppano gli edifici e i complessi realizzati a partire dal momento in cui la Città interviene all'interno della struttura difensiva, demolendo e ricostruendo parti di tessuto urbano, e, successivamente, comincia a urbanizzare le fasce di territorio esterne alla cinta fortificata [...]. In termini analitici e con riferimento ad indicazioni normative, tali tessuti sono composti da 5 categorie fondamentali: Case e palazzi di impianto barocco nella Città sei-settecentesca, Case, palazzi, attrezzature neoclassiche del pieno Ottocento, Edifici e complessi di epoca umbertina, con caratteri eclettici, Strade, piazze, spazi pubblici della città barocca, tardo barocca, ottocentesca e umbertina, Tessuti "moderni" e contemporanei: case e strutture del periodo razionalista o del secondo dopoguerra.

Art.28 - Ambiti di valorizzazione della Città storica (VCS)

28.01 Nelle tavole P4.1 (scala 1:1000) e P4.2 Est (scala 1:2000) sono stati individuati tre ambiti che per complessità e particolarità dei manufatti e degli spazi, non possono essere normati sulla base di indicazioni tipologiche, ma devono essere oggetto di progetti mirati alla specificità delle singole situazioni, e alle problematiche che da

queste emergono. Il primo ambito indicato come VCS1 nella tavola P4.1 è riferito agli intorni del complesso ecclesiastico vescovile al margine nord-orientale del nucleo centrale. Il secondo ambito indicato come VCS2 nella stessa tavola riguarda il complesso ospedaliero gardelliano, compresi gli intorni della Credenza e gli interventi realizzati in questa zona tra la fine degli anni '50 e gli anni '60. Il terzo ambito indicato come VCS3 nella tavola P4.2 Est, riguarda la Filanda di Torre Balfredo. Per ciascuno di questi ambiti gli indirizzi normativi sono rinviati alla predisposizione di specifiche indicazioni ad hoc, da redigere nei tempi e nelle forme opportune, mediante strumento urbanistico esecutivo, ovvero mediante Piano particolareggiato con contestuale variante di PRG qualora l'edificabilità complessiva e il carico urbanistico di progetto eccedano quelli esistenti.

28.02 Gli usi ammessi in questi ambiti non sono preventivamente riconducibili a casistiche predefinite basate sulle tradizionali categorie d'uso, ma devono invece discendere sia da accurate valutazioni intorno alla peculiare identità, vocazioni e potenzialità dei luoghi e degli immobili, che dalle specifiche forme di riqualificazione di cui verranno fatti oggetto mediante SUA.

Art. 29 - Tessuti del nucleo storico periferico (TSA3)

29.01 Il complesso di Torre Balfredo, indicato in colore seppia scuro nella tavola P4.2 Est, Assetto dei tessuti storici periferici in scala 1:2000, non ha rilevanti valori storico architettonici; è in grado di denotare, tuttavia, i caratteri fragili, ma non inconsistenti, del borgo foraneo minore, per lunghi secoli incastonato nel territorio agricolo esterno alla città.

Art. 30 - Tessuti di impianto storico periferici (TSA4)

30.01 Nelle tavole P4.2 Assetto dei tessuti storici periferici in scala 1: 2.000, gli ambiti dei Cantoni sono puntualmente indicati in colore rosso mattone. I Cantoni eporediesi costituiscono un fenomeno particolarmente interessante sotto il profilo della cultura del territorio, e delineano un modello di abitazione extraurbana da tutelare e valorizzare.

Art. 31- Edifici e complessi isolati della città storica antica

31.01 Appartengono a questa categoria gli edifici, singoli o aggregati, comprensivi degli spazi di pertinenza ad essi connessi, che evidenziano tre componenti fondamentali:

- una matrice storica di tipo pre-moderno;
- una collocazione all'esterno dei tessuti della città storica antica individuati dal presente PRG;
- un particolare valore in termini storici, morfologici ed architetto-

nici, in funzione della capacità di partecipare alla definizione dell'identità storica della città.

Art. 32 - Ville e giardini storici di pregio

32.01 All'interno dei territori collinari, sono individuati ambiti di particolare valenza storica, architettonica ed ambientale, costituiti da edifici con tipologie a villa o palazzetto - singoli o aggregati - assieme ad edifici secondari (palazzina, portineria, serra, ecc.) e ampi spazi aperti di pertinenza a parco o giardino. In linea generale, costituiscono caratteri peculiari e di struttura:

- il rapporto organico tra elementi costruiti ed il verde, che sovente assume particolari morfologie d'impianto, come zone a giardino formale o irregolare (roccaglie o boschetti), zone a rustico con orti, frutteti e serre;
- la diffusa presenza di arbusti ed alberature, che spesso assumono anche rilevanza paesaggistica e monumentale.

Art. 33 - Tessuto dei quartieri moderni olivettiani (TSM1)

33.01 Individuazione e caratteri peculiari

Comprende quelle parti della città moderna a carattere prevalentemente residenziale, i Quartieri, ove è riconoscibile un disegno d'impianto unitario, anche se realizzati in momenti diversi. Questi impianti esprimono i principi progettuali del Movimento Moderno, così come interpretati dalla cultura urbanistica e architettonica italiana. La Carta per la qualità individua i seguenti quartieri:

- Bellavista
- Borgo Olivetti
- Canton Vesco
- Canton Vigna
- Castellamonte
- La Sacca
- Residenziale Ovest

I caratteri peculiari e di struttura del tessuto riguardano generalmente:

- la regolare disposizione degli edifici, orientati in linea generale secondo i principi della migliore esposizione eliotermica;
- la presenza di tipi edilizi seriali, sovente appartenenti a progetti unitari e d'autore;
- la gerarchizzazione del sistema dei tracciati stradali;
- un esplicito rapporto tra edifici e spazi aperti;

- una riconoscibile localizzazione di edifici ed attrezzature per servizi all'interno del quartiere.

Art. 34 - Complessi residenziali a carattere estensivo (TSM2)

34.01 Individuazione e caratteri peculiari

A questa categoria di tessuto è ricondotto l'insediamento del Crist, dove l'intervento della Società Olivetti, pur definendo un disegno d'impianto unitario, non ha assunto il carattere fisico funzionale del quartiere quanto piuttosto quello di aggregato edilizio. L'elemento unificante e riconoscibile è costituito dalle lottizzazioni legate all'esperienza dell'Ufficio Consulenza Case per i Dipendenti (Uccd), che ha condotto la politica abitativa dell'edilizia agevolata dell'Olivetti, incentrata sul sostegno (progettuale e finanziario) ai dipendenti interessati alla costruzione di abitazioni. Il disegno urbanistico è estremamente semplice, con un impianto stradale di lottizzazione lungo cui si dispongono case unifamiliari e ville, ma anche bifamiliari multipiano e schiere. I caratteri peculiari e strutturanti del tessuto riguardano generalmente:

- un impianto urbano conformato alle peculiarità fisiche dei luoghi e alle variazioni altimetriche, con strade prevalentemente non gerarchizzate;
- una suddivisione fondiaria caratterizzata dalla parcellizzazione degli isolati;
- una tipologia di edifici generalmente a uno o due piani, mono o bifamiliari, con disposizione a pianta libera su lotto.

Art. 35 - Tessuti olivettiani polifunzionali (TSM3)

35.01 Individuazione

Brani della città moderna che costituiscono i luoghi della produzione e del lavoro legati alla vicenda della Società Olivetti, comprendendo edifici originariamente ad uso produttivo ma anche ad attrezzature pubbliche e spazi aperti, in cui è evidente l'appartenenza al medesimo e riconoscibile disegno d'impianto. Appartengono a questa categoria di tessuto:

- *Sistema di via Jervis - Officine ICO (est)*. Questo tessuto comprende gli insediamenti produttivi cresciuti lungo via Jervis, in aggiunta allo stabilimento industriale della CGS, datato 1895. Ad esso appartengono gli edifici ICO con relativi ampliamenti, ma anche gli impianti tecnologici e le attrezzature, come la mensa per i dipendenti ai piedi della collina di Montenavale. Costituisce parte integrante del sistema anche la chiesa e l'ex convento di San Bernardino, complesso tardogotico restaurato a più riprese dal dopoguerra ad oggi dalla Società Olivetti. I caratteri peculiari e strutturanti del tessuto riguardano:

- la presenza, in accostamento o in fusione progressiva, di una molteplicità di episodi urbani ed edilizi, anche slegati sul piano formale e funzionale, ma tuttavia uniti da un unico programma urbano della città olivettiana;
- la natura essenzialmente produttiva e a servizi degli edifici e degli spazi aperti;
- in alcuni casi, una particolare impostazione planimetrica e degli affacci attenta agli spazi aperti e naturali circostanti.
- *Sistema di via Jervis - Palazzo Uffici (ovest)*. È costituito dagli insediamenti localizzati nella parte terminale di via Jervis in direzione Banchette. Il fulcro del complesso è rappresentato dal Palazzo Uffici 1 e comprende sia il Centro di calcolo TAI che gli spazi aperti circostanti. I caratteri peculiari e strutturanti del tessuto evidenziano:
 - la presenza di un impianto unitario, seppure frutto di realizzazioni successive;
 - la natura essenzialmente produttiva e a servizi degli edifici e degli spazi aperti;
 - un disegno del paesaggio degli spazi aperti accurato e fortemente integrato con l'impianto degli edifici.

Art. 36 - Edifici, complessi e spazi aperti della città storica moderna

36.01 Insieme di edifici e di complessi che costituiscono il nucleo principale del programma sociale e industriale che fu promosso da Adriano Olivetti a partire dagli anni '30. Questa categoria si estende dagli edifici che rappresentano veri e propri monumenti dell'architettura moderna fino ai manufatti con valore di testimonianza di una particolare fase della costruzione della città moderna ad Ivrea. Gli edifici, individuati ed elencati nella Carta della qualità, a seconda del livello di pregio riconosciuto, sono organizzati nelle seguenti sottocategorie:

- Edifici di rilevanza architettonica e monumentale;
- Edifici d'autore con valore formale e storico-documentale;
- Edifici di valore testimoniale;
- Edifici produttivi che presentano particolari soluzioni di pregio formale.

Art.37 - Siti e resti archeologici

37.01 Reperti archeologici della Città antica

I nuclei più consistenti, indicati con tratto rosso nella tavola P4.1 Assetto della Città storica (1: 1.000) del PRG, oggi visibili, sono situati nello spazio sottostante l'edificio dell'hotel "La Serra", nello spazio

sottostante l'edificio dell'Istituto San Paolo in piazza Balla, al margine orientale della colonia romana, e negli scantinati di edifici che fiancheggiano la via Arduino, sul sedime del teatro romano. Questo patrimonio, e gli ulteriori elementi che potranno essere riportati alla luce, fanno parte di un complesso di manufatti di straordinario valore culturale.

37.04 Aree a rischio archeologico

I progetti relativi ad interventi edilizi od alla posa di servizi, che comportino opere di scavo di qualsiasi entità e ricadano nelle "Aree a rischio archeologico" perimetrate dal PRG nella tavola P7 in scala 1: 10.000, devono essere sottoposti a preventivo parere della Soprintendenza per i Beni Archeologici del Piemonte. L'istanza di ottenimento di tale parere è parte integrante dei documenti necessari per il rilascio dei titoli abilitativi.

Strategia

Il PRG di Ivrea si basa sulla definizione di 3 principali strategie articolate per sistemi:

1. *Il Sistema insediativo.* Su tale sistema il PRG applica una strategia insediativa che si basa sulla riqualificazione generale della città facendo divenire la città esistente, terminata la fase espansiva della città, protagonista del Piano. Il dimensionamento del Piano "fisiologico, molto attento a non stimolare la rendita ma anche a offrire al mercato le occasioni indispensabili" è lo specchio emblematico della strategia di riqualificazione messa in campo dal Piano di Ivrea: i 3/4 delle nuove previsioni di Piano riguardano tessuti urbani esistenti, sfruttando gli interstizi ineditati diffusi, aree già investite dalla vecchia disciplina urbanistica non utilizzate o aree dismesse, come la ex Montefibre. Un'area strategica la cui riconversione mira a costituire quello che è stato programmaticamente definito il "futuro quarto quartiere olivettiano", attraverso la realizzazione di un nuovo tessuto multifunzionale di connessione fra centro e periferia. Nel PRG di Ivrea, la strategia di riqualificazione della città esistente è emblematica, per il riconoscimento dei valori propri della città storica estesi fino a comprendere i quartieri olivettiani (Città storica moderna), considerati monumenti della contemporaneità;

2. *Il Sistema ambientale.* Ivrea possiede la ricchezza di un Sistema ambientale che si insinua all'interno della città, conferendole un aspetto particolare: la corona degli ambiti collinari, l'ambito del fiume Dora e un importante sistema di verde urbano frammisto ai tessuti. Per questi numerosi spazi verdi interclusi nei tessuti edificati il Piano individua strategie di riqualificazione, mantenimento e di potenziamento arboreo. La già notevole dotazione del verde urbano, viene ulteriormente incrementata grazie alla strategia che prevede per ogni trasformazione, anche all'interno dei tessuti esistenti, la certezza del miglioramento delle condizioni ecologico-ambientali esistenti. La strategia della rigenerazione ambientale si applica agli

interventi sia pubblici che privati, attraverso l'uso di grandezze e parametri urbanistico-ambientali da applicare ad ogni trasformazione, e porterà a una dotazione di verde pubblico e privato che garantirà una superficie permeabile superiore al 50% di quella urbana totale, applicando in concreto lo slogan "tante case, tanto verde";

3. *Il Sistema dei servizi.* La dotazione di servizi pubblici di Ivrea è notevolmente elevata (40 mq/ab) e questo grazie alla straordinaria abbondanza di verde presente nei quartieri olivettiani. Il meccanismo di costruzione del Piano ha spinto a utilizzare le aree interstiziali inedificate e diffuse nel tessuto esistente, con lo scopo di trasformarle sia in nuove edificazioni private che in aree per verde e servizi. Il Sistema insediativo e il Sistema dei servizi vengono interessati da una strategia trasversale che riguarda il tema dell'accessibilità. La risoluzione della problematica infrastrutturale attraverso l'integrazione con la mobilità provinciale e regionale intermodale, infatti, viene individuata come "condizione necessaria per lo sviluppo della città e del territorio eporediese", soprattutto a fronte della vicinanza dall'area metropolitana di Torino. L'organizzazione dell'assetto infrastrutturale è basata su quattro "porte", quattro parti di città che vengono completamente ridisegnate sia nell'assetto infrastrutturale che in quello della morfologia urbana. Tali trasformazioni contribuiscono alla definizione di un nuovo disegno urbanistico che prevede una funzione di ricucitura e riqualificazione urbana, non ostentata, ma comunque evidente nella sua struttura essenziale.

Esiti

Il PRG di Ivrea presenta un approccio fortemente innovativo nel metodo e nei contenuti, definendo in alternativa al disegno di carattere regolativo basato sostanzialmente sull'azzonamento funzionale, un'ossatura sulla quale mettere in relazione le componenti costitutive, urbane e territoriali del progetto che diviene il carattere strutturale del nuovo Piano. Il cambiamento di rotta che il Piano di Ivrea delinea è basato sull'abbandono di ogni idea d'espansione per adottare la scelta strategica della riqualificazione urbana dei tessuti della città esistente. A confermare l'abbandono della disciplina espansionistico-razionalista vi è l'approccio urbanistico del Piano alla città esistente nella quale si supera la zonizzazione funzionale e l'analisi dei tipi edilizi ponendo in primo piano la tipologia urbanistica e la struttura dello spazio urbano, garantendo una gestione integrata di tutta la città con ampi margini di flessibilità assicurati da regole semplici e precise. Ma ancora più significativo per il tema della riqualificazione urbana è sicuramente il nuovo approccio ai valori storici: la pianificazione volta alla tutela e alla salvaguardia dei beni storico-artistico-culturali non si limita al centro storico, ma viene estesa ai tessuti dell'intera città formatasi con i piani ottocenteschi di espansione e anche a quelli della città moderna del Novecento, che a Ivrea è rappresentata dalla città olivettiana. La metodologia di attenzione e valorizzazione già adottata per la Città storica antica,

viene quindi applicata anche a tutta la Città storica moderna con l'esplicito obiettivo di non manometterla e di stimolare un processo vitale di adeguamento nel rispetto dei valori morfologici e funzionali.

Bibliografia di riferimento

Campos Venuti, G. (2004), "Presentazione del PRG2000. Un Piano regolatore riformista per Ivrea", in Comune di Ivrea, *Relazione*.

Comune di Ivrea (2004), *Relazione del PRG2000*, 2004.

Comune di Ivrea, *Norme tecniche di attuazione del PRG2000*.

Galuzzi, P. (2005) (a cura di), "Governare la transizione. Il nuovo piano di Ivrea", *Urbanistica* n. 127.

Scheda 8 Il Nuovo Piano Regolare Generale di Roma, 2008

Ente di riferimento

Comune di Roma

Strumento

Piano Regolatore Generale

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n.18/2008

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Regolatore Generale disciplina l'intero territorio comunale

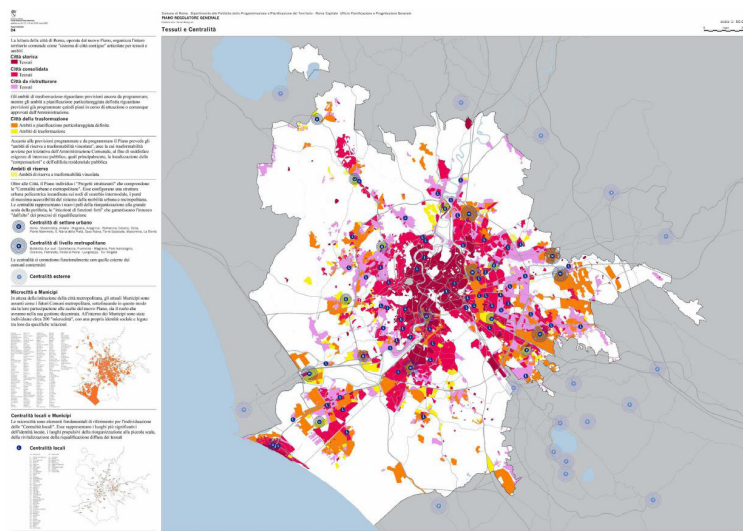


Figura 1. Il Prg di Roma, 2008. Elaborato descrittivo D4 "Tessuti e centralità"

La città storica

NTA- Capo 2° artt. 24-43

1. Per Città storica si intende l'insieme integrato costituito dall'area storica centrale interna alle mura, dalle parti urbane dell'espansione otto-novecentesca consolidata, interne ed esterne alle mura, e dai singoli siti e manufatti localizzati nell'intero ter-

ritorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate.

2. All'interno della Città storica, gli interventi edilizi e urbanistici, nonché le iniziative di promozione sociale ed economica, sono finalizzati alla conservazione e valorizzazione delle qualità esistenti, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna delle componenti insediative, e sono volti al perseguimento dei seguenti obiettivi:
 - a) la conservazione dei tessuti edilizi esistenti e degli specifici e stratificati caratteri storico-morfologici, anche attraverso l'eliminazione delle superfetazioni;
 - b) la preservazione della destinazione residenziale prevalente, nonché del tessuto commerciale e artigianale che riveste un valore storico-artistico e di identità sociale e culturale;
 - c) l'integrazione delle attrezzature e dei servizi mancanti per il consolidamento della funzione residenziale e lo svolgimento delle altre funzioni compatibili;
 - d) il trasferimento delle sedi direzionali, al fine di ridurre il carico urbanistico dei Tessuti più centrali e favorire la distribuzione policentrica di tali funzioni;
 - e) il restauro dei complessi e degli edifici speciali con la conferma, la riscoperta e la valorizzazione del loro ruolo storico-morfologico, funzionale e simbolico nella struttura urbana;
 - f) la tutela e valorizzazione dei beni di archeologia antica e medievale, siano essi parti strutturali, tecnologiche o decorative inglobate in costruzioni di epoca successiva ovvero organismi edilizi autonomi (torri, oratori, fortificazioni, ecc.);
 - g) la manutenzione e il recupero degli spazi aperti esterni (strade, piazze, parchi e giardini) e interni (corti e giardini), come componenti strutturanti dei diversi impianti insediativi;
 - h) la riqualificazione degli edifici e delle aree degradate, anche attraverso interventi di demolizione con o senza ricostruzione, e ridisegno degli spazi aperti.
3. La Città storica si articola nelle seguenti componenti:
 - a) Tessuti;
 - b) Edifici e complessi speciali;
 - c) Spazi aperti;
 - d) Ambiti di valorizzazione.

Tali componenti sono individuate nell'elaborato "Sistemi e Regole", rapp. 1:10.000, e, relativamente alla parte centrale della Città, nell'elaborato "Sistemi e Regole", rapp. 1:5.000. Concorrono all'articolazione della Città storica, gli Ambiti di programmazione strategica di cui all'art. 64, che associano più componenti anche esterne alla Città storica.

4. Gli obiettivi di cui al precedente comma 2 sono perseguiti:
- a) tramite interventi prevalentemente diretti nei Tessuti, negli Edifici e complessi speciali, negli Spazi aperti, da attuarsi nel rispetto della specifica disciplina di cui agli articoli da 25 a 42, e secondo quanto previsto nell'elaborato G2. "Guida per la qualità degli interventi";
 - b) tramite interventi prevalentemente indiretti negli Ambiti di valorizzazione, da attuarsi nel rispetto della specifica disciplina dell'art. 43 e secondo quanto previsto in Appendice 1 alle presenti NTA, recante "Schede degli Ambiti di valorizzazione";
 - c) tramite interventi diretti e indiretti, tra loro coordinati, negli Ambiti di programmazione strategica, da attuarsi nel rispetto della specifica disciplina dell'art. 64 e secondo quanto previsto negli elaborati indicativi da I4 a I8.

Le Componenti

I Tessuti della Città storica

Si intendono per Tessuti della Città storica gli isolati o parti di isolato ad essa appartenenti costituiti dall'aggregazione di edifici, con relativi spazi aperti di pertinenza e l'esclusione delle sedi viarie, riconducibili a regole sostanzialmente omogenee d'impianto, suddivisione del suolo, disposizione e rapporto con i tracciati, nonché di prevalente caratterizzazione tipologica, formale, costruttiva e funzionale. Rientrano in tali tessuti gli edifici seriali e gli edifici a tipologia edilizia speciale esprimenti le stesse regole del tessuto di appartenenza. I tessuti della città storica si articolano in:

1. *Tessuti di origine medievale (T1)*. Sono i tessuti e complessi di edifici di origine medievale, trasformati nel tempo a seguito di rifusioni e sostituzioni con nuove configurazioni tipo-morfologiche, nonché di ristrutturazioni urbanistiche di epoca rinascimentale, barocca o moderna pre-unitaria.
2. *Tessuti di espansione rinascimentale e moderna preunitaria (T2)*. Sono i tessuti e complessi di edifici in tutto o in parte pianificati, originariamente costituiti da aggregazioni di case a schiera unifamiliari, che hanno interessato l'espansione di Roma a partire dalla fine del XV secolo.
3. *Tessuti di ristrutturazione urbanistica otto-novecentesca (T3)*. Sono i tessuti e complessi di edifici caratterizzati da un disegno urbano unitario strutturatosi, nella fase post-unitaria e nel ventennio tra le due guerre, all'interno delle Mura Aureliane, attraverso sventramenti e demolizioni finalizzati all'apertura di nuove strade e piazze e alla riconfigurazione di spazi pubblici di relazione.
4. *Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato (T4)*. Sono i tessuti intensivi di espansione post-unitaria ad isolati regolari prevalentemente residenziali, interni ed esterni alle Mura Aureliane, realizzati in genere sulla base di impianti

urbani pianificati nei Piani regolatori del 1883 e 1909.

5. *Tessuti di espansione otto-novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme (T5)*. Sono i tessuti di edifici isolati nel lotto formatisi, dentro e fuori la cinta muraria, su aree non urbanizzate, sulla base di impianti urbani pianificati in genere nei Piani regolatori del 1883 e 1909, ma anche esternamente ad essi per aggregazione di singoli lotti o per progetti unitari, alcuni dei quali ispirati alla "città giardino".
6. *Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue (T6)*. Sono i tessuti caratterizzati da una edificazione intensiva compatta con fronti prevalentemente continue ed allineate su strada, pianificati e realizzati con il Piano regolatore del 1931 o costruiti dopo il 1960 con piano particolareggiato approvato.
7. *Tessuti di espansione novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme (T7)*. Sono i tessuti di edifici isolati nel lotto con tipologia a palazzina formatisi a ridosso e all'esterno della cinta muraria, disegnati sulla base di impianti urbani previsti sia dal Piano regolatore del 1909 e dalle successive varianti tipologiche di sostituzione e di intensificazione della densità fondiaria, sia dal Piano regolatore del 1931 e dalle successive varianti.
8. *Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario (T8)*. Sono i complessi di edilizia pubblica disegnati, sulla base di impianti urbani previsti dai Piani regolatori del 1931 e del 1962 e successive varianti, secondo i principi progettuali del Movimento Moderno così come interpretati dalla cultura urbanistica e architettonica italiana.
9. Sono *Edifici isolati (T9)* gli edifici seriali o speciali che non rivestono un particolare interesse storico, architettonico o monumentale, collocati in posizione singolare e autonoma rispetto ai tessuti contigui, nei confronti dei quali presentano un carattere di diversità tipo-morfologica e una frequente mancanza di integrazione dimensionale e funzionale, e generalmente caratterizzati dalla presenza di aree di pertinenza verdi o pavimentate, riconoscibili e definite.
10. Sono *Nuclei storici isolati (T10)* gli insediamenti sorti in posizione emergente dell'Agro romano sulle principali vie di comunicazione stradali e fluviali, tutti contraddistinti dalla presenza di un castello o di una emergenza fortificata con cinta muraria entro la quale si raccolgono case rurali e pochi edifici speciali (il palazzo-castello, la villa-fattoria, la chiesa) che delimitano spazi aperti architettonicamente definiti.

Gli Edifici e i complessi speciali

Si intendono per Edifici e complessi speciali della Città storica i complessi archeologico-monumentali e gli edifici speciali singoli e

aggregati, comprensivi degli spazi aperti di pertinenza e di quelli pubblici (piazze, strade, giardini) ad essi connessi in un rapporto di inscindibile unità, che assumono o possono assumere nella struttura urbana una notevole rilevanza urbanistica, morfologica, simbolica e funzionale.

Gli Spazi Aperti

Spazi aperti della Città storica sono tutte le componenti che costituiscono il sistema dei “vuoti” e che, unitamente con le parti costruite, in ragione della riconoscibilità, della compiutezza storico-morfologico-architettonica e della connotazione dei caratteri orografici ed ecologico-ambientali, partecipano alla definizione dell'identità urbana.

Gli Ambiti di valorizzazione

Gli Ambiti di valorizzazione della Città storica riguardano luoghi della Città storica che nel tempo non hanno raggiunto o hanno smarrito i caratteri di identità, o sono caratterizzati dalla presenza di edifici e manufatti non più utilizzati e riconvertibili a nuovi usi o che presentano fenomeni evidenti di degrado fisico e funzionale. Essi costituiscono quindi rilevanti occasioni di riqualificazione a scala locale e urbana, sia attraverso un innalzamento della qualità morfologica, sia attraverso l'inserimento di funzioni strategiche. Per i contesti in cui sono collocati e per il loro valore posizionale, gli Ambiti di valorizzazione assumono un ruolo centrale di promozione dello sviluppo delle linee del PRG nella Città storica, attraverso azioni strategiche rivolte, a seconda dei casi:

- alla valorizzazione di edifici e spazi aperti di interesse storico, architettonico e ambientale;
- alla rifunzionalizzazione di ambiti urbani secondo mix funzionali complessi che consentano la conservazione dell'uso residenziale prevalente o che prevedano l'introduzione di nuove quote di residenza;
- alla rifunzionalizzazione di ambiti urbani per nuove centralità;
- alla ristrutturazione e demolizione, con o senza ricostruzione, di edifici incongrui con le preesistenze;
- al recupero/realizzazione ex novo di grandi spazi attrezzati a verde per il tempo libero e lo sport con uso pubblico convenzionato;
- al recupero/realizzazione ex novo di parcheggi con uso pubblico convenzionato;
- alla riconfigurazione degli spazi aperti e alla creazione di
- aree permeabili e piantumate con possibilità di uso pubblico convenzionato;
- al recupero/realizzazione ex novo di spazi a servizio di percorsi ciclopedonali.

Strategia

La strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio

urbano e metropolitano messa in campo dal PRG prefigura un “nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti”. Un nuovo assetto che si estende oltre i confini comunali a comprendere un più ampio orizzonte metropolitano, con l’obiettivo primario di garantire, attraverso la costruzione della città pubblica, a tutte le comunità locali insediate, oltre ai diritti fondamentali anche, più in generale, il “diritto alla città”. L’attuazione e la gestione di tale strategia, in coerenza con la fase di metropolizzazione della città contemporanea, sono prioritariamente rivolte verso interventi di rigenerazione della città esistente, messi in campo nell’ambito di un doppio livello di progettazione della città – urbano/metropolitano e locale – e di verifica della sostenibilità urbanistico-ambientale. Tale strategia si basa sull’individuazione di 18 nuove centralità urbane e metropolitane che diverranno dei poli di riorganizzazione e riqualificazione a grande scala delle periferie, attraversate e interrelate dal disegno del sistema ambientale (rete ecologica) e rese accessibili grazie alla cosiddetta “cura del ferro”. Una strategia fondata su politiche ambientali che medino il rapporto città/campagna e urbanistica/ambiente, definendo il limite delle trasformazioni; su politiche infrastrutturali che perseguano la realizzazione di una rete diffusa di trasporti collettivi su ferro, condizione obbligatoria per ogni futura trasformazione; su politiche di assetto decentrato e policentrico che prefigurino il modello della trasformazione, prevedendo nei punti di massima accessibilità la creazione di luoghi emblematici. Con specifico riferimento al Sistema insediativo e alla città storica ai fini della generale strategia di riqualificazione e di trasformazione, il PRG di Roma configura un “doppio livello di riorganizzazione morfologico-funzionale, socio-economico e gestionale, che esplicita l’esigenza di un approccio interscalare e integrato, che operi attraverso una connessione logica e metodologica, al di là delle politiche di intervento settoriali”:

- Una riorganizzazione alla grande scala, di competenza comunale, finalizzata alla realizzazione della strategia complessiva di integrazione riequilibrio urbano e metropolitano. Questa trova fondamento nelle tre componenti strutturali, le quali costituiscono l’ossatura della strategia generale del Piano e del disegno della città, rappresentando rispettivamente i limiti, le condizioni e il modello della trasformazione urbana e territoriale: il sistema storico-ambientale, il sistema delle infrastrutture per la mobilità (con particolare riferimento a quelle su ferro), il sistema delle centralità di livello urbano e metropolitano;
- Una riorganizzazione alla scala municipale, finalizzata alla riqualificazione diffusa dei sistemi locali, incentrata su un’articolazione territoriale del Sistema insediativo in città e tessuti, in sostituzione della zonizzazione monofunzionale delle zone omogenee – del tutto incompatibile con il principio di integrazione funzionale che è alla base del Piano – e che si sostanzia attraverso un sistema di procedure e regole flessibili.

Le strategie relative alla città storica sono legate principalmente alla definizione di procedure e regole per la riqualificazione diffusa dei

suoi tessuti. Tali procedure e regole, attraverso l'articolazione morfo-tipologica dei tessuti, definiscono gli interventi ammessi volti al mantenimento/trasformazione, finalizzati a incentivare la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico che si estende all'intero territorio comunale e a ogni periodo storico fino al Moderno e al Contemporaneo. La storia diventa la componente fondamentale per il progetto della città di Roma.

Esiti

L'innovazione del PRG di Roma, piano innovatore nell'approccio considerato come un laboratorio per la riforma urbanistica, è nel considerare che la memoria densa e stratificata, viva e attiva rappresentata dal Centro Storico non possa più essere circoscritta entro il perimetro fisico del confine della città di antico impianto delle Mura Aureliane, sebbene esso svolga un ruolo simbolico forte di identificazione dello spazio privilegiato nel quale si concentrano i valori più rilevanti da salvaguardare. Pertanto è acquisita l'idea che occorra valicare questo confine ed estendere un'attenzione e un riconoscimento di qualità storica ad una città e ad un territorio più ampio. Il passaggio dal Centro Storico alla Città Storica non solo contribuisce ad allontanare l'approccio classico della zonizzazione funzionale, ma fa irrompere la memoria storica nell'intero corpo della città, permettendo di sfruttare al massimo una delle risorse più peculiari di Roma, che è appunto la diffusione dei valori della storia, e ampliando al tempo stesso la dimensione del termine "storia" inglobando in essa anche tutti i valori dell'architettura moderna e contemporanea e quei luoghi che hanno un riconosciuto valore simbolico per la città.

Bibliografia di riferimento

Comune di Roma (2003), *Piano regolatore generale, Relazione*.

Comune di Roma (2008), *Piano regolatore generale, Norme tecniche di attuazione*.

Marcelloni, M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari.

Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

Ricci, L. (2001) (a cura di), *Il nuovo piano di Roma*, *Urbanistica* n. 116.

Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci.

Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

Scheda 9

Il Piano Strutturale Comunale di Bologna, 2008

Ente di riferimento

Comune di Bologna

Strumento

Piano Strutturale Comunale

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 133/2008

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Strutturale Comunale disciplina l'intero territorio comunale

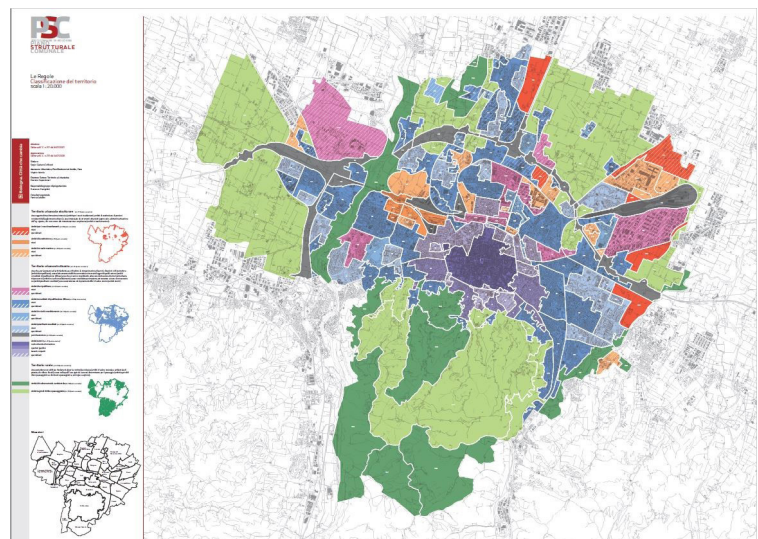


Figura 1. Il PSC di Bologna, 2008. Le regole-Classificazione del territorio.

La città storica

Il PSC ha individuato come "città storica" il territorio costituito dall'insieme dei tessuti urbani di più antica formazione: il nucleo di impianto medievale e la città nuova cresciuta a partire dalla fine dell'800, dentro e fuori le mura trecentesche, di qua e di là dalla ferrovia. Tessuti urbani differenti ai quali corrispondono differenti

Ambiti, tutti interessati da politiche urbanistiche tese a tutelarne e valorizzarne i caratteri peculiari.

NTA Titolo 3°, art. 21

Il *Territorio urbano strutturato* comprende le parti che, per la presenza di alcune aree o attività dismesse, richiedono una riorganizzazione spaziale (Ambiti da riqualificare); quelle relativamente stabili che ammettono interventi leggeri di qualificazione (Ambiti consolidati di qualificazione diffusa); quelle che si vanno consolidando attraverso il completamento dell'attuazione di strumenti urbanistici preventivi (Ambiti in via di consolidamento); quelle consolidate per impianto, attrezzature e stato di conservazione (Ambiti pianificati consolidati); quelle caratterizzate da impianti ed edifici di valore storico (Ambiti storici).

Le Componenti

Gli ambiti della città storica

Art.27 - Ambiti storici

1. *Caratteri.* Il PSC individua come Ambiti storici (da intendersi nel loro insieme come "centro storico", di cui all'art. A-7 della Lr 20/2000), l'insieme dei tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della struttura insediativa e la stratificazione dei processi di loro formazione, sia nella rete stradale e negli spazi inedificati, sia nel patrimonio edilizio e in altri manufatti. In relazione ai diversi principi insediativi propri dei differenti tessuti urbani storici, il PSC distingue e perimetra i seguenti Ambiti:

- Ambito del nucleo di antica formazione;
- Ambiti dei quartieri giardino;
- Ambiti dei tessuti compatti;
- Ambiti storici specializzati.

2. *Disciplina generale.* Per ogni ambito il PSC, nei paragrafi che seguono, individua obiettivi e formula indirizzi e direttive per le trasformazioni previste. Il Psc può stabilire la possibilità di attivare, entro il proprio periodo di validità, per motivi di interesse pubblico puntualmente determinati, specifici interventi in deroga ai principi stabiliti dall'art. A-7 comma 3 della Lr 20/2000. Il Psc regola i tipi di intervento sugli edifici e gli usi, nel rispetto degli indirizzi e delle direttive di seguito stabilite per ogni Ambito.

3. Ambito del nucleo di antica formazione

a) Obiettivi

Mantenimento del ruolo di centralità funzionale e simbolica per il territorio urbano e metropolitano, adeguando l'Ambito al mutare delle condizioni sociali e geografiche di riferimento e favorendo il miglioramento dell'abitabilità. Ciò comporta, in particolare:

- indirizzare i mutamenti d'uso degli immobili verso la residenza, i servizi e le attività compatibili;
- mantenere e qualificare l'offerta culturale e ricreativa;
- riqualificare gli spazi pubblici aperti e porticati;
- garantire la permanenza e salvaguardare la riconoscibilità di tessuti e manufatti di valore storico e testimoniale.

b) Dotazioni

Negli interventi di recupero dei cosiddetti "contenitori" storici, complessi edilizi di dimensioni significative, devono essere valutate, caso per caso, possibilità e opportunità di integrare con gli spazi per attività collettive una quota di spazi a uso abitativo.

c) Prestazioni

Il Rue deve indirizzare i mutamenti d'uso degli immobili orientandoli alla tutela e al consolidamento della residenza, anche attraverso un'adeguata e diffusa dotazione di servizi pubblici e privati di base, del commercio di prossimità, di spazi per la sosta dei veicoli. Dovrà essere normato con particolare attenzione l'uso degli spazi prospicienti i portici, allo scopo di garantire il passaggio pubblico. Per i contenitori non utilizzati o per i quali si dovessero rilevare esigenze di cambiamento della destinazione d'uso, oltre a residenza e usi pubblici connessi, si dovranno favorire attività culturali e ricreative, con attenzione alle relazioni di contesto (accessibilità e tolleranza delle implicazioni in termini di frequentazione e rumore). La riqualificazione dello spazio pubblico, per una frequentazione ampia, tranquilla, disponibile alla compresenza dei numerosi e diversi abitanti metropolitani, con differenti tempi e modi di fruizione, oltre alla regolazione degli usi negli edifici di bordo, richiede attenzione e cura delle forme della loro occupazione, quindi delle sistemazioni a terra, della vegetazione e degli arredi. Il Rue definirà le regole di base per gli interventi di sistemazione, mentre il Poc attiverà specifici progetti riferiti a piazze, strade, spazi pubblici.

d) Modalità di intervento

Gli interventi edilizi sugli immobili saranno normati dal Rue, anche in considerazione del tipo di tutela cui ogni immobile dovrà essere soggetto, e potranno essere di carattere esclusivamente conservativo, con la conferma dell'attuale rapporto tra volumi e spazi aperti. In generale, gli interventi si attueranno in maniera diretta, con i titoli edilizi richiesti per ogni tipo di intervento. Interventi di carattere trasformativo potranno essere ammessi solo per interventi di interesse pubblico con specifici provvedimenti derogatori dei Poc.

4. *Ambiti dei quartieri giardino*

a) Obiettivi

Mantenimento e miglioramento delle attuali condizioni di qualità abitativa e ambientale, attraverso la conferma delle funzioni abitative e la salvaguardia del tessuto storico secondo il suo principio

insediativo.

b) Prestazioni

La disciplina delle destinazioni d'uso dovrà prevedere la conferma e, ove necessario, l'estensione dell'uso abitativo, contenendo processi estesi di terziarizzazione e garantendo la presenza di servizi pubblici di base e del commercio di prossimità. Gli interventi di carattere trasformativo dovranno avere un alto livello di qualità formale, con uso di linguaggi architettonici contemporanei adeguati al contesto, e operare per riqualificare gli ambienti di minor pregio, senza erodere lo spazio dei giardini e sostituendo gli edifici incongrui oggi eventualmente esistenti. La qualificazione dello spazio pubblico dovrà essere perseguita confermando il disegno del piano ottocentesco, utilizzando congrue modalità di organizzazione dello spazio che riguardino tutte le sue componenti.

c) Modalità di intervento

Gli interventi edilizi sugli immobili, sempre diretti e prioritariamente volti alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, saranno normati dal Rue, anche prevedendo possibilità di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti (esclusivamente se privi di valore storico, architettonico e ambientale, e a parità di volumi fuori terra esistenti). In tal caso, andranno regolate le posizioni nel lotto dei nuovi edifici, i loro affacci e le loro altezze in modo che i nuovi interventi non contraddicano il principio dell'insediamento storico, e in particolare il rapporto nel lotto tra edificio e spazio aperto, il rapporto tra lotto e strada, la bassa densità.

5. *Ambiti dei tessuti compatti*

a) Obiettivi

Mantenimento e miglioramento delle attuali condizioni di qualità abitativa e ambientale, attraverso la conferma delle funzioni abitative e la loro integrazione con funzioni economiche compatibili, salvaguardando il principio insediativo storico.

b) Prestazioni

La disciplina delle destinazioni d'uso dovrà prevedere la conferma dell'uso abitativo, garantendo la presenza di servizi pubblici di base e di esercizi commerciali di prossimità, e stabilire criteri di compatibilità per l'insediamento di attività economiche di carattere direzionale e terziario. Gli interventi di carattere trasformativo dovranno avere un alto livello di qualità formale, con uso di linguaggi architettonici contemporanei adeguati al contesto, e operare per riqualificare gli ambienti di minor pregio, anche mediante la sostituzione di edifici incongrui oggi esistenti. La qualificazione dello spazio pubblico dovrà essere perseguita confermando il disegno del piano ottocentesco, utilizzando congrue modalità di organizzazione dello spazio che riguardino tutte le sue componenti.

c) Modalità di intervento

Gli interventi edilizi sugli immobili, sempre diretti e prioritariamente volti alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, saranno normati dal Rue. Eventuali demolizioni e ricostruzioni di edifici esistenti (a parità di volume fuori terra) non dovranno contraddire il principio dell'insediamento storico, in particolare il rapporto tra edificio e strada (cortina edilizia su strada).

6. Ambiti storici specializzati

a) Obiettivi

Obiettivo generale per questi Ambiti costituiti da aree, complessi edilizi e impianti concepiti per usi di interesse generale e collettivo a partire dalla metà del secolo XIX, è la conservazione delle diverse forme di preesistenza storica (tracciati, edifici e spazi aperti) mantenendone efficiente l'utilizzo attuale e, in caso di avvenuta dismissione delle attività, realizzando recuperi che prevedano un adeguato mix funzionale, incentrato sull'offerta di dotazioni e servizi.

b) Schede d'ambito

Ruolo, dotazioni e prestazioni assegnate a ogni Ambito specializzato sono specificati nelle seguenti schede.

Strategia

Le strategie urbanistiche generali che caratterizzano le scelte del Piano Strutturale di Bologna si traducono in precisi indirizzi urbanistici così riassumibili: Protezione e recupero di ambiente e paesaggio; Priorità di ristrutturazione e riqualificazione urbana; Centralità del trasporto pubblico e integrazione delle forme di mobilità; Housing sociale mirato e articolato; Dotazione di spazi pubblici e rafforzamento dei centri di vicinato; Qualità morfologica; Integrazione delle funzioni e degli usi. Come stabilito dalla normativa di riferimento (Lr 20/2000), il PSC di Bologna, individua le principali scelte strutturali e provvede a definire gli ambiti di riferimento da governare con il Rue e i Poc. Il PSC affida a "un diffuso e articolato programma di riqualificazione urbana, il consolidamento e l'ampliamento dei luoghi d'eccellenza, per estenderne l'attrattività all'intero territorio comunale". Tale "programma urbano" è strutturato in specifiche strategie di riqualificazione - le Sette città - e in Situazioni a scala di quartiere, per ognuna delle quali vengono individuate azioni ed obiettivi specifici. Le Sette città sono state individuate per dare valore alle diverse vocazioni dei contesti urbani, per rendere visibile la pluralità dei caratteri di Bologna ("città di città") e per progettare la qualità in modo mirato e specifico a seconda del contesto di riferimento. In particolar modo il Piano Strutturale prevede un'articolazione delle strategie per sistemi così definita:

1. *Il Sistema insediativo.* L'Amministrazione promuoverà la ristrutturazione urbana nei prossimi anni attraverso la definizione delle Situazioni e degli Ambiti, in cui il Piano indica le modalità

e le caratteristiche degli interventi finalizzati alla riqualificazione e alla trasformazione. Per quanto riguarda nello specifico i tessuti storici, essi sono ricompresi all'interno del Territorio strutturato (corrispondente al Territorio urbanizzato della Lr 20/2000), negli Ambiti storici. Questi Ambiti sono oggetto precipuo del Rue, il quale ha come obiettivo il miglioramento della qualità diffusa, urbana e ambientale, sulla base degli indirizzi esplicitati dal PSC per ogni Situazione;

2. *Il Sistema ambientale.* Già dal 1997, il Comune di Bologna ha adottato una procedura di valutazione dei piani urbanistici attuativi (ValSia). Questo tipo di valutazione, utilizzata anche per il progetto del nuovo sistema di pianificazione, non solo ha consentito l'ingresso dei temi ambientali nelle strategie, ma anche l'affiancamento di questi a fasi di definizione operativa e progettuale delle scelte urbanistiche, contribuendo a definire la sostenibilità delle trasformazioni e costituendosi come riferimenti fondamentali per il monitoraggio degli effetti indotti dalle trasformazioni del territorio. Per ogni Ambito sono state valutate le "condizioni" e le "prestazioni" delle trasformazioni allo scopo di garantirne la qualità ambientale ed ecologica;
3. *Il Sistema dei servizi.* L'obiettivo di fornire alla città le dotazioni necessarie al suo funzionamento e alla qualità dell'abitare sostiene la progettazione di tre Sistemi: mobilità, città pubblica, ambiente. Nel PSC vengono esplicitate le strategie per tali sistemi, confrontate con gli indirizzi della pianificazione sovralocale, le quali creano le premesse affinché il Rue trovi un ancoraggio per le regole prestazionali e di progettazione delle aree di uso pubblico e interesse ambientale. La riconfigurazione del Sistema della mobilità, in particolare del trasporto pubblico, è uno dei principali agenti del processo di ristrutturazione, con la finalità di alleggerire l'area centrale dai flussi di traffico. Il Sistema della città pubblica ha come obiettivo il potenziamento delle attrezzature e dei servizi, pubblici e di uso pubblico, di rango comunale e sovracomunale. Il Sistema ambientale mira a recuperare tutti i materiali caratterizzati da diversi gradi di naturalità che permangono all'interno dell'urbanizzato, allo scopo di ricostruire le continuità fondamentali per gli equilibri ecologici.

Esiti

Il Piano Strutturale Comunale di Bologna è ritenuto uno degli esempi più avanzati di applicazione della riforma urbanistica proposta dall'INU, che ha avuto un ruolo decisivo nella definizione della Legge regionale n. 20/2000, considerata come il prodotto meglio riuscito delle sue indicazioni originarie e di cui ha seguito la sperimentazione. L'insieme dei tre strumenti comunali, Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo Comunale (POC), Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), introdotti dalla Legge regionale n. 20/2000, costituiva un sistema integrato di strategie, regole e progetti per il

governo del territorio. Il carattere strategico, non prescrittivo (se non per quanto riguarda il recepimento di vincoli di legge o sovraordinati) del PSC è completato dai contenuti del POC (che contiene prescrizioni ed indirizzi per la formazione dei Piani urbanistici attuativi e genererà diritti e doveri temporanei per gli attuatori delle trasformazioni nel territorio da strutturare) e dai contenuti prescrittivi del RUE (strumento di governo delle operazioni diffuse nel territorio strutturato e in quello rurale). Il PSC affida a un diffuso e articolato programma di riqualificazione urbana il consolidamento e l'ampliamento dei luoghi di eccellenza, per estenderne l'attrattività all'intero territorio comunale infatti la rottura dell'immagine tradizionale del "centro storico" racchiuso dalle mura (oggi viali di circonvallazione) assume una configurazione precisa, rende palese un approccio attento alle tante forme di valore della città esistenti: ampie porzioni dalla struttura compiuta e riconoscibile, singoli complessi e aggregati che testimoniano idee di città e di architettura, modi di vita e produzione, tecnologie e culture. Un approccio che rompe con il criterio cronologico e suggerisce adeguate modalità di intervento anche per insediamenti moderni e contemporanei cui si riconosca valore, includendo il paesaggio rurale e i suoi manufatti.

Bibliografia di riferimento

Comune di Bologna (2008), *Relazione del Piano Strutturale Comunale*.

Comune di Bologna (2008), *Quadro normativo del Piano Strutturale Comunale*.

Ginocchini, G., Manaresi, C. (2008) (a cura di), *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.

Scheda 10 Il Piano di Governo del Territorio di Bergamo, 2010

Ente territoriale

Comune di Bergamo

Strumento

Piano delle Regole

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 86/2010

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano delle Regole disciplina l'intero territorio comunale, ad esclusione degli ambiti di trasformazione del Documento di Piano e delle aree non soggette a trasformazione.

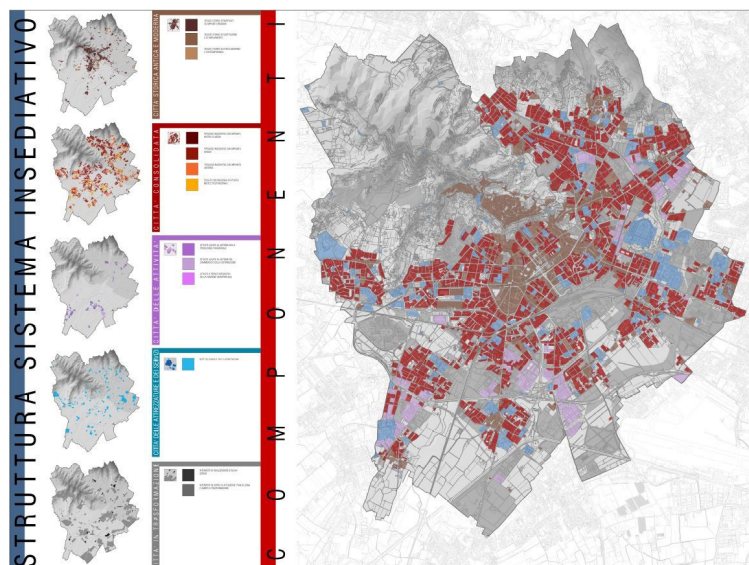


Figura 1. Il PGT di Bergamo, 2010. Struttura del sistema insediativo.

La città storica

Rappresenta il primo Ambito del Sistema Insediativo del PGT di Bergamo, a prevalente destinazione residenziale, costituito dall'in-

sieme integrato di tutte le tipologie di tessuti appartenenti alla Città Storica antica e moderna (edifici e relative aree libere pertinenziali, come parchi, giardini, cortili) e di tutte le emergenze storico testimoniali (edifici) esistenti in modo diffuso all'interno del territorio comunale, ad esclusione degli edifici storici inclusi all'interno del perimetro del Parco dei Colli. Per tale città il PGT individua pertanto specifiche politiche mirate, da un lato, alla tutela, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei caratteri di valore storico e testimoniale, dall'altro alla ridefinizione del ruolo urbano e territoriale dei tessuti che la compongono, con azioni puntuali indirizzate alla rivitalizzazione e al rilancio delle attività presenti, anche e soprattutto in relazione al ruolo di attrattività e di promozione, non solo turistica, che la città storica può e deve avere all'interno della città contemporanea. Le linee d'azione sono già indicate e perseguite, per quanto riguarda i tessuti storici della Città Antica, con il Piano Particolareggiato di Recupero di Città Alta e Borgo Canale (PPRCA) e dai Piani Particolareggiati di Recupero dei Vecchi Nuclei (PPRVN).

Le Componenti

I Tessuti della Città storica

Per Tessuti della Città Storica antica e moderna si intendono le parti urbane di origine storica costituite dall'aggregazione di edifici con i relativi spazi aperti di pertinenza, riconducibili a regole sostanzialmente omogenee d'impianto, suddivisione del suolo, disposizione e rapporto con gli spazi pubblici, nonché di prevalente caratterizzazione tipologica, formale, costruttiva e funzionale. Tali Tessuti sono articolati nelle seguenti componenti:

1. *Tessuti storici stratificati su impianti originari.* I Tessuti della Città Storica antica e moderna appartenenti ai Tessuti storici stratificati su impianti originari sono costituiti dalle parti più antiche della città o da quelle che si connotano per le loro caratteristiche di riconoscibilità testimoniale; possono includere interventi di ampliamento e sostituzione realizzati in epoca recente. Costituiscono le tipologie di tessuti quantitativamente prevalenti nel centro storico, e concorrono alla formazione di ambienti urbani chiaramente riconoscibili e morfologicamente molto connotati. Sono, allo stesso tempo, sia l'eredità di dinamiche di formazione e di trasformazione della città risalenti ad epoche molto antiche, sia la testimonianza di come la comunità urbana, nel tempo, ha saputo riconoscerle o disconoscerle, tramandarle o ignorarle. Tali tessuti sono articolati in: nucleo storico di città alta (NS1), tessuto dei borghi storici (TS2), fronti storici e nuclei di prima formazione (TS3), nuclei storici periferici (NS4).
2. *Tessuti storici di sostituzione e di ampliamento.* I Tessuti della Città Storica appartenenti ai Tessuti storici di sostituzione e di ampliamento raggruppano gli edifici e i complessi realizzati a partire dal momento in cui la comunità interviene all'interno

della struttura storica di impianto medioevale, demolendo e ricostruendo parti di tessuto urbano, e, successivamente, comincia a urbanizzare intere porzioni urbane in base a progetti unitari, con particolare attenzione ai fronti e agli edifici di rappresentanza, da destinare a funzioni speciali. Includono parti assoggettate ad interventi urbanistici realizzati in epoca moderna, palazzi, edifici pubblici e edifici di rappresentanza realizzati nei primi trent'anni del Novecento. Tali tessuti sono articolati in: tessuto storico di ampliamento di epoca otto-novecentesca (TS5), tessuto di sostituzione di epoca contemporanea (TS6).

3. *Tessuti storici di epoca moderna.* I Tessuti storici di epoca moderna sono articolati nei: Quartieri moderni (TS7) costituiti da quartieri residenziali realizzati su impianto urbanistico unitario con spiccate caratteristiche di rilievo morfologico, tipologico ed architettonico tali da essere riconducibili alle architetture del movimento moderno, così come interpretati dalla cultura urbanistica e architettonica italiana, nella forme del Razionalismo degli anni '30-'40 e nel Funzionalismo degli anni '50-'60; comprendono inoltre tessuti urbani e insediamenti di impianto razionalista nei quali risulta riconoscibile un disegno unitario, anche se realizzati in epoche diverse, nonché edifici e complessi realizzati in epoca moderna originariamente destinati ad attrezzature, servizi e/o altre funzioni; Quartieri contemporanei di rilievo (TS8) sono costituiti da quartieri residenziali realizzati su impianto urbanistico unitario con spiccate caratteristiche di rilievo morfologico, tipologico ed architettonico tali da essere riconducibili ad architetture sperimentaliste di rilievo realizzate tra fine degli anni '60 e metà degli anni '70. Tali quartieri presentano funzioni prevalentemente residenziali con sporadica presenza di attività commerciali (pubblici esercizi) e/o servizi e attrezzature di quartiere.
4. *Emergenze storiche antiche e moderne.* Sono edifici individuati per le loro caratteristiche di rilievo morfologico e tipologico e vengono classificati nei successivi articoli: Ville e giardini storici di pregio (ES1), Edifici e complessi isolati della città storica (ES2), Edifici e complessi isolati della città moderna (ES3), Edifici e complessi industriali di pregio (ES4), Edifici contemporanei di rilievo (ES5), Edifici ipogei (ES6).

Strategia

Il PGT si basa sui seguenti assunti: un nuovo rapporto tra la città (intesa come limite comunale) e il territorio circostante con cui è in continua relazione; lo sforzo di contenere le dinamiche espansive a favore di processi di trasformazione volti alla tutela e salvaguardia del territorio libero; l'adozione di nuovi paradigmi urbanistici che migliorino il sistema regolativo della città esistente considerata come fattore di benessere, di attrattività e integrazione per la

popolazione. In questo senso la città esistente è stata ampiamente studiata e disciplinata distinguendola in 5 ambiti prevalenti: la città consolidata, la città delle attività, la città dei servizi e delle attrezzature, la città della trasformazione e, infine, la città storica antica e moderna. Per la città storica antica e moderna il PGT individua delle specifiche politiche mirate, da un lato, alla tutela, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei caratteri di valore storico e testimoniale, dall'altro alla ridefinizione del ruolo urbano e territoriale dei tessuti che la compongono, con azioni puntuali indirizzate alla rivitalizzazione e al rilancio delle attività presenti, soprattutto in relazione al ruolo di attrattività e di promozione, anche turistica, ma non solo, che la città storica può e deve avere all'interno della città contemporanea. In particolare il Piano si è fatto carico delle problematiche che interessano la città storica in relazione al contesto ovvero mettendo a sistema un insieme di programmi di trasformazione che, lavorando su diversi fronti (ambiente, edilizia, mobilità), ricompongono il ruolo del patrimonio storico della città e quindi anche del tradizionale centro storico rispetto alla dimensione del territorio metropolitano.

Esiti

L'innovazione del PGT ha per oggetto il centro storico di cui viene superata la delimitazione tradizionale, per integrare il "nucleo di antica formazione" all'interno di un sistema funzionale di scala territoriale che assume la denominazione di "città storica" riconoscendo anche a parti "moderne" il valore architettonico, culturale, sociale, testimoniale tipico delle sole parti antiche e suddividendo questo consistente patrimonio in "tessuti" (altra innovazione) omogenei dal punto di vista morfo-tipologico nonché in diverse tipologie di emergenze storico-testimoniale.

Bibliografia di riferimento

Comune di Bergamo (2014), *PGT. Documento di Piano-Relazione*.

Comune di Bergamo (2017), *PGT. Piano delle Regole-Norme*.

Cagnavis, G., Della Mea, G., Zambianchi, M. (2010), "Bergamo: il Piano di Governo del Territorio". *Urbanistica* n. 144, pp. 19-30.

Gabrielli, B. (2010), "Dai vuoti urbani al progetto ambientale della Cintura verde", *Urbanistica* n. 144, pp. 30-34.

PARTE 2

Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale

Introduzione alla Parte Seconda

La Parte Seconda della ricerca, facendo propria l'esigenza di operatività, a carattere problematico-interpretativo, si propone di definire, attraverso una lettura comparata delle diverse linee di intervento presenti all'interno del dibattito, in alcune recenti esperienze italiane, spagnole e francesi, punti fermi per l'individuazione delle strategie e degli strumenti di pianificazione e attuazione più adeguati ai fini di un efficace governo delle trasformazioni all'interno della città storica. In coerenza con l'approccio induttivo di questa ricerca, appare utile indagare tali strumenti, al fine di identificare nella sperimentazione in corso, riferimenti operativi aggiornati e utili alla definizione di un quadro di strategie e strumenti per una più efficace gestione delle questioni legate alla città storica, in relazione a strategie di rigenerazione urbana nella attuale fase di metropolizzazione.

La Parte Seconda si articola in due capitoli, composti rispettivamente da due e tre paragrafi, oltre che di una introduzione ai contenuti. Alle questioni affrontate in questa Parte sono legate le Schede di approfondimento *La città storica. Le strategie e gli strumenti*, nelle quali vengono analizzati i casi di studio, scelti tra le esperienze di pianificazione più avanzate, sia cronologicamente che sotto il profilo teorico disciplinare, oggetto di approfondimenti specifici, nei quali vengono esplicitate le connessioni tra contenuti strategici (obiettivi generali e specifici) e riferimenti operativi (piano e strumenti complessi).

Il primo capitolo *La città storica e le strategie di rigenerazione urbana*, collegandosi con il terzo capitolo della Parte Prima, nel quale vengono individuate le principali problematiche che caratterizzano i centri storici delle grandi e medie città italiane, è finalizzato all'individuazione di tre principali strategie per affrontare tali tematiche al fine di garantire la rigenerazione della città storica. In particolare tali strategie sono individuate ed enucleate a partire da una serie di Piani, nazionali ed internazionali, scelti per la particolare attenzione che hanno posto nella valorizzazione della città storica

immaginando percorsi di rigenerazione che possano supportare operativamente le tendenze attuali di spopolamento, abbandono e degrado o di *overtourism*, monofunzionalità e difficile accessibilità, grazie all'introduzione di nuove funzioni, di un innovato mix sociale, di usi temporanei, in maniera integrata, richiedendo agli strumenti di pianificazione locale di recepirli e metterli in coerenza, inserendoli in una visione comprensiva e unitaria.

Il secondo capitolo *Gli strumenti e le regole* indaga il quadro del dibattito sugli strumenti italiani, all'interno del contesto della riforma urbanistica e delle recenti Leggi regionali con la finalità di individuare gli strumenti più innovativi di intervento e di gestione per i tessuti della città storica, mediante un ulteriore confronto con i casi francesi e spagnoli selezionati. Si tratta di una selezione di strumenti volutamente eterogenea (Piani Regolatori Generali, Piani di Governo del Territorio, Piani Strutturali e Regolamenti urbanistico edilizi) e di approcci culturali e progettuali differenti, che consente di indagare un quadro ampio e variegato di strategie e regole sia a livello complessivo di Piano, sia a livello di specifiche previsioni per la città storica. Tale ricercata diversità testimonia la permanenza in una fase, ormai ventennale, di continuo e profondo aggiornamento dei riferimenti teorici e operativi della disciplina, che, tuttavia, se da un lato ha permesso la sperimentazione a livello regionale di un'innovazione del Piano che a livello nazionale non ha mai visto la luce, dall'altro ha condotto alla nascita di modelli, strumenti e procedure diverse e diversificate da Regione a Regione, che possono generare situazioni di aperto conflitto e definire un Paese a "macchia di leopardo" a velocità differenti. Leggendo infatti alcuni testi delle Leggi regionali in vigore o in corso di elaborazione, appare evidente come spesso ci si trovi di fronte ad impostazioni culturalmente e disciplinarmente antitetiche e a quadri di riferimento articolati e diversificati. Questo supporta la convinzione che sia necessario indagare le esperienze operative e il dibattito per poterne trarre un quadro di strategie innovative e di strumenti orientati alla rigenerazione urbana – con specifico riferimento alla città storica – da coniugare con politiche di sviluppo urbano e territoriale sostenibile. In questo capitolo verranno pertanto inoltre individuate, in maniera induttiva a partire dal dibattito disciplinare e dalle esperienze di pianificazione approfondite, le regole e gli strumenti per la rigenerazione della città storica, all'interno del Piano Locale analizzato nelle sue tre dimensioni strutturale, operativa, regolativa confrontando la struttura di piano riformista con i più recenti strumenti di pianificazione individuati dalle Leggi regionali di alcune Regioni italiane (Lombardia, Emilia Romagna).

Questo percorso operativo è finalizzato a far emergere i riferimenti teorico-metodologici ed operativi che permetteranno la definizione di nuove linee guida per la rigenerazione della città storica, oggetto di analisi nella Parte Terza a carattere metodologico-sperimentale.

CAPITOLO 1 LA CITTÀ STORICA E LE STRATEGIE DI RIGENERAZIONE URBANA

- p. 257 **1.1 Per una città storica 'rinnovata' ed inclusiva**
- p. 260 1.1.1 I contesti storici marginali
- p. 268 1.1.2 La tutela della residenzialità
- p. 278 1.1.3 La sperimentazione. I casi di Palermo, Taranto e Bordeaux
- p. 279 1.1.3.1 Il caso del Centro Storico di Palermo
- p. 287 1.1.3.2 Il caso della Città Vecchia di Taranto
- p. 296 1.1.3.3 Il caso del Centre historique di Bordeaux
- p. 307 **1.2 Per una città storica flessibile e attrattiva**
- p. 310 1.2.1 Gli usi compatibili e il mix funzionale
- p. 322 1.2.2 La competitività economica e i flussi turistici
- p. 336 1.2.3 La sperimentazione. I casi di Firenze, Milano e Barcellona
- p. 336 1.2.3.1 Il caso del centro storico di Firenze
- p. 351 1.2.3.2 Il caso della città storica di Milano
- p. 365 1.2.3.3 Il caso della Ciutat Vella di Barcellona
- p. 381 **1.3 Per una città storica accessibile e vivibile**
- p. 384 1.3.1 Le reti materiali e immateriali e le interazioni
- p. 394 1.3.2 La città pubblica, identità e autorappresentazione
- p. 405 1.3.3 La sperimentazione. I casi di Cagliari, Marsiglia e Bologna
- p. 406 1.3.3.1 Il caso del quartiere Castello di Cagliari
- p. 417 1.3.3.2 Il caso della città storica di Marsiglia
- p. 427 1.3.3.3 Il caso del Centro storico di Bologna

CAPITOLO 2 GLI STRUMENTI E LE REGOLE

- p. 443 **2.1 Il Piano Locale e la città storica**
- p. 448 2.1.1 La componente strutturale e le invarianti
- p. 461 2.1.2 La componente operativa e le permanenze
- p. 477 2.1.3 La componente regolativa e i caratteri
- p. 495 **2.2 La nuova dimensione del Piano Locale**

ALLEGATO 1 LE SCHEDE

- p. 507 **La città storica. Le strategie e gli strumenti**
 - Scheda 1. Il Piano regolatore generale Palermo 2025, 2016
 - Scheda 2. Il Piano Urbanistico Generale di Taranto, 2019
 - Scheda 3. Il Plan Local d'Urbanisme de Bordeaux Métropole, 2020
 - Scheda 4. Il Piano Strutturale di Firenze, 2015
 - Scheda 5. Il Piano di Governo del Territorio di Milano, 2019
 - Scheda 6. Il Pla Director Urbanístico di Barcellona, 2019
 - Scheda 7. Il Piano Particolareggiato per il Centro Storico di Cagliari, 2016
 - Scheda 8. Plan Local d'Urbanisme intercommunaux de Marseille, 2019
 - Scheda 9. Il Piano Urbanistico Generale di Bologna, 2020

CAPITOLO 1 **La città storica e le strategie di
rigenerazione urbana**

1.1 Per una città storica ‘rinnovata’ ed inclusiva

«Le città storiche italiane affrontano oggi una fase complessa di mutamento, dovuta alle trasformazioni della composizione sociale, alla riduzione della residenzialità, alla perdita di attività produttive e artigianali, alla crisi del commercio minuto, allo sviluppo del turismo interno e internazionale. Questi processi comportano dei rischi per la conservazione del patrimonio urbano e della struttura sociale delle città e richiedono la definizione di politiche di intervento a livello nazionale e locale in grado di assicurare la tutela fisica, la conservazione dei valori culturali e la rigenerazione sociale ed economica delle città storiche, nell’ambito di politiche di sviluppo urbano equilibrato. I processi globali in atto, con l’aumento esponenziale del turismo e le trasformazioni sociali ed economiche, aprono nuove sfide alla conservazione delle città storiche. Si tratta di un tema che interessa l’intera comunità nazionale e internazionale, che considera questi beni come patrimonio comune e intende valorizzarli e conservarli per le future generazioni. Una nuova visione e una nuova politica per la conservazione e la rigenerazione delle città storiche è oggi necessaria»¹.

Alla luce delle istanze scaturite dal dibattito in corso nell’ultimo decennio, che sottolinea l’emergere di dinamiche spesso contraddittorie e complesse nei contesti storici², risulta evidente come sia necessario mettere in campo una strategia di rigenerazione che, in modo integrato e unitario, agisca sugli aspetti materiali e immateriali della marginalità dei centri storici promuovendo un progetto di rinnovamento diffuso del patrimonio esistente e di inclusione sociale³, riscoprendo e valorizzando la storica funzione di presidi territoriali⁴ dei centri storici, «affrontando le questioni connesse al recupero degli ambienti naturali e antropici, alla conservazione del patrimonio, all’integrazione sociale, all’occupazione e alle attività economiche nei contesti urbani storici, periurbani e rurali»⁵. Una strategia che trova riscontro nelle politiche comunitarie, che colgono il senso degli indirizzi globali sanciti dalle Nazioni Unite, con i 17 Sustainable Development Goals della 2030 Agenda for Sustainable

1. ANCSA (2015), *Lettera aperta al Presidente del Consiglio dei Ministri*, http://www.ancsa.org/admin/contents/it/archivio/news-e-iniziative/53_doc.pdf

2. Si rimanda al paragrafo 3.1.2 *Le dinamiche della città storica in Italia*.

3. Oliva, F., Ricci, L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”, in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

4. Cerasoli, M. (2017), “La recuperación de los centros históricos menores, hacia las historical small Smart Cities”, *Architecture, City and Environment ACE* n. 33.

5. EC (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*, Bruxelles.

6. UN (2015), *2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

7. Rossi, F., Ricci, L. (2018), "Rigenerare la città contemporanea. Barcellona e la ricostruzione della 'città pubblica'", in M. Talia (ed.), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

8. Teti, V. (2004), *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Donzelli, Roma.

9. Bonfantini, B. (2015), "Integrazione informativa e strategie d'insesco territoriale nel palinsesto insediativo storico", in B. Bonfantini (ed.), *Attivare risorse latenti. Metodi sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 8.

10. European Parliament (2015), *Report-Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/2014-heritage-communication_en.pdf

11. Russo, M. (2014), a cura di, *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo. Una discussione della Società italiana degli urbanisti*, Donzelli, Roma.

12. Sbeti, F., Rossi, F., Talia, M., Trillo, C. (2013), a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore dello sviluppo*, Atti del XXVIII Congresso Nazionale Inu, Salerno, 24-26 ottobre 2013, *Urbanistica Dossier online* n. 4.

13. Bonfantini, B. (2015), "Integrazione informativa e strategie d'insesco territoriale nel palinsesto insediativo storico", in B. Bonfantini (ed.), *Attivare risorse latenti. Metodi sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso*, Planum Publisher, Roma-Milano.

14. *Ibidem*.

15. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

*Development*⁶, con particolare riferimento all'esigenza di "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili" (SDG n.11), attraverso la sperimentazione di forme di innovazione per il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini e per la crescita culturale, economica e sociale delle comunità⁷.

I contesti storici possono quindi essere interpretati quali depositi di elementi valoriali e patrimoniali – materiali e immateriali – del palinsesto insediativo del Paese⁸, che non solo reclamano politiche per la loro riscoperta e riattivazione, ma che si offrono come «risorse latenti per un 'miglior vivere', per la sperimentazione di nuove economie e nuove concrete forme dell'abitare contemporaneo, in diretta attinenza con i problemi e le urgenze più attuali dei nostri habitat insediativi (presidio territoriale; qualità alimentare; accesso alla casa, al lavoro, al *welfare*; immigrazione e nuove popolazioni)»⁹. Ciò all'interno di un più generale orientamento comunitario in cui l'UE – vedendo in esso un fattore di sviluppo e di rafforzamento dell'identità europea – riconosce «*Europe's cultural heritage, both tangible and intangible [as] an irreplaceable repository of knowledge and a valuable resource for economic growth, employment and social cohesion*»¹⁰.

In questo scenario e nelle agende in cui il riaffermarsi dei temi dell'*heritage* si è manifestato, si può distinguere una duplice caratterizzazione: da un lato, si impone lo sguardo che riconosce, nelle risorse e presenze materiali dei centri storici, un capitale fisso¹¹ il quale – proprio perché già in essere e disponibile secondo una distribuzione territoriale strategica in funzione di politiche, che appaiono oggi irrinunciabili, di resilienza e rigenerazione dei nostri habitat¹² – attende di essere re-innescato in un processo virtuoso che ne aggiorni la contemporaneità¹³, secondo modi rinnovati di fare economia e società garantendo il reale recupero del patrimonio edilizio in condizioni di obsolescenza e degrado; dall'altro si evidenzia la dimensione patrimoniale complessa, che ha posto al centro dell'attenzione il valore culturale dei territori storici come fattore di qualità e, in specifica ragione di ciò, possibile motore di sviluppo dei differenti contesti insediativi finalizzato a contrastare la disgregazione dei gruppi sociali e la relativa emarginazione economica e sociale. Queste due visioni non si contrappongono automaticamente, si prestano a una composizione, e tuttavia configurano modi di interpretare le risorse e di delineare azioni non necessariamente convergenti¹⁴.

In Italia il tema della valorizzazione dei centri storici e del recupero del patrimonio architettonico, deve quindi essere inserito in un progetto integrato di valorizzazione delle risorse che non riguarda esclusivamente il problema dell'intervento sul patrimonio edilizio esistente, ma la complessità di un processo capace di incidere sui meccanismi generatori degli equilibri territoriali¹⁵.

In particolare, ponendo l'accento sui temi del riuso, della fruizione e dell'inclusione fin qui esposti, risulta chiaro come uno dei concetti chiave dei processi di valorizzazione sia l'identità: «una città grande

o piccola, è fatta di oggetti fisici che hanno una loro storia, legata all'evoluzione dei rapporti tra città e territorio e alle sue trasformazioni economiche e sociali [...]. Un centro però non è fatto solo di oggetti fisici, ma anche dei suoi abitanti, del loro modo di interagire con i luoghi, di percepirli e identificarsi con essi: occorre essere coscienti che qualunque trasformazione fisica porta a riformulare le 'mappe mentali' degli abitanti»¹⁶. Si comprende quindi come la questione si riferisca a numerose sfere – sia economiche che sociali e non esclusivamente alla sfera fisica legata alla riqualificazione o al recupero edilizio – pertanto la promozione, in alcuni casi, della residenzialità e dei servizi, in altri, dell'artigianato e del commercio, diviene un fattore fondamentale nei processi di valorizzazione di centri storici e in quelle politiche che dovranno prevedere come integrare la perdita di identità e riconoscibilità, il rischio della settorialità, la scomparsa della residenzialità e la marginalizzazione delle comunità locali.

16. Ricci, M. (2007), "Centri storici minori, i percorsi della valorizzazione", *Urbanistica* n. 133, p. 10.

1.1.1 I contesti storici marginali

17. Corboz, A. (1998), "L'ipercittà", *Ordine Sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, FrancoAngeli, Milano, p. 223.

18. «Se un luogo può definirsi come uno spazio di identità, di relazione e storico, uno spazio che non può definirsi come uno spazio di identità né come uno spazio di relazione né storico, definirà un non-luogo [...] un mondo così promesso alla individualità solitaria, all'effimero, al passaggio». Augé, M. (2005), *Non-luoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano, p. 71.

19. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

20. Arletti, A. (2009), "Trasformare il problema in risorsa", *Urbanistica Informazioni* n. 223.

21. *Ivi*, p. 53.

22. Colavitti, A., Floris, A., Serra, S. (2018), "Dalla conservazione alla rigenerazione dei centri storici. Alcune riflessioni sul contesto sardo", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i.

23. Bauman sostiene che l'identità, *surrogato di comunità*, sia diventata la parola d'ordine del giorno ed entrambe non siano più disponibili nel nostro mondo sempre più globalizzato. Bauman, Z. (2001), *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.

24. Carpitella, V. (2009), "Paesaggi identitari", *Urbanistica Informazioni* n. 223.

25. Poli, I. (2018), "Città contemporanea e strategie di rigenerazione: storia, identità e memoria", *Urbanistica Informazioni* n. 278.

26. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.

27. Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

28. Micelli, E., Pellegrini, P. (2020), "Dynamics of North Italian Historic Centers and their Meaning for the Urban Structure", in C. Bevilacqua, F. Calabrò, L. Della Spina (eds.), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 178, Springer, pp. 1776-1785.

29. Settis, S. (2014), *Se Venezia muore*, Einaudi, Torino.

«Quelli che i geografi denominano i luoghi centrali si distinguono ormai per una doppia caratteristica: non sono più dei luoghi e non sono più centrali. Non si trovano più al centro poiché la nozione di centro tende essa stessa a sfumare, tranne, forse, nelle capitali. E non sono più luoghi, dal momento che la loro localizzazione li situa più spesso su superfici di nuova costruzione, secondo criteri di puro rendimento, sicché sono, dal punto di vista dello spazio, non ben caratterizzati e di conseguenza incapaci di caricarsi di connotazioni simboliche»¹⁷. Questa affermazione di André Corboz riesce a introdurre i due caratteri principali che fanno riferimento al concetto di centralità: il primo è quello di essere un luogo, che secondo la definizione di Marc Augé corrispondente «ad uno spazio di identità, storico e di relazione»¹⁸; il secondo è quello di essere eccentrico rispetto al territorio della città storica.

In primo luogo, i centri storici rappresentano l'espressione delle «identità fortemente incardinate nella ricchezza stratificata delle nostre città e dei nostri territori»¹⁹, fornendo una testimonianza del senso di appartenenza ad un luogo che sentiamo di condividere con altri, insieme luogo dell'anima e dello spazio, della cultura e della natura²⁰. Evidenziando il carattere cangiante dei concetti di comunità, luogo e identità che non rappresentano solo la memoria condivisa di un luogo ma anche ricerca di un'individualità, riconoscibilità, in un continuo processo di mutazione, risulta evidente come anche la storia possa essere «cambiata, condivisa e diventare patrimonio di tutti. Per condividere è necessario 'sentire', sperimentare senso di appartenenza. Si può condividere luogo-storia-memoria solo se si attribuisce un valore a questa realtà, far sì che diventi luogo di significati»²¹. La popolazione locale diviene quindi una componente imprescindibile del territorio, chiamata a preservare il senso di appartenenza e di identità, sempre più indeboliti nel tempo dall'inesorabile processo di globalizzazione^{22 23}.

Le pratiche d'uso garantiscono infatti un forte legame tra popolazione e contemporaneità: rendono i centri storici vivi ed in tal senso espressione di un'identità intesa come qualità distintiva, ma continuamente in mutamento, esito di un processo di interrelazione tra elementi costitutivi, che si è sviluppata nel corso del tempo e che continua ad evolversi²⁴. Pertanto risulta necessario riconsiderare il ruolo dei valori identitari e del radicamento delle culture locali²⁵, il "senso dei luoghi, inteso come vivo rapporto con gli uomini, di memoria e d'uso"²⁶, "la storia delle pietre e la storia dell'uomo"²⁷.

In tale contesto si osserva come i centri storici abbiano contribuito notevolmente a definire l'identità della cultura italiana, perché sono stati a lungo il nucleo del potere economico e politico e di conseguenza luogo in cui si concentrava la cultura e l'arte²⁸. Interpretando il ruolo di un dispositivo spaziale tra individuo e società²⁹, nella parte più antica delle città italiane è stata rappresentata la varietà degli sviluppi urbani, preservando tuttavia l'identità collettiva e la

memoria storica della realtà urbana³⁰. Allo stesso tempo l'importanza storica e funzionale delle aree di più antico impianto è stata espressa in modo altrettanto importante da investimenti pubblici e privati, culturali e tecnici necessari per arricchirla e preservarla³¹.

In secondo luogo, come dimostrato dalle esperienze degli ultimi decenni, i centri storici italiani hanno subito le conseguenze della notevole espansione periferica delle città, poiché anche se talvolta appaiono ben conservati nella loro sostanza architettonica, stanno perdendo la loro funzionalità. Le stesse misure che miravano a conservarli hanno giocato contro i contesti di più antico impianto poiché le funzioni cosiddette "centrali" che esercitavano i quartieri storici ancora sino alla Seconda Guerra Mondiale «vi si sono trovate troppo strette»³². Queste funzioni direzionali, pubbliche e private, si sono spesso trapiantate in periferia, secondo la disponibilità degli edifici o dei terreni, in quanto la diffusione dell'area periurbana è ormai parte integrante della città contemporanea ed «il periurbano non è solo una porzione di città da saltare a piè pari, è anche il luogo della nuova redistribuzione sul territorio delle attività produttive, dei grandi insediamenti di servizio, aeroporti e shopping center in particolare modo, attorno ai quali si sta organizzando l'insieme delle attività urbane»³³. Una tendenza che trova alimento e giustificazione in fenomeni sia di natura economica, che di ricerca di qualità della vita, che di funzionalità territoriale.

Pertanto oggi i centri storici di molteplici città medie e grandi hanno perso la loro funzione centrale e presentano patologie comuni, legate all'incapacità di rispondere alle esigenze del vivere contemporaneo³⁴, dovute principalmente alla marginalità di tali centri³⁵ rispetto ai flussi produttivi, alla carenza di servizi e alla criticità dei collegamenti, alle variazioni nella struttura economica, alla scarsa rispondenza dell'abitato alle esigenze della vita moderna e alla cessazione di attività produttive di prioritaria importanza per la vitalità del centro urbano.

Con specifico riferimento al contesto italiano, il fenomeno della marginalità degli ambiti storici, appare in generale molto diffuso e particolarmente rilevante nell'Italia meridionale dove tra le aree urbane che presentano grave disagio abitativo, fatiscenza del patrimonio edilizio, marginalità, poca sicurezza sociale, carenza di servizi e infrastrutture, invadenza della piccola e grande criminalità, possiamo includere i centri storici delle medie e grandi città³⁶. La fragilità dei nuclei antichi meridionali nasce molto spesso dagli squilibri territoriali dovuti ai modelli di sviluppo che hanno determinato la creazione di "aree forti"³⁷, il più delle volte alternative e non integrative dei centri stessi, generando la perdita di valore funzionale, la distruzione fisica e sociale, la terziarizzazione o il decremento demografico a causa di una logica additiva che ha guidato il processo di sviluppo urbano, ben lungi da qualunque visione organica della città, e per alcuni versi ha causato una sorta di graduale atrofizzazione delle sue parti, che in precedenza svolgevano ruoli cardine, venendo spesso ad inficiare tutto il sistema³⁸. Ne deriva una lettura odierna

30. Albrecht, B., Magrin, A. (2015), *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

31. Micelli, E., Pellegrini, P. (2020), "Dynamics of North Italian Historic Centers and their Meaning for the Urban Structure", in C. Bevilacqua, F. Calabrò, L. Della Spina (eds.), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 178, Springer, pp. 1776-1785.

32. Corboz, A. (1998), "L'ipercittà", *Ordine Sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, FrancoAngeli, Milano, p. 224.

33. Martinotti, G. (1999), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna, p. 98.

34. Abbate, G. (2011), "La valorizzazione dei centri minori come elemento strategico dello sviluppo del territorio", in F. Toppetti, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.

35. Si rimanda al paragrafo 3.1.1 *Città storica e marginalità*.

36. Cannarozzo, T. (2007), *Centri storici come periferie: il caso del centro storico di Palermo, tra eccellenza e marginalità*, Paper presentato al Convegno Nazionale INU Campania, Napoli.

37. Wallach, R. (2000), *L'ambiente costruito storico. La conservazione come trasformazione*, Gangemi, Roma.

38. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.

dei centri storici come *periferie funzionali*, slegate da uno sviluppo urbano che dovrebbe essere quanto più possibile organico: da un lato il trasferimento della maggior parte delle funzioni all'esterno del centro stesso ha comportato la perdita dell'identità di fulcro "religioso e politico"³⁹; dall'altro il degrado – inteso come progressiva perdita della fertilità economica delle risorse locali e, dunque, del valore dei luoghi – rappresenta la causa principale della debolezza delle aree, risultando inverso al concetto di sostenibilità, e diviene conseguenza diretta e indiretta di scelte di una non-sostenibile allocazione/riproduzione delle risorse⁴⁰.

Questa ostinata esclusione colpisce principalmente quei centri storici che non riescono o fanno fatica ad agganciare e reinventare gli obiettivi di valorizzazione che pure vengono raggiunti in altre parti del territorio italiano un tempo escluse da queste dinamiche⁴¹. I risultati sono quelli noti della desertificazione e dell'emarginazione o, al meglio, di una debole residenzialità di livello troppo basso per autosostenere l'esigenza di recupero e il rilancio di una possibile nuova centralità, attraverso politiche e progetti non solo fisici⁴². Tali centri storici sono da considerare tuttora come aree marginali dei sistemi urbani di appartenenza, anche se investite, in parte, da nuove dinamiche indirizzate principalmente al recupero del patrimonio edilizio⁴³. Essi sono infatti configurati da un lato, come abbiamo visto, da una lunga storia, denunciata dalla complessità degli impianti urbani e da profonde stratificazioni nelle quali è possibile rileggere le molteplici testimonianze di varie epoche; dall'altro da una decadenza del patrimonio edilizio ancor più accentuata dall'assenza di manutenzione legata al progressivo spopolamento di tali aree che determina un'accelerazione drammatica dei processi di degrado degli edifici.

L'inesorabile invecchiamento dei manufatti, ad opera degli agenti atmosferici, ma anche il mutare dei modi di vita e la graduale secolarizzazione di molte attività, ha portato nel tempo alla creazione di "vuoti", in molteplici accezioni, che vengono necessariamente a richiedere interventi più o meno radicali ed un insieme di opere per adeguare le costruzioni e gli spazi al modificarsi delle istanze della comunità⁴⁴.

Appare quindi necessario lavorare con quelli che sono i *materiali* presenti per ribaltare l'erronea impostazione che troppo spesso non considera i centri storici marginali e in condizioni di degrado come una risorsa o un'opportunità, bensì come un problema, per reagire alla progressiva marginalità, concependo questi luoghi come terreno di sperimentazione sociale e produttiva, protagonisti di una rinascita culturale ed economica⁴⁵. La perdita di attrattività economica e sociale in ragione di mutazioni strutturali dell'economia e della società italiane non può essere mitigata con strumenti regolativi distillati da un'ampia produzione culturale e tecnica e maturati nel corso di decenni di crescita economica e demografica⁴⁶. La frammentarietà con la quale fino ad ora si è proceduto nella gestione dei contesti storici è stata la naturale risposta all'assenza di criteri

39. Francini, M., Margiotta, N., Palermo, A., Viapiana, M.F. (2018), "Strategia di intervento per la rigenerazione urbana del costruito storico", in F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Atti XI Giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio, Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., pp. 149-154.

40. Giovannetti, E. (2017), "Degrado e fragilità: un tema interdisciplinare", *Agire in Europa*, n. 51, <https://agri-regionieuropa.univpm.it/content/article/31/51/degrado-e-fragilita-un-tema-interdisciplinare>

41. Cannarozzo, T. (2007), *Centri storici come periferie: il caso del centro storico di Palermo, tra eccellenza e marginalità*, Paper presentato al Convegno Nazionale INU Campania, Napoli.

42. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

43. Cannarozzo, T. (2006), "Sicilia: centri storici come periferie", *Urbanistica Informazioni* n. 208.

44. Petrocchi, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.

45. Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), "Centri storici minori e patrimonio ferroviario in abbandono: le opportunità di rigenerazione", in M. Talia, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 103-107.

46. Micelli, E., Pellegrini, P. (2017), "Vuoto al centro. Impiego e abbandono del patrimonio dei centri antichi italiani", *Territorio* n. 82.

e di logiche cui fare riferimento contribuendo il più delle volte a far divenire i centri storici delle sacche di spontanea emarginazione⁴⁷.

Molto spesso l'assenza di un reale processo di pianificazione lascia ampio margine ad interventi autonomi ed individuali che tendono ad alterare, se non il tessuto urbano, le volumetrie, la compagine socio-economica, la qualità edilizia. Pertanto la città, che per secoli è andata riproducendosi su sé stessa, senza realizzare drastiche sostituzioni, ha visto nella scarsa attività di rinnovamento una sorta di azione di salvaguardia del patrimonio immobiliare, che finisce però col mostrare ora i suoi limiti⁴⁸. La visione spesso limitativa di norme prescrittive, quale unica forma di salvaguardia, evidenzia come il vietare qualunque intervento debba essere considerato espressione di un malinteso rispetto del monumento, infatti di fronte ai vistosi risultati di politiche esclusivamente prescrittive, che il più delle volte hanno finito con l'incentivare ciò che miravano ad impedire, occorre che oggi ci si riorienti alla definizione di regole per favorire azioni corrette.

«L'estendersi delle aree sottoposte a vincolo, dei parchi di svariata natura e dimensione, assieme al merito indiscutibile di aver posto all'ordine del giorno la necessità di salvaguardare luoghi dell'eccellenza storica e naturale di grande rilievo nelle identità nazionali e locali, hanno anche prodotto la sindrome del fortino assediato, del recinto delle identità alternative alla massificazione della città diffusa con cui rifiutano spesso qualsiasi confronto e relazione. I tanti parchi archeologici incuneati nel cuore delle città, ad esempio, tendono così paradossalmente, per mancanza di una cultura progettuale capace di rompere l'assedio e dialogare con la "città generica", a divenire grandi e piccoli "buchi neri", smagliature difficili da risarcire nei tessuti urbani da cui li divide una distanza incolmabile»⁴⁹. La consapevolezza che sia necessario ridare nuovo slancio agli interventi sul centro storico, a garanzia proprio della qualità degli stessi, induce ad intraprendere con urgenza nuove fasi operative: se si vuole perseguire una conservazione "integrata" e "globale" «la definizione dei riusi non può certo identificarsi con una valutazione delle capacità di singoli "contenitori", ma richiede scelte e decisioni relazionate a ruoli ed a prerogative dell'area e dell'intero contesto urbano e territoriale»⁵⁰.

Risulta quindi necessario intervenire sul patrimonio insediativo che costituisce i tessuti dei centri storici che presenta edifici che, seppure edificati in fasi storiche e modalità diverse rappresentando un elemento identitario e riconoscibile di tali ambiti, hanno un'età elevata e pertanto sono gravati da problemi di invecchiamento e obsolescenza, inoltre caratterizzati da una qualità edilizia media non sempre ammissibile. Per di più, all'interno dei tessuti dei centri storici sono spesso presenti, come già detto, aree libere residuali, esito di mancate realizzazioni di piani o programmi, soprattutto di servizi e attrezzature. La cosiddetta "periferia interna"⁵¹ appare, pertanto, sempre meno appetibile nei desideri dei cittadini.

«Acquisizioni teoriche e tecniche hanno recentemente suggerito di

47. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.

48. *Ibidem*.

49. Gasparri, C. (2004), "Identità/ diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

50. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona, p. 6.

51. Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991) (a cura di), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

inserire [il centro storico e] la città storica nel suo insieme in un processo generale di riqualificazione del territorio contemporaneo, cogliendo le dinamiche, incipienti e promettenti, capaci di conferire alle sue differenti parti nuova vitalità e ruolo. La città storica, infatti, grazie alle diverse componenti morfo-tipologiche, costituisce una risorsa sia per contrastare l'omologazione dello spazio urbano, sia per intercettare molteplici esigenze e stili di vita»⁵².

A fronte di queste considerazioni, e sulla base di quanto emerso dall'analisi induttiva delle esperienze di pianificazione, la rigenerazione dei contesti marginali degli ambiti di più antico impianto deve perseguire nuovi obiettivi e adottare nuovi approcci. Ciò si traduce, nelle strategie di pianificazione analizzate, in due macro-obiettivi generali, cui poi fanno riferimento obiettivi specifici per ogni contesto, che si riferiscono ad una riorganizzazione morfologico-funzionale, socio-economica e gestionale per garantire una città storica 'rinnovata' basata sul:

- recupero fisico del tessuto degradato del patrimonio edilizio preservando le componenti architettoniche e le caratteristiche di valore documentario, mediante l'inserimento di funzioni compatibili e nuove modalità di fruizione, garantendo una riqualificazione diffusa dei tessuti della città storica;
- modalità innovative di riuso dei "beni comuni" in chiave pubblica, promuovendo lo sviluppo di attività *local-based*, rafforzando il carattere identitario, storico e di relazione delle centralità storiche, garantendo una riqualificazione puntuale e concentrata nei luoghi nodali dei tessuti della città storica.

Il primo obiettivo riguarda la necessità di intervenire all'interno dei tessuti storici attraverso una strategia estensiva di riqualificazione che possa consentire, senza stravolgimenti dell'impianto e della conformazione fisica dell'insediamento, di intervenire in modo "dolce e graduale"⁵³ sulle problematiche del patrimonio insediativo. La metodologia di attenzione, di conservazione e di valorizzazione già di norma adottata per la città storica viene ancor più sottolineata con l'esplicito obiettivo di non manometterla ma certamente anche di non irrigidirla⁵⁴, con la finalità di stimolare ogni possibile processo vitale di adeguamento nel rispetto dei valori morfologici e funzionali che la caratterizzano⁵⁵. Gli interventi sul sistema insediativo-morfologico riguardano quindi una generale e sempre maggiore attenzione a favore della rigenerazione urbana della città esistente «nell'ottica di una città che non necessariamente deve ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno punti di forza e di eccellenza»⁵⁶.

Negli ultimi decenni è infatti emersa una diversa consapevolezza che coniuga la necessità di nuovi metodi di analisi e il bisogno di riconoscere «la vitalità del processo formativo e trasformativo, del suo confronto non traumatico ma neppure agnostico con alcune esigenze contemporanee, all'interno di una scelta metodologica irrinunciabile, quella della descrizione e salvaguardia dell' "identità

52. Gabellini, P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma, p. 32.

53. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano.

54. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

55. Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (2018), *Piano Operativo Cultura e Turismo*.

56. Galuzzi, P. (2011), "Innovazioni e strategie", in P. Galuzzi, P. Vitillo, *Praticare il Piano?*, Roma, INU edizioni, p. 38.

urbana”; tema attorno al quale si concentrano gli sforzi per evitare che sia luogo di interpretazione troppo diversificate e ampie, intrasmissibili, irriducibili ad un metodo esplicito nei suoi passaggi⁵⁷. Una strategia di rigenerazione graduale e diffusa che agisce mediante interventi estensivi, in relazione tra di loro e funzionalmente integrati, e che si sostanzia in un sistema di regole, strumenti e meccanismi attuativi riferito ad una articolazione della città per *tessuti*⁵⁸.

L’ambiente costruito viene infatti analizzato e suddiviso in tessuti a partire dal riconoscimento delle sue diverse matrici insediative⁵⁹ basandosi sull’insieme degli aspetti morfologici, tipologici e funzionali⁶⁰, permettendo così di associarvi le regole più opportune, sia in termini di categorie di intervento, sia di ammissibilità di funzioni e modalità di cambio di destinazioni d’uso⁶¹.

Il tessuto, con le sue specifiche caratteristiche, rappresenta la definizione del progressivo processo di sedimentazione e stratificazione storica di una specifica parte di città, e per questo si differenzia per i caratteri di formazione storica, per le “regole” poste alla base della sua formazione, così come per «le trasgressioni, le discontinuità e i punti di rottura avvenuti nel tempo, ponendo l’accento sulle eterotopie dei differenti luoghi e dei loro caratteri specifici»⁶².

La lettura del territorio attraverso la categoria descrittivo-interpretativa del *tessuto urbanistico edilizio* ha lo scopo di riconoscere caratteri comuni, ma anche problematiche specifiche, cui far fronte attraverso interventi prevalentemente indirizzati al recupero e alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente⁶³, in particolare di quello dismesso o sottoutilizzato, e al recupero migliorativo degli spazi pubblici esistenti e alla loro implementazione⁶⁴.

Pertanto il processo progettuale di recupero e riqualificazione, inteso come attività di modificazione che può oscillare tra conservazione e trasformazione, viene investito da un nuovo approccio «che si distacca sia da un’adesione acritica, meccanica e passiva ad un sistema di categorie di intervento, sia da una desueta e peraltro falsa perché impossibile, pratica di congelamento dello stato di fatto, ancorandosi invece a questa nuova consapevolezza che esige l’interpretazione e la salvaguardia dei diversi livelli di complessità e di stratificazione dei processi di formazione e trasformazione dei tessuti e degli edifici, e il conseguente dosaggio differenziato tra il rispetto sostanziale del passato ereditato e il possibile, “discreto”, inserimento di elementi di innovazione insediativa, spaziale, tecnologica compatibili con i requisiti individuati»⁶⁵, in coerenza con il principio secondo il quale la conservazione deve essere intesa come vero luogo dell’innovazione⁶⁶.

La strategia di riqualificazione diffusa ha dunque lo scopo di intervenire, in modo estensivo e generale, per risolvere le principali problematiche emerse dall’analisi delle componenti della città storica⁶⁷: da un lato, infatti, la sperimentazione mostra come si possa intervenire nei tessuti caratterizzati da obsolescenza e invecchiamento del patrimonio edilizio, regolamentando gli interventi priva-

57. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 148.

58. I tessuti urbani si configurano come porzioni di città in cui i caratteri di omogeneità funzionale, morfologica e ambientale risultano prevalenti rispetto alle differenze riscontrabili, e dove gli elementi edilizi e urbani che li compongono appaiono riconducibili ad alcuni tipi specifici diversi tra loro. L’articolazione del sistema insediativo in tessuti ha la finalità di superare la zonizzazione funzionale del PRG tradizionale, una soluzione rigida e prescrittiva inadeguata alle problematiche della trasformazione urbana e l’analisi dei tipi edilizi limitata alle sole caratteristiche architettoniche e distributive del singolo manufatto, esprimendo invece la tipologia caratteristica della struttura degli insediamenti.

59. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore Generale Palermo 2025.

60. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

61. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

62. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo, p. 83.

63. Comune di Taranto (2018), Documento Programmatico Preliminare, *Piano Urbanistico Generale*.

64. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore Generale Palermo 2025.

65. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 148.

66. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

67. Si rimanda al paragrafo 3.1.2 *Le dinamiche della città storica in Italia*.

ti volti alla “manutenzione qualitativa” dell’insediamento⁶⁸ e quelli pubblici diretti alla cura dell’arredo e del decoro urbano; dall’altro mostra come all’interno dei tessuti storici individuati dal piano, la strategia di rigenerazione diffusa sia assoggettata ad una disciplina semplice, ma al tempo stesso articolata, essenziale e rigorosa rispetto agli obiettivi di salvaguardia morfologica del costruito, mirata a facilitare anche all’interno delle parti di tessuto più dense e compatte “endemicamente soggette a paralisi edilizia, il processo di riappropriazione del mercato abitativo”⁶⁹ e a garantire elevati livelli di qualità edilizia e urbana.

Il secondo obiettivo fa riferimento ad una strategia di riqualificazione basata sull’individuazione, all’interno dei tessuti obsoleti e degradati della città storica, di luoghi notevoli e nodali, rafforzando o restituendo il carattere identitario, storico e di relazione⁷⁰ di tali centralità storiche. Le esperienze in corso analizzate prevedono infatti, in abbinamento alla rigenerazione diffusa e graduale della città storica, interventi di rigenerazione localizzata ed intensiva⁷¹ finalizzati a riconfigurare e risignificare parti della città esistente che presentano rilevanti carenze funzionali per la perdita del loro carattere di centralità ma che per la loro posizione strategica presentano grandi potenzialità.

L’individuazione di questi luoghi può avvenire su aree diversamente caratterizzate: possono essere aree sottoutilizzate o dismesse non più compatibili con l’ambiente urbano in cui sono inserite, o che si costituiscono come discontinuità all’interno dei tessuti esistenti, e che necessitano di trasformazioni volte alla loro rifunzionalizzazione e riqualificazione attraverso interventi di trasformazione intensiva⁷²; possono essere aree consolidate interne ai tessuti, caratterizzate tuttavia da una minore stratificazione e completezza; possono, infine, riguardare aree dense e compatte, con elevati caratteri di stratificazione, che siano riconosciute dalla popolazione insediata come luoghi dell’identità urbana, pregni di valori testimoniali o storici, che stanno progressivamente perdendo.

L’aspetto rilevante di tale strategia è quello di selezionare i principali ambiti di intervento configurando una rigenerazione urbana intensiva, prevedendo funzioni non residenziali di valore strategico a scala urbana e metropolitana⁷³ – anche in un’ottica di riequilibrio territoriale – ma sempre integrate con altre funzioni residenziali e complementari, allo scopo di evitare ogni monofunzionalità. Tali nuove polarità, cardini per il disegno di una città storica rinnovata, devono essere innanzitutto in grado di «esprimere, generare, o esplicitare le nuove forme della socialità urbana. [...] Né la qualità architettonica né la rilevanza delle funzioni possono attribuire il carattere di centralità ad una porzione urbana se essa non diventa luogo di appropriazione collettiva»⁷⁴. Prioritario diviene quindi lo studio e l’analisi del rapporto tra i nuovi comportamenti urbani e il patrimonio storico, al fine di individuare nuove strategie di rigenerazione partendo dal riconoscimento dei valori della storicità come base del progetto della città storica contemporanea⁷⁵.

68. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

69. Erba, V. (2001), *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, Franco-Angeli, Milano.

70. Augé, M. (2005), *Nonluoghi. Introduzione a un’antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.

71. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

72. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

73. Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (2018), Scheda intervento Cis Taranto-Centro Storico, *Piano Operativo Cultura e Turismo*.

74. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze, p. 8.

75. Ravagnan, C. (2010), “Principi fondativi e temi emergenti nel dibattito dell’Ancsa. Verso nuovi significati e nuove forme della centralità urbana”, in S. Storchi, O. Armanni, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

Inoltre la costruzione delle nuove centralità, basata sulla conoscenza e sul progetto del territorio storico, formerà la base per il rafforzamento del sistema insediativo e per la preservazione dell'identità delle comunità locali insediate al fine di generare modalità innovative di riuso dei "beni comuni" in chiave pubblica o di uso pubblico, anche attraverso usi temporanei compatibili, promuovendo attività *local-based* e funzioni in grado di rivitalizzare il tessuto socio-economico⁷⁶.

Questa strategia garantisce quindi, andando oltre le previsioni di riqualificazione diffusa alla base di qualsiasi intervento di rigenerazione, un'azione fondata su un più generale processo di "rinascita" economica, in cui la messa in valore delle risorse e la loro organizzazione in sistema, privilegiando criteri di accessibilità e fruibilità, costituirà la chiave di volta per generare nuova attrattività⁷⁷ e, quindi, rilancio socioeconomico in una logica che deve permettere di contrastare il degrado, garantendo la sopravvivenza di beni e risorse di valenza storico-culturale.

Alla città storica viene quindi assegnato sia un ruolo di "attrattore", in quanto si condensano in essa una molteplicità di funzioni e servizi, sia di "diffusore" di qualità per la valorizzazione dei tessuti contigui⁷⁸ infatti, in funzione dei differenti contesti, l'insediamento di funzioni di forte richiamo definite in base alla visione della città da realizzare – funzioni culturali e identitarie, funzioni turistiche, funzioni direzionali, funzioni commerciali e turistiche – potrà garantire la rigenerazione di aree fragili e marginali «attraverso processi originali descrittivo-interpretativi che caricano di senso, facendone emergere il portato strutturante, alcuni grandi elementi urbani, legati alle specificità insediative dei singoli contesti [...], trasversalmente a parti della città esistente diversamente caratterizzate, diventando catalizzatori e selettori dei principali interventi qualificanti, proponendosi come possibili messe a sistema»⁷⁹.

In molti casi «si tratta di progetti volti alla valorizzazione di luoghi recuperati e riqualificati per dar vita ad attività culturali quali: laboratori permanenti e multidisciplinari di cultura creativa, innovativi spazi di co-working, ma anche luoghi di incontri, di formazione professionale e workshop di progettazione condivisa, in un'ottica di innovazione a 360° del processo creativo e produttivo. La linea d'azione finanzia operazioni che consentono di completare la visione di un'offerta culturale di ampio respiro, che mira a gettare le basi per un nuovo rapporto tra creazione artistica, tessuto sociale ed economia produttiva»⁸⁰.

L'attuazione di questa "sostanziale riqualificazione" ha tuttavia bisogno di strumenti complessi e progetti unitari che siano in grado di governare la trasformazione di parti degradate e con caratteri molto diversi tra loro. Queste trasformazioni, infatti, possono essere basate su iniziative tendenti alla sostituzione integrale o parziale di tessuti edilizi esistenti, il cui valore immobiliare sia ormai dato solo dalla posizione e non più anche dal valore del manufatto⁸¹ (edifici degradati, privi di valori storici riconoscibili, all'interno di zone ur-

76. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, p. 74.

77. Gargiulo, C., Travascio, L., De Ciutis, F. (2006), "Una lettura dei processi di valorizzazione in atto nelle realtà urbane" in *XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 11-14 Ottobre 2006, Pisa, Italia.

78. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

79. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano, p. 247.

80. Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (2018), *Piano Operativo Cultura e Turismo*, p. 5.

81. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

bane centrali e pertanto ad alto reddito) oppure possono intervenire per valorizzare e rafforzare le aree di grande valenza strategica, ossia ambiti che si caratterizzano per valori storici, simbolici o identitari per la popolazione, che devono essere riscoperti.

La realizzazione di tali interventi nei tessuti della città storica risulta estremamente complessa proprio a causa del forte livello di consolidamento, mentre risultano più facilmente perseguibili strategie di “recupero urbano prudente”⁸², come le attività di manutenzione e di ristrutturazione che sono comprese nella definizione di manutenzione qualitativa. Tuttavia, una strategia basata sulla riorganizzazione del sistema insediativo a partire dall’individuazione di luoghi notevoli, risulta essere necessaria per intervenire e risolvere le problematiche di qualità urbana ed edilizia dei contesti storici⁸³, per il recupero e la rifunzionalizzazione delle aree degradate ed obsolete, e per portare avanti, in questo modo, la generale strategia di trasformazione dei contesti storici marginali.

Di fronte ai fenomeni fin qui descritti ci si interroga circa la possibilità di recuperare la centralità perduta, attraverso quei progetti tesi a riassegnare rilevanza a luoghi che posseggono intatte le proprie potenzialità seppur abbiano perso completamente o in parte le loro funzionalità o la loro qualità architettonica⁸⁴.

1.1.2 La tutela della residenzialità

82. L’espressione fu coniata in riferimento alla strategia di riqualificazione dell’IBA di Berlino degli anni Ottanta del XX secolo.

83. Communauté urbaine de Bordeaux (2010), *Convention PNRQAD-Ville de Bordeaux*.

84. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

85. Settis, S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi editore, Torino, pp. 67-68.

86. Micelli, E., Pellegrini, P. (2017), “Vuoto al centro. Impiego e abbandono del patrimonio dei centri antichi italiani”, *Territorio* n. 82.

87. Valente, M., Gasbarra, S. (2009), *Alcune considerazioni intorno al concetto di riuso del centro storico*, <http://www.cefas.org/pb/flz/riuso%20del%20centro%20storico.pdf>

88. Cerasoli, M., Rizzo, B. (2014), “Il futuro tecnologico dei centri storici”, in *International Conference Virtual City and Territory 9° Congresso Città e Territorio Virtuale, Roma, 2, 3 e 4 ottobre 2013*, Università degli Studi Roma Tre, Roma, pp. 807-812.

«Le città storiche si svuotano di abitanti, si popolano di seconde case e di luoghi di intrattenimento, da siti per vivere si trasformano in aree per il tempo libero; e ci si sforza di ‘animarle’ con ‘attività culturali’ (qualsiasi cosa la parola voglia poi dire): confessione implicita che, senza respirazione artificiale, la città storica è agonizzante. Tutt’intorno cresce l’obesità delle periferie, che condanna gli antichi centri a un triste bivio: ora decadono, facendo posto a nuove ondate di immigrati e neopoveri; ora, al contrario, subiscono un processo di *gentrification* che li svisciva a festosi *shopping centers* o *enclaves* riservate ai più ricchi»⁸⁵. Questa affermazione di Salvatore Settis riesce a introdurre due caratteri precipi dei centri storici contemporanei che fanno riferimento al tema della residenzialità: il primo legato ad un forte degrado fisico e sociale della residenza nei contesti di più antico impianto, causa di fenomeni di *gentrification inversa*⁸⁶; il secondo connesso alla monofunzionalità che caratterizza molteplici centri storici, legata allo sviluppo di specifiche attività terziarie che comportano la fuoriuscita degli abitanti originari verso nuovi quartieri⁸⁷.

Tali fenomeni definiscono un forte cambiamento nel complesso sistema sociale della città contemporanea in quanto le trasformazioni dei modelli insediativi e della cultura dell’abitare, che nel corso degli ultimi decenni si sono stratificati, stanno divenendo sempre più complessi, e hanno inserito i centri storici in dinamiche abitative spesso contrastanti⁸⁸.

In primo luogo si può affermare che i centri storici rappresentano il luogo primigenio degli insediamenti urbani, le cui ragioni storiche di formazione sono da ricercarsi nel bisogno primordiale delle comunità di riunirsi per meglio affrontare le necessità umane, sociali e produttive. Nel momento in cui le variabili della storia hanno rallentato la convenienza alla convivenza, sono iniziate a venir meno anche le ragioni dell'esistenza della comunità stessa, intesa come aggregato d'uomini, azioni e dei luoghi che li accolgono⁸⁹. In questo processo s'identificano i motivi del lento degrado che avvolge i centri storici italiani in quanto la produttività che l'antica convivenza favoriva è stata alla base della costruzione e trasformazione dei territori fino a quando la difficoltà ad incontrare il mercato, la trasformazione delle tecnologie e dei processi produttivi, gli eventi della storia, hanno diminuito la convenienza a convivere in quei luoghi, ad utilizzarli e a trasformarli.

Il declino demografico ed economico dei centri storici può quindi essere analizzato secondo due principali interpretazioni: da un lato può essere considerato il risultato di nuove preferenze dei residenti e degli operatori economici in quanto i centri storici non rappresentano più una scelta soddisfacente per le attività abitative e lavorative a causa della modesta dotazione di spazi, dell'obsolescenza degli edifici, dell'accessibilità complessa e della scarsa funzionalità del patrimonio urbano; dall'altro una seconda lettura del fenomeno lega l'abbandono dei centri storici alle dinamiche delle città italiane nell'era della metropolizzazione considerandoli come luogo di osservazione privilegiato dove i fenomeni sociali ed economici delle città sono più evidenti⁹⁰. In altre parole in molteplici contesti le preferenze dei consumatori, le nuove priorità della domanda e un'ampia gamma di opportunità causerebbero l'abbandono delle zone più antiche della città.

La sempre maggiore fragilità del sistema insediativo dei centri storici; l'obsolescenza fisico-funzionale dello stock edilizio privato che necessita di interventi di adeguamento dimensionale, impiantistico e costruttivo; le condizioni di crescente degrado in cui verte lo stock edilizio pubblico, per il quale risulta indispensabile un adeguamento prestazionale, costruttivo nonché un efficientamento energetico; l'inadeguatezza e le gravi carenze di spazi pubblici e luoghi per la socialità ormai compressi, invasi, interrotti; la scarsità e vetustà delle attrezzature pubbliche, che determinano una difficoltà di accesso ai servizi, alla cultura, all'istruzione nei contesti storici, sono quindi le cause principali di abbandono da parte delle comunità locali originarie in quanto tali condizioni sono causa di insicurezza e di mancata riconoscibilità da parte della popolazione.

Tali tendenze alla dissoluzione delle tradizionali caratteristiche dei centri storici comportano una conseguente ulteriore forma di frammentazione, dovuta alla dilatazione del complesso sistema di relazioni tra comunità e territorio, tra individuo e spazio fisico «che determinano il senso di essere abitanti di un luogo, di riconoscere quel luogo come ambito del proprio abitare»⁹¹.

89. Pagliaro, M. (2019), *Retorica della riqualificazione*, <https://www.bottegadellemani.com/2019/05/09/retorica-della-riqualificazione/>

90. Micelli, E., Pellegrini, P. (2020), "Dynamics of North Italian Historic Centers and Their Meaning for the Urban Structure", in C. Bevilacqua, F. Calabrò, L. Della Spina (eds.), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 178, Springer, pp. 1776-1785.

91. Colarossi, P., Latini, A. (2009), "La città del buon abitare e la progettazione urbana", *Urbanistica* n. 140, p. 42.

A tale condizione di abbandono corrisponde però un altro fenomeno conseguente che prende il nome di *gentrification inversa*⁹² che rende i centri storici sedi dei ceti meno abbienti e di popolazioni immigrate multietniche, proprio a causa dell'inadeguatezza degli edifici residenziali e degli spazi pubblici degradati che determinano, per le fasce più deboli e a rischio, un costo accessibile delle abitazioni non più desiderate dalla popolazione locale.

Il subentro di immigrati e ceti meno abbienti alla popolazione locale appare come la conseguenza più che la causa di un degrado imputabile alla disaffezione per la tipologia abitativa del centro degli abitanti originari, spostatisi in altri quartieri, principalmente a causa degli alloggi che presentano infatti vari inconvenienti abitativi, come la mancanza di garage e parcheggi, la poca luminosità delle stanze, l'assenza di servizi (quali ascensori, riscaldamento centrale, stenditoi, ecc.), cui si potrebbe rimediare solo con interventi che, oltre ad essere molto onerosi, coinvolgerebbero più unità immobiliari⁹³. Si aggiungano – come fatti negativi per gli abitanti – la distanza dai centri commerciali e da altri servizi sempre più spesso delocalizzati in periferia, nonché la mancanza di spazi per sport e attività all'aria aperta di bambini e adulti. Questi inconvenienti riguardano però alcune categorie di abitanti ma non tutte: nel tempo, infatti, si selezionano spontaneamente uno o più tipi di abitanti del centro storico, cioè soprattutto anziani (categoria residuale) e abitanti temporanei (studenti, stranieri). La presenza temporanea serve a dilazionare i problemi nel tempo, purtroppo mantenendo il centro in una situazione stagnante che nuoce alla sua ripresa complessiva in quanto lo scarso o nullo radicamento di molti abitanti abbassa il senso di appartenenza e quindi diluisce la tensione verso la conservazione dell'identità del quartiere⁹⁴.

Oggi infatti gli spazi maggiormente frequentati dai ceti più deboli sono gli spazi interstiziali del tessuto urbano privi di identità, quelli spesso lasciati vuoti, dimenticati dai residenti stanziali; sono le piazze, i parchi, i luoghi semi-deserti che vengono occupati da eterogenee attività e usi inconsueti⁹⁵. Aree frammentate non solo fisicamente ma anche dal punto di vista sociale ed economico, in cui convivono aggregazioni di popolazioni eterogenee accomunate da una mancata integrazione sociale e da una elevata insicurezza urbana. Tale condizione genera da una parte allarme attorno alla pericolosità che si ritiene ad essa connessa, dall'altra forme di esclusione urbana e abitativa, in quanto edifici dismessi e spazi temporaneamente abbandonati vanno a costituire l'unica opportunità di insediamento⁹⁶. Soprattutto per gli stranieri come sostiene M. Caradonna «in tutti i casi i luoghi dell'insediamento immigrato presentano problemi di degrado fisico ed un'edilizia di qualità medio-bassa non utilizzabile dalle popolazioni autoctone»⁹⁷. Vi sono interessati i centri storici nei quali le aree degradate non sono state riqualificate, in quanto infatti la presenza degli immigrati non rende necessaria una trasformazione fisica dello spazio urbano. Aree, altresì, di elevata fragilità economica, per la precarietà dell'offerta occupazionale, dovuta alla generale monofunzionalità, e per la conseguente perdita

92. Bonfantini, B. (2018), "Tra abbandono ed estrazione: sul futuro di centri e territori storici", *Territorio* n. 87.

93. Gentileschi, M. L. (2004), "Centri storici delle città sud-europee e immigrazione. Un nodo di contraddizioni", *Geotema. Organo ufficiale dell'Associazione dei Geografi Italiani* n. 23, Pàtron Editore, Bologna.

94. *Ibidem*.

95. Pezzoni, N. (2013), *La città sradicata. Geografie dell'abitare contemporaneo: i migranti mappano Milano*, O Barra O Edizioni, Genova.

96. Bevilacqua, G., Bevilacqua, G., (2018), "Città e migrazione. Politiche e strategie per i nuovi luoghi della condivisione", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 31-35.

97. Caradonna, M. (2001), "Migrazioni internazionali. Processi di trasformazione delle aree urbane in Italia", *Urbanistica* n. 29, p. 21.

di competitività⁹⁸.

I nuovi fenomeni di coabitazione urbana agiscono infatti in profondità sugli insediamenti del nostro Paese, mostrando un intreccio tra un veloce adeguamento ai nuovi modelli abitativi autoctoni e un mantenimento di alcune specifiche tradizionali consuetudini abitative⁹⁹ che hanno tuttavia recentemente determinato forme di “concentrazione degli immigrati” nei quartieri storici della città. Tale assetto vede la concentrazione nei tessuti di più antico impianto di pattern eterogenei di popolazioni, differenti per etnia, religione, ceto sociale, professioni¹⁰⁰, oltre che vere e proprie *gated communities* che hanno mutato il senso proprio della città, da luogo dell’integrazione per antonomasia, della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica¹⁰¹, a spazio di separazione, discontinuità ed esclusione sociale¹⁰².

Tuttavia, secondo un’interpretazione di maggiore complessità, il nuovo insediamento – soprattutto straniero – può essere colto come un fattore di ripresa per i centri storici dove soprattutto i servizi commerciali sono in crisi e dove restano pochi artigiani. L’apertura delle nuove attività commerciali degli immigrati e il ripopolamento da parte degli stranieri rappresenterebbero dunque una forma di rivitalizzazione¹⁰³, mentre gli spazi pubblici non configurati e privi di usi, potrebbero divenire luoghi di aggregazione, di scambio, luoghi che tuttavia possiedono un’identità da disvelare e che tali nuove funzioni, usi, modi di viverli faranno emergere¹⁰⁴. Difatti tali ambiti vengono fatti rivivere all’interno di un sistema di relazioni, di rapporti commerciali, di scambi di informazioni, di attività che si prendono cura quello spazio indifferenziato e lo significano, rendendolo accogliente per le popolazioni che lo frequentano, facendo sì che quel luogo diventi vivibile per tutti, non solo per i migranti¹⁰⁵. Nelle aree emarginate scattano infatti nuove ragioni e nuovi comportamenti che permettono la costruzione di innovate identità e di un rinnovato patrimonio di memorie che comportano lo sviluppo di innovative idee e pratiche di cittadinanza¹⁰⁶.

Come precedentemente accennato un’altra condizione che coinvolge i centri storici e che si contrappone a quella appena descritta, è il fenomeno della gentrificazione dei contesti di più antico impianto, che comporta un progressivo abbandono di tali ambiti da parte dei ceti più deboli sostituiti da nuovi abitanti appartenenti alle fasce abbienti. La rigenerazione fisica dei quartieri centrali nelle città storiche è stata sempre accompagnata da fenomeni di ricambio sociale e di radicale trasformazione del tessuto economico. Tale processo viene definito con il termine *gentrification*, coniato da Ruth Glass nel 1963 per descrivere i cambiamenti osservati nella struttura sociale e nel mercato abitativo in alcuni quartieri centrali londinesi¹⁰⁷, nei quali si osservava un progressivo imborghesimento (*gentry*: borghesia, classe media) generato dalla sostituzione sociale e dalla riqualificazione edilizia, che trasformava quartieri popolari, centrali e degradati, in quartieri abitati da famiglie benestanti.

La scala del fenomeno è locale ed assume una dimensione di quar-

98. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

99. Lanzani, A. (2002), *Metamorfosi urbane. I luoghi dell’immigrazione*, Sala, Pescara.

100. Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

101. Secchi, B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

102. Poli, I., Rossi, F. (2017), “Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna”, *Urbanistica Informazioni* n. 272.

103. Mistretta, P. (2003), *Diversità delle culture e cultura della diversità*, Università degli Studi di Cagliari, Cagliari.

104. Colombo, A., Genovese, A., Canevaro, A. (2006), *Immigrazione e nuove identità urbane*, Edizioni Erickson, Trento.

105. Bevilacqua, G., Bevilacqua, G., (2018), “Città e migrazione. Politiche e strategie per i nuovi luoghi della condivisione”, in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 31-35.

106. Settis, S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi editore, Torino.

107. «One by one, many of the working class quarters of London have been invaded by the middle classes – upper and lower. [...] Once this process of ‘gentrification’ starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original working-class occupiers are displaced and the whole social character of the district is changed». Glass, R. (1963), “Introduction”, in Centre for Urban Studies (a cura di), *London: Aspects of Change*, Londra, p. 23.

tiere, una scala intermedia tra i pochi isolati e la circoscrizione urbana, una dimensione di “vicinato”. La riqualificazione dell’ambiente costruito, genera un processo virtuoso, che concorre al miglioramento delle attività economiche, le quali a loro volta concorrono a riqualificare edifici, portando finanziamenti e benessere all’interno del contesto. Il tutto determina un aumento consistente dei valori immobiliari: di conseguenza, “l’ingresso” di nuovi abitanti è sempre più condizionato dai prezzi che vanno via via aumentando, e comporta quindi l’attuazione di una selezione in base al reddito, «un processo auto propulsivo basato sull’interazione tra oggetti e soggetti, in grado di trasformare radicalmente il quartiere»¹⁰⁸. Il centro storico viene quindi individuato come un elemento “attrattore” nel quale si avviano processi di sostituzione della popolazione costituita dai ceti meno abbienti, trasformando spesso tale ambito in un luogo “selettivo” e per certi versi “escludente”¹⁰⁹, anche in termini di mercato. Alle rinnovate qualità spaziali esclusive non possono infatti che corrispondere destinazioni d’uso selettive, ad alta redditività complessiva, ma ciò produce cambiamenti che configurano il centro storico come ghetto di lusso¹¹⁰, sempre più un ambiente esclusivo per pochi privilegiati.

Il fenomeno della *gentrification* può quindi essere letto secondo due differenti interpretazioni: da un lato modalità di rivitalizzazione dei centri storici italiani; dall’altro fenomeno socialmente negativo legato a forme di speculazione.

In primo luogo si può affermare che da tali processi scaturiscono migliori condizioni della qualità della vita grazie al rinnovo urbano generato dal potere di acquisto dei nuovi abitanti sul mercato degli immobili del centro; infatti tali contesti possono divenire protagonisti di processi di rigenerazione poiché, in molteplici casi, accanto al riuso di immobili abitativi antichi e degradati, avviene un’ulteriore riconversione ad usi abitativi di edifici nati per scopi diversi, soprattutto industriali. Inoltre il rinnovo del sistema residenziale comporta la trasformazione della rete commerciale che in molti contesti punta, da un lato, a recuperare le potenzialità, anche economiche, espresse da una rinnovata veste dell’attività artigianale, dall’altro, a ripensare lo shopping nel centro città quale alternativa ai megastore di periferia. In tale quadro risulta evidente come gli interventi di riuso degli immobili si intreccino a politiche di rigenerazione urbana secondo rapporti di causa-effetto difficili da dipanare; sono in particolare il frutto di dinamiche spontanee di rivalorizzazione dello spazio e risignificazione dei luoghi, magari assecondati o accelerati da interventi pubblici regolativi orientati a governare gli esiti di tali dinamiche¹¹¹: in alcuni casi essi sono particolarmente intensi ed evidenti, in altri solo incipienti e riguardanti alcuni luoghi notevoli (punti di snodo con la città moderna, fronti portuali, posizioni panoramiche, piazze). La spinta al riuso ed al recupero diviene infatti «espressione tangibile delle problematiche attuali e soprattutto del modo di porsi di fronte ad esse: sentiamo lo stimolo a riagganciarci al passato, ancorati però fermamente al presente e proiettati verso il futuro. In tale contesto il riuso riscopre nuove potenzialità che

108. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano, p. 46.

109. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

110. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

111. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

danno spazio ad azioni creative: queste trovano espressione non solo a livello formale, quanto funzionale, allorché si tratta di definire le destinazioni da attribuire agli spazi ed ai volumi da recuperare. Il recupero, infatti, non è risanamento tecnico-igienico, ma un'azione che crea "indotto" sociale e culturale, oltre che economico»¹¹². Pertanto secondo tale interpretazione il fenomeno della gentrificazione garantisce la conservazione urbana e il mantenimento dei valori del centro in termini, sia di riqualificazione urbana, sia di un rinnovato tessuto di relazioni umane.

In secondo luogo la leva del processo della *gentrification* è costituita da interventi edilizi di larga scala di imprenditori immobiliari, i quali attivano il mercato immobiliare di aree degradate ma centrali, rigenerandole e immettendole sul mercato con costi inaccessibili per gli abitanti originari, determinando una forma di polarizzazione che crea una *enclave* elitaria.

Si tratta quindi, secondo questa interpretazione, di un cambiamento legato ad una forma di speculazione, che produce il restauro di immobili urbani degradati in maniera da renderli insieme prestigiosi e comodi, per riproporli ad una clientela abbiente, quasi mai erede dei vecchi abitanti, forse da tempo emigrati in periferia o nella fascia periurbana, per cui raramente si può parlare di vero "ritorno". I residenti dei ceti poveri sarebbero viceversa costretti ad andarsene. Un'operazione puramente speculativa quindi, seppur produttiva di un contesto immobiliare di valore per la città. Si aggiunga infine che i limiti posti dalla pianificazione edilizia all'espansione urbana hanno spinto gli operatori immobiliari al riuso dell'edificato in centro, fruendo di nuovi motivi di convenienza¹¹³.

È questo l'aspetto contraddittorio dei meccanismi che hanno generato i mutamenti in atto: la progressiva perdita della varietà sociale (effetto di una mancata politica di governo della *gentrification*) e lo spostamento delle fasce più deboli verso altre zone degradate della città¹¹⁴.

Contestualmente a tali fenomeni nelle parti di città di più antico impianto si riscontra, da un punto di vista del tessuto economico, un aumento dei processi di terziarizzazione, in particolare nel settore turistico-ricettivo che registra, con riferimento al periodo 2010-2019, un incremento del 27% delle presenze. Il centro storico per sua natura è il luogo delle attività terziarie specializzate, soprattutto in contesti urbani medio-grandi, ma queste presenze non hanno mai avuto quel ruolo totalizzante che hanno assunto negli ultimi decenni: basti pensare che l'8,4% degli addetti nazionali lavora nei centri storici, ovvero circa 2,1 milioni di lavoratori, e di questi il 95% è impiegato nel settore terziario¹¹⁵. L'analisi delle trasformazioni più recenti evidenzia il peso del terziario amministrativo quale "interprete" della disgregazione funzionale e della forte congestione delle aree centrali. Banche, assicurazioni, uffici pubblici e privati, sono queste le attività che si sono spartite l'espulsione delle attività più povere e tradizionali dai centri storici¹¹⁶; inoltre, diffuse nel centro cittadino, ne determinano spesso una monofunzionalità con conse-

112. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona, p. 10.

113. Gentileschi, M. L. (2004), "Centri storici delle città sud-europee e immigrazione. Un nodo di contraddizioni", *Geotema. Organo ufficiale dell'Associazione dei Geografi Italiani* n. 23, Pàtron Editore, Bologna.

114. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

115. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

116. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

guente pendolarismo, congestione e spopolamento negli orari non lavorativi, secondo un modello che frammenta e settorializza il territorio urbano¹¹⁷. Molteplici centri storici sono infatti divenuti aree preziose per ubicazione e carico simbolico, facendo sì, tuttavia, che anche il patrimonio culturale subisca processi di terziarizzazione: «la storia dell'area e dei suoi edifici è enfatizzata dai promotori immobiliari e dagli operatori turistici, ma la memoria collettiva, che del quartiere era l'anima, svanisce. I segni e i monumenti diventano muti perché la storia non parla attraverso i libri o le guide turistiche, ma attraverso la memoria collettiva»¹¹⁸.

Schematizzando, la contrapposizione è fra chi vede con favore le prospettive di quartieri rinnovati grazie anche alla sostituzione di residenti e attività tradizionali con nuove figure sociali di reddito più elevato e attività commerciali, o comunque ritiene che non si debba contrastare alcun processo capace di generare recupero urbano, e chi invece pensa che sia necessario controllare adeguatamente (o contrastare) i fenomeni di sostituzione in atto, nel timore che questi comportino, da un lato, lo snaturamento delle condizioni ambientali e culturali dei tessuti antichi, dall'altro, il peggioramento delle condizioni di vita delle fasce socio-economiche più deboli per effetto della loro espulsione dai vecchi luoghi di residenza¹¹⁹. I fenomeni in atto descritti hanno quindi rafforzato l'attenzione rivolta alle nuove forme e dimensioni delle sperequazioni sociali e territoriali della città contemporanea, vedendo «nuovamente materializzato»¹²⁰ il divario tra i luoghi dei ricchi e i luoghi dei poveri¹²¹ e, pertanto, hanno ridato centralità al tema della residenzialità.

Processi e strategie di inclusione/esclusione che ne discendono appaiono particolarmente variegati per motivazioni, condizioni originarie, ritmi, attori coinvolti, e non si prestano quindi a interpretazioni aggregate. Alcuni tratti comuni possono essere tuttavia individuati nella tendenza alla banalizzazione e omologazione dello spazio e delle forme dell'abitare nella città contemporanea, che accentua il contrasto con la singolarità dei nuclei antichi ed esalta la ricchezza di valori ambientali, storici e culturali in essi depositati¹²²; nella coesistenza, in costante tensione, di perdita di identità, smarrimento di senso del luogo, e rafforzamento dell'importanza di specificità e localismi; nel crescente affacciarsi sul mercato abitativo di nuove figure sociali (soprattutto giovani coppie e single) e relativi bisogni e domande; nella notevole mobilità nell'area vasta di simili figure sociali; nell'aumento della domanda di consumo legata allo svago, alla ristorazione, al turismo. Questi caratteri, che sono propri di molteplici centri storici contemporanei, si confrontano e si acquiscono con le nuove istanze emergenti, relative, principalmente, alle conseguenze della crisi socio-economica, esplosa nello scorso decennio e oramai strutturale¹²³, che ha modificato in modo permanente i contesti politici, culturali e produttivi¹²⁴ e che ha collocato al centro del dibattito le molteplici contraddizioni indotte dagli effetti della globalizzazione¹²⁵ e il progressivo mutamento della struttura e del sistema dei valori e dei modelli comportamentali della popolazione^{126 127}. Un mutamento esito di un epocale cambio di paradigma,

117. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

118. Amendola, G. (2019), "Centri storici e tessuti sociali", in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.

119. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

120. Storchi, S. (2020), "Postfazione", in S. Storchi, F. Toppetti (a cura di), *Città fragili*, ANCSA, Gubbio, p. 84.

121. Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

122. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

123. Cresme (2015), "Il mercato delle Costruzioni 2016. Scenario di medio periodo 2015-2020", *XXIII Rapporto congiunturale e previsionale 2015*.

124. INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico*.

125. Ricci, L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", *Ananke* n. 90.

126. Eurostat (2019a), *Key figures on Europe*.

127. Eurostat (2019b), *Ageing Europe*.

dalla fase di espressione dei bisogni, individuali e collettivi, a quella «mutevole, segmentata ma perentoria» dei desideri¹²⁸ da parte delle comunità locali. Comunità che, peraltro, non fanno più solo riferimento alla popolazione residente, ma si confrontano con una molteplicità di nuove *civitas* “in transito”, lavoratori, *city users*, turisti, studenti¹²⁹. Questi mutamenti sociali rispecchiano un epocale cambio di fase, da quella di rivendicazione dei diritti fondamentali propria degli anni Sessanta e Settanta, a quella successiva di espressione dei bisogni individuali e collettivi; un’evoluzione che, dagli aspetti meramente quantitativi, si è indirizzata verso aspetti qualitativi e prestazionali e, ancora, verso esigenze più differenziate e complesse come l’ambiente, i trasporti collettivi, il livello di specializzazione e accessibilità – anche in una logica di “prossimità” – dei servizi, ricercando standard di vita aventi sempre maggiore qualità¹³⁰. La lettura dei movimenti demografici e delle dinamiche patrimoniali degli ultimi venti anni non permette un giudizio confortante sulla vitalità dei centri storici delle città italiane di grandi e medie dimensioni e impone di focalizzare l’attenzione su un tema che per molti anni è stato trascurato¹³¹. Tale posizione è ingiustificata se analizziamo i dati economici e sociali¹³² che si riferiscono alle parti di più antico impianto delle nostre città, i quali mostrano come i centri storici soffrano un declino demografico e delle funzioni che hanno caratterizzato per secoli queste parti urbane centrali e pertanto necessitano di una rinnovata attenzione in relazione alle dinamiche della città contemporanea¹³³. Il centro storico costituisce infatti un ambito territoriale estremamente delicato, con una precisa identità urbanistica e un elevato valore storico e testimoniale riferibile sia al tessuto urbano, sia a elementi del patrimonio edilizio di rilevante valore, sia ai suoi abitanti e al relativo tessuto sociale. Pertanto il perseguimento di livelli adeguati – inclusivi e innovati¹³⁴ – di abitabilità diviene uno degli obiettivi prioritari di qualsivoglia strategia per la città storica al fine di assicurare tali nuovi diritti alla comunità insediata, alla *civitas*, da quelli fondamentali fino al più complesso e sfaccettato diritto alla città, inteso da Lefebvre come diritto alla libertà, all’individualizzazione nella socializzazione, all’*habitat* e all’abitare¹³⁵.

In questo quadro, e sulla base di quanto emerso dall’analisi induttiva delle più recenti esperienze di pianificazione, viene ribadita l’utilità della pianificazione urbanistica, rispetto sia alla città fisica (l’*urbs*), sia alla società urbana (la *civitas*), per il perseguimento dell’etica e degli interessi comuni¹³⁶, in equilibrio con gli interessi particolari, individuando e praticando nuovi metodi, contenuti e strumenti per la rigenerazione urbana in una città in continuo mutamento¹³⁷. A ciò corrispondono due macro-obiettivi generali, cui fanno riferimento obiettivi specifici per ogni differente contesto, che si riferiscono ad una riorganizzazione funzionale, sociale ed economica per tutelare la residenzialità e la vitalità garantendo una città storica ‘inclusiva’ basata:

- sul riequilibrio del *social mix*, agendo sulla composizione sociale dei quartieri storici e prevedono interventi di implemen-

128. Amendola, G. (2020), *Intervento al Convegno internazionale “Città pubblica e nuovo welfare. Una rete di reti per la rigenerazione urbana”*, Dipartimento PDTA, Sapienza Università di Roma, 2 luglio 2020.

129. Barbieri, C.A. (2020), “Approcci urbanistici innovativi per la rigenerazione della città”, in Giaimo C., a cura di, *Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il verde come infrastruttura per la città contemporanea*, *Urbanistica dossier* n. 17, INU edizioni, Roma.

130. Ricci, L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

131. Micelli, E., Pellegrini, P. (2017), “Vuoto al centro. Impiego e abbandono del patrimonio dei centri antichi italiani”, *Territorio* n. 82.

132. Dati desunti dall’Archivio dati dell’ISTAT (<http://dati.istat.it/>) e dalla ricerca condotta nel 2017 da ANCSA-Cresme *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

133. Micelli, E., Pellegrini, P. (2020), “Dynamics of North Italian Historic Centers and Their Meaning for the Urban Structure”, in C. Bevilacqua, F. Calabrò, L. Della Spina (eds.), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 178, Springer, pp. 1776-1785.

134. Bricocoli, M. (2017), “Progetti e luoghi nella riorganizzazione dei servizi di welfare. Una sperimentazione a Milano”, *Territorio* n. 83.

135. Lefebvre, H. (1968), *Le Droit à la ville*, Editions Anthropos, Paris.

136. Barbieri, C.A. (2018), “Quale pianificazione urbanistica per alcuni temi e questioni della città contemporanea”, in F. D. Moccia, M. Sepe, *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, INU Edizioni, Roma.

137. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

tazione dei servizi (spazi pubblici, centri culturali, luoghi del commercio, ecc.), al fine di garantire una rigenerazione diffusa della città storica;

- sull'attivazione di politiche abitative di ammodernamento e razionalizzazione dell'*housing mix* (housing sociale, co-housing, casa dello studente, ecc.) mediante il riuso e recupero di immobili da destinare in modo particolare alle fasce economicamente più fragili.

La prima linea d'azione persegue il potenziamento della attrattività, il contrasto delle dinamiche di spopolamento, di *gentrification* e di musealizzazione, preservando il tessuto sociale ed economico con modalità di intervento che devono necessariamente contemplare diverse "velocità"¹³⁸, con l'obiettivo di definire piani, programmi, progetti e pratiche «capaci di coniugare strategie e tattiche, di tenere insieme sia la dimensione urbana, con l'inclusione sociale, la sicurezza e l'impulso a nuove economie, sia la dimensione sociale e collettiva dell'abitare, con azioni collettive di riappropriazione di spazi comuni, con istanze di cura dei propri ambienti di vita»¹³⁹.

Nel contesto europeo il contrasto della segregazione etnica e sociale attraverso politiche di *social mix* appare ormai una pratica collaudata¹⁴⁰, evidenziando quali fattori chiave di tali strategie: l'incremento delle opportunità di carriera entro l'area interessata, il rafforzamento della coesione sociale, l'aumento del capitale sociale della popolazione¹⁴¹, la maggiore integrazione culturale per mezzo di processi di deconcentrazione etnica, una diminuzione dell'incidenza negativa della segregazione etnica e sociale sulle opportunità individuali¹⁴². Risulta dunque necessario intervenire anche nei contesti storici italiani con strategie integrate che incentivino la residenzialità e che siano costruite sulla base di istanze già presenti nei territori, nel tentativo di contribuire a rafforzare le comunità locali.

La tematica relativa alla vivibilità e alla fruibilità da parte dei residenti assume infatti sempre più un ruolo determinante nei confronti della riqualificazione dei centri storici: bisogna dunque favorire ed incentivare il rientro di residenti nel centro storico puntando a conseguire un riequilibrio della composizione sociale dei residenti stessi; bisogna sviluppare politiche che vadano a sostegno della residenzialità dei ceti meno abbienti, che di conseguenza porterebbe ad un equilibrio migliore nella vita del centro storico¹⁴³; bisogna concentrarsi sugli elementi tesi a difendere le condizioni di vita urbana, della sua qualità, della vivibilità a dimensione umana per le differenti composizioni sociali presenti.

Tuttavia la questione del mix sociale non può essere risolta unicamente con la risposta al bisogno alloggiativo – che deve comunque essere gestito mediante un controllo delle nuove spinte residenziali di livello medio-alto legate ai processi di valorizzazione immobiliare e il contenimento dei fenomeni di ghettizzazione dovuti alla possibilità delle fasce economicamente più svantaggiate di accedere unicamente ad alloggi in condizioni di minor qualità – quanto piuttosto

138. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

139. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1/2018, p. 132.

140. Graham, E., Manley, D., Hiscock, R., Boyle, P., Doherty, J. (2009), "Mixing housing tenures: is it good for Social Well-Being?", *Urban Studies* n. 46, vol. 1, pp. 139-165.

141. Belotti, E. (2015), "Social Housing e social mix nella riorganizzazione delle politiche abitative. Il caso di Bergamo", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

142. Van Ham, M., Manley, D. (2009), "The effect of neighbourhood housing tenure mix on labour market outcomes: a longitudinal investigation of neighbourhood effects", *Journal of Economics Geography* n. 10, pp. 257-282.

143. Valente, M., Gasbarra, S. (2009), *Alcune considerazioni intorno al concetto di riuso del centro storico*, <http://www.cefas.org/pb/flz/riuso%20del%20centro%20storico.pdf>

attraverso la dotazione di un sistema di servizi legati all'abitare e la creazione di legami molto forti con il territorio¹⁴⁴.

Gli obiettivi specifici che riguardano il sistema insediativo nei centri storici si completano infatti con l'intensificazione urbana ovvero un mix funzionale che corrisponda, insieme a quella residenziale, ad un aumento di offerta di lavoro, di trasporto collettivo e di attrezzature, con riguardo al rapporto casa/lavoro, sottolineando la necessità di coerenza fra le politiche per i nuovi insediamenti residenziali e quelle per i servizi alla popolazione, quale condizione ineludibile per assicurare alle persone le modalità più sostenibili di accesso e fruizione e nel contempo contenere i costi dei servizi stessi arrivando fino a definire un vero e proprio vincolo di coerenza fra le politiche insediative e le politiche relative alla distribuzione dei servizi di base con particolare riferimento a quelli pubblici¹⁴⁵.

Pertanto i tessuti consolidati necessitano di interventi diffusi, di manutenzione e recupero, che migliorino e adeguino il patrimonio edilizio esistente e, al tempo stesso, interventi molecolari e capillari di sostituzione e trasformazione che potenzino l'armatura pubblica¹⁴⁶ e che rafforzino il senso di inclusione nella popolazione¹⁴⁷, con particolare riferimento agli spazi della socialità e dell'identità, nel rispetto dei riconosciuti valori formali e funzionali dei tessuti, nella consapevolezza che «salvare l'anima delle pietre insieme alle pietre è essenziale. L'anima di una città è fatta di abitanti; non da testimonianze silenziose. Se gli abitanti si assottigliano, o agiscono in dissonanza, la città storica volge a simulacro di una figura del passato»¹⁴⁸.

La seconda linea d'azione, collegandosi alla prima, esprime la necessità di innescare un percorso di rigenerazione dei centri storici a partire dall'attivazione di politiche della casa inclusive¹⁴⁹, al fine di produrre un equilibrio tra la necessità di attrarre nuovi abitanti, e promuovere così la diversità sociale, e garantire agli attuali abitanti svantaggiati economicamente il diritto di scegliere di continuare ad abitare il proprio quartiere e così governare i processi di gentrificazione¹⁵⁰. Il restauro intelligente e il riutilizzo adattivo degli edifici inutilizzati appartenenti al patrimonio dei centri storici italiani possono infatti portare dinamismo economico e sociale alle città, riducendo nel contempo l'espansione urbana non sostenibile¹⁵¹. Pertanto un ritorno a vivere i centri storici costituirebbe uno degli strumenti più efficaci per il riequilibrio del territorio e per ridurre le nuove urbanizzazioni, a tutto vantaggio di sistemi urbano-territoriali più efficienti e sostenibili¹⁵².

A tal fine il *social housing*¹⁵³ può essere uno dei modelli abitativi possibile tra i più adattabili al contesto socioeconomico e culturale del centro storico e quello che attualmente presenta una maggiore fattibilità, tenendo in considerazione lo spopolamento dei residenti, la contrazione dei nuclei familiari (quasi il 50% delle famiglie che vivono nelle aree storiche centrali sono composte da persone sole), l'acuirsi del fenomeno di invecchiamento della popolazione¹⁵⁴, seppure in linea con i trend nazionali, e la perdita di popolazione giovane che interessa soprattutto le aree storiche nei territori più

144. Annese, M., Farina, M. (2015), "Dal social housing alla social city", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

145. Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

146. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

147. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore Generale Palermo 2025.

148. Severini, G. (2015), "Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 2/2015, p. 6.

149. Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'area di Taranto (2018), *Piano interventi per la Città vecchia di Taranto: elementi per la definizione della strategia e del modello di attuazione*.

150. Solinas, N., Talu, V. (2018), "Politiche abitative e processi di rigenerazione urbana. Il caso del Piano per il riuso degli edifici fatiscenti del centro storico della città di Sassari", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 264-268.

151. UE (2018), *Adaptive re-use of the built heritage: Preserving and enhancing the values of our built heritage for future generations*.

152. Cerasoli, M., Rizzo, B. (2014), "Il futuro tecnologico dei centri storici", in *International Conference Virtual City and Territory 9° Congresso Città e Territorio Virtuale, Roma, 2, 3 e 4 ottobre 2013*, Università degli Studi Roma Tre, Roma, pp. 807-812.

153. Il Social Housing in Italia è l'edilizia residenziale che si colloca tra quella a libero mercato, di matrice privata, e l'ERP, tipicamente pubblica. Questo settore è caratterizzato da apporti riccamente interdisciplinari: necessita di una forte integrazione, ma nel nostro Paese manca ancora una sua definizione univoca. Infatti il social housing italiano, pur avendo prodotto esperienze efficaci, è ancora giovane ed 'introverso', caratterizzato da modelli localmente formati e applicati. Picchiolotto, E. (2013), "Il Social Housing italiano in Europa: possibilità e prospettive del 'pubblico' come pianificatore e garante", in F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, *Urbanistica Dossier online* n. 4.

154. Eurostat (2019b), *Ageing Europe*.

marginali (aree interne, Meridione). Le strategie di *social housing* o *affordable housing* hanno lo scopo di fornire degli alloggi a prezzo limitato indirizzati prevalentemente a nuove e specifiche categorie di destinatari – tra cui nuclei familiari a basso reddito anche mono-parentali o monoreddito, giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, immigrati regolari a basso reddito¹⁵⁵ – e giocano un ruolo centrale nei processi di rigenerazione urbana volti alla sostenibilità socio-economica e alla messa in comune degli spazi per vivere insieme. L'autorecupero a fini residenziali, l'autocostruzione e l'alloggio condiviso (co-housing) sono alcune delle forme più interessanti fra le politiche e le strategie dell'alloggio sociale¹⁵⁶, poiché rappresentano delle risposte specifiche e concrete al bisogno di abitazione a buon mercato e costituiscono un valido strumento nei processi di *governance* territoriale. Da una parte mostrano la direzione da seguire per arrivare ad economie di progetto significative, grazie all'utilizzo di strumenti, pratiche e tecnologie alternative¹⁵⁷; d'altra parte, facilitano e rinforzano gli scambi sociali, rivitalizzando i quartieri storici e ricreando l'inclusione fra i differenti attori sociali e urbani in modo da non manomettere ma anche da non irrigidire i contesti storici, anzi stimolarne ogni possibile processo vitale di adeguamento e modernizzazione¹⁵⁸, oltre che di rivitalizzazione e stratificazione, al fine di migliorare complessivamente la qualità urbana. Altro aspetto importante da sottolineare è che le strategie di *social housing* non si limitano a soddisfare il bisogno di "casa" dei gruppi target sopra identificati, ma prevedono di realizzare un sistema articolato di spazi e servizi di "accompagnamento sociale" per rispondere al più complesso bisogno di "abitare" un territorio, anche attraverso la promozione di forme condivise e collaborative di fruizione e gestione di quegli stessi spazi e servizi in grado di accrescere il senso di comunità¹⁵⁹ e di appartenenza al quartiere.

È principalmente per questa sua caratteristica di apertura e inclusione della dimensione del quartiere, che si ritiene che la realizzazione di un sistema diffuso di abitazioni accessibili e di spazi e servizi connessi all'abitare gestiti secondo il modello del *social housing*, possa efficacemente innescare e supportare un processo di rigenerazione urbana del centro storico¹⁶⁰ operando «nell'ottica di una città che non necessariamente deve ancora ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i punti di forza e di eccellenza»¹⁶¹.

1.1.3 La sperimentazione. I casi di Palermo, Taranto e Bordeaux

Le strategie e le linee d'azione precedentemente descritte, sono enucleate a partire dalla disamina di esperienze di concreta sperimentazione in piani, programmi e progetti, a livello nazionale ed europeo, perlomeno di iniziativa pubblica o in partenariato, che rappre-

155. Ravagnan, C. (2015), "L'Edilizia Residenziale Sociale nella strategia di rigenerazione del Piano urbanistico", *Urbanistica Informazioni* nn. 261-262.

156. Bondi, V. (2013), "Abitare sociale e governance territoriale quali strumenti per la rigenerazione urbana?", in F. Sbetti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, *Urbanistica Dossier online* n. 4.

157. *Ibidem*.

158. Communauté urbaine de Bordeaux (2010), *Convention PNRQAD-Ville de Bordeaux*.

159. Comune di Taranto (2020), *Documento di indirizzo alla Progettazione*.

160. Solinas, N., Talu, V. (2018), "Politiche abitative e processi di rigenerazione urbana. Il caso del Piano per il riuso degli edifici fatiscenti del centro storico della città di Sassari", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisio-ni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 264-268.

161. Galuzzi, P. (2011), "Innovazione e strategie", in P. Galuzzi, P. Vitillo, *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma, p. 56.

sentano delle *best practices*, con proposte di intervento finalizzate al recupero fisico dei tessuti degradati del patrimonio edilizio dei centri storici, alla promozione dello sviluppo di attività *local-based*, al rafforzamento del carattere identitario, storico e di relazione delle centralità storiche, alla modernizzazione del patrimonio edilizio esistente, all'accrescimento della coesione sociale e delle opportunità di sviluppo economico locale, al riequilibrio del *social mix*, all'attivazione di politiche abitative di ammodernamento e razionalizzazione dell'*housing mix*.

I casi di Palermo, Taranto e Bordeaux evidenziano in modo pregnante queste problematiche, alla ricerca di nuove opportunità capaci di ridare vigore a quartieri storici, che per quanto dotati di una propria connotazione ben radicata nell'immagine e nella cultura della città, sono caratterizzati da condizioni di spopolamento, abusivismo, *gentrification* o degrado, attuando nuove e più attuali capacità conoscitive, progettuali e di finanziamento.

1.1.3.1 Il caso del Centro Storico di Palermo¹⁶²

Palermo, capoluogo dell'omonima Città metropolitana, è il principale centro urbano della Sicilia nonché dell'Italia insulare. La sua posizione, affacciata sul Mar Tirreno, le ha consentito di assumere un ruolo rilevante nella storia del Mediterraneo¹⁶³, culla di civiltà e culture che hanno lasciato, dal VII Secolo a.C., impronte profonde nel palinsesto del suo territorio, conformando il suo Centro Storico, ricco di usi identitari, di funzioni tradizionali e di permanenze di pregio architettonico e artistico. Il lungo processo di stratificazione si rilegge, infatti, nella complessità e nella ricchezza degli impianti urbani, esito di una crescita continua della città su sé stessa, in cui si possono vedere tutt'oggi testimonianze di molteplici epoche¹⁶⁴.

Già a partire dall'Ottocento, tuttavia, il Centro Storico iniziò a subire un progressivo fenomeno di degrado e declino, con pericolosi livelli di sovraffollamento e con la decadenza del patrimonio edilizio. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, durante la quale il Centro Storico di Palermo, come molti altri centri storici siciliani, fu profondamente colpito dai bombardamenti, iniziò un vero e proprio esodo degli abitanti: quello coatto dei ceti meno abbienti verso i quartieri popolari e quello della piccola e media borghesia verso le zone di espansione. Un esodo che ha provocato la progressiva rarefazione delle attività produttive e lo spopolamento delle parti urbane di più antico impianto e che difficilmente sarà recuperato, nonostante la crescente presenza di comunità immigrate¹⁶⁵.

Nel Centro Storico palermitano si riscontrano, quindi, due condizioni opposte. Se da una parte è divenuto un luogo di profonda emarginazione sociale, degrado e microcriminalità diffusa, come dimostra l'elevata incidenza di edifici vuoti (430 edifici sui totali 4.227, pari al 10,2%) e privi di interventi di manutenzione (51,5 %) ¹⁶⁶, dall'altra permane invariato il valore storico-identitario-culturale del tessuto urbano, arricchito dalla presenza di un unico ed eterogeneo patrimonio artistico e architettonico, che va delle testimonianze di epoca

162. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

163. Amato, C., Bevilacqua, G. (2020), "The role of art for the regeneration of the public city. The experiences of the Metropolitan Cities of Palermo and Naples", in C. Gambardella, *World Heritage and Contamination. Le Vie dei Mercanti-XVIII International Forum*, Gangemi Editore, Roma, pp. 47-56.

164. Cannarozzo, T. (2006), "Sicilia: centri storici come periferie", *Urbanistica Informazioni* n. 208.

165. Bevilacqua, G. (2020), "Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

166. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

punica, alle presenze monumentali della dominazione araba, fino alla moltitudine di chiese e ville barocche e ai teatri neoclassici. La rilevanza di tale patrimonio è stata posta al centro della riflessione sulla rigenerazione del Centro Storico, facendo emergere il ruolo focale che può essere assunto dalle risorse culturali, storiche e artistiche, anche di proprietà pubblica, destinate alla fruizione da parte della collettività.

Le fasi di recupero del Centro Storico: dal PPE del 1993 al nuovo Prg 2025

Il processo di recupero del Centro Storico iniziò negli anni Novanta con il Piano Particolareggiato Esecutivo (PPE) del 1993, in un periodo storico complesso per la città di Palermo in quanto il nucleo antico verteva in uno stato di profondo degrado e abbandono non solo fisico ma anche sociale ed economico. Il tessuto all'interno del perimetro della città murata si presentava come un organismo compatto, seppure dilapidato in molti punti dall'incuria e dal degrado, oltre che dai vuoti delle distruzioni belliche dell'ultimo conflitto mondiale¹⁶⁷. Il PPE definì strategie di intervento differenziate da attuare nei tessuti in cui si articolava la città storica, individuati a partire da analisi storico-documentarie che delinearono tre "categorie morfologiche": il complesso originario della città storica preindustriale; la città di "nuovo regime" formata tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento; la città moderna all'interno dei tessuti della città storica, collocabile approssimativamente all'inizio del Secondo dopoguerra, i cui tessuti si ponevano in contrapposizione rispetto al tessuto antico¹⁶⁸.

Il bilancio dell'attuazione del Piano è complessivamente positivo, anche se, per certi aspetti, tra luci e ombre¹⁶⁹. In un primo momento una serie di bandi sostenuti dalle varie amministrazioni comunali succedutesi nel tempo hanno promosso il finanziamento di interventi di riqualificazione privati e da parte di enti pubblici (Università, Soprintendenza e altri). In un secondo momento è stato promosso il recupero di alcuni grandi contenitori storici tra cui il complesso di Sant'Anna, il complesso di Noviziato dei Cruciferi, la riutilizzazione culturale del complesso dello Spasimo e l'avvio del recupero dell'area costiera antistante il Foro Italico. Insieme a questi dati obiettivamente positivi, si rileva tuttavia ancora la presenza di edifici degradati e pericolanti che costituiscono circa un 1/6 del complessivo numero di edifici della città antica¹⁷⁰.

Il recupero del Centro Storico, partito con lentezza e con un notevole spreco di risorse finanziarie erogate "a pioggia", si manifesta attualmente come una somma di interventi privati di recupero edilizio, realizzati sulle piazze e sulle vie di maggior pregio; non investe la riqualificazione degli spazi pubblici e non è guidato da indirizzi sulle attività e le funzioni da privilegiare, al di là dell'enfasi sulla ricettività turistica di lusso¹⁷¹. Oggi, trascorsi oltre vent'anni dall'adozione del PPE, i cui vincoli sono ormai decaduti, in un'ottica di valorizzazione e recupero del Centro Storico è stato necessario partire da un'attenta analisi delle criticità esistenti al fine di fornire

167. Bevilacqua, G. (2020), "Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

168. Benevolo, L. (2015), "Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato esecutivo del centro storico di Palermo", in Albrecht B., Magrin A., *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

169. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos", in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 septiembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.

170. Benevolo, L. (2015), "Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato esecutivo del centro storico di Palermo", in Albrecht B., Magrin A., *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

171. Cannarozzo, T. (2007), Relazione "Centri storici come periferie: il caso del centro storico di Palermo, tra eccellenza e marginalità", Paper presentato al *Convegno Nazionale INU Campania*, Napoli.

dei “correttivi” urbanistici, regolamentari, economici e sociali che agiscano come propulsori per una vivibilità nuova e attualizzata del Centro Storico capaci di tenere conto contemporaneamente dei vincoli del patrimonio storico e delle esigenze della contemporaneità¹⁷². Per garantire l’attuazione di tale strategia essa non può essere considerata avulsa dall’intero ambito urbano nel quale ricade il Centro Storico, e quindi è risultato necessario definire un nuovo strumento di pianificazione generale che superasse l’attuale Piano Regolatore Generale in vigore dal 2002, oggetto di un lungo iter di approvazione e di molteplici e significative modifiche nel corso degli anni.

In tale contesto nel settembre 2016 è stato approvato lo *Schema di Massima del nuovo Prg di Palermo 2025*¹⁷³ i cui obiettivi principali sono quello di limitare il consumo di suolo focalizzandosi sul potenziamento della città esistente e quello di garantire un processo di rigenerazione che, a partire dalla valorizzazione delle straordinarie identità storico-documentarie del Centro Storico, si estenda all’intera città. Il modello della rigenerazione urbana proposto per Palermo parte proprio dal riconoscimento del valore del palinsesto storico-ambientale della città che è necessario disvelare: la storia e il paesaggio divengono quindi le matrici dell’identità locale¹⁷⁴ per una città contemporanea non omologata ai canoni banalizzanti dovuti ai fenomeni di globalizzazione, che sceglie di non consumare nuovo suolo agricolo e che limita la perdita irreversibile delle funzioni ecologiche del sistema ambientale. Gli obiettivi perseguiti saranno finalizzati a garantire una migliore qualità dei contesti urbani e ambientali a partire dalla valorizzazione e dal potenziamento di tre elementi cardine nella strategia del Piano:

- il *Capitale naturale*, inteso come la matrice strutturale comprendente le aree paesaggistiche costituite dal sistema del verde urbano, dal patrimonio storico, dalla fascia collinare e pedemontana oltre che dall’area costiera. Al fine di garantirne una migliore fruizione il Piano persegue il recupero e la rifunzionalizzazione del sistema delle aree agricole compromesse, spesso coincidente con il sistema delle periferie, e politiche e azioni strutturali volte all’implementazione delle qualità dell’ecosistema costiero, per ricucire la relazione, oggi negata, tra la città, la costa e il mare;
- il *Capitale storico-culturale*, in quanto Palermo dovrà confermarci quale snodo del Mediterraneo, città che promuove sviluppo e cultura, per migliorare il benessere e la qualità della vita dei cittadini, valorizzando le straordinarie risorse del patrimonio culturale presenti, a partire dal Centro Storico fino a raggiungere il sistema delle borgate; incentivando al contempo il mix e la fluidità delle funzioni urbane (coniugando, ad esempio, la residenza e le attrezzature universitarie con le attrezzature ricettive, i centri culturali e le biblioteche) e incentivando il modello del distretto culturale, per un Museo diffuso delle risorse culturali;

172. Carta, M. (2018), “Le sfide per il centro storico di Palermo”, in *Atlante 1993-2010. Diagnosi, obiettivi, direttive per la variante generale*, Assessorato al Centro Storico Città di Palermo.

173. Lo *Schema di Massima del nuovo Prg* promosso dalla Giunta è stato redatto dall’Ufficio di Piano, dall’Area della Pianificazione del Territorio, Ufficio Pianificazione Urbana e Territoriale. Il nuovo Prg, che costituisce l’approfondimento dello Schema di Massima, sostituirà, una volta approvato, il Piano Regolatore Generale del 2002 di Pier Luigi Cervellati.

174. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore generale Palermo 2025.

- il *Capitale Urbano*, costituito dai tessuti della città e dal sistema della mobilità. In questo caso l'obiettivo del Piano è quello di migliorare la qualità urbana, con progetti che vedano il ricorso a procedure concorsuali e la promozione delle risorse culturali locali, con politiche e azioni di rigenerazione urbana in grado di creare nuove centralità urbane e al contempo contribuire alla messa in sicurezza del territorio. Più in generale, le azioni di rigenerazione urbana dovranno sostenere una nuova visione d'insieme integrata della città, in cui le relazioni generate dalla rete del trasporto producano luoghi pubblici e collettivi di qualità.

Le azioni di rigenerazione urbana e ambientale, opportunamente interconnesse, diverranno così le leve essenziali della nuova strategia urbanistica, che vede protagonisti coagenti i tessuti urbani da rigenerare e gli spazi aperti ancora non consumati da riqualificare e valorizzare sotto il profilo ecologico-paesaggistico, interpretando i caratteri distintivi della città contemporanea¹⁷⁵.

Per quanto riguarda gli interventi finalizzati alla rigenerazione dei tessuti della città esistente, il Piano rivolge una specifica attenzione ai tessuti del Centro Storico, le cui componenti vengono considerate come motore per la crescita sostenibile, come fattore di produzione e competitività e come mezzo per introdurre soluzioni urbanistiche flessibili e innovative¹⁷⁶. Nel Piano la cultura, intesa sia in termini di patrimonio materiale consolidato sia in termini di innovazione creativa, diviene il fulcro di nuovi processi di rigenerazione, in quanto le aree degradate della città storica diventano elementi chiave per lo sviluppo di progetti creativi, attraverso interventi su un livello più strettamente materiale – riqualificazione e rifunzionalizzazione sia degli spazi costruiti che degli spazi pubblici – e su uno immateriale che riguarda la promozione e la realizzazione di reti culturali e della conoscenza.

Il Piano reinterpreta, pertanto, il patrimonio culturale di Palermo come “bene comune identitario”, prefigurando strategie e mettendo in atto strumenti e progetti che, integrando conservazione e innovazione, rivitalizzazione socio-economica e valorizzazione socio-culturale, sono finalizzati al rafforzamento dell'armatura della città pubblica¹⁷⁷, al fine di ripristinare la qualità urbana e conseguire nuove forme di benessere e inclusione sociale, attraverso la costruzione di una rete di spazi pubblici e attrezzature, che garantisca processi di rigenerazione e autorigenerazione.

Il CIS Palermo: valorizzare il patrimonio culturale per rigenerare il Centro Storico

In tale contesto, tra le azioni che concorrono alla valorizzazione del Centro Storico di Palermo, si inserisce il *Piano Operativo Cultura e Turismo* del 2018 (a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020¹⁷⁸) che, in concomitanza e in coerenza con lo Schema di Massima del nuovo Prg di Palermo, è teso ad intraprendere un'incisiva azione di rafforzamento e di integrazione delle politiche in

175. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2017) “Rigenerazione, città contemporanea e progetto urbano a Palermo”, *Urbanistica* n. 157.

176. Bevilacqua, G. (2020), “Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

177. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), “Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos”, in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 septiembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.

178. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105606.pdf?_1554679313553

materia di cultura e turismo sviluppando una maggiore sinergia con il territorio e le città, in particolare nel Mezzogiorno, e cercando di imprimere forza al meccanismo virtuoso che negli ultimi decenni si è andato progressivamente impoverendo a causa della perdita di funzioni stratificate nel tessuto urbano antico, del deterioramento complessivo del patrimonio edilizio e degli spazi collettivi dei centri storici, del progressivo spopolamento delle aree centrali, della sostituzione della popolazione originaria con nuovi residenti appartenenti a ceti sociali fragili, elementi che hanno contribuito ad alimentare la percezione della mancanza di un adeguato livello di sicurezza che ostacola lo sviluppo di un'imprenditorialità privata.

In continuità e in coerenza con il processo di recupero che dagli anni Novanta interessa il Centro Storico di Palermo, nel 2018 il Governo ha sottoscritto, nell'ambito del *Piano Operativo Cultura e Turismo*, il Contratto Istituzionale di Sviluppo¹⁷⁹ "CIS Palermo-Centro Storico" al fine di qualificare gli ambiti di più antico impianto della città, orientando gli interventi in chiave culturale, attraverso la definizione di piani, programmi e azioni in grado di valorizzarne risorse e potenzialità.

A tal fine gli obiettivi prioritari esplicitati nel CIS, finanziato con 90 milioni di euro, sono finalizzati principalmente al recupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale artistico e architettonico, e alla creazione di un sistema di percorsi per la fruizione. Un patrimonio di ricchezze distribuito su tutto il territorio urbano, oltre che su quello dell'area territoriale vasta, ma che risulta maggiormente concentrato nei quattro quartieri storici centrali detti *mandamenti*: Kalsa, Albergheria, Seralcadio e La Loggia. Nel Centro Storico sono infatti ubicati edifici di valore culturale e architettonico (il Teatro Massimo, il Palazzo dei Normanni, la Cattedrale) che rappresentano un'indubbia risorsa per l'intero contesto urbano, in termini di sviluppo, una volta liberati dagli ostacoli esistenti – legati per lo più alla viabilità e alla presenza di fenomeni di degrado sociale e urbano che ostacolano lo sviluppo di un'imprenditorialità culturale dimensionata sulle potenzialità del territorio – e attivate idonee politiche di rete¹⁸⁰. In tale quadro si inseriscono, inoltre, il sistema museale (nel quale spiccano la Galleria Civica di Arte Moderna, i Cantieri culturali della Zisa con la Scuola del Cinema, l'Officina delle Arti), quello delle biblioteche e degli archivi degli oratori (tra cui i Tesori della Loggia e gli Itinerari Serpottiani), dei parchi e giardini storici, che concorrono alla creazione di una polarità culturale di eccellenza.

L'esigenza di un intervento mirato con adeguate risorse progettuali ed economiche per qualificare da un punto di vista culturale la città viene quindi portato avanti dal CIS mediante quattro obiettivi principali:

- la realizzazione di un sistema di percorsi turistico-culturali, interconnesso all'asse portante ordinatore dell'impianto urbano dei tessuti del Centro Storico palermitano tra via Maqueda e Corso Vittorio Emanuele, già oggi importante circuito turistico ed elemento di connessione con la maggior parte delle destina-

179. Inserito nell'ordinamento nazionale con il Dlgs. n. 88/2011-*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) è uno strumento innovativo, di tipo strategico e programmatico finalizzato a coordinare e avviare la realizzazione di progetti strategici, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, tra loro funzionalmente connessi, prevalentemente finalizzati ad intervenire sulle dotazioni infrastrutturali e sulle modalità e forme dello sviluppo urbano, attraverso la stipula di accordi tra gli Enti interessati – Ministeri, Regioni e soggetti attuatori – finanziati con risorse nazionali, dell'Unione Europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

180. Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (2018), *Piano Operativo Cultura e Turismo*.

- zioni del classico itinerario di fruizione della città, da Monreale a Palazzo Chiaramonte Steri;
- la creazione di un sistema di polarità attrattive che, nell'insieme, siano in grado di raccontare la storia e l'evoluzione sociale e artistica della città e dell'isola in generale. Luoghi simbolici che testimonino la cultura locale e, al contempo, permettano la contestualizzazione dei manufatti artistici siciliani e li inseriscano in un panorama più ampio. Tra questi luoghi simbolici possiamo annoverare: il Museo Archeologico Regionale Antonio Salinas, che illustra le diverse fasi della civiltà della Sicilia occidentale dalla preistoria alla tarda età romana; la Galleria Regionale della Sicilia di Palazzo Abatellis con l'annesso Oratorio dei Bianchi, che documentano l'evoluzione della cultura figurativa a Palermo e nella parte occidentale dell'isola dal XII al XVIII secolo; infine, la Galleria d'Arte Moderna "Empedocle Restivo", che presenta una collezione di arte scultorea e pittorica dell'Ottocento e della prima metà del Novecento quale testimonianza della cultura locale, a confronto con alcuni esempi contemporanei di produzioni italiane;
 - la realizzazione, nel Centro Storico, di un polo culturale di livello urbano, per affermare Palermo quale città d'arte di rilevanza nazionale e internazionale e innescare processi virtuosi di rigenerazione, mitigando i fenomeni di degrado sociale ed economico;
 - il recupero e la riqualificazione del tessuto urbano storico attraverso interventi volti alla risoluzione delle problematiche legate all'accessibilità e alla fruibilità, in particolare relative alla congestione infrastrutturale causata dalla carenza di parcheggi e dall'inadeguatezza del trasporto pubblico; alla coesione sociale, in particolare relative al declino fisico-morfologico, igienico ed economico dei mercati storici della Vucciria e di Ballarò; alla legalità, in particolare invertendo l'attuale percezione di insicurezza e generalizzata criminalità, mediante attività culturali che qualifichino le condizioni di contesto, restituendo decoro ai luoghi, e che attivino una nuova economia basata sull'asse turistico-culturale, garantendo così nuove tipologie lavorative anche per le fasce sociali più deboli.

Il Piano di Interventi previsti dal CIS sottolinea la necessità di valorizzare le emergenze del patrimonio culturale del Centro Storico palermitano, attraverso la promozione delle attività esistenti e attraverso la riconversione di una rilevante quota di patrimonio pubblico sottoutilizzato o abbandonato, inserendo nuove funzioni urbane attrattive a carattere artistico-culturale, che contemplino anche attività turistiche, ricettive e ricreative nel rispetto dell'eccellenza del patrimonio storico-architettonico-morfologico del Centro Storico, utilizzando al meglio i finanziamenti regionali ed europei, ottenuti attraverso il CIS, per gli interventi pubblici di rigenerazione. A tale quadro di interventi si aggiunge inoltre una rinnovata attenzione nei confronti di politiche per l'housing sociale e la riqualificazio-

ne degli spazi pubblici con specifico riferimento alle aree interessate da edilizia fortemente degradata nella città storica. Palermo, al pari di altre grandi città europee, non è esente dalla presenza di aree urbane degradate o abbandonate da rigenerare e da riqualificare attraverso una nuova vitalità partecipata¹⁸¹, capace di produrre miglioramenti, sostenibili e a lungo termine, alla qualità della vita locale, privilegiando le logiche culturali e sociali rispetto a quelle economico-commerciali. Il modello della *culture-led regeneration*¹⁸² sembra calzare perfettamente a Palermo, città ricca di storia e dalla forte identità, potendo cultura e tradizione intervenire come catalizzatori e motore della rigenerazione urbana, attraverso azioni di alto profilo pubblico con la creazione di edifici residenziali per le classi meno abbienti, di servizi legati al sociale, all'intrattenimento e allo svago, con la qualificazione di spazi aperti e a verde, capaci di rinnovare costantemente l'orgoglio e il senso di appartenenza degli abitanti e in cui varie forme di espressione artistica possano trovare idonea collocazione¹⁸³.

In coerenza con la Legge regionale n. 1/2012¹⁸⁴, "Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico"¹⁸⁵ e con la delibera n. 28/2013 avente ad oggetto "Modifica parziale della deliberazione di C.C. n. 14 del 2009 ai fini della redazione ed adozione di un Piano urbano di edilizia sociale", che ha dettato nuovi indirizzi ai quali l'Amministrazione Comunale deve attenersi, sia nell'ambito dell'individuazione e assegnazione di aree per la realizzazione di edilizia agevolata, sia per quel che concerne l'esame e l'accoglimento delle richieste di approvazione dei programmi costruttivi da parte di cooperative edilizie e/o di imprese, nonché per la realizzazione di interventi di *social housing*¹⁸⁶, anche nella città di Palermo sono state intraprese delle azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente al fine di destinare quanti più immobili possibili al *social housing*, sia per limitare il consumo di suolo, sia per cogliere l'occasione di realizzare interventi di miglioramento della città storica¹⁸⁷.

Come evidenziato nella Relazione generale del Prg 2025, attraverso una ricognizione con avviso pubblico sono pervenute circa una ventina di manifestazioni di interesse da parte di cooperative edilizie e/o imprese destinatarie di un finanziamento pubblico regionale interessate ad utilizzare, per i fini sociali, aree fortemente degradate e/o dismesse, per le quali sono in corso le verifiche istruttorie presso l'Area competente¹⁸⁸.

L'obiettivo principale di tali interventi è la riqualificazione urbana, attraverso due tipi di azioni: la ristrutturazione delle unità edilizie in stato di conservazione peggiore per destinarle al *social housing*; la sistemazione degli spazi aperti in modo da ottenere piazze urbane 'flessibili', che si prestino a vari usi, da quello più propriamente sociale, come luogo di incontro e di scambio, a quello di parcheggio, di luogo per mostre di artigianato e prodotti locali, per manifestazioni ecc. La flessibilità è una caratteristica fondamentale in una città dove i modi dell'abitare sono in piena e continua trasforma-

181. Sposito, C. (2014) "Rigenerazione urbana e social housing: culture e identità per un progetto-pilota nel quartiere villaggio Santa Rosalia a Palermo", in G. Fatta, a cura di, *Palermo città delle culture. Contributi per la valorizzazione di luoghi e architetture*, 40due Edizioni, Palermo.

182. Evans, G., Shaw, P. (2004), *The contribution of Culture to regeneration in the UK: a review of evidence*, London Metropolitan University.

183. Sposito, C. (2014) "Rigenerazione urbana e social housing: culture e identità per un progetto-pilota nel quartiere villaggio Santa Rosalia a Palermo", in G. Fatta, a cura di, *Palermo città delle culture. Contributi per la valorizzazione di luoghi e architetture*, 40due Edizioni, Palermo.

184. Legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2012, *Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico*.

185. Norma che non intende solo istituire un regolamento per la realizzazione di alloggi ma vuole soprattutto predisporre interventi di riqualificazione urbana finalizzati ad un più ampio concetto di sviluppo.

186. Gianolla, E. (2015) "Social housing e interazione multi-etnica: un'ipotesi di progetto nel centro storico di Palermo", in *Radici, condizioni, prospettive*, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, Venezia.

187. Pepi, G. (2012) "L'edilizia sociale rimette in moto lo sviluppo dei centri urbani", *Finanza & Sviluppo*.

188. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore Generale Palermo 2025.

189. Gianolla, E. (2015) "Social housing e interazione multi-etnica: un'ipotesi di progetto nel centro storico di Palermo", in *Radici, condizioni, prospettive, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

190. L'azione del PO FESR Sicilia 2014/2020 9.4.1 "Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico esistente e di recupero di alloggi di proprietà pubblica dei Comuni ed ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali" prevede il potenziamento del patrimonio edilizio esistente - con specifico riferimento al recupero di alloggi di proprietà pubblica degli Istituti Autonomi Case Popolari - e il contestuale miglioramento della qualità di specifici contesti urbani, in linea con le disposizioni ed orientamenti contenuti nelle diverse pianificazioni. In particolare, l'obiettivo perseguito, consiste nella realizzazione di interventi per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali attraverso la concessione di un contributo a fondo perduto pari al 100% delle spese di investimento ammissibili.
<https://www.euroinfosicilia.it/pofesr-2014-2020-interventi-di-potenziamento-del-patrimonio-pubblico-esistente-e-di-recupero-di-alloggi-di-proprietà-pubblica-dei-comuni-ed-ex-iacp-per-incrementare-la-disponibilità-di-alloggi-sociali/>

191. Sposito, C. (2014) "Rigenerazione urbana e social housing: culture e identità per un progetto-pilota nel quartiere villaggio Santa Rosalia a Palermo", in G. Fatta, a cura di, *Palermo città delle culture. Contributi per la valorizzazione di luoghi e architetture*, 40due Edizioni, Palermo.

zione, dove la transitorietà caratterizza molti insediamenti e dove le comunità immigrate cercano di recuperare un angolo tutto per sé che permetta loro di affermare i propri valori e la propria cultura¹⁸⁹. Tra questi interventi risultano da annoverare due importanti progetti finanziati dall'Unione europea che promettono di rivoluzionare il centro storico nell'area dello storico mercato di Ballarò all'insegna dell'integrazione sociale: il primo, dell'importo complessivo di 1.411.274 euro con lavori che dovrebbero durare 16 mesi a partire dal novembre 2020, prevede il recupero di due immobili fatiscenti all'interno del mercato in via Chiappara, nel mandamento Albergheria, per la realizzazione di cinque alloggi di edilizia popolare per andare incontro alle categorie più fragili e di una struttura coperta per il mercato del pesce di Ballarò, recuperando sotto il profilo urbanistico un'area importante della città e restituendole un mercato molto utilizzato sia dai palermitani che dai turisti; il secondo, dell'importo complessivo di 4.731.374 euro che dovrebbero iniziare nell'ottobre 2020 e avrà una durata di 24 mesi, prevede la ristrutturazione di due immobili degradati con la realizzazione di 15 alloggi di *social housing*, sempre all'interno del mercato di Ballarò, e di un'altra struttura coperta relativa al resto del mercato. Il recupero degli alloggi prevede anche la realizzazione di strutture di tipo ricreativo, come circoli e altri locali di uso collettivo, fondamentali per la vita del quartiere. Entrambe le operazioni - finanziate all'80% dall'Unione Europea e per il restante 20% da Stato e Regione (14% a carico dello Stato e 6% a carico della Regione) - rientrano nel programma europeo PO FESR 14/20 sugli "Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico esistente e di recupero di alloggi di proprietà pubblica dei Comuni ed ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali"¹⁹⁰.

Per concludere, qualunque siano le aree da riqualificare o da rigenerare, l'esperienza delle città europee, maturate alla luce di una nuova cultura nei decenni passati, dimostra che oggi è urgente e sempre più necessario definire strategie e prassi capaci di conservare nel tempo le relazioni funzionali del sistema urbano, innescando sia continui processi rigenerativi e innovativi, sia nuove attribuzioni di senso alle parti di città e, attraverso la partecipazione sociale, riappropriandosi da un lato della storia antica che è densa di valori, dall'altro traguardando esigenze e prospettive future¹⁹¹.

È ancora presto per valutare gli esiti delle attuazioni del CIS e di tali nuovi programmi di edilizia sociale, tuttavia, l'insieme dei progetti integrati, secondo una modalità ampiamente applicata in Europa, soprattutto laddove messo in coerenza e coordinato nell'ambito di un quadro di riferimento strutturale-strategico, quale quello garantito dal nuovo Prg, può indirizzare operativamente lo sviluppo urbano verso la valorizzazione e la fruizione sostenibile del patrimonio culturale (materiale e immateriale), a cui possono essere combinate altre operazioni relative al sostegno all'industria culturale e creativa, all'accessibilità e alla mobilità sostenibile, alla riqualificazione del paesaggio urbano, ai servizi ricettivi, alla sicurezza e alla lotta

alla microcriminalità, ai servizi per il turismo¹⁹². Una tale visione integrata, che fa proprio il carattere della rigenerazione urbana, superando una visione settoriale e puntuale, garantisce inoltre la costruzione di una *governance* multilivello¹⁹³ per la realizzazione e la gestione degli interventi, facendo sì che le risorse pubbliche svolgano un effetto leva rispetto al coinvolgimento di capitali privati nelle strategie di rigenerazione, con particolare riferimento alla città storica, assicurando la durabilità degli interventi nel tempo e il conseguimento degli esiti attesi nel medio e lungo periodo.

1.1.3.2 Il caso della Città Vecchia di Taranto¹⁹⁴

Taranto, città di origine greca e capoluogo della omonima provincia nella Regione Puglia, è localizzata nell'estremo sud-ovest del Paese e si colloca strategicamente al centro del Mediterraneo, posizione che le ha consentito di assumere un ruolo rilevante dal punto di vista commerciale e militare, ma anche culturale e artistico. La città ha sempre vissuto in stretto rapporto con il mare che costituisce la sua caratteristica dominante, in quanto sul mare era protesa la vita dei pescatori e dei marinai che popolarono l'antica città che, fino a poco più di un secolo fa, era circoscritta quasi interamente all'interno dell'isola della Città Vecchia che divide il Mar Piccolo (il golfo naturale) dal Mar Grande (il Mar Ionio) e che si è conformata a esito della costruzione del fossato del Castello Aragonese poi trasformato in canale navigabile. Questa peculiare configurazione ha determinato una serie di condizionamenti al naturale sviluppo urbano che hanno obbligato la Città Vecchia a rinnovarsi costantemente su sé stessa contribuendo a una profonda stratificazione, morfologica e funzionale, ma anche a un profondo rafforzamento della identità della comunità locale insediata¹⁹⁵. Lo spostamento dell'assetto economico dalle attività del mare verso quelle del territorio e dell'industria avvenuto alla fine dell'Ottocento e nel corso del Novecento, con la conseguente espansione urbana, ha radicalmente trasformato la realtà socio-economica della città e determinato il progressivo abbandono dell'isola. Oggi, infatti, si riscontra nella Città Vecchia una progressiva diminuzione della popolazione residente – circa 2.400 abitanti nel 2017, a fronte degli oltre 15.000 di 40 anni fa – rispetto al “Borgo” ottocentesco (25.000 abitanti) che rappresenta, di fatto, il centro della città e il principale polo commerciale e delle attività di Taranto¹⁹⁶. La Città Vecchia, infatti, seppure rappresenta un luogo con caratteristiche morfologiche, ambientali e architettoniche, uniche e di elevato valore, presenza condizioni critiche d'isolamento e di mancanza di beni e spazi collettivi¹⁹⁷, che si sono nel tempo stratificate ed aggravate. Gli elementi di maggior pregio che si rilevano sull'isola fanno riferimento alla presenza dell'università e di sedi pubbliche e museali di rilievo, alle numerose e considerevoli emergenze architettoniche e monumentali, all'asse centrale ordinatore, via Duomo, che innerva e organizza il fitto e compatto tessuto storico, al patrimonio edilizio diffuso, nella maggior parte di proprietà pubblica (oltre il 50% degli immobili appartiene al Comune di Taranto¹⁹⁸). A questo, però, si accomuna la presenza di aree di degra-

192. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), “Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos”, in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel, (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 septiembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.

193. Bevilacqua, G. (2020), “Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

194. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

195. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), “Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos”, in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel, (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 septiembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.

196. Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (2018), *Piano Operativo Cultura e Turismo*.

197. Oliva, L. (2011), “Il progetto di architettura nei centri storici degradati: il caso studio di Taranto”, in *Atti del Primo Congresso Internazionale di Retevitruvio*, Bari 2-6 Maggio 2011, Polibapress, Bari.

198. Bonfantini, B. (2018), “Tra abbandono ed estrazione: sul futuro di centri e territori storici”, *Territorio* n. 87.

do e fatiscenza estrema, la carenza strutturale di spazi pubblici e di infrastrutture, insieme all'obsolescenza del patrimonio insediativo anche di maggior pregio, esito di un processo di "periferizzazione" del centro di più antico impianto, nonché la presenza di un quartiere di edilizia economica e popolare, sorto negli anni Settanta, densamente popolato e articolato socialmente. In particolare, tali caratteri trovano un riscontro nella elevata presenza di edifici completamente inutilizzati, abbandonati e decadenti (247 su 888, pari al 27,8%), e si rilegge, altresì, nel prezzo medio delle abitazioni (256 €/mq) che evidenzia il maggiore scostamento negativo tra i prezzi in centro storico e quello medio urbano rispetto a tutti i capoluoghi di Provincia italiani¹⁹⁹.

Gli strumenti di piano per la rigenerazione di Città Vecchia

La morfologia urbana e l'assetto sociale della Città Vecchia sono stati fortemente influenzati e modificati dall'attuazione del *Piano Particolareggiato di restauro e risanamento conservativo della Città Vecchia* redatto nel 1971 dall'arch. Francesco Blandino. L'attuazione del Piano prevedeva quasi esclusivamente la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, contribuendo a definire la monofunzionalità residenziale dell'intera Città Vecchia e determinando altresì una profonda esclusione sociale della popolazione insediata, prevalentemente di basso ceto²⁰⁰ con il conseguente avvio di un processo di ghettizzazione e marginalizzazione²⁰¹.

Attualmente, lo strumento urbanistico vigente è la Variante generale al Piano Regolatore Generale del 1978, la quale ha recepito integralmente il Piano Blandino disponendo per la Città Vecchia ("Zona omogenea A- centro storico della Città Vecchia") che «nessun intervento sarà consentito all'interno del perimetro della Città Vecchia fatta eccezione per le opere urgenti e indifferibili connesse alla salvaguardia della incolumità pubblica»²⁰².

L'istanza di procedere con un urgente processo di rigenerazione della Città Vecchia di Taranto è stata, recentemente, posta al centro dell'agenda urbana nazionale, anche a seguito di alcuni progetti, solo in parte attuati e con esiti divergenti, portati avanti nel corso degli anni Novanta-Duemila, tra cui in particolare:

- il Piano di risanamento di Città Vecchia affidato dal Comune all'architetto spagnolo Oriol Bohigas nel 2003, ma mai adottato;
- il Programma Europeo URBAN II²⁰³, finalizzato a stimolare la rivitalizzazione economica e sociale delle Città Vecchia e dei sobborghi in crisi in modo da promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, attraverso lo stanziamento, per gli anni 2001-2006, di un sostegno finanziario comunitario dell'ammontare di 15,13 milioni di euro (Fesr). Gli esiti nell'area della Città Vecchia si sono però limitati alla ristrutturazione di alcuni edifici storici che ad oggi ospitano uffici pubblici;
- i progetti del Por Fesr 2014-2020, che pone lo sviluppo urbano e territoriale tra i suoi obiettivi tematici. In particolar modo

199. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

200. <http://www.opentaranto.invitalia.it/#home>

201. <http://cistaranto.coesionemez-zogiorno.it/primo-piano/cis/>

202. Comune di Taranto (1978), *Variante Generale al PRG - Decreto del Presidente di Giunta n. 421 del 1978*.

203. Per maggiori approfondimenti: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto

esso prevede interventi per la valorizzazione e la fruizione dei luoghi identitari della Puglia, tra i quali viene individuata la Città Vecchia di Taranto. Ad oggi però gli unici finanziamenti stanziati hanno riguardato il restauro e il consolidamento del Santuario Madonna della Salute, ultimato nel dicembre 2018.

A partire da tale quadro risulta necessario intervenire sulla Città Vecchia al fine di garantire effettivi processi di rigenerazione che possano supportare operativamente le tendenze attuali di spopolamento, abbandono e degrado grazie all'introduzione di nuove funzioni in maniera integrata. La rivitalizzazione di Città Vecchia, come evidenziato dalla ricerca ANCSA-Cresme del 2017, risulta già lentamente in atto in quanto negli ultimi anni c'è stato un aumento del numero di residenti in centro storico, l'indice di dipendenza senile²⁰⁴ è inferiore alla media nazionale e per quanto riguarda i giovani essi sono in forte aumento probabilmente anche grazie all'inserimento in alcuni edifici della Città Vecchia delle sedi dell'Università degli Studi di Bari. Risulta invece ancora problematico il dato relativo agli addetti che nel periodo tra il 2001 e il 2011 sono in calo, sebbene vi sia un parallelo aumento delle attività locali.

Ad oggi quindi si sta verificando una lenta e progressiva riappropriazione della Città Vecchia, ulteriormente ribadita anche dall'ultimo atto di pianificazione in corso di elaborazione per adeguarsi alla nuova Legge regionale n. 20 del 2001²⁰⁵ che disciplina lo strumento di pianificazione comunale articolato in tre fasi: l'Atto di Indirizzo, il Documento Programmatico Preliminare (DPP) e il Piano Urbanistico Generale (PUG).

Il Documento Programmatico Preliminare, approvato nel giugno 2019, rappresenta un elaborato di prima definizione degli obiettivi progettuali del PUG che prevede che «per ciascuno dei Contesti urbani, caratterizzati da differenti condizioni di assetto fisico e funzionale e tendenze di trasformazione del patrimonio edilizio e delle condizioni socioeconomiche, le previsioni strutturali del PUG definiscono il perimetro e stabiliscono indirizzi e direttive strutturali, volti a definire specifiche politiche urbanistiche, ovvero gli obiettivi progettuali di tutela, uso e valorizzazione delle risorse, e le caratteristiche prestazionali sotto il profilo ambientale, morfologico, funzionale e procedurale delle trasformazioni compatibili con detti obiettivi. Tali indirizzi e direttive dovranno essere finalizzati comunque: al contenimento del consumo di suolo; al risparmio energetico e all'uso di tecnologie ecocompatibili e sostenibili; alla riduzione dell'inquinamento acustico e dell'inquinamento luminoso; all'aumento della permeabilità dei suoli urbani e del verde urbano anche mediante la previsione di specifici indici di densità vegetazionale e di reti ecologiche quali fattori di rigenerazione ambientale degli insediamenti urbani; all'abbattimento delle barriere architettoniche; allo sviluppo della mobilità pedonale e ciclabile»²⁰⁶. Il nuovo PUG rappresenterà «uno schema di sfondo sostenibile»²⁰⁷ di crescita, tesò:

- al riequilibrio ambientale e paesaggistico, al fine di razionaliz-

204. L'indice di dipendenza senile rappresenta il rapporto percentuale tra anziani in età non attiva (oltre 64 anni) per 100 persone in età attiva (15-64 anni).

205. Legge regionale n. 20 del 2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*.

206. Regione Puglia (2007), *DRAG-Documento Regionale di Assetto Generale*, p. 44. La Regione Puglia, con Legge n. 20 del 27.07.2001, ha disciplinato lo strumento di pianificazione comunale, il PUG, fissando nuove procedure di formazione ed approvazione, prevedendo l'approvazione, da parte della Giunta regionale, del Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), quale strumento che definisce le linee generali dell'assetto del territorio.

207. Comune di Taranto (2017), *Atto d'indirizzo della Giunta Comunale*.

zare, riqualificare, rigenerare e migliorare i servizi e le azioni di tutela puntando alla salvaguardia dei valori ambientali e identitari. Tale intervento costituisce l'ambito tematico prioritario per la città di Taranto, città dei due mari, al fine di recuperare e ridefinire il rapporto terra-mare, considerando che la questione del Mar Piccolo «non può assolutamente essere risolta con una visione statica e tradizionalmente legata ad approcci urbanistici abituali, pena l'inefficacia, ma può essere indirizzata in un processo dinamico e continuo, con cui si costruisce una convergenza nel tempo delle diverse posizioni, visioni ed esigenze, verso un quadro di obiettivi che perseguono necessariamente e strategicamente l'utilità collettiva»²⁰⁸. Differenti sono le situazioni che possono avvicinarsi (usi turistici, usi portuali, usi militari, usi paesaggistici, usi produttivi specialistici, usi ludici, usi balneari, usi sportivi) e alla luce di tutto ciò appare evidente come nuovi usi (già esistenti magari, ma in zone differenti) possano trovare una giusta dimensione alla luce delle trasformazioni in atto;

- alla riappropriazione della città storica e al recupero dell'identità rimettendo al centro dell'interesse cittadino le parti di territorio originarie. L'isola di Città Vecchia e il Borgo ottocentesco rappresentano, oltre che la storia in senso cronologico l'evoluzione di una collettività, pertanto prima che il fenomeno del progressivo allontanamento e della perdita di consistenza del patrimonio umano e materiale diventi irreversibile, cogliendo le istanze che pervengono dalla comunità, occorre avviare processi in grado di determinare un ritorno nella città storica sia per scopi residenziali che produttivi e di commercio. Il PUG vuole quindi promuovere il recupero e la valorizzazione di strutture patrimoniali pubbliche, private e religiose ai fini funzionali, turistici e commerciali, anche dotando entrambi i centri storici (Città Vecchia e Borgo nuovo) di un parallelo piano di recupero-rigenerazione, ed incoraggiando i proprietari con incentivi come la detassazione comunale;
- al contenimento dell'uso del territorio (*urban sprawl*) e al riequilibrio della città periferica con l'uso di modelli sperimentali innovativi di pianificazione al fine di innalzare i diversi elementi di qualità anche puntando a logiche perequative e compensative previste dalle norme. Tale intervento permetterà inoltre di valorizzare il paesaggio agrario, ampliando il vincolo di inedificabilità a tutte le aree extraurbane a partire dalle periferie promuovendo dove possibile e sostenibile il ritorno all'uso agricolo quale elemento di economia sostenibile. Tuttavia il contenimento del consumo di suolo e la valorizzazione di paesaggi agrari sarà possibile grazie ad un ripensamento del complessivo sistema di mobilità urbana prevedendo un sistema per la viabilità lenta a carattere ciclo-pedonale, collegata agli itinerari esistenti, per favorire una mobilità sostenibile anche con i Comuni contermini e il miglioramento dei collegamenti infrastrutturali delle aree produttive esistenti e in realizzazione.

208. Comune di Taranto (2017), *Atto d'indirizzo della Giunta Comunale*, p. 124.

Tali obiettivi dovranno essere strettamente connessi al sistema di conoscenze e all'individuazione delle sue componenti strutturali (invarianti), ai quadri interpretativi e all'individuazione di rischi e opportunità (contesti). L'articolazione del territorio in invarianti e contesti ha lo scopo di indurre a definire modi differenziati di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio, coerenti con i relativi caratteri, valori, processi di trasformazione e scenari²⁰⁹. Per ciascun contesto potranno essere indicati rischi e opportunità, desunti proprio dagli specifici caratteri dominanti e dalle tendenze rilevate, che saranno utili alla definizione degli obiettivi e dei criteri di progettazione del PUG.

Con specifico riferimento agli interventi per la Città Vecchia, il PUG prevede:

- la messa in sicurezza del patrimonio edilizio contenendo i fenomeni di degrado e di abbandono il cui aumento, negli anni, ha determinato anche il crollo di parti di edifici abbandonati;
- la promozione della residenzialità e la ricostruzione di un tessuto di abitanti dopo lo spopolamento mediante la promozione di interventi di housing sociale;
- il miglioramento dei servizi esistenti e la realizzazione di nuovi introducendo funzioni innovative, per riqualificare la vivibilità e l'attrattività dell'area.

Risulta evidente, quindi, come tutti i programmi che hanno interessato negli anni la Città Vecchia abbiano immaginato percorsi di rigenerazione che potessero ridefinire operativamente le condizioni in cui verte, richiedendo al nuovo strumento di pianificazione locale, i cui esiti sono ovviamente ancora non valutabili, di recepirli e metterli in coerenza, inserendoli in una visione comprensiva e unitaria. Tale visione deve necessariamente tenere insieme tutte le componenti della città contemporanea a partire dal nucleo storico, dal rapporto indissolubile di questo con il mare ma anche con la città consolidata e le periferie, mettendo in coerenza non solo la forma urbana ma anche gli aspetti funzionali, culturali e identitari in maniera simultanea e portando ad una visione condivisa e unitaria di futuro²¹⁰.

Il CIS Taranto: la riconfigurazione degli spazi urbani per la rivitalizzazione della Città Vecchia

In tale quadro, tra le azioni che concorrono alla rivitalizzazione della Città Vecchia di Taranto, si inserisce il *Piano Operativo Cultura e Turismo* del 2018 (a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020²¹¹) che, ponendosi in coerenza con il nuovo PUG in corso di adozione, è finalizzato al recupero della qualità urbana dei centri storici che presentano gravi problemi di degrado e con un fabbisogno complessivo di riqualificazione, al fine di migliorarne l'accessibilità e la fruibilità da parte dei *city users*, con ricadute positive anche in termini di innalzamento dei livelli di qualità della vita della popolazione residente, mediante progetti locali, radicati sul territo-

209. Comune di Taranto (2018), *Contributo alla formazione del Documento Programmatico Preliminare (DPP) al Piano Urbanistico Generale (PUG) del Comune di Taranto*.

210. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

211. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105606.pdf?_1554679313553

212. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos", in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel, (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 septiembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.

213. Il CIS di Taranto punta a riqualificare e sviluppare l'area che interessa i comuni di Taranto, Statte, Massafra, Crispiano e Montemesola. Ad oggi comprende 39 interventi per un valore di 1.007 milioni di euro, di cui al settembre 2018: 10 conclusi per un valore di 92,3 milioni di euro, 9 in realizzazione per un valore di 452 milioni di euro, 10 in progettazione per un valore di 357 milioni di euro e 10 in riprogrammazione per un valore di 105 milioni di euro. (<http://cistaranto.coesione-mezzogiorno.it/primopiano/cis/>)

214. Il Piano nazionale per le città, previsto dall'art. 12 del D.L. 22/06/2012, n. 83 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese" che ha introdotto disposizioni per la riqualificazione di aree urbane è un nuovo strumento operativo promosso dal MIT. Le amministrazioni comunali di tutta Italia hanno inviato al MIT 457 proposte di intervento edilizio e urbanistico sui propri territori, chiedendo di cofinanziare le risorse mancanti per l'avvio dei lavori. Una apposita Cabina di Regia – comprendente esponenti dei diversi ministeri interessati, oltre che della Conferenza delle Regioni, dell'Ance, dell'Agenzia del Demanio e di Cassa Depositi e Prestiti – ha classificato, istruito e valutato tutte le proposte pervenute, scegliendone 28. I progetti che hanno superato la selezione potranno usufruire di un cofinanziamento nazionale di 318 milioni di euro, che attiveranno nell'immediato progetti e lavori pari a 4,4 miliardi di euro complessivi, tra fondi pubblici e privati. <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/06/26/politiche-urbane/>

215. Legge 4 marzo 2015, n. 20, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*.

216. Per maggiori informazioni: <http://cistaranto.coesione-mezzogiorno.it/home-page/attivita/concorso-internazionale-per-far-rivivere-la-citta-vecchia/>)

217. Invitalia è l'Agenzia del Ministero dell'Economia che gestisce gli incentivi nazionali volti alla nascita e al finanziamento di attività già esistenti e di nuove imprese e start up innovative. Il compito principale dell'Agenzia, nata nel 2008, è quella di erogare fondi per lo sviluppo dell'autoimprenditorialità e lo sviluppo dell'occupazione in Italia, con particolare riferimento a giovani, al Sud Italia e alle donne. L'obiettivo principale è quello di dare impulso alla crescita economica dell'Italia e proprio per questo uno dei compiti di Invitalia è quello di contribuire attraverso l'erogazione dei finanziamenti a fondo perduto a progetti imprenditoriali volti a rilanciare aree di crisi. <https://www.invitalia.it/>

218. Una commissione di esperti con un elevato profilo tecnico-scientifico, nominati da Invitalia in collaborazione con le istituzioni coinvolte, il MIBAC e l'INU, ha valutato gli elaborati proposti, decretando i 3 vincitori: MATE Società Cooperativa, Stefano Boeri Architetti Srl e S.B Arch Studio Bargone Architetti Associati.

rio, che mirino allo sviluppo e alla crescita delle realtà più marginali e degradate del Mezzogiorno²¹², al recupero della qualità urbana, alla rinascita dei valori economici e al conseguimento di nuove forme di benessere e di inclusione sociale.

Per perseguire tali obiettivi nel quadro della generale strategia portata avanti dal Governo, il 30 dicembre 2015 è stato sottoscritto il Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'Area di Taranto²¹³ (CIS Taranto) nell'ambito del quale è stato predisposto uno specifico *Piano di Interventi per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della Città Vecchia*, integrando il *Piano nazionale per le città*²¹⁴ mediante la Legge n. 20/2015²¹⁵, di cui sono attualmente in corso di realizzazione gli interventi nel quartiere Tamburi.

Considerata la priorità assegnata a tale Piano, evocativa di un cambiamento possibile per l'intera area di Taranto, il Tavolo Istituzionale Permanente – organo di coordinamento della strategia e degli interventi del CIS – ha promosso, prima e in funzione della redazione del Piano stesso, la definizione di una strategia di medio-lungo periodo volta a delineare una nuova visione del ruolo e delle funzioni della Città Vecchia nel quadro dello sviluppo complessivo della città. Al fine di delineare tale strategia, è stato individuato un Concorso internazionale di idee²¹⁶, quale strumento più idoneo per recepire proposte nazionali ed internazionali.

Il Concorso, di cui Invitalia²¹⁷ è stato il soggetto attuatore, ha puntato alla realizzazione di una strategia di sviluppo e alla definizione di un piano di interventi traducibili in progetti concreti e realizzabili, in grado di: favorire la riqualificazione urbana e ambientale; sostenere la rigenerazione sociale; creare un attrattore culturale regionale e nazionale ed individuare un programma di interventi prioritari in chiave di innovazione e accessibilità.

Tutte le 46 idee proposte al Concorso hanno tracciato differenti scenari possibili per l'isola della Città Vecchia, tenendo conto della sua evoluzione urbanistica, storica, sociale ed economica, pensandola come un sistema da vivere pienamente, integrato nella complessità del territorio comunale. In particolar modo il progetto vincitore²¹⁸ ha posto al centro la valorizzazione del patrimonio culturale, sociale e ambientale della Città Vecchia e la ricostruzione di una cultura di cittadinanza capace di riportare la società a riconoscersi nelle proprie radici. La proposta intende garantire, mediante una strategia di rigenerazione urbana integrata e volta a migliorare la vivibilità dell'intera città, il raggiungimento di tre priorità individuate quali elementi strategici per la rinascita di Taranto: ambiente, qualità della vita e salute in una prospettiva di inclusione e di rilancio economico.

Il progetto intende ricostruire una trama di legami e connessioni strutturali tra la Città Vecchia, matrice originaria e ordinante, e la Città Nuova, che si affaccia sui due bacini del Mar Piccolo e del Mar Grande, superando la conservazione passiva, la musealizzazione e la *gentrification* e promuovendo modelli di sviluppo economico e di

turismo sostenibile alternativi, utili alla costruzione di un modello da contrapporre al processo di deindustrializzazione che rischia di desertificare un territorio ricco e vitale.

La realizzazione del Concorso internazionale di idee e i risultati cui si è pervenuti hanno promosso una riflessione articolata su Taranto e sulla Città Vecchia e ha consentito l'emergere di un'immagine alternativa su cui fondare il futuro economico e sociale del territorio di fondamentale importanza per la redazione del *Piano di interventi Città Vecchia* di Taranto. Tale Piano, redatto da un Gruppo di lavoro specifico composto da rappresentanti del Comune di Taranto, della Struttura di Missione- PCM, del MIBACT, del MIT, del MATTM e della Regione Puglia, è stato definitivamente approvato dal Tavolo Istituzionale Permanente per l'Area di Taranto nel febbraio 2018, e presenta un carattere strategico, integrato, complesso e pluriennale.

Nell'ambito del CIS il *Piano di interventi Città Vecchia* assumerà configurazione di programma specifico, con una propria *governance* dedicata, da attuarsi con regole adeguate alla sua natura di intervento integrato e complesso orientato alla realizzazione di obiettivi determinati e circoscritti in un definito ambito territoriale²¹⁹ volti principalmente al miglioramento dell'accessibilità urbana e della fruibilità degli spazi pubblici e delle componenti ricreative, storiche e culturali esistenti, sia da parte dei turisti, sia soprattutto da parte dei residenti.

In particolare, tali obiettivi fanno riferimento:

- al rafforzamento del carattere di centralità lineare, morfologica e funzionale, dell'asse di via Duomo, per favorirne l'accessibilità e migliorare la fruizione di servizi e delle attività esistenti e di previsione e all'introduzione, in particolare negli edifici dismessi di proprietà pubblica, di nuove funzioni urbane attrattive, servizi pubblici, housing sociale, oltre a usi temporanei e compatibili;
- al recupero e valorizzazione dei beni del patrimonio culturale, nel rispetto del tessuto urbanistico originario e delle emergenze storico-identitarie, tramite interventi materiali a carattere strutturale e interventi a carattere immateriale, attraverso l'attivazione di iniziative culturali e scientifiche in accordo con l'università, presente sull'isola, e con centri di studi e di ricerca specifici. In particolare, i principali interventi riguardano il recupero del Palazzo Carducci e del Palazzo Troilo, le cui facciate si configurano come quinta urbana per l'asse di via Duomo;
- alla riconfigurazione dell'ingresso da Porta Napoli, in corrispondenza del ponte ad oriente, potenziandone la funzione nodale di porta di accesso alla Città Vecchia, attraverso la riconfigurazione della accessibilità dell'isola, nell'ottica di promuovere un nuovo rapporto tra mobilità e tessuti storici, garantendone l'accessibilità, e insieme, rispettando il valore delle forme urbane e degli impianti, nonché dei singoli manufatti architettonici e artistici, da valorizzare attraverso il restauro e la rifunzionaliz-

²¹⁹http://cistaranto.coesio-nemezzogiorno.it/wp-content/uploads/2018/06/Documento-di-indirizzo-per-la-predisposizione-del-Piano-Interventi-Citt%C3%A0-Vecchia_approvato-22-febbraio-2018.pdf

- zazione, mediante l'introduzione di nuove funzioni compatibili;
- alla ridefinizione degli spazi pubblici e delle loro modalità di fruizione, attraverso elementi in grado di rafforzarne l'identità, migliorando la riconoscibilità dei percorsi nel rispetto dei tessuti storici esistenti e individuando soluzioni efficaci per ridurre il traffico veicolare a favore degli spazi pedonali facilitando così lo sviluppo di maggiori interazioni sociali. Nello specifico i principali interventi sono previsti in corrispondenza dell'area che, partendo dal Ponte Girevole, in corrispondenza del Castello Aragonese, giunge fino a Piazza Castello e Piazza Municipio, nel cuore della Città Vecchia.

Partendo proprio dagli esiti del Concorso è quindi possibile individuare le linee strategiche che il *Piano di interventi* dovrà concretizzare individuando le azioni prioritarie capaci di avviare efficacemente il processo di rigenerazione e di attivare risorse pubbliche e private ed energie individuali e collettive. In primo luogo rafforzando la centralità della Città Vecchia in un'ottica di funzioni pubbliche di scala urbana e territoriale, di motore di sviluppo e di attrattore culturale di scala più vasta, capace di contribuire a posizionare Taranto nello scenario dell'offerta turistica e culturale regionale, del Mezzogiorno e dell'intero Paese. In secondo luogo ripensando al patrimonio immobiliare privato e pubblico e destinandolo ad un articolato insieme di funzioni, per creare un ambiente urbano adeguato alle esigenze del vivere e del produrre e arrestando il degrado, contrastando il diffuso senso di insicurezza, ripensando o razionalizzando la mobilità, migliorando l'accessibilità e fruibilità dei luoghi e ridefinendo il rapporto con il mare.

Il *Piano di Interventi*, dunque, superando le precedenti operazioni urbanistiche, episodiche e settoriali, sottolinea l'importanza di contrastare le condizioni di spopolamento, marginalità e degrado in cui verte la Città Vecchia, attraverso l'introduzione di un programma coordinato di interventi, con a capo una regia pubblica, che metta in coerenza le differenti azioni urbanistiche in una visione comprensiva e unitaria, anche nell'ottica di una ottimizzazione dei finanziamenti nazionali ed europei ottenuti tramite il CIS²²⁰.

Uno dei primi interventi nel quadro delle azioni previste per il *Recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della Città Vecchia*, su cui il Comune di Taranto ha scelto di puntare è un progetto di *social housing* come iniziativa-innesco e potenziale leva del più ampio processo di rigenerazione. Per promuovere questo approccio la Giunta comunale di Taranto ha recentemente approvato il *Documento di indirizzo alla Progettazione*²²¹ che costituisce lo strumento di ricognizione, analisi e valutazione strategica del potenziale del contesto territoriale, ed anche di definizione delle soluzioni progettuali più opportune relativamente agli aspetti urbanistici, architettonici, gestionali e finanziari²²². Tra le differenti proposte progettuali presentate l'intervento risultato più convincente è il progetto di *social housing* "Casa+", redatto dalla direzione Lavori Pubblici con la consulenza tecnica di un'equipe di esperti coordinati da KCity Milano,

220. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos", in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metròpolis en recomposició: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 septiembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.

221. Comune di Taranto (2020), *Documento di indirizzo alla Progettazione*.

222. <https://urbanpromo.it/2019/progetti/casa-una-scommessa-per-il-rilancio-della-citta-vecchia/>

che prevede l'integrazione con le principali "scommesse" previste dalla Strategia per Taranto per il rilancio della città (cultura, turismo "lento", imprese "smart", enogastronomia, alta formazione) e include spazi condivisi (come ad esempio spazi per lo studio e lo smart working per giovani lavoratori e studenti), spazi per attività micro-imprenditoriale (offerta turistica, ristorazione, artigianato, autoproduzione e commercio, ecc.) e servizi di prossimità (micro-nidi, portierati, servizi ricreativi o educativi, servizi tecnologici), al fine di riportare la vita all'interno della Città Vecchia. Al centro della proposta progettuale, c'è l'idea che per garantire l'efficacia dell'iniziativa non basti un intervento edilizio di qualità, ma sia necessario qualificare l'offerta di spazi per l'abitare progettando fin da subito la loro integrazione con le più ampie dinamiche del contesto.

Il progetto coinvolge un comparto di circa 20.000 metri quadrati posto nel cuore della Città Vecchia localizzato a "cavallo" del "salto di quota" che caratterizza secondo l'asse trasversale Nord-Sud l'andamento altimetrico dell'isola, intervenendo su una delle zone della città più compromesse dal punto di vista strutturale in quanto la maggior parte degli edifici verte in stato di degrado e presenta accessi interdetti. La riqualificazione non riguarderà solo gli spazi abitativi, ma mirerà a creare servizi, opportunità di lavoro e occasioni di aggregazione: si parla di 150 nuovi appartamenti per 450 nuovi residenti e circa 3.000 metri quadrati di superficie di nuovi servizi, tra cui una biblioteca, un ambulatorio, uno spazio di co-working, serre, laboratori per attività educative per i bambini²²³. L'idea prevede inoltre il coinvolgimento dell'Università, facendo in modo che gli studenti diano vitalità alla città e siano il target privilegiato per l'offerta abitativa legata al progetto.

Il progetto interviene nelle reti dell'esclusione, del disagio abitativo della città, con l'obiettivo di promuovere un abitare sociale, cercando di creare fiducia, solidarietà, convivenza, ricercando in modo pervasivo la sostenibilità di un nuovo *welfare* che inneschi micro-processi di rigenerazione sociale nelle "quinte" urbane con interventi di co-housing e di co-working²²⁴.

Con una dotazione finanziaria pubblica di 20 milioni di euro e una quota altrettanto importante che sarà messa a disposizione dagli *stakeholder*, questo progetto pilota, altamente innovativo e sperimentale è stato già presentato in diverse occasioni a livello nazionale e internazionale²²⁵ suscitando l'attenzione di addetti ai lavori e investitori. "Casa+" promette di cambiare in breve tempo il volto del centro storico tarantino, attraverso la realizzazione di una "città abitabile" che offra l'opportunità di «far convivere storia e natura e segni un nuovo progetto sociale, antropologico, di lunga durata, al di là delle sigle e dei tempi segnati dalla programmazione europea. Un nuovo progetto: di coesione, di solidarietà, di libertà, di uguaglianza, in grado di ricomporre dal basso l'estrema frammentazione che la città vive»²²⁶.

È ancora presto per valutare gli esiti degli interventi previsti dal CIS e di tali nuovi programmi di *social housing*, tuttavia, a differenza del-

223. https://www.trmtv.it/attualita/2020_05_01/234242.html

224. Maiorano, F. (2014), "Taranto, Ri-Convivere con la storia e la natura: il diritto alla "città" come tutela del bene comune", *Urbanistica Informazioni* n. 257.

225. <https://www.corriereditaranto.it/2020/05/01/social-housing-la-rinascita-di-taranto-vecchia-con-il-progetto-casa/>

226. Maiorano, F. (2014), "Taranto, Ri-Convivere con la storia e la natura: il diritto alla "città" come tutela del bene comune", *Urbanistica Informazioni* n. 257, p. 33.

le precedenti operazioni urbanistiche, episodiche e settoriali, che avevano interessato la Città Vecchia, l'insieme delle nuove strategie di rigenerazione integrate, nell'ottica di una ottimizzazione dei finanziamenti nazionali ed europei, dovrà essere in grado di tenere insieme "l'interesse pubblico", costituito dalla tutela della Città Vecchia quale bene comune identitario da valorizzare, con "l'interesse privato", rappresentato dalla promozione di nuove opportunità d'investimento di capitali privati per creare condizioni di mixité capaci di produrre effetti di rigenerazione sia dell'ambiente fisico che dell'ambiente sociale.

1.1.3.3 Il caso del Centre historique di Bordeaux²²⁷

Bordeaux, città portuale collocata nell'area sud-occidentale della Francia, si estende sulle rive del fiume Garonna, al fondo del lungo estuario della Gironda che ne fa uno dei più sicuri porti dell'Oceano Atlantico, ed è circondata da una zona vinicola di fama internazionale. La posizione alla convergenza di importanti direttrici migratorie e di traffico tra la Francia settentrionale e meridionale e la Spagna atlantica ha favorito lo sviluppo della città fin dall'epoca romana. La città antica, a forma di mezzaluna, si articola in un nucleo medievale, corrispondente all'insediamento gallo-romano, con vie grossolanamente ortogonali, e in ampliamenti settecenteschi, con vie e piazze ampie e regolari. Oltre il giro dei *boulevards*, aperti nel Settecento sostituendo l'originaria cinta muraria, si sono sviluppati i nuovi quartieri residenziali, mentre lungo la riva del fiume, fiancheggiata da un sistema di piazze e di ampi viali, si trovano la zona industriale (La Bastide) e le attrezzature portuali, che continuano per chilometri in direzione dell'estuario.

La peculiare conformazione di Bordeaux esplicita il forte rapporto tra la città e il fiume lungo il quale sono situati alcuni dei punti salienti della città (Place de la Bourse, Pont de Pierre, Rue Sainte-Catherine) e dei numerosi monumenti e architetture del XVIII e XIX secolo (Basilique de Saint-Michel, Grand Théâtre de Bordeaux, Cathédrale Saint-André de Bordeaux, Grosse Cloche). Tale coerenza e continuità classica e neoclassica dei complessi monumentali, che non ha conosciuto alcuna rottura stilistica per più di due secoli²²⁸, unitamente alla qualità degli spazi pubblici hanno fatto sì che dal 2007 Bordeaux posseda il più grande complesso urbano classificato come Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO²²⁹ costituito da 1810 ettari, ovvero quasi la metà della superficie del Comune, che comprendono tutta l'area del *Centre historique*.

L'UNESCO definisce Bordeaux come una "città storica vivente" in quanto da un lato «mostra un importante interscambio di valori umani in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi dell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio»²³⁰ in quanto è testimone di notevoli scambi "tra uomini di terra e uomini di mare", grazie alla presenza del porto e alla sua

227. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

228. Callais, C., Jeanmonod, T., Barlet, A. (2017), *Bordeaux, la fabrique du patrimoine. Paysages d'une cité historique vivante*, Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Bordeaux.

229. Mallet, S. (2010), "Exposer les espaces referents d'une politique urbaine", *Lieux communs*, pp. 37-53.

230. UNESCO (2017), "Criteria for the assessment of Outstanding Universal Value", in *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, criteria II.

conformazione urbana che testimonia un'evoluzione continua fin dall'antichità e particolarmente segnata dalle grandi opere dell'Età dei Lumi; dall'altro viene descritta come «un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico o di un paesaggio che illustra uno o più importanti fasi nella storia umana»²³¹ in quanto l'UNESCO riconosce come i piani urbanistici e gli insiemi architettonici del XVIII e XIX secolo rendono Bordeaux un complesso urbano e architettonico eccezionale, conferendole un'unità, coerenza e omogeneità unica nel suo paesaggio urbano²³². Tuttavia l'ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) osserva che per garantire la salvaguardia e valorizzazione di tali peculiarità del centro storico «gli sforzi devono essere orientati alla conservazione delle caratteristiche urbanistiche ed architettoniche della città, dei suoi valori universali, della sua integrità e autenticità anche sotto le inevitabili pressioni inerenti a una città viva»²³³, pertanto l'amministrazione deve essere responsabile della gestione e dello sviluppo del patrimonio della città.

A tal fine le politiche urbane messe in atto negli ultimi venti anni a Bordeaux hanno comportato interventi urbanistici e finanziari volti a ridefinire l'identità dei luoghi, legata da tempo solo alla produzione vinicola, e rivitalizzare l'economia della città, per inserirla tra le prime venti città in Francia²³⁴.

I nuovi riferimenti operativi per la città storica di Bordeaux

La città di Bordeaux si trova nel cuore di un agglomerato di circa 700.000 abitanti che, a partire dagli anni Novanta, sta sperimentando un costante processo di sviluppo. Tuttavia, il centro storico di Bordeaux fino a venti anni fa verteva in pessime condizioni in quanto caratterizzato dall'obsolescenza degli alloggi, da ingorghi e difficoltà di parcheggio, dall'abbandono e dal degrado delle abitazioni²³⁵ (circa il 20% delle abitazioni nel centro della città era vuoto). Tali condizioni hanno portato il centro della città a subire negli anni una progressiva e costante perdita di abitanti e, di conseguenza, hanno determinato una diminuzione del suo peso economico, politico e sociale all'interno della *Communauté Urbaine de Bordeaux*. È solo a partire dal 1999 che questo processo è stato invertito riportando in centro circa 17.000 abitanti, mediante una serie di interventi che hanno garantito l'avvio di processi virtuosi di rigenerazione, a partire:

- dal miglioramento delle condizioni abitative nell'ambito della prima *Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouveau Urbain* (OPAH-RU) svoltasi dal 2003 al 2008, che ha garantito la riqualificazione di abitazioni private in modo sostenibile, supportando tecnicamente ed economicamente i proprietari privati delle principali residenze nella realizzazione di lavori di riabilitazione necessari per rispondere agli standard di comfort e abitabilità richiesti dalla comunità insediata nel centro storico²³⁶;
- dal miglioramento della mobilità grazie all'introduzione della

231. UNESCO (2017), "Criteria for the assessment of Outstanding Universal Value", in *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, criteria IV.

232. Callais, C., Jeanmonod, T., Barlet, A. (2017), *Bordeaux, la fabrique du patrimoine. Paysages d'une cité historique vivante*, Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Bordeaux.

233. Communauté urbaine de Bordeaux (2010), *Convention PNRQAD-Ville de Bordeaux*, p. 10.

234. Martone, A., Sepe, M. (2014), "Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies", in F. D. Moccia, M. Sepe, a cura di, *VIII Giornata di Studio Inu. Una politica per le città italiane*, *Urbanistica Informazioni* n. 257.

235. Communauté urbaine de Bordeaux (2010), *Convention PNRQAD-Ville de Bordeaux*.

236. Bordeaux Métropole (2017), *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés - Convention de financement Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouveau Urbain à volet réhabilitation des copropriétés dégradées ou fragiles du centre historique de Bordeaux 2017-2022*.

linea tramviaria nel 2003 che non solo ha ridotto le distanze, ma ha anche permesso di ripristinare una certa parità di trattamento nella fornitura dei trasporti collettivi a livello urbano e territoriale²³⁷. Il tram, riducendo il traffico automobilistico, ha contribuito all'evidente miglioramento della qualità dell'habitat urbano, permettendo la valorizzazione degli spazi pubblici ad esso connessi (ad esempio le banchine della sponda sinistra) divenuti ottimo luogo di convivialità.

Tuttavia, i quartieri storici non sembrano aver beneficiato appieno del rinnovo apportato da tali strategie della *Communauté Urbaine* infatti il centro storico ad oggi fatica a ritrovare la sua attrattività e gli indicatori di fragilità socioeconomica, fisica e abitativa restano preoccupanti – la prima OPAH-RU non ha permesso di affrontare tutte le questioni abitative ma di risolvere solo le più urgenti – ed evidenziano ancora un'elevata percentuale di alloggi sfitti e degradati, debolezze socioeconomiche della popolazione e spazi pubblici degradati privi di identità e riconoscibilità.

237. *Communauté urbaine de Bordeaux* (2010), *Convention PNRQAD-Ville de Bordeaux*.

238. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

239. Loi no. 1208 du 13 décembre 2000, *Legge Solidarité et Renouveau Urbains*.

240. Badami, A. (2014), "Politiche urbane in Francia: principi e strumenti di nuova generazione per uno sviluppo sostenibile", in F. D. Moccia, M. Sepe, a cura di, *VIII Giornata di Studio Inu. Una politica per le città italiane, Urbanistica Informazioni* n.257.

241. Ravagnan, C. (2020), "La rigenerazione della metropoli parigina tra reti infrastrutturali e reti ambientali. L'EPT Est Ensemble", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

242. Masboungi, A. (2012), *Projets urbains durables: stratégies*, Moniteur, Parigi.

243. Ravagnan, C., Amato, C., Bevilacqua, G. (2020), "Metropoli resilienti. La risposta della pianificazione francese alle sfide emergenti", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

244. Loi no. 841 du 26 juillet 2005, *Développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*.

Ai fini di risolvere tali problematiche bisogna sottolineare come il Governo francese si sia mosso nell'ultimo ventennio per modificare il proprio quadro di riferimento legislativo per garantire strumenti operativi maggiormente innovativi ed efficaci sul tema della rigenerazione urbana e territoriale, con una particolare attenzione ai programmi di recupero e valorizzazione dei centri storici. Tale innovatività trae origine da un processo di profondo rinnovamento culturale e legislativo a carattere nazionale, che ha permesso il consolidarsi di efficaci politiche rivolte al soddisfacimento dei diritti alla città, tra cui la casa, la mobilità e lo spazio pubblico²³⁸, promuovendo nuovi strumenti strutturali e strategici a geometria variabile in grado di attuare strategie integrate e condivise di rigenerazione.

Già dalla fine degli anni Novanta, il Governo francese, al fine di garantire un riequilibrio sociale e territoriale a livello nazionale, ha approvato una serie di provvedimenti fortemente connotati dall'integrazione tra politiche socio-economiche, ambientali e urbanistiche, tuttavia solo con il nuovo Millennio la Francia ha visto l'avvio di un processo di rinnovo della pianificazione generale che si è concretizzato con l'approvazione della *Legge Solidarité et Renouveau Urbains*²³⁹ (SRU), entrata in vigore dal 2000, che privilegia una visione globale del territorio²⁴⁰, affrontando in maniera olistica le questioni emergenti connesse al consumo di suolo²⁴¹, al trasporto pubblico e alla mixité sociale sostituendo i vecchi strumenti con lo *Schémas de cohérence territoriale-SCOT* e il *Plan local d'urbanisme-PLU*. Un'innovazione che ha quindi comportato la riforma del sistema di pianificazione²⁴² per dare risposte al disagio sociale legato alla crisi industriale, alla forte immigrazione, alle problematiche di inclusione e integrazione nei contesti di più antico impianto, alla segregazione dei *grands ensembles* aggravate dalla scarsa accessibilità e dagli squilibri nelle dotazioni di verde, servizi e attività²⁴³. Successivamente la *Legge Borloo*²⁴⁴ del 2005, ha disposto la realizzazione del *Programme national de rénovation urbaine* (PNRU) finalizzato

alla rigenerazione di ambiti urbani classificati come “zone urbane sensibili”, attraverso il perseguimento di obiettivi di mixité sociale e di sviluppo sostenibile. Al fine di una semplificazione delle procedure, soprattutto per l’attribuzione dei finanziamenti, è stato creato un Ente specificatamente dedicato alla attuazione di tale Programma, l’*Agence nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU). All’ANRU la Legge sulla *Programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine*²⁴⁵ del 2014, ha conferito il compito, in un nuovo PNRU in corso di attuazione, di affrontare in modo unitario, ricomponendole in un unico quadro di riferimento, le questioni inerenti la coesione sociale, la rigenerazione urbana e lo sviluppo economico, mettendo insieme tutte le politiche che attengono al governo del territorio (ambiente, casa, istruzione, occupazione, sicurezza, trasporti, sanità)²⁴⁶.

Infine nel 2014, ad esito della crisi del 2008, la definizione di innovative forme di *governance* metropolitana è stata avviata con la *Legge Maptam*²⁴⁷, nella quale le *Métropoles* hanno ricevuto per delega anche le competenze in materia di pianificazione urbanistica: tra queste la redazione dello SCOT e/o dei *Plans locaux d’urbanisme intercommunaux* (PLUi), nonché dei progetti urbani di rilevanza metropolitana. Il processo di riforma ha investito anche i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica attraverso il combinato disposto delle *Leggi Grenelles*²⁴⁸(2010), *ALUR*²⁴⁹(2014), *NOTRe*²⁵⁰(2015), nell’ambito di un riassetto delle figure istituzionali, che introduce gli *Établissements publics de coopération intercommunale-EPCI* e gli *Etablissement Public Territorial-EPT*. Gli EPCI e EPT assumono le competenze in materia di redazione dei PLU, con la possibilità di redigere PLU intercomunali²⁵¹.

Mediante tale riassetto sono stati definiti e sperimentati nuovi strumenti di pianificazione strategica e programmatica per l’individuazione di obiettivi comuni connessi alla tutela e alla valorizzazione ambientale, socio-economica e culturale, in linea con gli ambiti di riferimento dei modelli di *governance* sopra definiti. Tali innovazioni hanno trovato supporto e operatività nella messa in campo di alcuni programmi a carattere nazionale, anche a partire dal recepimento di indirizzi e direttive europei, finalizzati a supportare la progettazione urbana e a diffondere *best practices* sui temi della valorizzazione dei contesti storici e della rigenerazione urbana e territoriale²⁵².

Il modello innovativo di pianificazione francese trova esplicitazione anche nella *Métropole de Bordeaux* dove nel 2006 è entrato in vigore un nuovo *Plan Local d’Urbanisme* (PLU), oggetto di revisione nel 2020. L’ultima modifica del PLU (PLU 3.1), approvata dal Consiglio metropolitano il 24 gennaio 2020, è stata avviata in particolare per tenere conto dei progetti della *Métropole* e dei 28 comuni nei settori dell’edilizia abitativa, dell’urbanistica, della tutela del patrimonio costruito e naturale, dei trasporti e del commercio. L’obiettivo per *Bordeaux Métropole* è di raggiungere un aumento di 15.000 abitanti nel 2030, con 820 ettari di aree interessate da progetti urbani e oltre 200 ettari di verde pubblico attrezzato²⁵³ creando un nuovo asse di sviluppo della città lungo il fiume Garonna per mitigare il dislivel-

245. Loi no. 173 du 21 février 2014, *Programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine*.

246. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

247. Loi no. 58 du 27 janvier 2014, *Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles* (Loi MAPTAM).

248. Loi no. 967 du 3 août 2009, *Programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement*. Loi no. 788 du 12 juillet 2010, *Portant engagement national pour l’environnement*.

249. Loi no. 366 du 24 mars 2014, *Accès au Logement et un Urbanisme Rénové* (Loi ALUR).

250. Loi no. 991 du 7 août 2015, *Nouvelle Organisation Territoriale de la République* (Loi NOTRe).

251. Ravagnan, C. (2020), “La rigenerazione della metropoli parigina tra reti infrastrutturali e reti ambientali. L’EPT Est Ensemble”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

252. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

253. Martone, A., Sepe, M. (2014), “Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies”, in F. D. Moccia, M. Sepe, a cura di, *VIII Giornata di Studio Inu. Una politica per le città italiane, Urbanistica Informazioni* n. 257.

lo economico e sociale tra la riva sinistra e quella destra²⁵⁴ e al contempo rinnovare il centro storico mediante la riqualificazione dei principali spazi pubblici e il miglioramento dei servizi attraverso una rete capillare di trasporto efficiente e innovativo (come il nuovo tram che si muove in città senza fili ed è alimentato dalle rotaie).

Il PLU 3.1, strumento urbanistico ma anche documento normativo regolamentare che disciplina l'uso del suolo, è articolato in cinque elaborati: il *Rapport de présentation*, che costituisce il documento esplicativo della fase analitico-conoscitiva che individua i principali bisogni presenti e futuri; il *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD), elemento dinamico e strategico del PLU che definisce il vero progetto metropolitano per gli anni a venire, fissando gli orientamenti per le politiche generali di pianificazione volte a moderare il consumo di suolo e l'espansione urbana incontrollata; le *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP), che includono disposizioni territoriali definendo principi di pianificazione al fine di migliorare, riabilitare, ristrutturare o sviluppare specifici quartieri o settori; il *Programme d'Orientations et d'Actions* (POA) nuovo elaborato creato dalla Legge *ALUR* che include le informazioni necessarie per l'attuazione delle politiche abitative e dei trasporti definite dal PLU; il *Règlement* che stabilisce le regole di utilizzo del suolo delimitando quattro tipi di zone (zone urbane, da urbanizzare, agricole e naturali-forestali) e le rispettive norme.

A partire dalle analisi elaborate nel *Rapport de présentation*, il PADD esplicita gli obiettivi strategici del PLU 3.1, che sono finalizzati a:

- preservare il sistema ecologico-ambientale della *Métropole* conservando gli spazi naturali e promuovendo lo sviluppo della natura in città, con l'obiettivo di mantenere la biodiversità e la corretta continuità ecologica e paesaggistica a livello regionale e di garantire il mantenimento e lo sviluppo dell'agricoltura, della viticoltura e selvicoltura, rendendo inoltre gli spazi naturali accessibili ai residenti in diverse modalità tali da migliorare la qualità della vita e l'attrattiva dei contesti urbani²⁵⁵. Per perseguire tale obiettivo il PLU 3.1 prevede politiche volte al contenimento del consumo di suolo mediante la "stabilizzazione" delle dimensioni dell'area urbanizzata al fine di preservare l'equilibrio esistente tra spazi naturali e urbanizzati senza invadere in modo significativo le aree agricole, naturali e forestali;
- consentire lo sviluppo di un'offerta abitativa equa e diversificata, adattata ai profili socioeconomici della popolazione attuale, ma anche pronta ad accogliere nuclei familiari futuri. Questo porta ad identificare, per ognuno dei 28 Comuni, il potenziale per accogliere nuovi abitanti al fine di garantire una programmazione adeguata che miri ad un progressivo riequilibrio della geografia dell'offerta abitativa con una particolare attenzione all'edilizia popolare in modo da rispettare in tutti i Comuni le soglie minime di legge²⁵⁶. Il PLU prevede anche le modalità per garantire la riqualificazione degli alloggi esistenti da parte dei privati cercando ove possibile di mantenerne le vocazioni ini-

254. Tuttolomondo, L. (2017), "Bordeaux: tra dinamiche urbane ormai consolidate e nuove professioni emergenti", *Sguardiurbani. Pratiche alternative di osservazione del territorio*.

255. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Rapport de présentation-B1. Explication du projet d'ensemble*.

256. *Ibidem*.

ziali. Ciò comporta la riqualificazione di aree urbane storiche per le quali risulta necessaria la riabilitazione delle abitazioni degradate, la riqualificazione energetica, la riabilitazione termica, l'adeguamento al progressivo invecchiamento e alla generale obsolescenza del patrimonio edilizio storico;

- rafforzare l'attrattività di Bordeaux valorizzando le sue caratteristiche ereditarie costituite da un patrimonio culturale vario ed emblematico e da un capitale naturale diffuso e unico²⁵⁷. L'obiettivo è quello di tutelare e preservare il patrimonio culturale e naturale permettendo però la sua trasformazione, valorizzando tali ambiti in modo da garantirne la fruizione, anche con soluzioni innovative, alle generazioni future. Nel PLU 3.1 la qualità dei progetti di tutela e valorizzazione legata all'organizzazione dei volumi, al trattamento degli spazi comuni, all'articolazione tra spazi esterni e volumi costruiti, alla qualità d'uso e alla qualità degli oggetti architettonici isolati, diviene quindi centrale. I progetti sono controllati al fine di promuovere la loro completa integrazione nei tessuti della città esistente, sempre con una particolare attenzione a preservare l'identità e la riconoscibilità dei luoghi, ma al contempo consentendo che i nuovi elementi progettuali incentivino la creazione di *landmark* urbani;
- garantire un'offerta di servizi pubblici ai residenti nella logica di una loro equa distribuzione sull'intera area metropolitana mediante il rafforzamento delle centralità esistenti coniugando le differenti funzioni urbane. Al fine di permettere completa accessibilità ai servizi il PLU 3.1 è volto a sostenere un nuovo modello di mobilità basato per lo più su spostamenti con il trasporto pubblico o pedonali, applicando la strategia della *Ville du quart d'heure* che prevede interventi di trasformazione urbana seguendo il principio dell'accessibilità pedonale "ad un quarto d'ora" a tutti i servizi e le attività quotidiane, al fine di disincentivare l'utilizzo di sistemi di trasporto privati inquinanti²⁵⁸. Tale attenzione ad una mobilità sostenibile consentirà una migliore organizzazione dei trasporti all'interno dell'area metropolitana finalizzata ad ottimizzare le condizioni operative delle reti, la qualità dell'aria e il livello di esposizione al rumore, garantendo a tutti l'accesso alla mobilità²⁵⁹.

La sperimentazione del PLU 3.1 permette un avanzamento su più fronti in relazione alle sfide emergenti trasformando con un approccio resiliente le problematiche in opportunità e cogliendo le vocazioni del territorio come motore di sviluppo sostenibile²⁶⁰: gli strumenti messi in campo illustrano strategie tese a trasformare i tessuti degradati della città esistente da teatro di crisi a patrimonio da recuperare ai fini di una riconversione funzionale ma anche della valorizzazione dei beni del patrimonio culturale. Inoltre, la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche rappresentano la struttura di riferimento per la costruzione di un sistema di fruizione sostenibile del territorio²⁶¹, in grado di guidare la costruzione dello spazio pubblico e dei sistemi di mobilità dolce

257. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Rapport de présentation-B1. Explication du projet d'ensemble*.

258. Ravagnan, C., Amato, C., Bevilacqua, G. (2020), "Metropoli resilienti. La risposta della pianificazione francese alle sfide emergenti", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

259. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Rapport de présentation-B1. Explication du projet d'ensemble*.

260. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

261. Ravagnan, C. (2020), "La rigenerazione della metropoli parigina tra reti infrastrutturali e reti ambientali. L'EPT Est Ensemble", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

non inquinanti a basso costo, a partire da una alta propensione della popolazione alla mobilità pedonale²⁶².

Con specifico riferimento agli interventi per i contesti storici dell'area metropolitana, in particolar modo per il *Centre historique* di Bordeaux, il PLU 3.1 prevede tre azioni specifiche: l'attuazione di interventi necessari per migliorare maggiormente il patrimonio abitativo esistente al fine di preservare un buon livello di qualità dell'abitabilità, senza perdere la sua vocazione sociale, mediante la riqualificazione degli antichi quartieri degradati, la riqualificazione degli alloggi sociali che possono o meno rientrare nell'ANRU e il trattamento delle comproprietà in difficoltà mediante monitoraggio, azioni preventive, sostegno e interventi di riqualificazione energetica²⁶³; lo sviluppo di una politica di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e costruito (Rete Natura 2000, Sito UNESCO), che già beneficia di protezioni specifiche o che si presenta come "semplice" testimonianza della storia della città²⁶⁴, a partire da un ampliamento della nozione di patrimonio che si estende sia a livello fisico che temporale dagli elementi antichi singolari che hanno modellato l'identità e il paesaggio di Bordeaux nel corso dei secoli alle componenti diffuse e moderne delle periferie del XX secolo; la considerazione del patrimonio quale elemento guida e indirizzo per la comprensione e il governo delle componenti strutturanti del territorio per la definizione di strategie di pianificazione, di sviluppo sostenibile e di rigenerazione della città contemporanea²⁶⁵, partendo proprio dalle specificità e dai valori intrinseci del patrimonio – garantendo la tutela dell'integrità fisica dei differenti paesaggi naturali e urbani e la valorizzazione dell'identità culturale delle centralità²⁶⁶ costituite in particolare dagli spazi pubblici – da assumere quali condizioni di ogni scelta di trasformazione fisica o funzionale.

262. Ravagnan, C., Amato, C., Bevilacqua, G. (2020), "Metropoli resilienti. La risposta della pianificazione francese alle sfide emergenti", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

263. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

264. *Ibidem*.

265. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. *The Journal of Urbanism* n. 37, vol. II/2018.

266. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

267. OECD (2020), *Covid 19. Re-shaping our cities for resilience*, ITF.

Risulta evidente come i progetti di rigenerazione in corso in Francia pongano sempre più l'attenzione sulla valorizzazione dei luoghi attraverso adeguate politiche socio-economiche, volte a migliorare la qualità della vita e a realizzare condizioni favorevoli per le economie locali. A partire dal recupero delle aree che vertono in condizioni di degrado o abbandono, le città vengono riorganizzate attraverso la progettazione di un nuovo quadro di pianificazione tematica basata sulla rivitalizzazione degli spazi pubblici, sulla valorizzazione del paesaggio urbano, sulla creazione di nuovi centri urbani e sullo sviluppo economico e di una nuova rete di trasporto pubblico. In questa direzione, l'avanzamento principale della disciplina urbanistica riguarda l'affinamento della capacità di analisi, comprensione, previsione della pianificazione, trasformando le sperimentazioni riuscite in scelte di lunga durata²⁶⁷ nel quadro degli obiettivi di sostenibilità sanciti a livello internazionale.

I programmi per la rigenerazione del Centre historique

In tale contesto, al fine di garantire la rivitalizzazione del *Centre historique* di Bordeaux, il 13 maggio 2009 è stato lanciato il *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés* (PNRQAD) iscritto nella Legge *Mobilisation pour le logement et la*

*lutte contre l'exclusion*²⁶⁸ del 2009 (artt. 25, 26, 27 e 46). Il PNRQAD mirava «ad avviare le azioni necessarie per la riqualificazione globale di questi quartieri [antichi e in condizioni di degrado] promuovendo il social mix, la ricerca di un equilibrio tra abitabilità e attività e il miglioramento delle prestazioni di efficienza energetica degli edifici»²⁶⁹, con l'obiettivo di risolvere efficacemente le condizioni di degrado e l'assenza di un ambiente urbano salubre e dignitoso, al fine di ripristinare il mercato immobiliare e di combattere gli eccessivi consumi energetici mediante la riabilitazione di 60.000 alloggi privati, di cui almeno 20.000 oggetto di convenzione, e la produzione di 25.000 alloggi sociali in locazione e 5.000 alloggi temporanei. Ciò ha comportato la riqualificazione del sistema degli spazi pubblici, le demolizioni e ricostruzioni degli alloggi, la riabilitazione degli edifici dotandoli di standard energetici più elevati con l'installazione di nuove apparecchiature, l'inserimento in tali contesti di nuovi ed innovativi servizi pubblici di prossimità.

Al fine di perseguire tali obiettivi il PNRQAD ha previsto il coinvolgimento dell'*Agences Nationales de l'Habitat* (ANAH) e dell'*Agences Nationales pour la Rénovation Urbaine* (ANRU) per garantire l'implementazione del programma per riqualificare i quartieri antichi e per sostenere le comunità locali, sotto la supervisione della *Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature* (DGALN). Tali quartieri, per poter beneficiare dei finanziamenti, devono «presentare un'elevata concentrazione di alloggi non dignitosi e una situazione economica e sociale particolarmente difficile, vale a dire un'elevata percentuale di alloggi degradati sfitti e un significativo squilibrio tra domanda e offerta di alloggi»²⁷⁰. A seguito dell'invito a presentare candidature del 13 maggio 2009, che suscitò 87 risposte esaminate da una Commissione Nazionale nominata ad hoc, il Decreto no. 1780 del 31 dicembre 2009 stabilì un primo elenco sperimentale di 25 quartieri²⁷¹ iscritti nel PNRQAD, a cui vennero aggiunti 15 quartieri che avrebbero beneficiato del supporto tecnico, che si concretizzò con l'approvazione da parte dell'ANRU del regolamento relativo al *Programma nazionale di riqualificazione degli antichi quartieri degradati* approvato nell'agosto 2010. Il Programma ha previsto un impegno finanziario dello Stato e dei suoi operatori pari a 380 milioni di euro (150 milioni per le operazioni realizzate dall'ANRU, 150 milioni per gli stanziamenti assegnati dall'ANAH e 80 milioni dallo Stato), che congiuntamente ai finanziamenti privati e a quelli delle autorità locali dovrebbero consentire un investimento globale di circa 1,5 miliardi di euro²⁷². Queste misure consentiranno di finalizzare il progetto locale e il finanziamento pubblico nei differenti contesti mediante la firma di un accordo per un massimo di 7 anni.

Il 21 gennaio del 2011 è stato firmato il primo accordo d'intesa del PNRQAD tra lo Stato, l'ANRU, l'ANAH, la città di Bordeaux, il *Communauté Urbaine de Bordeaux*, diventata *Bordeaux Métropole* il 1° gennaio 2015, il Caisse des Dépôts, l'Action Logement, la SACICAP de la Gironde e il SEM InCité. Il Progetto Bordeaux è stato quindi il primo dei quaranta progetti selezionati ad avere un protocollo dettagliato

268. Loi no. 323 du 25 mars 2009, *Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*.

269. *Ivi*, art. 25.

270. *Ibidem*.

271. I 25 progetti selezionati, di cui 11 con portata ridotta (tra cui rientra anche il caso di Bordeaux), riguardano una trentina di distretti articolati secondo diverse tipologie: quartieri medievali che hanno subito una forte densificazione (elevazione di edifici, riempimento di cortili) che hanno influito negativamente sulle condizioni di vita; quartieri del XVII e XVIII secolo che hanno sofferto di una mancanza di manutenzione edile; quartieri ottocenteschi periferici con qualità costruttiva mediocre. Alcuni quartieri hanno un forte valore patrimoniale: sette sono elencati in aree protette, altri sette in aree per la tutela del patrimonio architettonico, urbano e paesaggistico o aree per la valorizzazione dell'architettura e del patrimonio.

272. Carceller, P. (2010), *Le Programme National De Requalification Des Quartiers Anciens Degradés*, Mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master 2 professionnel «Droit et métiers de l'urbanisme et de l'immobilier», Université Paul Cézanne Aix-Marseille III Faculté de Droit et de Sciences Politiques-Centre d'Etudes Juridiques en Urbanisme.

delle azioni volte ad implementare il suo antico quartiere degradato, prendendo il nome di *Bordeaux [Re]Centres* in quanto l'obiettivo del Comune di Bordeaux è quello di "rifocalizzare" l'attenzione su un territorio che, qualche anno fa, stava perdendo abitanti a vantaggio della periferia: "Re" per "Redynamisation", che significa riesaminare il centro per rivitalizzarlo e "Centres" al plurale per illustrare la pluralità dei quartieri interessati, quartieri che beneficiano di identità molto forti da valorizzare²⁷³.

Il progetto, esteso su 148 ettari, comprende i distretti di St. Eloi, Victor Hugo, Ste Eulalie, Victoire, Capucins, St. Michel, André Meunier, Ste Croix e parte del distretto della riva destra Benauges del Fiume Garonne, perimetro corrispondente ai quartieri del centro maggiormente interessati da condizioni abitative degradate, da un patrimonio edilizio in condizioni di abbandono, da debolezze e fragilità del tessuto economico e sociale e da strutture poco adatte agli stili di vita contemporanei²⁷⁴. Pertanto in contrapposizione all'incontrollato sviluppo urbano che caratterizza le aree ex produttive della città (La Bastide, Bacalan, Belcier) oggetto di importanti operazioni di espansione, il progetto *[Re]Centres* ha l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita degli abitanti concentrandosi proprio su una politica di sviluppo sostenibile poiché basata sulla rigenerazione della città esistente. Un progetto urbano, che migliorando l'ambiente di vita di un quartiere e la vita quotidiana dei suoi abitanti, generi attrattività e interesse ma al contempo controlli questi effetti positivi, indotti direttamente dal progetto, per evitare fenomeni di *gentrification*, banalizzazione e aumento dei prezzi che rappresentano timori spesso citati dai residenti di fronte ai cambiamenti urbani nel centro della città²⁷⁵. Si tratta quindi di mettere in campo una politica di riqualificazione globale e proattiva, che copra questioni urbane, sociali e ambientali: un *progetto urbano* che consenta il miglioramento degli spazi pubblici e il rafforzamento delle strutture locali; un *progetto sociale* che crei le condizioni per una migliore qualità d'uso dei quartieri, offrendo nuovi alloggi per una migliore qualità della vita; un *progetto sostenibile* che porti la natura in città e che valorizzi il patrimonio; un *progetto umano* perché nulla accadrà senza un lavoro partecipativo con gli abitanti e le associazioni²⁷⁶. Pertanto al fine di riportare il *Centre historique* alla sua funzione originaria di elemento nodale del sistema urbano, il progetto ha previsto di:

- perseguire la politica di rilancio economico del centro, attraverso la riqualificazione dei grandi assi strutturanti (come l'asse *Capucins-Saint Michel*), la riconfigurazione degli spazi pubblici locali e dei piani terra degli edifici²⁷⁷, in parte sfitti o in pessime condizioni (con un finanziamento di 2 milioni di euro) ed infine con una specifica attenzione alle attività commerciali per preservare in particolare le tradizionali attività dell'artigianato e del commercio;
- mantenere la diversità funzionale e sociale del centro e offrire ai residenti un quartiere adatto alle loro esigenze, che comporta lo sviluppo di una rete di poli, attrezzature e servizi locali (sociali,

273. <http://www.bordeaux2030.fr/bordeaux-demain/recentres>

274. Ville de Bordeaux (2010), "Synthèse Le centre ancien: entre rayonnement métropolitain et vie de quartier", *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés*.

275. Carceller, P. (2010), *Le Programme National De Requalification Des Quartiers Anciens Dégradés*, Mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master 2 professionnel «Droit et métiers de l'urbanisme et de l'immobilier», Université Paul Cézanne Aix-Marseille III Faculté de Droit et de Sciences Politiques-Centre d'Etudes Juridiques en Urbanisme.

276. http://www.bordeaux.fr/ebx/pgPresStand8.psml?_nfpb=true&pageLabel=pgPresStand8&classofcontent=presentationStandard&id=63940

277. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Des projets pour les quartiers Complément du rapport de présentation: PNRQA Bordeaux*.

educativi, culturali, associativi, sportivi, ecc.) di concerto con gli abitanti (con un finanziamento di 5 milioni di euro destinato alla creazione o al recupero di servizi pubblici esistenti come ad esempio la *Halle des Douves*, il *Centre de loisirs des Faures*, lo spazio culturale della *Lucarne*, la scuola materna *des Douves*) e la riconquista degli spazi pubblici di quartiere (creazione dei *Jardin des Remparts*, sviluppo di *rue Kléber*, riconfigurazione di *Places Mabit*) dando priorità allo sviluppo degli spazi pubblici, definiti dal programma “*pépites*”²⁷⁸ (siti notevoli di varia natura: grandi strutture, luoghi della trasformazione) e di una rete di sentieri dolci cosiddetti “*chemins de traverse*” (con un finanziamento complessivo di 10 milioni di euro);

- sviluppare una nuova rete di spazi verdi nel contesto urbano, riportando la natura in città anche sfruttando il potenziale di alcune strade, come *rue Kléber*, o i cuori degli isolati, in modo da garantire una continuità ecologico-ambientale tra il sistema naturale degli spazi aperti limitrofo alla città ed il sistema del verde urbano che si incunea all’interno dei tessuti della città storica. Alla costruzione di questa rete fisica è stata associata, inoltre, la costruzione di reti sociali, che stanno avendo un ruolo attivo nella risignificazione di questi spazi come vere e proprie nuove “centralità verdi”, elementi focali di un *cadre de vie* sostenibile e resiliente;
- sostenere la crescita demografica nell’antico centro rimettendo sul mercato gli alloggi sfitti e garantire la produzione di un’offerta abitativa in linea con le nuove esigenze della popolazione, in particolare attraverso l’arresto della suddivisione di appartamenti e fabbricati in piccole tipologie e favorendo la produzione di grandi tipologie adatte alle famiglie²⁷⁹. Con l’obiettivo di rafforzare l’influenza della città sostenibile che è naturalmente la *ville de pierre*, si tratta di valorizzare un patrimonio eccezionale pur permettendo il suo adattamento alle questioni energetiche e ai modi di vivere contemporanei. Infine, si tratta di diversificare l’offerta abitativa garantendo un effettivo mix sociale mediante la realizzazione di 300 alloggi di edilizia residenziale sociale (con un finanziamento di 57 milioni di euro) e la riqualificazione e/o ricostruzione *ex novo* di 600 alloggi privati (con un finanziamento di 19 milioni di euro)²⁸⁰.

Il Programma *[Re]Centres* si pone numerosi obiettivi, in particolare quelli di migliorare gli spazi pubblici e le attrezzature di livello locale e rinforzare la coesione sociale coniugando il perseguimento di nuove forme di socialità e la realizzazione di nuove forme dell’abitare. In questo lungo processo di rigenerazione la popolazione è stata coinvolta con modalità diverse di partecipazione che hanno portato alla comprensione delle nuove esigenze e quindi al supporto dei residenti e delle parti interessate.

L’uso di politiche adeguate, il giusto mix di fondi pubblici e privati, un chiaro obiettivo di trasformazione, la forte attenzione alla cultura e all’identità del luogo e il coinvolgimento della popolazione

278. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Des projets pour les quartiers Complément du rapport de présentation: PNRQA Bordeaux*.

279. Ville de Bordeaux (2010), “Synthèse Le centre ancien: entre rayonnement métropolitain et vie de quartier”, *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés*.

280. <http://www.bordeaux2030.fr/bordeaux-demain/recentres/pnrqad-chiffres>

hanno prodotto buoni effetti²⁸¹. La rigenerazione del centro storico rappresenta pertanto un fertile stimolo alla promozione di nuove forme di creatività *site-specific* e progettualità *local based*, in quanto la sua realizzazione richiede la progettazione di nuove tipologie di spazi pubblici, la prefigurazione di funzioni compatibili, anche temporanee, e di economie resilienti, stimolate da un ampio coinvolgimento, anche di tipo competitivo (mediante il ricorso a concorsi, call, bandi), dei tecnici, degli operatori e della cittadinanza attiva.

281. Martone, A., Sepe, M. (2014), "Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies", in F. D. Moccia, M. Sepe, a cura di, *VIII Giornata di Studio Inu. Una politica per le città italiane*, *Urbanistica Informazioni* n. 257.

1.2 Per una città storica flessibile e attrattiva

«La vitalità e l'attrattività dei centri storici dipende dal permanere del loro tradizionale assetto funzionale integrato, imperniato sulla residenza e sulla compresenza di attività di tipo amministrativo, economico, sociale e culturale densamente aggregate. Il centro storico deve essere fruito in modo multiforme [e flessibile] per funzioni e fasce orarie diversificate come garanzia di vitalità permanente. La tendenza alla forte terziarizzazione dei centri storici, alla loro trasformazione in aree commerciali elitarie o al loro abbandono ad un uso eminentemente turistico ne determina inevitabilmente forme di depauperamento e la perdita di significato urbano. La riqualificazione dei centri storici deve necessariamente salvaguardarne l'uso residenziale, perseguendo un programma di equità sociale e di equilibrio fra le funzioni che al loro interno trovano spazio. Occorre regolamentarne l'assetto in modo chiaro e preciso per fornire risposte adeguate al maggior numero di soggetti che sono parte di un processo basato sulla conservazione di valori del passato, sul corretto utilizzo del patrimonio culturale collettivo, sulla salvaguardia dei suoi significati identitari e sulla capacità di introdurre nuovi valori simbolici. Il diritto collettivo al centro storico sta a significare che la sua salvaguardia è problema di interesse generale»²⁸².

Assistiamo già da qualche anno ad un ritorno di attenzione nei confronti dei centri storici delle grandi e medie città che si caratterizzano per una agitata e conflittuale convergenza di interessi fatta di nuove spinte residenziali di livello medio-alto, per l'avvio di dinamiche di valorizzazione immobiliare connesse anche ai fenomeni di dismissione e di ammodernamento infrastrutturale, per l'affermarsi di nuovi filoni dell'economia urbana legati alla competizione internazionale delle città alla ricerca di consensi e investimenti²⁸³. Per tali motivi alcuni centri storici sono sottoposti a dinamiche concentrate di specializzazione terziaria, ad una perdita progressiva di residenzialità²⁸⁴ (o alla radicale modificazione dei suoi abitanti) e alla contemporanea crescita dei valori immobiliari sempre più in alto. A ciò si accompagna un'elevata intensità d'uso determinata dalla miniaturizzazione degli spazi di lavoro del terziario che produce effetti trasformativi sotterranei sul patrimonio edilizio storico,

282. ANCSA (2010), *Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici*.

283. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

284. Si rimanda al paragrafo 1.1.2 *La tutela della residenzialità*.

sulla domanda di infrastrutture e di mobilità e sulla specializzazione dell'offerta commerciale. Con riflessi inevitabili sulla perdita dei caratteri di complessità e coabitazione di diversità su cui si basava il rapporto tra città fisica e società urbana.

Gli indotti scatenati soprattutto dalla filiera collegata alla produzione di cultura e divertimento nelle città europee, nei centri storici ma anche nelle aree dismesse, raramente orienta la domanda e le localizzazioni in modo integrato. Più frequentemente si esprime in maniera confusa ed episodica con effetti incontrollati di specializzazione e banalizzazione delle funzioni²⁸⁵ e conseguenze incontrollate su altre funzioni (in primis la residenza) a scapito della complessità e della vitalità. Una nutrita schiera di centri storici di città grandi e medie è sottoposta, per un'amplificazione smisurata della propria immagine a livello internazionale, legata sia alle risorse culturali che a quelle naturali, ad un analogo e, in alcuni casi, ancor più preoccupante fenomeno di specializzazione terziaria connessa a quella filiera²⁸⁶. "Città d'arte", medi e piccoli centri del grande turismo ambientale o religioso, spesso tra loro coincidenti, hanno subito una profonda alterazione della propria composizione fisica e sociale.

In questo scenario e nelle agende in cui il riaffermarsi dei temi del *cultural heritage* si è manifestato, la dialettica bene culturale/bene economico-sociale riacquista oggi particolare attualità in relazione ai problemi posti dal sistema insediativo storico diffuso e torna ad essere un tema rilevante seppur non originale, in quanto ha già contraddistinto il dibattito sui centri storici alla soglia degli anni Settanta^{287 288}. L'accentuazione del primo elemento interpretativo fa dei territori storici una risorsa soprattutto di un'economia turistica, organizzata intorno alla fruizione e al consumo culturali, più o meno colti²⁸⁹. L'accentuazione del secondo descrive invece i tratti di un possibile processo di parziale ricolonizzazione di territori in declino, creando «condizioni di stanzialità per alchimie inedite di popolazioni, secondo, articolate economie contestuali, di cui il turismo costituisce una componente importante, ma non esclusiva»²⁹⁰.

In Italia il tema della attrattività dei centri storici, legato alla loro competitività economica e ai flussi turistici, e della loro flessibilità al fine di garantire usi compatibili e un adeguato mix funzionale, è stato duramente messo alla prova dalla crisi globale del 2008, pertanto oggi è ancor più necessario garantire il mantenimento e la ricostruzione del tessuto economico, sociale e culturale, per accrescere la competitività urbana e migliorare la qualità dell'abitare, anche attraverso la messa a regime e la sistematizzazione delle molteplici ed eterogenee iniziative e finanziamenti, nazionali e internazionali, rivolti alla città esistente e ai differenti elementi che la compongono (mobilità, spazi aperti, attrezzature pubbliche, patrimonio edilizio, ecc.)²⁹¹.

Oggi sempre di più, infatti, la città coincide con la società intera e qualsiasi problema o intervento di carattere strutturale si riflette direttamente sul piano sociale ed economico delle specifiche realtà territoriali. Una città ben organizzata dove si affermi la qualità degli

285. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

286. Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

287. Di Biase, C. (2011), "50 anni Ancsa", in F. Toppetti (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea, Firenze.

288. «Si rende necessario un nuovo punto di partenza che si propone di considerare i centri antichi come 'bene economico' nella più larga accezione del termine. Come patrimonio disponibile per l'intera società [...]. In questa prospettiva potrebbe addirittura venire a cadere il problema del 'recupero' dei centri antichi: problema che in fondo è comparso alla ribalta in questi ultimi decenni, che non è mai stato posto fintanto che essi hanno fatto parte della città e con essa si sono continuamente trasformati». Gabrielli, B. (1993), "Per una revisione critica del problema dei centri storici", in B. Gabrielli (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etas, Milano, p. 18.

289. Bonfantini, B. (2015), "Integrazione informativa e strategie d'innescio territoriale nel palinsesto insediativo storico", in B. Bonfantini (ed.), *Attivare risorse latenti. Metodi sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso*, Planum Publisher, Roma-Milano.

290. Ivi, p. 9.

291. Poli, I., Ravagnan, C. (2015), "Piani, progetti e programmi per la rigenerazione urbana nel Lazio", *Urbanistica Informazioni* n. 263.

spazi pubblici e, più in generale, la qualità e attrattività dei suoi paesaggi urbani storici, rappresenta non solo un'importante dotazione per i cittadini, ma anche una condizione privilegiata di crescita per l'innovazione dell'impresa e lo sviluppo economico del territorio. Ciò implica che l'attività di governo sia basata su una forte integrazione tra le politiche di *welfare*, le politiche ambientali, le politiche economiche e le politiche territoriali. A partire dalla salvaguardia dell'identità storica e culturale, occorre avere la capacità di soddisfare, attraverso politiche urbane e sociali mirate, i bisogni primari di tutti i tipi di cittadini (residenti, turisti, giovani, immigrati, imprenditori, ecc.) creando una città attrattiva e in grado, attraverso le dinamiche urbane, di rigenerarsi²⁹². Di fronte alle radicali trasformazioni economiche e sociali che stanno interessando i centri urbani, soprattutto negli ultimi anni, risulta indispensabile individuare strumenti innovativi di gestione, in grado di promuovere un ampio e condiviso processo di rivitalizzazione, scongiurando quindi il pericolo di declino socio-economico. Le maggiori preoccupazioni inerenti qualità e vitalità dei centri urbani, in particolar modo nelle aree di natura storica, sono frequentemente collegate allo stato di difficoltà che attraversano le piccole e medie imprese commerciali e di servizio, a causa del perdurare della crisi economica internazionale e del dilagare della pressione competitiva esercitata dalle nuove realtà pianificate e, in particolar modo, a causa del cambiamento degli stili di vita e di consumo. Pertanto ai fini della rivitalizzazione urbana, è indispensabile spingersi oltre le politiche settoriali d'intervento, pianificando ed implementando progetti e strumenti di gestione integrata dei centri urbani, che sappiano raccogliere le istanze dei principali *stakeholder* del settore pubblico e del settore privato del mondo economico-sociale, in un progetto comune che si ponga l'obiettivo prioritario di migliorare la qualità complessiva della vita nel centro cittadino²⁹³.

292. POR FESR Emilia Romagna (2014), *Strategia di sviluppo urbano sostenibile della città di Rimini in attuazione dell'Asse 6 del POR FESR 2014-2020*.

293. Regione Emilia Romagna (2017), *L'evoluzione dei modelli di "governance" nei percorsi di valorizzazione dei centri storici*.

1.2.1 Gli usi compatibili e il mix funzionale

«Di fronte alle pressioni del mercato sulle città storiche, i cui principali risultati sono stati l'espulsione di gran parte della popolazione originaria, la sua sostituzione con forme di occupazione temporanea e comune di classi sociali più elevate, il relativo spopolamento di molti centri, la perdita quasi completa di funzioni produttive e commerciali tradizionali, e, in molti casi, la completa consegna della città storica alla macchina del turismo di massa, non si può pretendere che l'urbanistica, da sola, sia in grado di reggere il confronto con processi di mercato, che richiederebbero la messa in atto di politiche di intervento di largo respiro su molti fronti, oltre a rilevanti investimenti pubblici e ad una gestione rigorosa delle trasformazioni d'uso della città da parte degli enti locali. Ma un ritardo c'è e si vede, anche in confronto con l'evoluzione della materia in campo internazionale. Le conseguenze di questo ritardo sono evidenti nella perdita di valori patrimoniali che si registra nelle città storiche in Italia, connessa alle trasformazioni imposte dai nuovi usi turistici e commerciali, e all'incapacità di assicurare coerenza tra interventi nuovi e tessuto esistente, come dimostrato da una troppo ricca e recente casistica. In assenza di una visione sul futuro delle città storiche, che consenta di attribuirgli nuovamente quel ruolo di centro dell'identità urbana e di incubatore di processi creativi che hanno avuto per secoli, prevale in moltissimi casi una logica di uso commerciale legato al consumo turistico, in un quadro di crescente abbandono da parte della popolazione residente»²⁹⁴. Questa affermazione di Francesco Bandarin riesce a introdurre due peculiarità dei centri storici contemporanei in merito al tema degli usi e del mix funzionale: la prima connessa alla progressiva perdita di funzioni tradizionali e di servizi che è causa e conseguenza di un lento abbandono dei contesti di più antico impianto da parte dei residenti originari²⁹⁵; la seconda legata alla perdita dell'aureo mix funzionale raccomandato da generazioni di urbanisti²⁹⁶, con inevitabili ricadute sulla residenzialità, sul tipo di terziarizzazione, sempre più legata al turismo, e sulla qualità dell'una e dell'altra modalità d'utilizzazione.

294. Bandarin, F. (2015), "Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

295. Si veda il paragrafo 1.1.2 *La tutela della residenzialità*.

296. Segatori, R. (2014), *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, Convegno "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

297. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

298. *Ibidem*.

In primo luogo bisogna sottolineare come i fenomeni di metropolizzazione con la conseguente dispersione urbana e lo sviluppo di nuove tipologie distributive e forme di consumo alternative abbiano lentamente svuotato la città antica tradizionale di densità, energia e valore²⁹⁷. In molteplici contesti i centri storici si trovano in condizioni di degrado e abbandono, dovute alla progressiva scomparsa delle funzioni tradizionali, come negozi, artigianato e residenze, che difficilmente vengono immediatamente sostituite da altre attività, e all'obsolescenza dei servizi pubblici esistenti. Un centro "moribondo"²⁹⁸ che, non più sottoposto a manutenzione e attraendo solo popolazioni temporanee e meno abbienti, è destinato al progressivo degrado.

In tale quadro risulta necessario riflettere sull'attuale realtà italiana nella quale si incontrano i centri storici mediamente meglio con-

servati al mondo, ma la cui condizione di organismi viventi per presenza effettiva di residenti e attività, risulta preoccupante. «È una realtà che i centri storici – salvo debite eccezioni – siano per lo più in progressiva desertificazione e ciò genera una divaricazione progressiva tra la materialità della città storica e la sua vitalità effettiva: una divaricazione che in tempi medio-lunghi rischia di condurre alla retrocessione dai risultati della stessa opera di salvaguardia, conservazione e recupero finora realizzata»²⁹⁹.

I centri storici, sono soggetti, in particolare negli ultimi decenni, al confronto competitivo con i poli di attrazione periferici commerciali e del tempo libero; in termini di infrastrutture pubbliche, infatti, il centro della città risulta decisamente svantaggiato: alla carenza di parcheggi adeguati, alla congestione del traffico e/o agli ostacoli di accesso con auto private, dovute a una rete di trasporto e di servizi limitata e “compressa” dal dominio della rendita urbana³⁰⁰, si aggiunge il livello decisamente elevato dei valori immobiliari, che sul piano economico contribuisce a marginalizzare la gestione delle attività commerciali. Tradizionalmente intesa come luogo della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica la città storica è invece spesso divenuta luogo della discontinuità e della marginalità, condizioni ulteriormente aggravate dalla carenza di attrezzature e di infrastrutture di trasporto pubblico, in presenza di flussi caratterizzati da forti livelli di intensità e da traiettorie pluridirezionali³⁰¹, che si sovrappongono, in assenza di regole, alla stratificazione storica degli impianti urbani, dei tessuti e degli spazi aperti, che costituiscono il riferimento identitario e di autorappresentazione delle comunità locali³⁰².

L’acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e al degrado dei contesti di valore storico e identitario, con effetti sempre più evidenti di cancellazione della memoria dei luoghi e delle identità culturali, è reso ancora più preoccupante a causa della strutturale mancanza o vetustà dei servizi pubblici³⁰³, che seppur abbiano sempre costituito nella città tradizionale l’elemento di innervamento della città e dei territori, non sono spesso in grado di rispondere alle innovate esigenze della popolazione. In particolare, la ricerca di zone con maggiore qualità a partire dal differente livello di dotazione di attrezzature che guida lo spostamento delle famiglie, delle attività di servizio e di quelle produttive, rivela un cambiamento del sistema di valori, dei comportamenti individuali e collettivi, di una significativa parte della popolazione. Questa nuova fase, a partire dalla diffusione di più avanzati livelli culturali, e da nuovi modelli di comportamento, è caratterizzata dalla ricerca di standard di vita più elevati, e si fa portatrice di una domanda crescente di servizi accessibili e con elevati gradi di specializzazione e rarità, adeguati a soddisfare le nuove istanze³⁰⁴. Così come avviene per i servizi pubblici è naturale che i anche i servizi privati migrino in ragione della domanda di fruizione, là dove i costi sono minori, l’accesso più agevole, le interrelazioni con gli altri servizi più disponibili³⁰⁵.

A tale fenomeno di progressiva desertificazione umana e di servizi,

299. Severini, G. (2015), “Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?”, *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 2, p. 6.

300. Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull’attività svolta*.

301. Marcelloni, M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Roma-Bari.

302. Ricci, L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

303. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), “Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d’argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

304. Ricci, L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

305. Severini, G. (2015), “Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?”, *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 2.

si associa inoltre una lenta desertificazione commerciale dei centri storici in quanto soprattutto l'ultimo decennio è stato deleterio per le attività commerciali ubicate nei contesti di più antico impianto, generandone un continuo impoverimento. Negli ultimi anni tale fenomeno si sta manifestando, sistematicamente, in modo sempre più frequente nel paesaggio urbano delle città italiane tanto da determinare rilevanti condizionamenti sul metabolismo socio-economico del sistema urbano e da «riscrivere le quinte scenografiche di alcuni parti di città»³⁰⁶. Le cause sono plurime e sono riferibili a una molteplicità di fattori. In primo luogo la crisi economica e finanziaria del 2008 che dal livello internazionale è rapidamente passata alla dimensione locale coinvolgendo l'economia reale di grandi e medi centri urbani. La crisi ha determinato un minor potere d'acquisto da parte della popolazione, la riduzione dei consumi e quindi un abbassamento sia del fatturato sia degli investimenti nell'ambito delle imprese commerciali di vendita diretta, che a loro volta hanno generato la chiusura di numerose attività e lo svuotamento dei locali di vendita soprattutto nei contesti storici più fragili e marginali.

L'elemento caratterizzante del fenomeno denominato "ewy" (*empty windows or inactive*, vetrine "vuote o inattive") è lo sfasamento dell'andamento ciclico del sistema degli spazi vendita³⁰⁷: attualmente al numero di cessazione d'attività non corrisponde la medesima quantità di attività aperte e di subentri, che negli anni precedenti, attraverso una rimodulazione sistemica, hanno alimentato e animato la vita delle strade del commercio.

In secondo luogo accanto alla recessione economica, tra le cause del fenomeno di desertificazione commerciale possiamo annoverare il cambiamento delle abitudini dei consumatori indotto dalla massiccia crescita delle grandi strutture di distribuzione, lo spostamento di buona parte delle attività dal centro ad altri contesti urbani ritenuti più redditizi, ma soprattutto la perdita di attrattività economica dei centri storici anche a causa del loro progressivo spopolamento. Tale situazione di svantaggio è stata purtroppo aggravata dalla mancanza o insufficienza di politiche di valorizzazione e animazione adeguate³⁰⁸. Una lettura approfondita delle autonome e diverse ragioni che stanno alla base della crisi dei centri storici per la loro componente commerciale deve infatti tenere conto delle radicali trasformazioni nel gusto e negli stili di vita dei consumatori e nel cambiamento sociale e culturale avvenuto soprattutto con le nuove generazioni. In particolar modo il cambiamento delle modalità di acquisto non più legate a uno specifico spazio fisico, con l'espansione ad un pubblico più ampio, sia per fascia sociale che d'età, dell'*e-Commerce* e dello *shopping online*, fanno sì gli operatori di mercato non necessitino più di un negozio urbano per vendere i propri prodotti e affidino il rapporto con il cliente e il recapito della merce alla distribuzione online³⁰⁹.

Infine altra causa della perdita di attrattività del commercio nei centri storici è la nascita dei grandi centri commerciali, allocati in posizioni extraurbane con un modello di grande distribuzione alter-

306. Di Figlia, L. (2015), "Vuoti a prendere: riapertura temporanea dei fondi sfitti per riattivare nuove economie e relazioni urbane", in *Radici, condizioni, prospettive, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

307. *Ibidem*.

308. Confcommercio Sardegna (2017), *Decadimento commerciale e umano dei centri storici*, <http://www.confcommerciodelnordsardegna.it/2016/archivio-news/96-news-2017/378-decadimento-commerciale-e-umano-dei-centri-storici>

309. Di Figlia, L. (2015), "Vuoti a prendere: riapertura temporanea dei fondi sfitti per riattivare nuove economie e relazioni urbane", in *Radici, condizioni, prospettive, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

nativo a quello tradizionale radicato nella città storica. La crescente presenza dei centri commerciali ha sottratto non solo ampi bacini di clientela ma anche le stesse attività: gli esercenti seguendo l'andamento dei flussi del commercio hanno lasciato i locali del centro per allocarsi nelle nuove "piazze" del commercio³¹⁰. Nelle parti più esterne, localizzate lungo gli assi della grande viabilità in entrata e uscita dalla città, si sono polarizzate le funzioni più forti che, spesso senza un disegno urbano preordinato, hanno consolidato nuove attrezzature monofunzionali, centri direzionali, commerciali, del tempo libero e che, coinvolgendo ambiti sovracomunali, attraggono domanda alla scala vasta, ma senza innescare processi di integrazione fra le diverse parti della città.

L'insieme di queste sinergie, connesse "al surplus organizzativo"³¹¹, hanno portato alla rapida diffusione dei grandi poli commerciali, non più solo nelle zone periferiche delle città, ma anche all'interno delle stazioni ferroviarie, degli aeroporti o delle stazioni della metropolitana. La veloce espansione di questi nuovi poli del commercio e la loro presenza così capillare, hanno rappresentato un fattore di forte concorrenza per i negozi del centro storico nell'orientare le scelte e le abitudini dei cittadini, anche in ragione della loro migliore accessibilità con l'autovettura privata³¹².

Secondo un'indagine nazionale portata avanti dall'Ufficio studi di Confcommercio che ha analizzato i centri storici di 40 Comuni capoluoghi di Provincia di medie dimensioni con particolare riferimento a tredici categorie distributive, le condizioni dei centri storici stanno lentamente peggiorando. I risultati che emergono dall'analisi "Demografia d'impresa nei centri storici italiani"³¹³ mostrano infatti come le città italiane perdano negozi in sede fissa piuttosto rapidamente, e che, andando ad analizzare le dinamiche territoriali, ossia distinguendo tra centri storici e centri non storici, nei primi il tasso di riduzione dei negozi in sede fissa è sensibilmente più elevato rispetto alle aree circostanti. In effetti, tra il 2008 e il 2016 il numero di negozi in sede fissa è sceso mediamente del -13,2% nelle città italiane prese a campione, ma più nei centri storici che in periferia (-14,9% contro -12,4%)³¹⁴. A fare da relativo contrappeso a questa emorragia di negozi è la crescita del numero di ambulanti, alberghi, bar e ristoranti. I primi aumentano globalmente dell'11,3% (addirittura del +36,3% nei centri storici), mentre i secondi crescono del 10,2%. Tutto ciò avviene soprattutto nel Mezzogiorno, dove le attività legate al turismo (bar, ristoranti e alberghi) crescono del 17,8% e il commercio ambulante addirittura dell'85,6%.

Pertanto al processo di abbandono e degrado dei centri storici si associa sempre più frequentemente, in combinazione ad una normativa tesa alla liberalizzazione del commercio e alla tendenza dei consumi particolarmente segnati dalla crisi finanziaria del 2008, un fenomeno di *turn over* tra negozi tradizionali, importanti anche come simboli identificativi delle città, ed esercizi cosiddetti "etnici" di caratteristiche merceologiche decisamente differenti. Tali usi del nucleo storico urbano hanno dato luogo ad una critica qualità

310. Musso, F. (2012), "Modelli di sviluppo degli insediamenti commerciali e implicazioni per le politiche regionali", in G. L. Gregori, T. Pencarelli (a cura di), *Economia, management e disciplina del commercio in Italia e nelle Marche*, FrancoAngeli, Milano.

311. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

312. *Ibidem*.

313. Confcommercio (2017), *Imprese e città. Demografia d'impresa nei centri storici italiani*.

314. Confcommercio Sardegna (2017), *Decadimento commerciale e umano dei centri storici*, <http://www.confcommerciodelnordsardegna.it/2016/archivio-news/96-news-2017/378-decadimento-commerciale-e-umano-dei-centri-storici>

della manutenzione degli edifici in quanto gli immobili utilizzati da residenti non benestanti o da commercianti non dotati di risorse adeguate, nonché i numerosi immobili non utilizzati affatto (magari per opposte ragioni, più o meno speculative) contribuiscono a far crescere la percezione – che non è solo una percezione – del degrado dei centri storici³¹⁵.

Come precedentemente accennato un'altra condizione che interessa la città contemporanea e che si contrappone ai processi appena descritti è quella della monofunzionalità e della conseguente terziarizzazione dei centri storici delle città medie italiane. Il centro storico per sua natura è il luogo delle attività terziarie specializzate, soprattutto in contesti urbani medio-grandi, ma queste presenze non hanno mai avuto quel ruolo totalizzante che hanno assunto negli ultimi decenni. L'analisi delle trasformazioni più recenti evidenzia infatti il peso del terziario amministrativo quale causa della disgregazione funzionale e della congestione dei centri storici in quanto la crescita della rendita immobiliare ha finito col restringere l'uso degli edifici del centro a destinazioni mono o bi-funzionali, con inevitabili ricadute sulla residenzialità e sul tipo di terziarizzazione che è andata progressivamente sostituendo anche l'originaria presenza di attività strettamente produttive, ormai ridotte a dimensioni residuali.

La presenza del terziario è spesso considerata "invadente"³¹⁶ ed in modo specifico lo è la tipologia degli uffici (banche, assicurazioni, agenzie interinali, agenzie immobiliari, ecc.) che finiscono per togliere ossigeno ed attrattività al centro storico e che sono stati, anche in tempi recenti, al centro di cambi di destinazioni d'uso con frequenti trasformazioni di localizzazioni commerciali in servizi.

Si assiste sempre più spesso a situazioni di ipervalorizzazione commerciale³¹⁷ che hanno visto la sostituzione del vecchio tessuto di prossimità con una serie di attività di *élite* che offrono beni di valore e la contemporanea sostituzione della residenza con attività del terziario. Un centro vivo ma affollato che vede nel tempo il progressivo aumento delle rendite fondiarie e iniziative collaterali di chiusura e controllo del traffico automobilistico.

«Questi centri storici, però, pur avendoli preservati, li abbiamo trattati in modo perverso e irragionevole. Abbiamo salvato gli edifici, ma li abbiamo sommersi con un traffico automobilistico che ne compromette perfino l'aspetto estetico e che è esiziale per gli antichi tessuti. Una volta il tessuto dei centri storici era articolato per funzioni: l'abitazione e il commercio di prossimità, l'assistenza agli anziani e l'istruzione ai bambini, l'artigianato di servizio e la produzione dei beni più popolari. Permettendo che il centro storico – il luogo di massimo valore immobiliare – si riempisse di uffici e si svuotasse di residenze, lo abbiamo compromesso irrimediabilmente, azzerando la funzione articolata del complesso sistema urbano. Così il centro della città si riempie di giorno e si svuota la notte, salvo le poche zone dedicate allo svago, che però disturba i residenti rimasti. Dal centro storico sono scomparsi i negozi di prima necessità – che erano disposti

315. Segatori, R. (2014), "Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

316. CCIAA Varese (2007), *La gestione dei centri urbani come: Distretti Commerciali Urbani (DCU)*.

317. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

lungo le strade e servivano gli inquilini dei piani superiori – sostituiti ora da «vetrine», strumenti di pubblicità delle multinazionali, la cui economicità non dipende dal mercato locale di quartiere, ma da quello mondiale. [...] Infine, da un centro storico così trasformato, è scomparsa la sicurezza. La città, al contrario, nasce per garantire sicurezza ai propri cittadini: le mura che la cingevano la proteggevano all'esterno e, all'interno, la sicurezza era garantita dalla costante presenza dei residenti»³¹⁸.

In questo quadro risulta evidente come le nuove attività del terziario e della pubblica amministrazione che vanno via via consolidandosi escludano le fasce deboli poco redditizie rappresentate da residenti, artigiani, commercianti, generando un processo di *gentrification*³¹⁹. Tale processo di *gentrification*, che non riguarda solamente il patrimonio residenziale, ma coinvolge anche il paesaggio commerciale, che si adatta, attira e conforma le preferenze dei *gentrifiers*, prende il nome di “*commercial gentrification*”³²⁰, “*boutiqueification*”³²¹ e “*retail gentrification*”³²²: processi che influiscono sull'elevazione dell'offerta commerciale a scala locale. Tali forme di mutamento rivestono un ruolo non secondario nella trasformazione dei connotati dei quartieri storici e possono anche presentare delle interconnessioni con l'avanzare del cambiamento residenziale³²³.

È stato affermato che la gentrificazione commerciale fa parte di un più ampio processo di gentrificazione simbolica^{324 325} un processo di rivitalizzazione in cui gli agenti del cambiamento non sono i nuovi residenti della classe media, ma i nuovi spazi e servizi volti ad attrarli. Pertanto in questo cambiamento simbolico, la riqualificazione commerciale delle aree residenziali e la loro conseguente trasformazione in spazi di intrattenimento e consumo per gli utenti abbienti può essere considerata la causa di “progressivi sfollamenti”³²⁶, portando a considerare la gentrificazione commerciale come una forma di “*displacement indiretto*”³²⁷, come meccanismo di esclusione che limita la qualità della vita dei residenti originari e che può essere causa di una migrazione definitiva dai centri storici. Infatti, i conflitti tra il modo in cui i visitatori e i residenti benestanti vivono la città e le esigenze dei residenti a basso reddito sono progressivamente in aumento. In termini generali, le attività commerciali soddisfano i bisogni degli utenti benestanti, minacciando la quotidianità dei residenti a basso reddito in quanto i centri storici subiscono una perdita dei servizi di prossimità di necessità giornaliera³²⁸. In alcuni casi, infatti, non ci sono più spazi per attività non commerciali e gli spazi pubblici, un tempo utilizzati per la libera interazione collettiva, subiscono una sempre maggiore privatizzazione³²⁹.

In tale quadro, che coincide con il passaggio dalla città industriale a quella del terziario e poi del terziario avanzato, il centro storico diviene quindi l'area più attrattiva da un punto di vista commerciale e amministrativo, sede di attività importanti che richiamano grandi flussi di persone dal resto della città e del territorio, ma allontana e causa l'espulsione di altre attività, economicamente meno produttive. I residenti, anche per la mancanza di servizi adeguati, vengono

318. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari, pp. 5-6.

319. Si veda il paragrafo 1.1.2 *La tutela della residenzialità*.

320. Lees, L., Slater, T., Wyly, E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London.

321. Zukin, S., Trujillo, V., Frase, P., Jackson, D., Recuber, T., Walker, A. (2009), “New retail capital and neighborhood change: boutiques and gentrification in New York City”, *City & Community* n. 8.

322. Bridge, G., Dowling, R. (2001), “Microgeographies of retailing and gentrification”, *Australian Geographer* n. 32.

323. Bazzoli, N. (2015), “The commercial transformation of Bolognina and its implications in the neighborhood gentrification process”, *RC21 Conference 2015 - Urbino. The ideal city between myth and reality*, Urbino.

324. Bolzoni, M. (2014), “Whose Street Is This? Commercial Gentrification, Symbolic Ownership and Legitimate Uses of Public Spaces in a Changing Neighbourhood of Turin, Italy”, in *XVIII ISA World Congress of Sociology* (July 13-19, 2014), Isaconf.

325. Janoschka, M., Sequera, J., Salinas, L. (2014), “Gentrification in Spain and Latin America. A critical dialogue”, *International Journal of Urban and Regional Research* n. 38.

326. Bazzoli, N. (2016), *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Economia, Società, Diritto.

327. Davidson, M., Lees, L. (2010), “New-build gentrification: its histories, trajectories, and critical geographies”, *Population, Space and Place* n. 16.

328. Gant, C. A. (2015), “Tourism and commercial gentrification”, *RC21 Conference 2015 - Urbino. The ideal city between myth and reality*, Urbino.

329. Bazzoli, N. (2016), *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Economia, Società, Diritto.

man mano allontanati dalle aree centrali per gli alti costi delle abitazioni che divengono sedi di uffici o abitazioni di un gruppo ristretto di *élite*, ed inoltre alcune merceologie commerciali, soprattutto quelle a servizio della residenza, sono costrette a chiudere ed uscire anch'esse dal centro³³⁰.

Il centro storico infatti diviene da un lato contenitore di parti importanti della pubblica amministrazione (tribunale, sanità, penitenziario, Comune, caserme, ecc...) la cui presenza, in modo diffuso e capillare, genera di conseguenza un pendolarismo per ragioni di lavoro³³¹ (sia diretto, ossia i dipendenti di tali istituzioni, che indiretto quali avvocati, notai, commercialisti, ecc...) ed influenza inevitabilmente il commercio al dettaglio capace di soddisfare le loro esigenze di consumo (dalla ristorazione all'acquisto di materiali di consumo sino all'assistenza e alla manutenzione tecnica di edifici pubblici); dall'altro diviene contenitore di istituzioni di formazione culturale e scientifica (quali università, accademie militari, accademie di belle arti, conservatori musicali, ecc...), trasformando spesso la popolazione studentesca, con i suoi consumi, nella base dell'economia del centro storico, un'economia però relativamente povera fondata su consumi limitati e di bassa qualità (visto la capacità di acquisto di questi individui privi di una propria fonte di reddito)³³².

La sostenibilità economica del centro storico viene quindi spesso a dipendere dalla presenza di parti rilevanti della pubblica amministrazione e dalle istituzioni di formazione culturale e scientifica, tuttavia seppur risulti evidente che il settore pubblico si fa carico di preservare il centro storico, sostenendo maggiori oneri in termini di rendita fondiaria e di minore funzionalità dei servizi offerti (per esempio, per la frammentazione logistica dei servizi pubblici offerti), in molte città del nostro Paese questa dinamica appare insostenibile³³³. Si è proceduto così a rilocalizzare ospedali o penitenziari o altre parti della pubblica amministrazione in modo da migliorare la qualità complessiva dei servizi erogati nonché la riduzione dei costi per la manutenzione degli edifici o per la locazione degli stessi³³⁴. Nonostante tali minori rilocalizzazioni la forte attrattività esercitata dalle aree centrali per tale numerosità e particolarità di attività porta grandi flussi di spostamenti e la richiesta di aree di sosta che costringono a limitare la circolazione con chiusure e divieti, a patto che venga garantita l'accessibilità dalla periferia urbana e suburbana con forme alternative di trasporto pubblico³³⁵.

La permanenza del terziario nei centri storici si è tradotta nella prevalenza di uffici e di esercizi commerciali con un insediamento avvenuto attraverso fattispecie assai articolate nei modi e nelle successioni temporali. Le banche e gli studi professionali, ad esempio, hanno prestato una cura agli edifici in uso cui non ha corrisposto un'analoga qualità edilizia degli uffici pubblici³³⁶. Quanto agli esercizi commerciali, essi si dividono tra negozi di lusso e negozi merceologicamente modesti: nei grandi centri alla moda, dove pure è avvenuta la penetrazione di un'offerta eterogenea, i negozi di lusso si sono conservati perfino rafforzando il proprio posizionamento.

330. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

331. Ferrucci, L. (2014), "Le potenzialità economiche dei centri storici", in *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

332. *Ibidem*.

333. Camagni, R., Pompili, T. (1991), "La rendita fondiaria come indicatore della dinamica urbana: un'indagine empirica sul caso italiano", in F. Boscacci, G. Gorla (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, FrancoAngeli, Milano.

334. Ferrucci, L. (2014), "Le potenzialità economiche dei centri storici", in *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

335. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

336. Segatori, R. (2014), "Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

Gli immobili utilizzati da residenti benestanti, da determinate categorie di colletti bianchi (banche e studi professionali), da esercizi commerciali di lusso tendono a rispettare standard elevati, concorrendo a mantenere la bellezza degli scenari urbani di pregio, scenari che vengono però vissuti prevalentemente di giorno con i passaggi dei *city users* che provengono dall'esterno, in quanto le giornate dei nuclei antichi sono segnate da scarse presenze e da protagonisti sempre uguali: colletti bianchi e commesse tra le ore 9 e le 19, turisti, giovani (specie nelle città sedi di istituti scolastici superiori e di università) e immigrati tra le 18 e le 20, un piccolo e variegato popolo della notte (in parte fatto dagli stessi giovani e dagli immigrati) fino alle ore più tarde³³⁷. Come si evince da tale analisi i centri storici in molti casi si sono quindi trasformati in distretti terziari che fermano le loro attività quando chiudono gli uffici, e si svuotano completamente degradandosi di notte in quartieri dormitorio o in quartieri ghetto, oggi, frequentemente di extra-comunitari.

Per fronteggiare le dinamiche appena descritte, che già da diversi anni rappresentano un problema concreto da risolvere, si è resa evidente la necessità di attuare politiche e misure finalizzate a migliorare l'attrattività delle attività e dei servizi localizzati nei centri storici, evitando per la loro dimostrata inefficacia, provvedimenti che si limitino ad innalzare barriere protezionistiche³³⁸, ed invece garantendo l'attuazione di strategie che permettano di risolvere le due condizioni che caratterizzano i contesti storici riconducibili a due estremi opposti: da un lato l'abbandono e la perdita di abitanti ed attività, dall'altro il congestionamento e la terziarizzazione.

I centri storici costituiscono il fulcro delle aree urbane e di molte attività economiche e sono degli elementi cardine sia sul piano socio-culturale che economico-funzionale, tuttavia uno sguardo a quanto verificatosi negli ultimi decenni mette facilmente in evidenza i grandi mutamenti che si sono registrati nei modi di utilizzare tali spazi urbani. Per alcuni anni si è guardato con interesse alle attività amministrative e commerciali, ritenendole potenzialmente capaci di ridare vitalità alle aree più stratificate avviando così molteplici interventi, ma non se ne sono valutati attentamente tutti gli impatti e gli effetti. Oggi si colgono facilmente le distorsioni e le "distruzioni" che tale modo di procedere ha determinato e diviene spontaneo tra l'altro osservare come rapidamente vadano mutando molti modi di gestire le attività (e di riflesso sia le esigenze allocative e spaziali delle stesse, che le istanze della collettività) e come quindi occorra giovare di approcci più sistematici ed interrelati per la definizione di riusi funzionali³³⁹.

La congestione da cui oggi molti centri storici sembrano essere gravati si può risolvere nella misura in cui si ridimensiona la domanda di spazi per alcune categorie di attività, che contribuiscono alla formazione di parte dei flussi di traffico concentrati, avendo il positivo risvolto di frenare il dilagare di tali attività in aree centrali e di consentire il recupero di spazi per funzioni che si giovano della prossimità fisica. Risulta inevitabile che, nell'attuale situazione di

337. Segatori, R. (2014), "Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

338. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

339. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.

grandi cambiamenti, il rischio di radicali e irreversibili interventi possa favorire atteggiamenti ispirati ad una eccessiva staticità. Il centro storico, quale testimonianza viva delle diverse vicende della città, non deve però essere museificato e divenire oggetto di interventi architettonici settoriali, ma deve continuare ad esprimere la vita della città in tutte le fasi del suo sviluppo. L'immagine del centro storico è per certi versi sempre stata connotata di un certo grado di esclusività dovuta proprio alle peculiarità che lo contraddistinguono. Ciò determina la presenza in questo ambito di destinazioni d'uso selettive, ad alta redditività complessiva, ma che trasformano il nucleo antico dal tessuto urbano dei ceti medio-poveri a ghetto di lusso sempre più ambientalmente esclusivo. La sua gestione nel tempo deve prevedere allora il rientro di un mix funzionale e sociale capace di generare una domanda di alloggi e funzioni in controtendenza e quindi capaci di contrastare la valorizzazione immobiliare³⁴⁰. Non si tratta di alterare l'esistente intervenendo pesantemente su di esso per adeguarlo alle nuove esigenze del sistema, ma di guardare alle valenze che gli interventi di riuso e di recupero possono assumere per la rigenerazione urbana dei contesti antichi³⁴¹.

L'assenza di pianificazione ha rappresentato l'elemento debole della diffusione delle attività nel centro storico ed è da lì che occorre ripartire per riqualificarlo³⁴². È solo attraverso una serie di politiche integrate che può essere sostenuta la vita economica e socio-culturale di un centro, pur preservandone il patrimonio storico e artistico mediante azioni che contemplino le esigenze di conservazione, di risanamento, di recupero e di ammodernamento di spazi utili per le attività ed i servizi di prossimità, individuando piazze e vie nelle quali operare interventi finalizzati a obiettivi di rigenerazione economica e ambientale e coordinando provvedimenti intersettoriali che includano la regolamentazione del traffico, dei servizi e dell'arredo urbano.

In questo quadro, e sulla base di quanto emerso dall'analisi induttiva delle più recenti esperienze di pianificazione, viene quindi ribadita l'utilità della pianificazione urbanistica, al fine di garantire una mixité di usi e funzioni finalizzata a perseguire una maggiore qualità e vivibilità urbana. A ciò corrispondono due macro-obiettivi generali, cui fanno riferimento obiettivi specifici per ogni differente contesto, che si riferiscono ad una riorganizzazione funzionale ed economica per tutelare l'attrattività e la vitalità garantendo una città storica 'flessibile' basata:

340. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

341. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.

342. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei center storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

- sul riequilibrio del *mix funzionale*, agendo sull'integrazione delle funzioni nei quartieri storici e prevedono una flessibilità di usi volta all'implementazione dei servizi di prossimità (spazi pubblici, centri culturali, luoghi del commercio, ecc.), della residenza e delle attività commerciali al fine di garantire una rigenerazione diffusa della città storica;
- sull'attivazione di politiche per la rivitalizzazione commerciale, in quanto i luoghi del commercio possono essere intesi come un "bene pubblico" poiché creano interesse, vitalità, favoriscono

l'integrazione e riqualificano i contesti urbani, pur rispondendo ad una precisa esigenza primaria.

La prima linea d'azione, partendo dalla rilettura delle vocazioni e peculiarità dei contesti storici, è finalizzata alla definizione di modalità per ottimizzarne l'uso e per riorganizzare le attività, avendo come obiettivo il miglioramento, anche in termini qualitativi, dei sistemi di vita e di relazione. La scarsa attenzione dimostrata negli anni recenti ai bisogni dei residenti e dei diversi tipi di fruitori ha portato a considerare il centro storico esclusivamente per le sue peculiarità spaziali ed architettoniche, più che funzionali e sociali, guidati quasi sempre da astratti criteri estetici e dimenticando che l'obiettivo primario deve essere soddisfare le esigenze della collettività³⁴³.

Una volta che, affrancati dalle esigenze della prossimità fisica per alcune attività, si può liberare l'area centrale da funzioni che ne snaturano la sua dimensione, essa potrà non solo ritrovare la dispersa vitalità, con il reinserimento delle residenze e delle attività connesse, ma anche divenire più adeguatamente luogo di incontro e di convergenza umana, al di fuori di rigidi canoni e impegni che la rendono poco permeabile all'evoluzione della domanda. Bisogni di tipo culturale, di identità sociale, di sperimentazione della realtà circostante e di relazioni umane richiedono spazi ed ambienti che possano favorire sviluppi armonici, non rapporti conflittuali; in tal senso i centri storici, quali testimonianze concrete della nostra storia, sembrano rappresentare dei naturali e privilegiati riferimenti. Rispetto alla semplificazione sottesa ad alcune interpretazioni dello zoning funzionale che procede per aggregazione e separazione di un set di funzioni, le operazioni di trasformazione urbana dei centri storici dovranno basarsi su un diverso modello di organizzazione spaziale e funzionale. Il principio che organizza il mix funzionale è soprattutto quello della fattibilità³⁴⁴, in particolare quella economica: diversificare le funzioni significa rendere più appetibile il prodotto immobiliare che si va predisponendo; significa moltiplicare il profilo dei potenziali operatori interessati e più in generale, spesso, ridurre parte dei rischi e delle incertezze collegate a una grande operazione di investimento immobiliare. Una prerogativa del progetto, questa, che contribuisce a renderlo maggiormente flessibile e sostenibile³⁴⁵.

I valori della città storica dovranno quindi essere difesi comprendendo e sostenendo la loro capacità di assorbire usi nuovi e reinventare spazi, valorizzando la loro natura di «spugne di pietra, capaci di assorbire e adattarsi alle diverse culture e popolazioni che nel corso dei secoli li hanno abitati e percorsi»³⁴⁶. Ciò può avvenire se queste parti di città vengono abilitate alla comunicazione con il mondo attraverso l'innesto delle reti tecnologiche di comunicazione³⁴⁷ e se viene dato nuovo impulso alla residenzialità, alle attività e ai servizi mediante idonee politiche, creando spazi di vita a basso costo e di buona qualità, nel segno della rigenerazione urbana e del sostegno all'eterogeneità di attività e di usi che ha storicamente caratterizza-

343. Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.

344. Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale*.

345. Savoldi, P. (2014), "Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen e Amburgo", *Impresa e Città* n. 3.

346. Boeri, S. (2004), "Europa-città: spunti di riflessione", in F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Alinea, Firenze, p. 35.

347. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

to i cuori delle città che – in assenza di un adeguato bacino d’utenza – rischiano di scomparire o di omologarsi agli spazi globali del consumo, facendo perdere quella diversità urbana che è uno dei valori precipi della città storica. Pertanto poiché le attività residenziali, commerciali e terziarie rappresentano un mix di funzioni compatibili con un centro storico che vuole divenire motore di attività le strategie per garantire una corretta mixità funzionale saranno finalizzate: alla preservazione e all’incentivazione della destinazione residenziale, anche attraverso forme di housing sociale; alla tutela del tessuto commerciale-artigianale di prossimità e al sostegno all’apertura di nuove attività, sia in funzione di servizio ai residenti, sia di accrescimento della vitalità e della sicurezza urbana; alla riqualificazione dei contenitori storici per il loro riuso come servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico; al rafforzamento del carattere di centralità, nel caso di centri poco vitali, con l’insediamento di funzioni di forte richiamo che però pongono ulteriori questioni di sostenibilità urbanistica, o al decongestionamento dalle funzioni ad alto carico urbanistico nel caso di una condensazione funzionale eccessiva rispetto al contesto.

La seconda linea d’azione è volta, in coerenza con la prima, ad attuare un complesso riequilibrio dei contesti storici urbani mediante politiche per la valorizzazione del commercio. Tra le funzioni che operano nella città infatti «la funzione commerciale, nel suo costituirsi e nella sua continuità, si presenta come quella più conveniente a spiegare la molteplicità dei fatti urbani; e a legarsi con le teorie di carattere economico sulla città»³⁴⁸. Un elemento fondamentale per perseguire tale obiettivo è la collaborazione tra forze imprenditoriali e soggetti pubblici per innescare convenienze di mercato in grado di mobilitare le risorse private nella realizzazione degli interventi, attuando una partnership pubblico-privato, in merito a competenze e finanziamenti³⁴⁹. Il rilancio del commercio di vicinato deve infatti essere sostenuto da operatori pubblici e privati, senza tornare alle logiche dei “piani commerciali”, ma incentivandone la ripresa attraverso nuove destinazioni per il patrimonio pubblico e l’alleggerimento fiscale per le attività che si insedino in spazi privati anche con la previsione di finanziamenti appositamente dedicati³⁵⁰. «L’obiettivo della collaborazione tra pubblica amministrazione, commercianti, artigiani e cittadini stessi, è soprattutto quello di non depauperare il valore sistemico del centro cittadino allo scopo di restituire ed accrescere la dignità di “connettore di esperienze” da sempre sottostante ai centri urbani sin dall’antichità»³⁵¹.

Il commercio locale, infatti, per la capacità di catalizzare i fenomeni di aggregazione, di infondere senso di sicurezza e di includere socialmente le fasce deboli della popolazione, gioca un ruolo vivificatore del centro urbano anche contribuendo a formare senso di appartenenza e d’identità³⁵²; tali caratteristiche appaiono tanto più importanti se paragonate alla generale tendenza verso l’omologazione e l’appiattimento degli spazi urbani e delle sue funzioni. In tal senso il commercio può essere assimilato a servizio pubblico³⁵³ o ancora può configurarsi «come un bene pubblico: la cui presenza

348. Benevolo, L. (1993), *La città nella storia d’Europa*, Laterza, Roma-Bari, p. 51.

349. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

350. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

351. Sansone, M. (2007), “Confronti metodologici, riflessioni critiche e proposte operative sul marketing urbano”, *VI Congresso Internazionale Marketing Trends*, Parigi, 26-27 gennaio, p. 2.

352. Torresan, M. (2020), *Mixità funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

353. Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale*.

arreca benefici anche a chi non ne usufruisce direttamente, mentre il suo costo è prevalentemente a carico di coloro che se ne servono e solo in misura assai ridotta a coloro che non ne usufruiscono»³⁵⁴.

Pertanto l'integrazione del commercio con i servizi diviene un obiettivo irrinunciabile per il rinnovo dei negozi del centro città. Le attività della vendita al dettaglio devono integrarsi con gli altri servizi fino al raggiungere un'offerta complessiva che sappia attirare l'interesse dei cittadini e che risulti parte di una proposta più ampia e generale. Lo spessore di questa integrazione non può risultare inferiore alla complessità dell'area urbana nella quale i negozi sono inseriti: la specializzazione merceologica dei punti vendita non può essere vista come l'unica risposta alla competizione innescata dalla realizzazione di medi e grandi negozi³⁵⁵. Indubbiamente quindi, al centro degli studi che si rendono necessari per sostenere gli interventi di rivitalizzazione urbana deve comparire lo spazio pubblico delle città, utilizzato dalla collettività. Infatti la particolarità dell'ambiente in cui si inseriscono rappresenta per i negozi un primo punto di forza e di attrattività rispetto ad altre parti della città ed in particolare all'anonimato dei grandi centri commerciali³⁵⁶. Il centro storico europeo e in modo particolare quello italiano, oltre ad essere il centro fisico della città, rappresenta l'elemento di identificazione della collettività. Pertanto all'interno di un quadro più ampio di interventi per garantire la flessibilità e attrattività del centro, possono essere individuati alcuni elementi di natura più strettamente commerciale: considerare il centro come valida opzione per l'acquisto di beni e servizi ma anche luogo di interazione culturale e sociale; costruire una rete distributiva flessibile, capace di orientarsi in base alle domande emergenti e quindi in grado di fidelizzare clienti; comprendere una pluralità di formule distributive per avere una corretta competizione verticale ed orizzontale e rappresentare un'opzione di acquisto sufficientemente integrata e completa; sviluppare servizi innovativi per i commercianti ed il loro profilo imprenditoriale. Perché, tuttavia, questo processo di valorizzazione reciproca fra centro storico e negozi possa avvenire, è necessario che gli operatori sia pubblici che privati si convincano della necessità di collaborare e di coordinarsi³⁵⁷.

Da un lato, la storia della città relativa al suo ambito di più antico impianto, dall'altro, l'evoluzione del ruolo dei negozi nel centro storico indicano con fermezza che non può esserci un reale rinnovamento delle funzioni e del commercio senza una effettiva rigenerazione urbana: se parallelamente alle trasformazioni delle attività e dei negozi non avvengono anche gli interventi di riqualificazione del cuore urbano i risultati sono esigui e non sono pervasivi per la vita collettiva della città. Portando il livello della vita del centro cittadino ai valori di una qualità accettabile è possibile innescare quel meccanismo di integrazione che storicamente lega la presenza di un mix di funzioni nella città e che determina la sua forza di attrazione. La questione quindi non riguarda esclusivamente un ipotetico piano di rilancio del commercio e delle attività nel centro storico, ma è necessaria un'impostazione che non perda di vista lo stretto

354. Brunetti, F., Santini, C. (2006), "Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai piccoli leader", *Sinergie* n. 71, pp. 250-251.

355. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

356. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

357. *Ibidem*.

rapporto che unisce tali attività con il territorio e la città. È in questa relazione, tra pubblico e privato, che risiedono i presupposti di un intervento per promuovere la rigenerazione urbana: dalla parte pubblica, una visione condivisa del futuro dello sviluppo della città, la concreta capacità di trasformare questa visione in progetti e di attuarli da parte di un'amministrazione preparata che metta in pratica un modello istituzionale strutturato e costruisca un sistema di regole certe e trasparenti; dalla parte privata, la disponibilità e la capacità di proporre e sviluppare professionalmente idee nuove, di garantire finanziamenti aggiuntivi utili per la collettività, con attese di redditività di medio-lungo periodo e un mix coerente di aspettative di guadagno³⁵⁸.

1.2.2 La competitività economica e i flussi turistici

«...provare a governare il turismo vorrebbe dire iniziare a differenziare e ad ampliare ciò che le agenzie vendono ai turisti: riempiendo le piazze, le chiese e i musei vuoti, svuotando un poco quegli stracolmi. Ma accanto al governo del turismo, ci vuole un progetto di città. Se continuiamo a svuotare di funzioni la città storica, se continuiamo a trasformarne i palazzi pubblici in alberghi, se invece di avere un progetto ci affidiamo a concorsi estemporanei, se continuiamo a creare le condizioni perché i residenti vengano espulsi, la città storica sarà sempre di più solo una *location* in balla di chi «paga il biglietto». Mentre l'unica vera difesa dagli eccessi del turismo non è rappresentata né dal numero chiuso, né dalle cancellate intorno ai monumenti: ma da una città viva i cui vivi abitanti siano insieme anima e presidio dei luoghi. La *polis* è il prodotto della politica: e forse è proprio questo il nostro vero problema. La morte della città, infatti, non si ferma con misure estemporanee dal sapore poliziesco e propagandistico (come l'idea dei tornelli all'ingresso di Venezia), ma solo tornando a governarla, tornando a dire e a pensare la cosa più ovvia, e insieme più negata e più rivoluzionaria: una città è una città. Non una *location*, non un grande resort o una colossale seconda casa per ricchi, non lo sfondo per le micidiali Grandi Navi. Non tutto questo, ma una città»³⁵⁹.

A partire da questa recente affermazione di T. Montanari è possibile introdurre due elementi che connotano i centri storici della città contemporanea relativi al concetto di turismo e di competitività economica dei contesti di più antico impianto: il primo è legato ad una visione del turismo quale elemento garanzia di una competitività economica, fattore di rivitalizzazione delle città storiche, risorsa per il finanziamento di interventi di conservazione e rigenerazione, chiave dell'economia e fonte di vantaggi competitivi in quanto turismo e cultura sono considerati *driver* fondamentali per il futuro economico³⁶⁰; il secondo considera invece l'aspetto dirompente del turismo quale fonte di snaturamento o banalizzazione delle aree centrali, di un drastico abbassamento della qualità fisica e funzio-

358. Cerasoli, M., Mattarocci, G. (2018), *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, Romatre-press, Roma.

359. Montanari, T. (2020), "Un progetto per il turismo, un progetto per la città", *Micromega* n. 5/2020.

360. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

nale dei tessuti storici, di una forte pressione sull'offerta abitativa e commerciale, di un intenso congestionamento infrastrutturale, condizioni che generano un fenomeno che prende il nome di "tourism gentrification"³⁶¹.

In primo luogo, si può affermare che volendo dare una definizione universalmente accettata di turismo, possiamo scegliere una recente concettualizzazione del fenomeno inserita nel *Glossary of tourism*, da poco redatto dalla World Tourism Organization (UNWTO)³⁶² secondo cui «*tourism is a social, cultural and economic phenomenon which entails the movement of people to countries or places outside their usual environment for personal or business/professional purposes. These people are called visitors (which may be either tourists or excursionists; residents or nonresidents) and tourism has to do with their activities, some of which involve tourism expenditure*»³⁶³.

Il fenomeno del viaggio è sempre esistito fin dall'antichità, mentre il turismo culturale, che solitamente ha come mete le grandi città storiche, è un avvenimento sociale che si è sviluppato soprattutto in Europa fra il Cinquecento e l'Ottocento con il *Grand Tour*³⁶⁴. Tuttavia è solo tra gli anni Ottanta e Novanta, e maggiormente nel XXI secolo, che tale tipologia di turismo si è affermata rivelandosi quale fenomeno sociale complesso e ancora in pieno sviluppo, essendo legato alle profonde trasformazioni, ai cambiamenti sociali avvenuti e al ruolo economico forte e privilegiato che il turismo culturale ha assunto³⁶⁵. Il significativo incremento di quel particolare desiderio di viaggiare legato all'esigenza di conoscenza, di comprensione della storia dei luoghi e dei loro processi evolutivi, e l'interesse per il patrimonio complessivo dei beni culturali regionali e locali di paesi "altri" ha dato luogo, come è ben noto, ad un aumento di varie forme di turismo, principalmente rivolte verso il patrimonio artistico. Numerose sono state le ricerche e le riflessioni teoriche sulle ragioni di questo rilevante mutamento culturale e sulle peculiarità dei cambiamenti sociali ad esso connessi, dando luogo all'esigenza di un'*antropologia del turismo*³⁶⁶, sulla scia della scuola inglese e americana, per far luce sulle componenti psico-sociali che inducono al viaggio ad "interesse speciale", cioè ad un viaggio dovuto per un interesse motivato. Tra questi diversi tipi di turismi bisogna annoverare le nuove forme dell'*ecoturismo*, rivolto alla natura e all'ambiente, e dell'*heritage tourism*, rivolto all'intera gamma delle attività connesse alla storia culturale del proprio passato. Certamente però i maggiori incrementi, come detto, si sono registrati nel turismo culturale o turismo d'arte prendendo coscienza della forte sinergia esistente tra il viaggio di *loisir* e le arti³⁶⁷: fattori combinati che hanno portato l'attenzione sul turismo culturale o turismo d'arte rivelatosi come un fenomeno sociale di importanza particolare in ragione della sua crescente dimensione in termini di sviluppo sociale, economico, culturale ed ecologico.

Luoghi privilegiati del movimento del turismo culturale – termine con il quale non si vuole indicare solo la fruizione diretta di opere d'arte, ma un contatto a più livelli dello spirito del luogo, sia esso

361. Gotham, K. F. (2005), "Tourism gentrification. The case of New Orleans' Vieux Carre", *Urban Studies* n. 42.

362. La World Tourism Organization, istituita nel 1975, è l'agenzia delle Nazioni Unite deputata alla promozione del turismo responsabile, sostenibile e universalmente accessibile. Inoltre, tra i propri obiettivi c'è quello di incoraggiare il turismo come driver della crescita economica, dello sviluppo inclusivo e della sostenibilità ambientale in tutto il mondo.

363. UNWTO (2014), *Glossary of tourism*, Madrid, <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms>

364. Battilani, P. (2009), *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna.

365. Colletta, T. (2013), *Città storiche e turismo culturale. Città d'arte o città di cultura? Marketing urbano o turismo culturale?*, Giannini Editore, Napoli.

366. Simonicca, A. (2000), *Antropologia del turismo. Strategie di ricerca e contesti etnografici*, Carocci, Roma.

367. Colletta, T. (2012), *The role of the integrated conservation of cultural heritage for a creative, resilient and sustainable city*, FrancoAngeli, Milano.

legato alla vita di un artista, a una manifestazione culinaria, ad un evento musicale o semplicemente allo stile di vita degli abitanti della città³⁶⁸ – sono naturalmente i centri storici delle città quali luoghi di concentrazione dell’esperienza storica, delle memorie del passato, principali espressioni dell’arte di organizzare lo spazio urbano, che con la loro unicità e rappresentatività sono una grande risorsa a disposizione, attirando visitatori anche per la forte attrattiva dovuta alla poliedrica molteplicità di significati³⁶⁹ che risiede nella loro complessa stratificazione e lunga tradizione. Negli ultimi decenni, infatti, il turismo urbano ha assunto una portata notevole ovunque nel mondo, pertanto il suo peso sull’economia locale è rilevante, così come la sua capacità di trainare sulla propria scia anche altri settori chiave del tessuto produttivo urbano come trasporti, comunicazioni, industrie, artigianato, servizi e attività culturali³⁷⁰. Di fatti, secondo le recenti stime prodotte dalla World Tourism Organization è possibile sostenere che si tratta di un settore economico di grande rilievo sia per quanto riguarda i Paesi più industrializzati, sia per quelli a crescita più lenta³⁷¹ in quanto nel 2018 questo comparto ha costituito più del 10% del prodotto interno lordo mondiale, con un movimento turistico mondiale pari a 1 miliardo e 300 milioni e un’occupazione diretta di circa 108 milioni di posti di lavoro (corrispondenti a circa il 5% dell’occupazione globale)³⁷².

«L’Europa è la macro-area con la quota di arrivi più consistente (51,3%) e l’Italia registra circa 110 milioni di arrivi. La previsione, estesa sino al 2030, conferma un andamento positivo di circa il 4% medio annuo. [...] Come avviene in altri settori, anche il turismo registra un’evoluzione della domanda che non si concentra più solo sulla destinazione ma ricerca situazioni uniche e coinvolgenti capaci di trasformare una vacanza in un’esperienza da ricordare e condividere. Anche l’approccio al mercato è profondamente mutato, basti pensare che solo un turista straniero su dieci viene in Italia con un viaggio organizzato e che, oltre a pianificare il proprio viaggio, i turisti, grazie allo sviluppo dei *social network*, diventano recensori e come tali capaci di influenzare le scelte di altri viaggiatori.

La rivoluzione digitale ha determinato un cambiamento dei comportamenti dei consumatori, dalla fase di scelta a quella di ricerca di esperienze autentiche. Altro aspetto rilevante è la crescita della *sharing economy*, un fenomeno che richiede un’attenta valutazione per coglierne le opportunità e contenerne gli aspetti problematici. Si stima che entro il 2025 le transazioni mondiali legate alla *sharing economy* nei cinque principali settori – finanza collaborativa, alloggi tra privati, trasporti tra privati, servizi domestici a richiesta, servizi professionali a richiesta – avranno un valore stimato di 570 miliardi di euro. Le imprese di questo settore con maggior fatturato sono proprio quelle legate al turismo, poiché esse rappresentano l’1% del valore a livello mondiale. Il dato più rilevante, però, è il tasso di crescita, che è di oltre il 50% all’anno»³⁷³.

Con una quota del 13,6% sul totale della UE³⁷⁴, l’Italia è il terzo Paese in Europa per numero di presenze negli esercizi ricettivi, dopo

368. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

369. Colletta, T. (2013), *Città storiche e turismo culturale. Città d’arte o città di cultura? Marketing urbano o turismo culturale?*, Giannini Editore, Napoli.

370. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

371. Monaco, S. (2018), *Il futuro del turismo: tra percorsi tradizionali e nuove mobilità*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali e Statistiche.

372. UNWTO, ITC, EIF (2017), *Tourism for Sustainable Development in Least Developed Countries. Leveraging Resources for Sustainable Tourism with the Enhanced Integrated Framework*, ITC, Ginevra.

373. MIBACT (2018), *Piano Strategico per lo sviluppo delle aree comprese nel Piano di Gestione del sito UNESCO “Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata”*, www.open.pompeisites.org

374. ISTAT (2019), *Movimento turistico in Italia*, <https://www.istat.it/it/archivio/236148>

Spagna e Francia, e si conferma quindi tra le mete turistiche più ambite e frequentate grazie ai suoi paesaggi, alle sue opere d'arte e alla sua arte enogastronomica, infatti attualmente il settore del turismo culturale rappresenta un segmento sempre più importante il cui contributo totale all'economia italiana, nel 2018, è stato di 171 miliardi di euro, pari all'11,8% del PIL, con un impatto sull'occupazione pari al 12,8%³⁷⁵. Infatti nel 2018, gli esercizi ricettivi italiani, con circa 428,8 milioni di presenze e 128,1 milioni di arrivi, hanno raggiunto un nuovo massimo storico, superando il picco già raggiunto nel 2017, con una continua dinamica positiva anche della domanda interna di turismo, con un aumento sia degli arrivi (+3,6%) sia delle presenze (+1,1%) di clienti residenti in Italia³⁷⁶.

Il turismo culturale urbano si rivela quindi un affare³⁷⁷, in quanto fonte importantissima di reddito per il nostro Paese, ove i beni culturali, ossia gran parte del nostro patrimonio storico-artistico e ambientale si concentra nelle città, e queste giocano un ruolo indubbiamente di primo ordine per il movimento turistico. Il patrimonio storico artistico e le città storiche costituiscono difatti la ragione stessa di questo turismo, come viaggio culturalmente determinato, anzi ne rappresentano l'irrinunciabile motivazione e ne presuppongono la fruizione. Per l'Italia benché sia difficile una valutazione quantitativa esatta, la motivazione culturale si attesta attorno al 20% della domanda turistica complessiva. Il turismo d'arte da solo rappresenta un terzo delle presenze alberghiere, garantisce oltre il 20% del totale delle entrate turistiche con ben 55 milioni di turisti che arrivano in Italia nel nome dell'arte e della cultura³⁷⁸. Il turismo può quindi essere considerato «un settore di importazione e di esportazione: in termini economici – i soldi guadagnati dai Paesi di destinazione rappresentano l'esportazione mentre i soldi spesi dai visitatori rappresentano l'importazione – e in termini di valori – attraverso il meccanismo di domande e offerta turistica si creano flussi di guadagno a cui si associano anche flussi di valori intangibili collegati alla cultura e al patrimonio di conoscenza locale che determina quel flusso»³⁷⁹. Bisogna inoltre sottolineare che il settore del turismo è capace non solo di produrre lavoro nel settore stesso, ma anche negli altri – catena del valore complesso – producendo nuovo lavoro e opportunità di affari (per esempio, turisti che si muovono col trasporto locale, provano la gastronomia locale, comprano prodotti locali, ecc.).

Tuttavia secondo l'Osservatorio Nazionale del Turismo³⁸⁰ la “domanda di turismo” si è notevolmente modificata negli ultimi anni, contrapponendosi ad una forma di turismo tradizionale laddove, specie nei luoghi più popolari e iconici, si continua a delineare uno sviluppo turistico basato solamente sulla fruizione del patrimonio storico-artistico, in cui il turista visita i centri urbani solo nei luoghi più attrattivi ormai divenuti il simbolo della città svalutando la propria esperienza e il contributo valoriale che ne può trarre con un turismo solitamente giornaliero che influisce relativamente poco sull'economia della città³⁸¹. Oggi invece i turisti hanno una maggiore capacità di spesa, sono più interessati alla cultura del proprio ter-

375. MIBACT (2018), *Piano Strategico per lo sviluppo delle aree comprese nel Piano di Gestione del sito UNESCO "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata"*, www.open.pompeisites.org

376. ISTAT (2019), *Movimento turistico in Italia*, <https://www.istat.it/it/archivio/236148>

377. Colletta, T. (2013), *Città storiche e turismo culturale. Città d'arte o città di cultura? Marketing urbano o turismo culturale?*, Giannini Editore, Napoli.

378. Unicredit-Touring Club (2017), *Rapporto sul Turismo 2017*, Centro Studi Touring.

379. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente, p. 101.

380. L'Osservatorio Nazionale del Turismo è stato istituito con il Decreto del Presidente della Repubblica del 6 aprile 2006 n. 207 e ha il compito di studiare, analizzare e monitorare le dinamiche economico-sociali del turismo, <http://www.ontit.it/ont/>

381. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

ritorio e degli altri luoghi e per questo per attrarre nuovi visitatori è necessario che l'intero sistema di una destinazione turistica funzioni in maniera integrata. Il turismo è la forma economica tradizionale con cui la città e il territorio vengono valorizzati infatti le risorse storiche-architettoniche, culturali, naturali e paesaggistiche, i musei, le opere archeologiche, presenti nei territori italiani, costituiscono elementi di forte attrattività e possono, se opportunamente integrate e proposte, costituire uno dei motori di sviluppo per i centri storici³⁸². Inoltre molti consumatori, stanchi delle produzioni seriali di cultura (musei, mostre, opere d'arte, monumenti) hanno cominciato a cercare delle alternative spesso rappresentate da città medie – infatti i Comuni italiani con una vocazione, un'attrattiva o un pretesto turistico sono 3.123 su 8.100, pari al 38% del totale³⁸³ – inserite in contesti nei quali esiste una rete di valori storico-artistici-culturali-naturali che rendono la vacanza una esperienza creativa poiché costruita attorno all'esigenza del turista³⁸⁴. In generale, il turista contemporaneo cerca di raggiungere luoghi nei quali è possibile imparare qualcosa dalla località scelta ed è per questo un turista informato, consapevole e rispettoso. Pertanto le dinamiche in atto nel settore turistico e la trasformazione dei comportamenti turistici (aumento del tempo libero, periodi di vacanza più brevi e ripetuti lungo l'anno, aumento del reddito, disponibilità e preferenza nell'utilizzare veicoli privati negli spostamenti per fini turistici), rendono le città nuove destinazioni per il turista e proprio per questo, molte amministrazioni comunali hanno messo in atto negli ultimi anni politiche di *marketing urbano*, quale strumento attraverso cui sviluppare un vantaggio competitivo con altre città³⁸⁵.

Il turismo è quindi un'attività sempre più accessibile e diffusa, i cui numeri sono indubbiamente destinati a crescere. Certamente le ricadute del turismo sono per molti aspetti positive; si pensi, ad esempio, che le più importanti amministrazioni, sia dei Paesi più ricchi sia di quelli meno sviluppati, lavorano all'implementazione di politiche volte ad incrementare i flussi turistici, dal momento che questi costituiscono una significativa fonte di entrate. Inoltre, come si è detto, si tratta di una pratica sociale che, per le proprie specificità, è capace sia di impattare significativamente sull'economia globale, ma anche di produrre effetti entro le relazioni di vita associata³⁸⁶. Non è un caso che alcune organizzazioni non governative vedano proprio nel turismo uno tra i più potenti dispositivi capaci, da un lato, di favorire lo sviluppo finanziario, e, dall'altro, di migliorare contestualmente le condizioni sociali e culturali delle nazioni più povere. In tale quadro l'Italia si conferma quindi destinazione di eccellenza, tuttavia può ancora aspirare a più ambiziosi obiettivi, infatti il suo posizionamento nell'ambito della scala di competitività, rispetto a Paesi che non vantano lo stesso patrimonio culturale, storico e ambientale, può essere migliorato. La capacità attrattiva italiana, pur elevatissima sul piano dei beni ambientali e paesaggistici, è, di contro, meno solida per quanto riguarda prezzi e infrastrutture ma il turismo rappresenta un elemento centrale per lo sviluppo del Paese che deve essere sostenuto ed implementato³⁸⁷.

382. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

383. *Ibidem*.

384. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

385. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

386. Monaco, S. (2018), *Il futuro del turismo: tra percorsi tradizionali e nuove mobilità*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali e Statistiche.

387. MIBACT (2018), *Piano Strategico per lo sviluppo delle aree comprese nel Piano di Gestione del sito UNESCO "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata"*, www.open.pompeisites.org

Come accennato all'inizio agli aspetti positivi del turismo appena descritti si contrappongono una serie di elementi negativi che condizionano la qualità della vita nei centri storici delle cosiddette città d'arte. «Sterminate folle premono sui musei, sulle città d'arte. Milardi di cinesi, indiani, giapponesi, russi che paiono dietro l'angolo disegnano nuove frontiere non della cultura ma della cupidigia di nuovi introiti. Il turismo mordi-e-fuggi genera l'arte usa-e-getta (il 75% dei turisti che vanno a Venezia si fermano meno di un giorno lasciandovi chili di detriti). La neomania dei selfie, sdoganati come performance individualista, inonda il web di foto ricordo che certificano non la curiosità culturale ma la presenza rituale del turista. Non archiviano il ricordo, sostituiscono lo sguardo: perciò la loro quantità è più importante della qualità. La visita a un museo somiglia più a una simulazione che all'esperienza di un tempo, l'incontro di una persona (il visitatore di oggi) con un'altra (Giotto, Caravaggio, Rembrandt). Volgari approssimazioni vedono nell'arte delle nostre città e dei nostri musei un'occasione di business e non un'esperienza di vita; circola nei palazzi del potere la stolta ipotesi che un manager vale per principio più di uno storico dell'arte; si ipotizza di chiudere musei e siti archeologici con pochi visitatori, si ironizza sul fatto che gli Uffizi abbiano meno visitatori del Louvre (che è 30 volte più grande). [...] Ma la colpevole insistenza sul turismo come ragione ultima delle cure dovute al nostro patrimonio culturale trascura il solo punto essenziale: quel patrimonio non è dei turisti, ma dei cittadini; è "nostro" a titolo di sovranità (questo dice la Costituzione), è consustanziale al diritto di cittadinanza, serbatoio di energie morali per costruire il futuro. L'Italia ha su questo fronte un diritto di primogenitura, ma pare decisa a rinunciarvi»³⁸⁸. A partire dalle parole di S. Settis si può desumere un fenomeno negativo che sta investendo sempre più i centri storici delle principali città italiane, il turismo di massa cui si associa il progressivo aumento del "tourism gentrification". Come abbiamo visto la città storica, oltre ad essere sottoposta alle tradizionali pressioni delle funzioni direzionale e istituzionali e del traffico automobilistico proveniente dal territorio metropolitano, subisce oggi anche gli effetti del turismo di massa, tendendo a una monofunzionalità sempre più marcata in direzione del commercio destinato al consumo per i turisti e delle ricettività per conversione degli alloggi residenziali³⁸⁹.

Benché apparentemente il turismo di massa generi diversi aspetti positivi, quali la crescita del PIL e la rivitalizzazione di alcuni contesti marginali, tale fenomeno ha causato un sovraffollamento dei principali luoghi turistici generando un processo che prende il nome di *overtourism*³⁹⁰, «fenomeno secondo cui una destinazione popolare o una particolare vista viene invasa dai turisti in modo insostenibile»³⁹¹. L'afflusso di turisti nelle mete più famose e gettonate come ad esempio Venezia, Roma e Firenze rischia di sconvolgere la vita dei residenti e di trasformare i centri storici, facendo perdere loro identità ed unicità. Il fenomeno, più in larga scala, non interessa solo le città ma anche le spiagge, le isole e le aree naturali, con conseguenze negative per l'ecosistema di queste zone³⁹². L'*overtourism*

388. Settis, S. (2014), "Se troppo successo fa male al museo", *La Repubblica*, 30 luglio 2014.

389. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

390. L'utilizzo diffuso e l'attualità del termine *overtourism* ha comportato che fosse proposta dal *The Telegraph* come parola dell'anno 2018.

391. Collins Dictionary (2018), *Overtourism*, <https://www.collinsdictionary.com/it/submission/19794/Overtourism>

392. Russillo, G. (2019), "Le città d'arte tra turismo di massa e turismo culturale", Relazione svolta al Convegno "Il turismo ed i beni culturali: uno stretto rapporto per la loro valorizzazione e fruizione", Associazione Romana di Studi Giuridici, Roma, 22 maggio 2019.

si verifica quando i residenti devono adeguare in modo eccessivo le proprie attività quotidiane ai flussi di visitatori trasformando il turismo in un problema, causando il pericolo che la percezione del “troppo” capovolga completamente l’attitudine dei residenti e generando una tendenza sempre più critica verso il turismo oltre ad un forte disinteresse verso i vantaggi che comporta. Infatti, il fenomeno dell’*overtourism* ha al centro la percezione del turismo da parte dei residenti, ovvero il livello di sopportazione della società, includendo sia la dimensione fisica, ad esempio relativa al numero di visitatori che può sopportare uno specifico contesto, ma soprattutto relativo alla soglia psicologica, interrogandosi su quale sia il limite oltre il quale il turismo diventi talmente eccessivo da divenire insopportabile per i residenti.

Le cause dell’*overtourism* possono essere molteplici e diverse a seconda della località: in primo luogo gli sviluppi globali hanno determinato forti cambiamenti della società, come la crescente mobilità, comportando la nascita di “masse” che per molte persone rappresentano un eccesso³⁹³; in secondo luogo possono concorrere fattori specifici per ogni località, come ad esempio la qualità dei collegamenti e la facilità di raggiungimento di una località, il livello dei servizi turistici o vantaggi legati al cambio di valuta; infine uno dei fattori essenziali è la facilità con cui si viaggia, grazie anche ad internet, con il boom delle compagnie *low cost*, cui si aggiunge il calo dei prezzi degli alloggi legato alla diffusione di un sistema di *sharing economy* basata ad esempio sulla piattaforma online Airbnb. L’enorme successo di Airbnb, che mette in contatto chi offre e chi cerca un alloggio per affitti a breve termine, sta causando diversi dibattiti e polemiche nelle grandi città turistiche. L’estrema facilità con la quale Airbnb consente di avviare un’attività ricettiva, sia in termini di caratteristiche strutturali dell’immobile, sia per la facilità di utilizzo e la visibilità della piattaforma, è alla base della sua rapidissima diffusione seppur la presenza sul portale di alloggi che non sottostanno alle medesime forme di regolamentazione, di tassazione e di controllo che valgono per le tipologie ricettive più tradizionali, ha generato accuse di concorrenza sleale e incalzanti richieste di regolamentazione³⁹⁴.

Il fenomeno dell’*overtourism* è ulteriormente acuitizzato da un’altra forma moderna di turismo, il cosiddetto turismo “mordi e fuggi”, che invade in maniera incontrollabile le località turistiche più gettonate, concentrandosi nei weekend o in pochi giorni nei periodi di vacanza. Questa è la forma di turismo meno conveniente per l’economia domestica in quanto produce un forte afflusso di turisti, concentrato prevalentemente nelle mete più conosciute a livello globale, generando alti costi di gestione per le amministrazioni locali, nonché problemi alla circolazione del traffico e di inquinamento³⁹⁵.

La forte concentrazione turistica e la visita veloce, rivolta verso i principali monumenti d’arte delle città, fa sì che le città storiche siano invase da enormi flussi di turisti non consapevoli del valore del patrimonio urbano da loro visitato. Il turismo di massa, non control-

393. Russillo, G. (2019), “Le città d’arte tra turismo di massa e turismo culturale”, Relazione svolta al Convegno “Il turismo ed i beni culturali: uno stretto rapporto per la loro valorizzazione e fruizione”, Associazione Romana di Studi Giuridici, Roma, 22 maggio 2019.

394. Celata, F. (2017), “La Airbnbificazione delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia”, https://www.researchgate.net/publication/334050681_La_Airbnbificazione_delle_citta_gli_effetti_a_Roma_tra_centro_e_periferia

395. Milani, C. (2018), “In Italia vince il turismo mordi-e-fuggi, per invertire la rotta urge più digitale”, *Il Sole24ore*, 7 agosto 2018.

lato, non gestito e non informato crea un forte impatto negativo sulla struttura stessa delle città storiche come sovraffollamento, grandi parcheggi per bus, shop turistici, impossibilità di movimento, riduzione delle attività turistiche tradizionali, visibilità negata agli spazi architettonici etc., con un'esperienza priva di qualunque comprensione dell'autenticità del luogo³⁹⁶.

Il fenomeno dell'*overtourism* risulta oggi sempre più connesso al cambiamento funzionale e commerciale in atto da un decennio che prende il nome di "*tourism gentrification*", termine sotto il quale Gotham³⁹⁷ fa ricadere gli sviluppi conosciuti dai contesti ad alta pressione turistica. La crescita del turismo a scala locale può infatti comportare una forte pressione sull'offerta abitativa e commerciale. Questo particolare processo può essere frutto sia di specifiche politiche di *placemaking* istituzionali³⁹⁸ sia di una domanda per localizzazioni turistiche che si sviluppa autonomamente³⁹⁹. Il ruolo degli investimenti immobiliari acquisisce una certa rilevanza nella creazione di processi di *gentrification* laddove questa è già avvenuta in passato, con un conseguente allontanamento dei precedenti *gentrifiers*⁴⁰⁰.

Il *tourism gentrification* è quindi processo in cui la crescita dei visitatori minaccia i diritti della popolazione residente secondo tre forme di *displacement*: residenziale, commerciale e *place-based*⁴⁰¹. Per quanto riguarda lo spostamento delle popolazioni residenti, la crescita del turismo influisce sul mercato immobiliare in diversi modi:

- in primo luogo, come evidenziano Logan e Molotch⁴⁰², l'intensificazione dell'uso del suolo fa aumentare il valore degli immobili e, di conseguenza, i nuovi spazi del consumo turistico hanno la capacità di far aumentare i costi delle aree, pertanto il turismo accelera i processi di gentrificazione in quanto l'aumento dei prezzi delle case, da un lato, rende più difficile la permanenza delle fasce economicamente più deboli e, dall'altro, consente solo agli utenti benestanti di spostarsi nell'area interessata;
- in secondo luogo, la crescita della ricettività turistica accelera soprattutto i processi di trasformazione residenziale in quanto comporta una crescente conversione delle residenze in alloggi per turisti. Da un lato, nei luoghi in cui la conservazione storica è stata alimentata dal turismo, e di conseguenza, laddove la riabilitazione degli alloggi è stata guidata da investitori turistici, l'apertura di alberghi tende a coinvolgere la riabilitazione di precedenti edifici residenziali⁴⁰³, dall'altro, la diffusione di sistemi di piattaforme come Airbnb è vista da diverse comunità come una nuova minaccia che sta accelerando la difficoltà di accesso alle abitazioni⁴⁰⁴ in quanto ancora una volta le abitazioni nelle città storiche vengono riabilite dagli investitori turistici in un processo in cui gli inquilini sono sostituiti da visitatori transitori.

In questa trasformazione dall'uso residenziale a quello ricettivo nelle grandi città d'arte, e in particolare nelle zone più turistiche

396. Russillo, G. (2019), "Le città d'arte tra turismo di massa e turismo culturale", Relazione svolta al Convegno "Il turismo ed i beni culturali: uno stretto rapporto per la loro valorizzazione e fruizione", Associazione Romana di Studi Giuridici, Roma, 22 maggio 2019.

397. Gotham, K. F. (2005), "Tourism gentrification. The case of New Orleans' Vieux Carre", *Urban Studies* n. 42.

398. Lees, L., Slater, T., Wylie, E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London.

399. Cocola-Gant, A. C. (2016), "Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefield", *Sociological Research Online* n. 21.

400. Bazzoli, N. (2016), *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Economia, Società, Diritto.

401. Cocola-Gant, A. (2018) "Tourism gentrification", in L. Lees, M. Phillips (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.

402. Logan, J.R., Molotch, H.L. (2007), *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

403. Cocola-Gant, A. (2018) "Tourism gentrification", in L. Lees, M. Phillips (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.

404. Cocola-Gant, A. (2016), "Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefield", *Sociological Research Online* n. 21.

all'interno di esse, molte abitazioni a uso precedentemente residenziale si stanno convertendo in alloggi turistici con il rischio che ciò contribuisca a un'ulteriore desertificazione residenziale di queste zone già molto turisticizzate, anche per via di effetti indiretti quali l'aumento dei valori immobiliari che tale nuova opportunità determina⁴⁰⁵.

Per quanto riguarda il *displacement* commerciale, a partire dagli anni Ottanta e Novanta la letteratura ha osservato che la principale conseguenza del turismo nei processi di trasformazioni dei quartieri storici è stata la gentrificazione commerciale⁴⁰⁶. Per quanto concerne le attività di consumo, le risposte alle esigenze dei visitatori risultano fornite, da un lato, mediante l'ampliamento di negozi, ristoranti, locali notturni e altre opportunità di intrattenimento e, dall'altro, dallo spostamento della classe operaia e dei negozi locali utilizzati un tempo dai residenti originari. L'aumento del valore delle aree osservato nelle zone turistiche influisce anche sulle proprietà commerciali, e questo aumento è fondamentale per comprendere la sostituzione dei negozi tradizionali con servizi per i visitatori, infatti molte imprese locali sono state sostituite da *franchising* poiché le prime non possono permettersi l'*escalation* dei valori di proprietà⁴⁰⁷.

Infine, il *tourism gentrification* può essere considerato come un processo di spostamento *place-based*. L'esperienza di vivere in spazi di consumo turistico è spesso causa di tensioni quotidiane alla scala di quartiere che rende la vita residenziale sempre più difficile. «Anche se i residenti non possono sperimentare lo spostamento residenziale, il dominio dello spazio da parte dei visitatori può spostarli dai luoghi a cui appartengono»⁴⁰⁸. A questo proposito, Davidson suggerisce che la gentrificazione crea un nuovo contesto sociale e culturale in cui le comunità locali insediate originariamente provano un senso di espropriazione dai luoghi in cui vivono o di «perdita di luogo», «i luoghi con cui le persone un tempo definivano il proprio quartiere diventano spazi con i quali non sono più associati»⁴⁰⁹. Tale fenomeno spesso dipende dalla privatizzazione degli spazi pubblici che tende a verificarsi nelle zone turistiche, con la conseguente mancanza di spazio per attività non commerciali e quindi la perdita dei luoghi di incontro per la vita comunitaria, causa di un progressivo peggioramento della qualità della vita.

Inoltre la reazione alle derive che hanno investito i centri storici (tendenziale spopolamento residenziale, discontinua manutenzione degli edifici, problemi di accessibilità, fenomeni di devianza generatori di allarme sociale), unita peraltro alla consapevolezza della loro eredità fatta pur sempre di monumentale bellezza⁴¹⁰, si è spesso concretizzata nella scelta di usare gli stessi centri come «vetrine»⁴¹¹ per attività ed eventi spettacolari di vario genere. Si è cercato così, peraltro comprensibilmente, di rilanciare i nuclei antichi come poli attrattivi delle città per mezzo di offerte creative (mostre, manifestazioni folkloristiche, festival) da destinare a nuovi consumatori, visitatori, turisti. Tale orientamento rischia di mancare il suo obiet-

405. Celata, F. (2017), "La Airbnbificazione delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia", https://www.researchgate.net/publication/334050681_La_Airbnbificazione_delle_citta_gli_effetti_a_Roma_tra_centro_e_periferia

406. Fainstein, S.S., Gladstone, D. (1999), "Evaluating Urban Tourism", in D.R. Judd, S. Fainstein (a cura di), *The tourist city*, Yale University Press, New Haven and London.

407. Cocola-Gant, A. (2018) "Tourism gentrification", in L. Lees, M. Phillips (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.

408. Cocola-Gant, A. (2018) "Tourism gentrification", in L. Lees, M. Phillips (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, p. 290.

409. Davidson, M. (2009) "Displacement, space and dwelling: Placing gentrification debate", *Ethics, Place and Environment* n. 12, p. 232.

410. Segatori, R. (2014), "Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.

411. Amendola, G. (a cura di) (2006), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Liguori, Napoli.

tivo di rivitalizzazione della città se si declina in chiave di occasionalità dell'uso degli spazi, di segmentazione dell'offerta spettacolare, di proposte di taglio estetico-culturale "usa e getta"⁴¹². «Sta qui insomma il pericolo della museificazione dei centri storici: teche di bellezze monumentali e fondali scenografici di eventi artistici transitori condannati ad una sostanziale staticità e ad una utilizzazione meramente strumentale del loro patrimonio»⁴¹³.

A partire dai fenomeni descritti, e sulla base di quanto emerso dall'analisi induttiva delle più avanzate esperienze di pianificazione, risulta necessario intervenire per garantire una corretta gestione del turismo, al fine di assicurare un equilibrio dei flussi turistici finalizzato a favorire la competitività per lo sviluppo economico. Per rispondere a tali esigenze vengono definiti due macro-obiettivi generali, cui fanno riferimento obiettivi specifici per ogni differente contesto, che si riferiscono ad una innovata gestione del turismo per tutelare la fruizione e la vitalità garantendo una città storica 'attrattiva' e 'competitiva', basata:

- sull'attivazione di una gestione efficiente del turismo, agendo sull'integrazione del turismo nei quartieri storici limitando l'espulsione dal centro delle attività diverse da quelle ricettive e mitigando lo squilibrio che eccessivi flussi comportano per la qualità della vita dei residenti ma al contempo garantendo di beneficiare degli aspetti positivi del turismo legati agli apporti economici e all'arricchimento culturale;
- sulla promozione di un modello di turismo sostenibile, finalizzato a limitare i danni materiali per un uso fuori misura delle strutture meritevoli di tutela ed i danni irreversibili al patrimonio oggetto di visita turistica, legati alla congestione determinata dall'eccessivo affollamento dell'*overtourism* e ad un comportamento spesso irresponsabile e miope dei turisti, al fine di garantire una corretta ed adeguata fruizione dei contesti storici.

Il primo obiettivo, in un quadro di riferimento come quello delineato, è finalizzato ad incentivare una effettiva integrazione delle attività ricettive e turistiche con i contesti storici, permettendo così di considerare il turismo quale motore di sviluppo per il centro storico e, di conseguenza, per la comunità locale insediata. Tale azione sarà perseguibile solo nel caso in cui si sapranno immaginare percorsi di sviluppo compatibili con il contesto locale e con la preservazione della qualità urbana, che abbiano come obiettivo lo sviluppo della città nel suo complesso e non la sola crescita del settore turistico. Pertanto tra gli obiettivi principali per garantire tale gestione equilibrata si possono annoverare: l'incentivo della competitività economica dei contesti di più antico impianto facendo sì che il turismo non sia l'unico modo possibile per "usare" il nostro immenso patrimonio, bensì vada integrato con altre attività che la città deve garantire, in alcuni casi conservando, quando non recuperando, il mix di funzioni che è vitale alla crescita⁴¹⁴, strappando i centri storici dall'esclusiva valorizzazione economica in chiave turistica di ogni risorsa presente; la garanzia di buone condizioni di vita nei centri

412. Mazzette, A., Sgroi, E., (2007), *La metropoli consumata. Antropologie, architetture politiche, cittadinanze*, FrancoAngeli, Milano.

413. Segatori, R. (2014), "Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon, p. 12.

414. Savino, M. (2020), "Salvaguardare i centri storici", *Finestre sull'Arte*.

storici, per renderli nuovamente attrattivi, sapendo equilibrare le norme di conservazione con le possibilità di trasformazione, tentando di regolare il mercato immobiliare, possibilmente attraverso politiche a sostegno della locazione, cercando di costruire il giusto mix tra un'offerta commerciale turistica con la vendita al dettaglio più tradizionale e la grande distribuzione comunque oggi necessaria; il sostegno ad un'adeguata convivenza tra i residenti dei centri storici ed i turisti⁴¹⁵, favorendo l'accesso dei visitatori alle risorse turistiche (città d'arte, aree naturali, siti archeologici, ecc.) ma garantendo allo stesso tempo una mobilità urbana adeguata (spostamenti casa-lavoro/scuola, accesso ai servizi, al commercio, ecc.), limitando così il fenomeno di sovraffollamento del centro urbano.

Pertanto al fine di sviluppare un sistema turistico innovativo, idee, cultura, arte e bellezza costituiranno un grande volano per la rinascita di luoghi antichi e, a partire dalla "riscoperta della prossimità", potranno generarsi nuovi modelli di turismo legati alla valorizzazione dei prodotti locali e all'attenzione alla storia dei luoghi e alle tradizioni. È importante che le città continuino a svolgere un ruolo di integrazione economica al fine di raggiungere un complessivo innalzamento della qualità della vita e del lavoro, facendo leva su istruzione, occupazione, riduzione della povertà urbana, accrescimento del senso di sicurezza, miglioramento dell'accessibilità e della mobilità a basso impatto ambientale, incremento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare, maggiore integrazione tra le funzioni urbane, sviluppo di un modello di economia circolare, aumento della resilienza, riduzione del consumo di suolo, recupero e riuso delle aree e degli immobili dismessi⁴¹⁶.

Tuttavia, come sopra descritto, non tutti i centri storici sono in grado di sopportare forti impatti turistici: la complessità del dato legato alle presenze fa sì che la relazione "aumento della presenza-aumento della ricchezza"⁴¹⁷ non sia automatico, per cui in molte realtà sembra opportuno ragionare in termini di qualità della presenza, favorendo piuttosto forme di stagionalizzazione (offerta di eventi in periodi di bassa e media stagione; week-end enogastronomici; sagre e feste di paese; rappresentazioni storiche e folkloristiche), di sconti per chi programma per tempo le visite, di riduzioni per alcune categorie di visitatori, tutti accorgimenti che potrebbero essere utili per gestire e regolamentare i livelli di mobilità e di accesso alle città e ai siti che risultano peraltro coerenti con una "conservazione dinamica" dei centri storici⁴¹⁸. Troppo spesso infatti la trasformazione dei centri storici negli ultimi anni a causa del turismo di massa, ha mostrato i limiti di molte delle norme e delle leggi che hanno regolamentato la conservazione e un rigido contrasto a ogni mutamento dei tessuti antichi, determinando la *crystallizzazione* dei centri storici e relegandoli entro una prospettiva nostalgica non attrattiva per i residenti e di richiamo solo per pendolari e visitatori⁴¹⁹. «La secolare stratificazione di valori civili, culturali, istituzionali che aveva fatto del patrimonio culturale uno dei pilastri portanti di ciò che è l'Italia e che sono gli italiani rischia così di essere sacrificata sull'altare del denaro»⁴²⁰. Pertanto non l'inasprimento delle regole

415. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei center storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

416. Confcommercio (2019), *Come cambiano i nostri centri storici*, <https://www.confcommercio.it/documents/20126/198927/Come+cambiano+i+nostri+centri+storici.pdf/d6c74520-ae86-4702-0b72-daece04e6809?version=1.1&t=1551885426000>

417. Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei center storici*, Grafica Giorgetti, Roma.

418. *Ibidem*.

419. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

420. Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L'asalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino, p. 40.

o piuttosto l'imposizione di ulteriori vincoli si rende necessario per affrontare il prossimo futuro, quanto piuttosto «una nuova “rivoluzione” di pensiero, di concezione, di visione dei “centri storici”»⁴²¹, che si basi sul controllo dell'espansione delle attività ricettive nella città storica a cui si integrino azioni che promuovano la creazione di una consistente offerta ricettiva diffusa nel territorio, alternativa a quella della città antica, nella prospettiva della distribuzione equilibrata dei servizi al turismo e con ricadute positive sull'economia.

Inoltre i temi dell'evoluzione turistica dei centri storici vanno governati attraverso la definizione di soglie quantitative minime di presenze a supporto della residenza, attraverso le leve della fiscalità locale, nonché attraverso strumenti di programmazione che riconoscano e regolamentino la presenza delle funzioni legate al turismo⁴²² (ivi compresi i B&B e gli esercizi iscritti a piattaforme come Airbnb). La qualità della risposta a tali esigenze di una gestione del turismo va dunque sempre più perfezionata, poiché sulla capacità del territorio di attrarre questi flussi di mobilità e di residenza temporanea si giocherà, nell'immediato futuro, la capacità delle comunità locali di costruire uno sviluppo fondato sulla competitività del proprio patrimonio territoriale, sull'identità delle opportunità e sulla qualità delle risorse⁴²³.

Il secondo obiettivo mira, al fine di sviluppare un modello di turismo sostenibile, all'educazione ad un corretto godimento del patrimonio italiano considerato quale bene insostituibile da trasmettere alle generazioni future. L'obiettivo è quello di diffondere e sviluppare i valori sociali e culturali del turismo, valorizzare l'ambiente e il paesaggio e promuovere la conservazione dei beni culturali⁴²⁴. Realizzare un turismo sostenibile e circolare è un processo continuo che richiede il monitoraggio costante degli impatti sia positivi che negativi, contribuendo alla possibilità di prefigurare le azioni capaci di rendere il turismo uno strumento per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile⁴²⁵. Una delle prime questioni solo in parte dibattute relativamente al concetto di turismo sostenibile, è se sia possibile coniugare, e in che modo, la crescita dei flussi turistici con la conservazione degli ambienti e delle identità locali. Si tratta di un tema di grande attualità, su cui occorre progettare interventi specifici volti a sensibilizzare i turisti di oggi e di domani alla salvaguardia e al rispetto dei patrimoni artistici e culturali e delle risorse naturali delle destinazioni frequentate, in particolare le fonti non rinnovabili⁴²⁶. Secondo la UNWTO «*sustainable tourism development meets the needs of present tourists and host regions while protecting and enhancing opportunities for the future. It is envisaged as leading to management of all resources in such a way that economic, social and aesthetic needs can be fulfilled while maintaining cultural integrity, essential ecological processes, biological diversity and life support systems*»⁴²⁷. Ciò fa emergere la problematica della sostenibilità dello sviluppo turistico: il turismo può diventare sostenibile a condizione che venga garantito il suo impianto etico⁴²⁸. A fronte delle modificazioni nei contesti sociali ed economici e ai cambiamenti nelle modalità con cui il turista vive l'esperienza turistica, la soste-

421. Savino, M. (2020), “Salvaguardare i centri storici”, *Finestre sull'Arte*, p. 33.

422. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

423. Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

424. Pacella, C. (2011), *Piano e progetto per il recupero ecosostenibile dei centri storici ai fini del turismo culturale*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progettazione architettonica e tecnologie innovative per la sostenibilità ambientale.

425. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

426. Monaco, S. (2018), *Il futuro del turismo: tra percorsi tradizionali e nuove mobilità*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali e Statistiche.

427. UNWTO (2001), *The concept of sustainable tourism*, <http://www.world-tourism.org/sustainable/concepts.htm>

428. Panicia, P. (2012), “Nuovi fermenti di sviluppo sostenibile nel turismo: l'esempio dell' “albergo diffuso”. Tra borghi storici, residenze d'epoca e antichi casali rurali”, *Impresa Progetto* n. 1, Luglio.

429. Silvestrelli, P. (2015), "La relazione tra competitività e sostenibilità nella governance della destinazione turistica", in C. Cerruto (a cura di), *Internazionalizzazione e innovazione*, Aracne, Roma.

430. L'ultimo Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", adottato nel novembre 2013, orienterà la politica comunitaria fino al 2020, <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/it.pdf>

431. La capacità di carico di turisti può essere inoltre analizzata secondo tre principali aspetti: la capacità di carico sociale, ovvero la capacità di una località di assorbire il turismo senza che i residenti ne percepiscano gli effetti negativi; la capacità di carico economica, ovvero la capacità di assorbire la funzione turistica senza che altre desiderabili funzioni vengano espulse; la capacità di carico fisica ovvero la capacità di assorbire il turismo senza che s'inducano danni all'ambiente.

Legewie, H., Mordini, M., Diemel, H.L., Schophaus, M. (2014), "Napoli, Berlino, Firenze: strumenti per lo sviluppo sostenibile dei centri storici", in C. Arcidiacono (a cura di), *Il fascino del centro antico. Napoli Firenze Berlino. Risorse per la vivibilità*, Edizioni Magma, Napoli.

432. World Tourism Organization (WTO), (2000), *Sustainable Development of Tourism, a compilation of good practices*, World Tourism Organization Pubns.

433. Antonioli, M., Mottironi, C. (2016), *Turismo*, Egea, Milano, p. 123.

434. Monaco, S. (2018), *Il futuro del turismo: tra percorsi tradizionali e nuove mobilità*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali e Statistiche.

435. Picariello, L. (2012), "Introduzione", in M. Lettieri (a cura di), *Il marketing applicato al turismo*, Aracne, Roma, p. 27.

436. Colavitti, A. M. (2018), *Urban Heritage Management. Planning with History*, Springer International, Berlino.

437. Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

nibilità costituisce una leva di competitività per la destinazione. La sostenibilità, intesa nella sua accezione di efficacia ambientale, sociale ed economica, presuppone che lo sviluppo turistico soddisfi le nuove esigenze di consumo del turista, l'attività economica degli operatori turistici e il rispetto dell'ambiente sociale e culturale in cui esse operano⁴²⁹.

Per quanto riguarda il nostro Paese, il Governo italiano, nel rispetto delle direttive europee⁴³⁰, ha implementato una programmazione pubblica che tenta di coniugare, non senza difficoltà, le politiche ambientali con quelle del territorio. Si tratta, è evidente, di una serie di sforzi che non riescono, tuttavia, a fronteggiare pienamente le criticità che possono derivare dalla crescita dei flussi turistici.

Un secondo importante aspetto relativo alla sostenibilità è quello legato alla capacità di carico turistica delle città⁴³¹, ossia il massimo numero di persone che possono essere accolte da un sito senza alterazioni nell'ambiente fisico e senza un inaccettabile declino della qualità dell'esperienza del visitatore⁴³². La capacità di carico territoriale «implica, da un lato, una limitazione alla crescita del fenomeno turistico commisurata agli effetti di degrado provocati sulle risorse scarse dell'area e, dall'altro, la definizione di un set omogeneo di criteri da rispettare nell'ambito dello sviluppo turistico sostenibile»⁴³³.

Di fronte all'esigenza di contenere i flussi turistici nei periodi di alta stagione, alcune amministrazioni hanno avanzato la proposta di limitare gli accessi ponendo un tetto massimo di visitatori oltre il quale non sono consentiti ulteriori ingressi in città. Questa soluzione potrebbe certamente funzionare come palliativo, per garantire strade meno affollate e code più snelle alle principali attrazioni, tuttavia, in termini di immagine, le località "a numero chiuso" potrebbero, al tempo stesso, allarmare i turisti, fino ad allontanarli, orientandoli verso mete meno restrittive⁴³⁴. Anziché limitare i flussi turistici, le amministrazioni locali dovrebbero fare uno sforzo per «collegare la domanda di territorio alla sua offerta; tale atto ha la funzione di precisare un'area geografica in relazione alle attese e ai bisogni espressi dalla domanda, interna ed esterna»⁴³⁵.

L'idea alla base del concetto di turismo sostenibile è quindi legata all'implementazione di politiche estese ad ambiti diversificati e complementari, in particolare agendo sulla riattivazione del capitale territoriale con effetti diretti sul tessuto sociale ed economico. Il tessuto edilizio storico, come asset del patrimonio culturale, deve essere considerato un "investimento", contenitore di valori e memorie, capace di dialogare con la specificità e l'identità dei luoghi⁴³⁶. Ciascuna comunità locale deve portare avanti politiche di sviluppo specifiche per il proprio contesto e fondate sulla valorizzazione delle proprie tipicità e valenze identitarie, arrestando i processi di depauperamento delle risorse territoriali⁴³⁷. «La sostenibilità del turismo si basa sulla limitatezza dei numeri. Questo non significa che il turismo non vada incentivato e soprattutto pianificato. Ma questa sua pianificazione deve uscire da una retorica salvifica dei territori. Ben vengano i festival, le strutture turistiche sostenibili, e l'utilizzo

del patrimonio edilizio esistente, ma resta la necessità di selezionare e di non poter puntare ovunque su un aumento spropositato di flussi da attrarre per far girare l'economia»⁴³⁸.

Al fine di perseguire tali linee d'azione il MIBACT prevede l'elaborazione di un *Piano Strategico del Turismo* (PST)⁴³⁹ che «caratterizzato da un orizzonte temporale di sei anni (2017-2022), valorizza le attività di analisi e indirizzo già realizzate in tema di innovazione e rilancio del turismo ma adotta un approccio diverso e innovativo. Basandosi su un metodo aperto e partecipato, avviato con la convocazione degli Stati Generali del Turismo Sostenibile al Museo Nazionale di Pietrarsa, il Piano ridisegna, al fine di aumentarne l'efficacia, la programmazione di settore. In particolare, invece di redigere un tradizionale, unico, documento di programmazione, a cui conformare successivamente gli strumenti di attuazione, l'attuale PST declina, a livello nazionale, un nuovo "sistema organizzato" per il miglioramento della competitività turistica dell'Italia»⁴⁴⁰.

A tale scopo il PST, redatto dal Comitato Permanente per la Promozione del Turismo in Italia, consiste in un sistema efficiente di cooperazione organizzata e continuativa di tutti gli attori che, ai diversi livelli (nazionale, regionale e territoriale), condividono strategie, obiettivi e linee di intervento e mirano a diventare un sistema stabile di *governance* del settore. In particolare, per raggiungere la sua visione, il PST identifica quattro obiettivi generali: innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale; accrescere la competitività del sistema turistico; sviluppare un marketing efficace e innovativo; realizzare una *governance* efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del Piano. Questa visione prende le mosse da un rinnovamento profondo dei modelli di offerta turistica nella direzione della sostenibilità, dell'innovazione digitale, della qualità dell'accoglienza e dell'adattamento alle nuove tendenze della domanda.

Per rendere operativa tale strategia è previsto:

- l'avvio di Tavoli di concertazione interistituzionali permanenti (istituiti presso la DG Turismo del MIBACT) fra Amministrazioni centrali, Enti territoriali e *stakeholder* su argomenti di specifico interesse per il settore;
- l'ampliamento del sistema informativo e documentale a supporto dei processi decisionali legati al ciclo "regolamentazione-pianificazione-promozione" del turismo, inclusa la creazione di uno specifico cruscotto per il monitoraggio del posizionamento competitivo dell'Italia in base a criteri selezionati;
- l'implementazione di sistemi di comunicazione e confronto digitali per la consultazione permanente degli *stakeholder*;
- l'adozione di un sistema di monitoraggio e sorveglianza del Piano, che assume la duplice veste di "bilancio sociale" nei confronti dei cittadini e di strumento di "miglioramento e aggiornamento continuo" del Piano stesso.

438. Colavitti, A. M., Floris, A., Serra, S. (2018) "Dalla conservazione alla rigenerazione dei centri storici. Alcune riflessioni sul contesto sardo", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio, Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 96-97.

439. Il PST è elaborato secondo le indicazioni del Decreto 8 agosto 2014 del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo recante "Istituzione e compiti del Comitato Permanente di Promozione del Turismo in Italia, ai sensi dell'articolo 58 del Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 e successive modificazioni", come integrato dal Decreto dello stesso Ministro del 21 luglio 2015 (da qui in avanti D.M. 8 agosto 2014).

440. MIBACT (2017), *Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022*, p. 5.

La costruzione del PST è avvenuta – a cura del Comitato Permanente di Promozione del Turismo e attraverso sessioni di lavoro congiunte – per la prima volta in Italia con un metodo pienamente aperto e partecipativo. Il processo, coordinato dalla Direzione Generale Turismo del MIBACT, si è svolto attraverso incontri diretti, tavoli di lavoro e strumenti on line. Questa attività ha permesso di raccogliere un ampio patrimonio di riflessioni, analisi e contributi che hanno alimentato l’elaborazione del Piano e che mantengono un valore in sé, come nucleo di conoscenza e cultura per il lavoro futuro⁴⁴¹.

1.1. 3 La sperimentazione. I casi di Firenze, Milano e Barcellona

Le strategie e le linee d’azione descritte precedentemente, sono state definite, con metodo induttivo ed esplorativo, a partire da alcune recenti esperienze relative a piani urbanistici, programmi e progetti urbani italiani ed europei, che rappresentano casi emblematici di rigenerazione della città storica in quanto propongono innovative soluzioni finalizzate al riequilibrio del mix funzionale, al miglioramento della flessibilità di usi volta all’implementazione dei servizi di prossimità, all’attivazione di politiche per la rivitalizzazione commerciale, all’accrescimento delle opportunità di sviluppo economico locale, alla promozione di una gestione efficiente del turismo, incentivando un uso sostenibile delle risorse garantendo un modello di turismo sostenibile e permettendo una corretta ed adeguata fruizione dei contesti storici. I casi di Firenze, Milano e Barcellona rappresentano delle *best practices* nel contesto europeo, in quanto capaci di fornire soluzioni, attuando nuove e più attuali capacità conoscitive, progettuali e di finanziamento, per restituire attrattività e ‘flessibilità’ alla città storica superando le condizioni di monofunzionalità e *tourism gentrification* che la connotano in molteplici contesti.

1.1.1.1. Il caso del Centro Storico di Firenze⁴⁴²

Firenze, capoluogo dell’omonima Città metropolitana, è una città di circa 370 milioni di abitanti situata nell’Italia centrale che rappresenta da sempre un emblema della cultura e dell’arte italiana nel mondo. Sviluppata sul sito di un insediamento etrusco e sulla successiva colonia romana di *Florentia* (fondata nel 59 a.C.), la città di Firenze ed in particolare il suo Centro Storico, racchiuso nella cinta muraria arnolfiana risalente al XIV secolo, comprende una concentrazione davvero rilevante di beni culturali di grande consistenza storico-artistica ed elevata qualità, mantenuti invariati nel corso dei secoli. L’immagine della città è da sempre legata al suo patrimonio culturale e già durante il *Grand Tour* questa specificità accentuò l’immagine di “città d’arte” e di “culla del Rinascimento”. A ciò si aggiunge l’immagine del Centro Storico di Firenze che non rivive

441. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell’Architettura e dell’Ambiente.

442. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

solo nelle innumerevoli testimonianze monumentali e artistiche del suo passato, ma si legge, anche, nella sua identità nata come somma di stratificazioni storiche e dal percorso di sviluppo molto particolare che ha avuto Firenze che, a differenza di altre città italiane, non ha risentito del peso acquisito da funzioni politico-amministrative (come Roma e Napoli), né economiche (come Milano), né della produzione industriale (come Torino)⁴⁴³.

L'autenticità e l'integrità del sito si percepiscono nell'intero palinsesto di stratificazioni temporali e fisiche dovute al succedersi di ideali, ideologie, bisogni, poteri che nel centro storico fiorentino sembrano ripercorrere la storia intera della città e dei suoi "settecento anni di straordinaria fioritura culturale e artistica"⁴⁴⁴: dalle radici medievali della sua forma urbana all'identità del Rinascimento illustrato dagli splendori cinquecenteschi dell'imponente struttura di Palazzo Pitti, dalle trasformazioni di Firenze Capitale alla tradizione artigiana di qualità; dalla più recente immagine internazionale di Firenze quale distretto commerciale del *made in Italy*, in particolare della moda raffinata, fino alla crescente visione di Firenze e, più in generale della Toscana, come centro di qualità delle tradizioni enogastronomiche e dell'ambiente. Tali valori sono stati alla base dell'inclusione del Centro Storico di Firenze, tradizionalmente identificato con l'area inclusa all'interno del circuito dei viali corrispondenti all'antica cerchia muraria, nella Lista del Patrimonio Mondiale nel 1982 delimitando un'area (*core zone*) di 506 ettari racchiusa proprio dal tracciato dell'antica cerchia muraria; nel 2015 il Comitato del Patrimonio Mondiale ha individuato in aggiunta alla *core zone*, un'area di rispetto del Centro Storico (*buffer zone*) che risulta in stretta continuità con il nucleo centrale della città storica a cavallo dell'Arno e coinvolge i versanti collinari Nord e Sud, fino ad interessare parte dei tre comuni adiacenti (Sesto Fiorentino, Fiesole, Bagno a Ripoli).

L'ICOMOS ha supportato l'iscrizione alla Lista adducendo quali motivazioni l'eccezionale valore culturale del Centro Storico, sottolineando il fatto che risponda ad ogni criterio stabilito dalla Convenzione⁴⁴⁵. L'iscrizione del Centro Storico di Firenze avvenne, pertanto, sulla base del riconoscimento di addirittura cinque (I, II, III, IV e VI) sui sei criteri per l'ingresso nella Lista dei siti culturali⁴⁴⁶. Inoltre il riconoscimento culturale internazionale di Firenze è rilevato dal fatto che nel 1986 è stata nominata "Capitale europea della cultura" secondo il programma della Commissione europea; per il nostro Paese, oltre Firenze, solo Bologna lo è stata nel 2000, Genova nel 2004 e Matera nel 2019. In linea con il programma, l'obiettivo in vista della designazione, era sollecitare la candidata capitale europea della cultura e i suoi territori a considerare lo sviluppo culturale quale paradigma del proprio progresso economico locale e di una maggiore coesione sociale.

La complessa materia di cui si compone il Centro Storico, con la sua storia, la sedimentata eredità culturale, le componenti artistica-economica-sociale, la programmazione urbanistica, le stratificazioni storico-architettoniche, contenuti esemplificativi della qualità di

443. Romano, I. M. (2016), *Pressione turistica sul Centro Storico di Firenze-Sito UNESCO. Un modello per la valutazione dell'impatto percettivo*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Architettura.

444. *Retrospectiva Eccezionale Valore Universale del Centro Storico di Firenze OUV 2014* (2014), <http://www.firenzepatrimoniomondiale.it/wpcontent/uploads/2015/11/Tra-duzione-Retrospectiva-OUV-Firenze Patrimonio.pdf>

445. Si veda il documento prodotto da ICOMOS, *ICOMOS Recommendation*, che accompagna il Dossier di candidatura del Centro Storico di Firenze, 1981.

446. Tali criteri sono: Criterio I. L'insieme urbano di Firenze è di per sé una realizzazione artistica unica, un capolavoro assoluto, frutto di una continua creazione durata sei secoli. Qui troviamo, oltre ai Musei (Archeologico, Uffizi, Bargello, Pitti, Accademia, ecc.) la più forte concentrazione di opere d'arte conosciute in tutto il mondo - la Cattedrale di Santa Maria del Fiore, il Battistero ed il Campanile di Giotto, la Piazza della Signoria dominata da Palazzo Vecchio e dal Palazzo degli Uffizi, San Lorenzo, Santa Maria Novella, Santa Croce con la Cappella Pazzi, il Convento di San Marco che ospita le pitture del Beato Angelico, Santo Spirito; Criterio II. Dal Quattrocento, Firenze ha esercitato un'influenza predominante sullo sviluppo dell'architettura e delle arti monumentali, in primo luogo in Italia e poi in Europa. I principi artistici del Rinascimento sono stati definiti a partire dal 1400 da Brunelleschi, Donatello e Masaccio. È all'interno della realtà fiorentina che si sono formati e affermati due geni dell'arte: Michelangelo e Leonardo da Vinci; Criterio III. Il Centro Storico di Firenze apporta una testimonianza eccezionale, sia come città mercantile del Medioevo, sia come città rinascimentale. Firenze ha conservato integre strade, Palazzi fortificati (Palazzo Spini, Palazzo del Podestà, Palazzo della Signoria), Logge, fontane (Loggia del Bigallo, Loggia dei Lanzi, Loggia degli Innocenti e del Mercato Nuovo) e Ponte Vecchio, il meraviglioso ponte del XIV secolo costeggiato dai negozi. I mestieri, organizzati in corporazioni, hanno lasciato dei monumenti eccezionali come per esempio Orsanmichele; Criterio IV. Dal XIV al XVII secolo Firenze esercitò un forte potere economico e politico in Europa. Durante questo periodo sono stati costruiti prestigiosi edifici che testimoniano la magnificenza dei suoi banchieri e dei suoi principi: Palazzo Rucellai, Palazzo Strozzi, Pandolfini, Gondi, Pitti e il Giardino di Boboli, senza dimenticare la Sacrestia di San Lorenzo, le Cappelle funebri dei Medici, la Biblioteca Laurenziana; Criterio VI. Firenze è associata ad eventi di portata universale. È durante il periodo dell'Accademia Neoplatonica che è stato forgiato il concetto di Rinascimento. Firenze è la patria dell'Umanesimo moderno ispirato da Landino, Poliziano, Marsilio Ficino, Pico della Mirandola.

tale ambito, impongono però una valutazione su due aspetti critici che connotano particolarmente i tessuti centrali: il turismo e le attività commerciali. «Dentro il suo “corpo murato”, dove a volte si percepisce l’esistenza di uno spazio pubblico – perché saturato dal “corpo umano” – le problematiche del commercio e della residenza in rapporto di alcune questioni emergenti riguardanti l’ospitalità turistica, coinvolgono il Centro Storico UNESCO patrimonio dell’umanità, non privo di “minacce”»⁴⁴⁷.

Da un lato il fenomeno del turismo ha comportato l’espulsione della popolazione originaria del Centro Storico determinando un assetto decisamente sbilanciato dei residenti in quanto si sottraggono abitazioni ai normali utenti a favore della trasformazione di interi edifici nel cuore della città in appartamenti destinati alla rendita degli affitti brevi (*Airbnb*), dall’altro nei tessuti di più antico impianto si manifesta una particolare difficoltà di relazione tra i residenti e le attività commerciali legate al turismo, come le attività enogastronomiche che coinvolgono prepotentemente lo spazio pubblico (soprattutto nelle ore notturne), facendo perdere il vero *humus* sociale che fa vivere la città storica con i suoi mercati e servizi di prossimità. Come tutte le città d’arte, ormai vittime del fenomeno di *overtourism*, anche Firenze soffre i grandi numeri: nel Centro Storico ogni giorno accedono mediamente 30 mila persone, con punte stagionali che superano le 50 mila unità⁴⁴⁸, per motivi di lavoro in gran parte legato al settore del turismo, per la presenza di funzioni amministrative o per motivi di studio legati alla presenza dell’università. Pertanto le politiche di gestione necessitano di una approfondita conoscenza dei fenomeni in atto al fine di mettere a punto delle strategie che permettano di risolvere le problematiche esistenti evitando i conflitti potenziali.

Le componenti operative per la rigenerazione del Centro Storico

La morfologia urbana e l’assetto sociale del Centro Storico di Firenze sono stati fortemente influenzati da un innovativo Piano che è stato il primo strumento normativo che l’Amministrazione comunale ha portato all’approvazione dopo il precedente Piano del 1924, e che è quindi il progetto che ha dovuto farsi carico, negli anni della ricostruzione e del boom economico, di determinare gli indirizzi per uno sviluppo che integrasse la crescita della città con la tutela dei valori architettonici e ambientali. Il Piano Regolatore del 1962 è stato elaborato in un tempo relativamente breve da Edoardo Detti, urbanista e architetto principale artefice del Piano ma, alle sue spalle, ha una lunga gestazione scandita dai ritmi imposti dalle vicende amministrative. Tuttavia esso è considerato uno dei più rilevanti documenti di politica urbanistica dei primi anni Sessanta, «uno dei pochi esempi positivi che emergono dallo stato fallimentare dell’urbanistica italiana di quelli ultimi anni» poiché «abbassa gli indici di edificabilità, amplia le aree di attrezzature sottodimensionate nel piano precedente, riorganizza tutto il Piano in funzione di interventi programmati dell’Amministrazione e stimola al tempo stesso un Piano intercomunale operativo»⁴⁴⁹. Per il Centro di Firenze il Pia-

447. Armanni, O. (2019), “Firenze. Potenzialità e criticità di un centro storico”, in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma, p. 152.

448. Armanni, O. (2019), “Firenze. Potenzialità e criticità di un centro storico”, in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.

449. Detti, E. (1963), “Il faticoso salvataggio di Firenze”, *Urbanistica* n. 39, p. 73.

no prende le distanze dal precedente, troppo permissivo verso gli interventi edilizi nel tessuto storico, e riduce al minimo la possibilità di demolizione; al contempo, con l'obiettivo di preservare la "vitalità" del centro e superare la sua "condizione di crisi", lascia lo spazio a interventi graduali finalizzati alla riqualificazione, anche in termini funzionali⁴⁵⁰. Per le zone di saturazione – quelle a ridosso del Centro Storico e formatesi in seguito al Piano Poggi per Firenze Capitale – la principale mancanza che il Piano intende correggere è la scarsità di aree verdi, di attrezzature scolastiche e di quartiere la cui realizzazione era stata trascurata negli anni precedenti, durante un processo di densificazione non opportunamente regolato. Tale implementazione dei servizi nelle aree limitrofe al Centro aveva la finalità di garantire il superamento del gap legato all'esiguità delle dotazioni pro-capite di servizi pubblici, pari a 2,7 mq circa ad abitante⁴⁵¹, ulteriormente aggravata dalla disposizione stessa delle attrezzature che non costituivano in alcun modo un sistema.

Il Piano consolida quindi la nozione di tutela e valorizzazione del Centro Storico estendendola anche alle aree collinari, da un lato con i criteri del restauro e del risanamento e tentando di decentrare lo sviluppo terziario per decongestionare e salvaguardare il Centro Storico, dall'altro con una quasi totale limitazione dell'edificazione nella zona collinare di pregio con un progetto che ha garantito una politica di tutela del paesaggio considerato non solo nei suoi aspetti estetici, ma anche per le sue qualità di ecosistema produttivo. I contenuti proiettivi del progetto, quelli tesi a definire i futuri assetti della città, restarono tuttavia inattuati o addirittura snaturati da successive varianti di Piano⁴⁵² con le quali il tentativo di risolvere alcuni nodi fondamentali per lo sviluppo di Firenze venne ulteriormente procrastinato. La vicenda della revisione del Prg del 1962 ebbe inizio infatti dopo solo quattro anni dalla sua approvazione all'indomani dell'alluvione del 1966 con l'obiettivo di costruire sulle colline, che il Piano con un'operazione culturalmente e politicamente lungimirante aveva, definendole aree 'agricolo panoramiche', sottratto alle aree di espansione. L'alluvione aveva altresì posto all'Amministrazione due alternative per la ricostruzione: rimarginare le ferite del Centro Storico rilanciando la vocazione turistico-ricettiva e commerciale-terziaria, o far emergere fin dal Centro Storico il tradizionale carattere produttivo e artigianale di Firenze⁴⁵³.

- Come si evince dalle attuali condizioni del Centro prevalse la prima strategia e da lì ebbe inizio la lunga storia di continue varianti urbanistiche al Piano del 1962 che lo snaturarono via via: in totale 142 varianti parziali dal 1967 al 1990 e una di parziale adeguamento al D.I. n.1444 del 1968. In questo contesto politico-disciplinare cominciò all'inizio degli anni Novanta un processo di riforma del Piano ormai ritenuto obsoleto che determinò l'approvazione nel 1998 del nuovo Prg redatto da Marcello Vittorini che venne proposto alla città come 'Piano della realtà', capace, definito, applicabile in tutte le sue parti. Tuttavia questo nuovo Piano non ebbe gli esiti di riqualificazione sperati in quanto «le prime applicazioni dello strumento approvato

450. Ricco, P. (2015), "Firenze 1951-1962. Una idea di futuro per Firenze. Il piano regolatore del 1962 e l'impegno di Edoardo Detti per la città", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

451. De Luca, G., Pantaleo, A. (2019), "Firenze e la ricerca degli standard con il Piano dei Servizi", in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

452. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.

453. De Luca, G., Pantaleo, A. (2019), "Firenze e la ricerca degli standard con il Piano dei Servizi", in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

avevano rivelato una preoccupante percentuale di incertezze tecniche, particolarmente grave in un apparato che si era preoccupato di normare anche nel dettaglio i processi di attuazione, andando spesso oltre i contenuti propri non solo di un piano regolatore ma addirittura di un piano urbanistico esecutivo»⁴⁵⁴. La parziale mancata funzionalità del Piano del 1998⁴⁵⁵ coincise inoltre con l'avvento della nuova Legge regionale n. 1 del 2005⁴⁵⁶ che individua una duplice articolazione in: Piano strutturale, inteso come unico strumento urbanistico comunale, elaborato di fondamentale importanza per i destini della città, che ne regolerà lo sviluppo per un periodo indeterminato, fintanto cioè che non si rilevino situazioni economiche, sociali, ambientali o infrastrutturali tali da indurre un cambiamento nello 'statuto del territorio' ovvero nelle sue componenti costitutive; Regolamento urbanistico (Ru), che definisce la regolamentazione in piani 'operativi', basandosi su una pianificazione flessibile (ovvero più facilmente adattabile) e su una esplicita facilitazione del rapporto pubblico-privato per l'attuazione degli interventi, anche di quelli definiti in legge col termine 'interventi complessi'. Pertanto ad esito di tale innovata articolazione nel 2011 è stato approvato il nuovo Piano Strutturale (PS) che individua come strategia principale lo "sviluppo della città dentro la città"⁴⁵⁷, trasformando l'esistente in un elemento potenziale dal quale deve essere governato il mutamento; pertanto il compito del PS è quello di creare le condizioni affinché le trasformazioni possano avvenire in maniera corretta e fortemente integrata nel contesto di riferimento. Il Piano Strutturale fornisce gli indirizzi per la costituzione del Regolamento urbanistico, approvato nel 2015, che declina e regola operativamente le scelte progettuali evidenziate. Il PS, infatti, detta prestazioni e prescrizioni ma non assegna diritti edificatori e non conforma i suoli, mentre il Ru, deve tradurre tali direttive in disciplina operativa, direttamente cogente e conformativa dei suoli. Nel PS sono quindi indicate azioni che possano "rigenerare la città" nelle sue varie e complesse componenti, mediante:

- la rigenerazione fisica finalizzata ad integrare e rafforzare il trasporto pubblico, riconnettere i sistemi di viabilità, razionalizzare la sosta, superare gli sbarramenti naturali e infrastrutturali, ricucire le rive opposte dell'Arno, valorizzare la presenza del fiume, governare la trasformazione, attivare la perequazione, limitare il nuovo consumo di suolo;
- la rigenerazione ambientale tesa a preservare le risorse, salvaguardare i serbatoi di naturalità, attivare interventi di costruzione sostenibile, sviluppare e collegare il sistema dei parchi, distribuire gli spazi pubblici;
- la rigenerazione per produrre innovazione contrastando la rendita, diffondendo la qualità dei servizi, promuovendo forme di intervento pubblico/privato. Tale approccio è volto a sperimentare nuove forme dell'abitare, riportare gli abitanti nel Centro

454. Di Benedetto, G. (2008), "I contenuti disciplinari del piano strutturale", in P. Giorgieri, M. Massa, M. Zoppi (a cura di), *Il nuovo piano di Firenze*, suppl. a *Contesti. Città territorio progetti* n. 2, All'insegna del Giglio, Firenze, p. 10.

455. Giorgieri, P. (2010), *Firenze il progetto urbanistico. Scritti e contributi 1975-2010*, Alinea, Firenze.

456. Legge Regione Toscana n. 1 del 12 gennaio 2005, *Norme per il governo del territorio*.

457. Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Relazione*, p. 18.

Storico, promuovere l'interazione per una realtà sociale coesa ed attivare il confronto favorendo la partecipazione dei cittadini alle trasformazioni.

Al fine di attuare tale strategia di rigenerazione il PS stabilisce, così come previsto dall'art. 60 della L.R. n. 1/2005, il principio teso a garantire 'l'equa distribuzione dei diritti edificatori', avvalendosi della modalità perequativa e del principio del trasferimento delle superfici incongrue, con la finalità di eliminare condizioni di degrado diffuso nella città. Il Regolamento urbanistico dovrà, poi, individuare puntualmente gli edifici incongrui e le aree degradate «sulle quali è opportuno evitare la trasformazione in loco ed auspicabile il trasferimento per ottenere, attraverso la cessione gratuita del suolo, spazi per la realizzazione di verde pubblico e parcheggi»⁴⁵⁸. A tal fine la città viene divisa in 12 Unità territoriali organiche elementari (Utoe) che divengono il riferimento per il dimensionamento del Piano nel rispetto degli standard urbanistici previsti dal D.I. n. 1444 del 1968. Il principio che ha condotto il dimensionamento del Piano è stato «quello di affidare la trasformazione della città al solo recupero di aree già urbanizzate attraverso interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica tesi a recuperare diffusamente qualità urbana ed ambientale, con potenziamento di infrastrutture e dotazioni collettive, introduzione di un mix funzionale sensibile alle nuove esigenze, miglioramento delle prestazioni di spazi e attrezzature»⁴⁵⁹.

È stata, quindi, presa la decisione di eliminare ogni forma di sfruttamento ed ulteriore consumo di suolo. Gli altri contenuti strategici e operativi del Piano Strutturale riguardano i temi della mobilità (in tutte le sue declinazioni, dal trasporto su ferro, al trasporto su gomma, alle piste ciclabili), il sistema del verde (inteso come rete di spazi fruibili), il dimensionamento del Piano (privilegiando la trasformazione delle aree degradate o dismesse, limitando al massimo nuovo uso di suolo) e il risparmio energetico (sia per gli edifici di nuova costruzione sia per quelli esistenti). Il Piano Strutturale pone l'obiettivo di garantire un sistema della mobilità integrato e sostenibile, articolato in diverse modalità di trasporto orientate al contenimento del trasporto privato. Gli interventi consistono nel potenziamento del trasporto pubblico (con ferrovie metropolitane, tramvie e linee protette di autobus) e individuano un assetto del trasporto privato in grado di agevolare gli spostamenti eliminando i punti di congestione e di frizione con il trasporto pubblico. Al trasporto pubblico (ferrovie, tramvie, autobus) viene affidato il ruolo di penetrazione verso il centro e di collegamento fra esso e le aree cittadine e metropolitane maggiormente congestionate, per il trasporto privato invece si vogliono agevolare gli spostamenti tangenziali e diminuire le penetrazioni radiali verso il centro indirizzando l'auto privata in aree esterne alla città consolidata nella quale sono previste strutture per la sosta di interscambio fra la viabilità privata e gli assi portanti del trasporto pubblico. Inoltre è prevista la riorganizzazione dell'uso degli spazi stradali esistenti, creando percorsi dedicati a mezzi di trasporto specifici: al trasporto pubblico e alla

458. Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Relazione*, p. 94.

459. Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Norme tecniche di attuazione*, p. 8.

mobilità ciclabile e pedonale.

Il tema ambientale è affrontato attraverso diversi obiettivi che mirano al completamento e rafforzamento della rete ecologica territoriale nonché delle naturali dinamiche di rinnovamento delle risorse, al potenziamento delle connessioni interne ed esterne alla rete ecologica, al miglioramento della qualità e al recupero delle funzioni ecologiche dell'ambiente urbano, allo sviluppo di forme di fruizione e di attività economiche compatibili da concorrere alla tutela dei valori ecologici. Al fiume Arno è affidato un ruolo primario e di connessione dell'insediamento urbano al fine di sfruttare le potenzialità delle sue rive. Al tema ambientale si affianca quello della sostenibilità, proposto in chiave di sensibilizzazione dei cittadini fornendo elementi base di conoscenza che consentano di operare scelte più consapevoli.

Per quanto riguarda infine il sistema insediativo il Piano Strutturale individua delle invarianti riconosciute come elementi portanti del sistema della tutela che assumono il ruolo di elemento ordinatore con valori durevoli di interesse pubblico. Tali invarianti, rappresentate dal nucleo storico e dai tessuti storici e di relazione con il paesaggio collinare, sono elementi prioritari da tutelare, soprattutto il nucleo storico, come abbiamo visto Patrimonio Mondiale UNESCO dal 1982, che viene riconosciuto come "centralità simbolica" da tutelare in ogni elemento che lo compone. L'indirizzo dell'Amministrazione per il Centro Storico, corrispondente alla Utoe 12, punta ad una rifunzionalizzazione in termini residenziali creando le condizioni per l'insediamento di nuovi servizi dedicati alle famiglie all'interno dei tessuti composti da circa 200.000 mq di superficie in dismissione. Laddove l'edificio, anche se di valore storico-architettonico, consenta in tutto o in parte l'insediamento di residenza e di servizi dovrà essere data priorità a questo tipo di mix funzionale. Viceversa nel caso non sia possibile operare in questo senso, l'ulteriore indirizzo è quello di insediare attività di alta formazione culturale e scientifica⁴⁶⁰. Tali interventi sono riassunti in schede sintetiche evidenziando le azioni che il Piano Strutturale ha messo in campo per ogni Utoe con riferimento alla mobilità, alla riqualificazione urbana ed ambientale, agli elementi della trasformazione. Per quanto riguarda la Utoe 12 si evidenzia che «la criticità di questa parte di città o meglio del suo nucleo centrale sta, paradossalmente, proprio nelle sue caratteristiche di unicità e bellezza e quindi nel rischio, già tangibile, di avviarsi a divenire una città-museo riservata esclusivamente al turismo.

L'eccessiva rendita fondiaria sta ormai 'sfrattando' attività consolidate e qualificate, cinema, teatri, librerie, negozi e attività artigianali storiche. La città dovrà continuare a mettere a disposizione del mondo il suo inestimabile patrimonio d'arte. Il turismo e il commercio sono un'industria fondamentale per la città, ma Firenze dovrà anche essere prima di tutto una città per i suoi abitanti. Mantenere la salute e la bellezza di questa parte di città passa attraverso un corretto equilibrio fra funzioni con l'obiettivo primario di riportare

⁴⁶⁰. Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Norme tecniche di attuazione*, pp. 97-98.

le famiglie a vivere nel centro»⁴⁶¹. Proprio per la rilevanza del Centro Storico, Firenze risulta una meta turistica di prim'ordine e il Piano individua delle strategie per migliorare l'accoglienza e tutelare il tessuto storico. La prima azione riguarda la limitazione alla trasformazione di edifici a destinazione residenziale in strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere ubicate nel Centro Storico (resta possibile la trasformazione solo nei casi di altre destinazioni d'uso e per le residenze d'epoca). La seconda azione è quella di migliorare l'offerta culturale e ricreativa in modo da allungare la permanenza del visitatore cercando di contrastare le forme di turismo cosiddette "mordi e fuggi".

Per quanto concerne il secondo strumento in cui si articola il nuovo Piano di Firenze, il Regolamento urbanistico, esso individua l'ambito del nucleo storico (zona A) normandolo nell'art. 65. L'ambito individua il Centro Storico UNESCO compreso entro la fascia dei viali, costituito da un inestimabile valore storico architettonico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa e la stratificazione dei processi di trasformazione, sia nella rete stradale che negli spazi ineditati, sia nel patrimonio edilizio esistente. All'interno del nucleo storico gli interventi edilizi devono essere sempre volti alla tutela e conservazione del patrimonio storico costituito dalle emergenze di valore storico architettonico e di interesse documentale del moderno, dal tessuto storico o storicizzato prevalentemente seriale, dall'edificato recente, in quanto come dichiarato nel PS «nell'invariante dei tessuti storici è emersa forte la necessità di non limitarsi alla tutela degli insediamenti ai quali si riconosce un valore-storico architettonico, ma di porre la stessa attenzione a quei tessuti che, pur non presentando elementi di pregio, costituiscono il tessuto di relazione con il paesaggio aperto»⁴⁶². Pertanto gli interventi nel nucleo storico sono soggetti a limitazioni come il mantenimento della composizione architettonica della facciata principale fronte strada, il mantenimento della geometria della copertura, il divieto di introdurre aggetti superiori a quelli esistenti sulla pubblica via/spazio pubblico, il divieto di chiudere logge e porticati. La disciplina del Regolamento urbanistico punta a favorire la permanenza degli usi abitativi di tipo urbano, migliorando le condizioni di abitabilità e mantenendo la riconoscibilità della struttura insediativa storica.

Anche il Piano Strutturale del 2010 è stato oggetto di una variante approvata nel 2015 che, in seguito all'elaborazione del Ru e all'implementazione del Quadro conoscitivo ad una scala più propria dell'atto di governo del territorio, ha consentito di mettere a fuoco alcuni elementi di conoscenza che hanno mutato parzialmente lo scenario di riferimento⁴⁶³. Tutto ciò ha condotto ad una nuova parziale elaborazione che interessa sostanzialmente l'inserimento di altre forme di tutela (punti di belvedere), l'adeguamento del dimensionamento del Piano Strutturale espresso per Utoe, la perequazione, alcune modifiche alle norme tecniche di attuazione necessarie per mettere a punto aspetti gestionali non presi in considerazione nel Piano Strutturale, l'adeguamento della pericolosità geologica,

461. Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Norme tecniche di attuazione*, p. 155.

462. Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Relazione*, pp. 91-92.

463. Comune di Firenze (2015), *Piano Strutturale di Firenze 2015 (Variante al PS 2010). Relazione*.

idraulica e sismica al dettato del DPGR/53/R/2011 e agli ulteriori studi di approfondimento svolti per l'elaborazione del Ru. Per quanto riguarda l'inserimento di nuove forme di tutela nell'ambito dell'approfondimento per la definizione del *buffer zone* del centro storico UNESCO sono stati individuati dei belvedere significativi per la tutela del Centro Storico. Nel *buffer zone* del Centro Storico, che coinvolge parte dei territori delle quattro municipalità di Firenze, Sesto Fiorentino, Fiesole e Bagno a Ripoli, sono individuati diciotto punti di belvedere ed i relativi assi visuali che sono stati inseriti all'interno delle tutele del Piano e che sono ulteriormente salvaguardati dal Ru, sancendo che al di fuori del Centro Storico della città gli interventi di trasformazione che incidono sullo skyline esistente devono essere oggetto di verifica di corretto inserimento, avendo come riferimento i belvedere identificati nel Piano Strutturale. In merito a tale tematica inoltre il PS ed il Ru sono stati nuovamente oggetto di variante nell'aprile 2020 al fine di recepire negli strumenti di pianificazione i perimetri di *core* e *buffer zone* del sito Patrimonio Mondiale UNESCO "Centro Storico di Firenze", così come definitivamente approvati dal Comitato del Patrimonio Mondiale con Decisione 38COM 8B.44 del 6 luglio 2015.

La rigenerazione del patrimonio storico urbano: i Piani di gestione e il Progetto Le Murate

A partire dalla trattazione della pianificazione fin qui definita, è importante sottolineare come il Centro Storico di Firenze sia inoltre oggetto di un altro strumento operativo: il Piano di Gestione del Sito UNESCO (PdG). L'Ufficio UNESCO del Comune di Firenze, creato nel 2005, nasce per l'esigenza primaria di redigere tale Piano, strumento utile per la conservazione, la tutela e per la valorizzazione dell'intero patrimonio. Il PdG si presenta come uno strumento molto flessibile che ha lo scopo di assicurare la conservazione del valore eccezionale del sito e si prefigge di analizzare dettagliatamente e monitorare le forze di cambiamento e di modificazione che si manifestano nel contesto culturale, socio-economico e ambientale del sito e che, coinvolgendo i vari portatori d'interesse, mira a individuare obiettivi e strategie operative da adottare per assicurare lo sviluppo sostenibile del sito insieme alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico che lo caratterizzano⁴⁶⁴. Il PdG si propone quindi come «un insieme di regole operative, di procedure e di idee progettuali che coinvolgono la pluralità dei soggetti che insistono sul sito», ma anche come «strumento di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza sulla particolarità di questo sito»⁴⁶⁵. Pertanto il PdG non si limiterà ad essere un «semplice documento di analisi del territorio ma si propone come strumento strategico ed operativo che individua gli obiettivi e provvede alla definizione delle azioni e delle strategie da adottare per il loro conseguimento. Uno strumento orientato a sviluppare sinergie conservative, capace di promuovere progetti di tutela e valorizzazione coordinati e condivisi dai vari soggetti operanti nel territorio per la salvaguardia del sito e in grado di favorire l'ottimizzazione delle risorse e la razionalizzazione degli investimenti economici»⁴⁶⁶.

464. Romano, I. M. (2016), *Pressione turistica sul Centro Storico di Firenze-Sito UNESCO. Un modello per la valutazione dell'impatto percettivo*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Architettura.

465. Francini, C., Carsillo, L., Rizzetto, C. (2006), *Piano di Gestione 2006-2008. Il Centro Storico di Firenze. Patrimonio Mondiale-UNESCO*, Tipografia Novis snc, Firenze, p. 11.

466. Francini, C., Carsillo, L., Rizzetto, C. (2006), *Piano di Gestione 2006-2008. Il Centro Storico di Firenze. Patrimonio Mondiale-UNESCO*, Tipografia Novis snc, Firenze, p. 15.

Il Centro Storico di Firenze si è dotato di due Piani di Gestione: il primo, datato 2006, ha avuto un monitoraggio di due anni, il secondo, approvato dal Comune di Firenze nel gennaio del 2016, ha valenza effettiva di cinque anni. Le indicazioni fornite dalla Commissione UNESCO nelle Linee guida per i Piani di Gestione, sono state seguite nella redazione di entrambi i Piani, effettuando alcune modifiche necessarie per rendere il modello adeguato alle esigenze della città.

Il primo PdG del Centro Storico di Firenze si può definire come uno strumento sperimentale con una premessa molto chiara che evidenziava l'intento di costituire un percorso strutturato, ma complesso, mirando ad interventi meno frammentari e a politiche integrate e coordinate permanentemente dall'Ufficio UNESCO del Centro Storico di Firenze. Questo PdG aveva scadenza biennale (fino al 2008) con l'intento di consolidare un'attività di monitoraggio regolare e con l'idea di varare un nuovo Piano con una durata temporale più ampia. Seguendo le Linee guida per i Piani di Gestione la struttura viene articolata in tre fasi, vi è, infatti, una prima fase propedeutica di analisi del territorio di riferimento, una successiva di individuazione degli obiettivi e delle strategie, infine, una terza in cui vengono stabilite le azioni di controllo e monitoraggio del PdG stesso. La prima fase offre un quadro generale delle risorse culturali e paesaggistiche che caratterizzano il Centro Storico, evidenzia la produzione di cultura materiale e immateriale compresi eventi, tradizioni artigianali e prodotti tipici di qualità, svolge un'analisi socio-economica del territorio con riferimento ai cambiamenti in corso nella città e ai possibili fattori di rischio all'integrità del Centro Storico, analizza le risorse e i piani di tutela predisposti dalle autorità amministrative per la conservazione e valorizzazione del sito e del suo patrimonio.

Da tale analisi già nel primo PdG si leggono quali fattori sfavorevoli alla gestione e alla conservazione dell'integrità del sito le "presenze turistiche non governate", infatti già da anni il volto della città stava subendo un graduale e sostanziale cambiamento che ha evidenziato alcune urgenti problematiche quali il degrado del paesaggio, lo spopolamento dei residenti e la perdita della identità culturale, l'impoverimento del patrimonio artistico per inquinamento e mancata manutenzione, fenomeni spesso acuiti dalla proliferazione di attività commerciali improprie, dall'insufficienza dei fondi per la manutenzione del patrimonio storico artistico, dal disordine nell'arredo urbano in tutte le sue realtà⁴⁶⁷. La seconda fase del PdG è relativa all'individuazione delle strategie operative per rispondere all'obiettivo principale di garantire che «il valore [del Centro Storico] sia tutelato in maniera dinamica, nel rispetto dei criteri che hanno portato all'iscrizione nella lista, considerando la cultura materiale, le tradizioni, i saperi accumulati, lo spirito creativo e le abilità tramandate di generazione in generazione»⁴⁶⁸. In questa fase il PdG si presenta, quindi, come un insieme flessibile di regole operative, di procedure e di idee progettuali che coinvolgono diversi soggetti attraverso i Piani di Azione che individuano obiettivi e strategie operative per ogni singola tematica trattata e vengono associati a progetti scelti e sviluppati volta per volta. Il Piano d'Azione per il

467. Del Prete, B. (2015), *Dal 'centro storico' all'Historic Urban Landscape: la conservazione e la gestione delle città storiche in Italia della World Heritage List UNESCO*, Tesi di Dottorato del XXVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Storia e Conservazione dei Beni Architettonici e del Paesaggio.

468. Ufficio Centro Storico-Patrimonio Mondiale UNESCO, Comune di Firenze, *Il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale UNESCO. Piano di Gestione 2006/2008*, approvato dalla Giunta Comunale il 7 marzo 2006, p. 69.

turismo del PdG 2006/2008 partiva dalla seguente considerazione: «il turismo è un elemento fondamentale per l'economia del Centro Storico che deve essere incentivato con adeguate politiche di promozione e miglioramento dell'offerta dei servizi di accoglienza. Questa risorsa, se non adeguatamente indirizzata, può però costituire una minaccia e un pericolo per la conservazione e salvaguardia del sito»⁴⁶⁹, e si sviluppava attraverso tre progetti⁴⁷⁰ con lo scopo principale di diffondere la conoscenza del valore eccezionale del sito rendendo più consapevoli sia i turisti che i cittadini dell'unicità del Centro Storico e promuovendo le zone della città meno conosciute e frequentate dai visitatori. La terza e ultima fase del Piano riguarda la verifica dell'incisività e dell'adeguatezza dello stesso con una procedura biennale (fino al 2008), compresi i suoi Piani di Azione e i vari progetti relativi ai settori di intervento. Il monitoraggio si sviluppa, quindi, attraverso due livelli differenti di controllo: la verifica dello stato di avanzamento dei progetti di intervento selezionati con il conseguente raggiungimento degli obiettivi finali e la verifica dell'efficacia del Piano e della sua rilevanza sul territorio.

469. Ufficio Centro Storico-Patrimonio Mondiale UNESCO, Comune di Firenze, *Il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale UNESCO. Piano di Gestione 2006/2008*, approvato dalla Giunta Comunale il 7 marzo 2006, p. 81.

470. Il primo progetto, si concentrava sui negozi storici promuovendo le attività artigianali e commerciali tradizionali e definendo criteri e modalità per la classificazione degli esercizi storici in Albi, a cui associare le mappe delle botteghe e dei mercati storici di tradizione. Il secondo progetto, Percorsi d'arte a Firenze, allo scopo di valorizzare il fitto tessuto dei luoghi storico-artistici della città meno conosciuti e prendendo ad esempio un'operazione ben riuscita durante una mostra di Perugino a Firenze, si prefiggeva di creare dei pieghevoli che permettevano di affiancare ai grandi eventi organizzati dalle Soprintendenze delle pubblicazioni di percorsi a tema nella città. Il terzo progetto contenuto nel Piano d'Azione del turismo riguardava la realizzazione Speciale per il Polo Museale Fiorentino presso il Cenacolo di Fuligno in via Faenza, per cui era stato ideato e diffuso un opuscolo pieghevole in cui veniva delineato un itinerario cittadino alla scoperta dei luoghi in cui si conservano opere del Perugino.

471. AA. VV. (2014), *Firenze patrimonio del mondo*, a cura di V. Anti, A. Chiti, G. Cotta, C. Francini, Comune di Firenze, p. 14.

472. UNESCO (2002), *Budapest Declaration on World Heritage*.

L'idea di varare un nuovo PdG con valenza temporale più ampia alla chiusura dei due anni di monitoraggio del primo, si è prolungata fino al 2015, anno in cui l'Ufficio UNESCO per il Centro Storico di Firenze si è dato l'obiettivo di redigere un nuovo Piano di Gestione. Il nuovo PdG è stato approvato dal Comune di Firenze il 19 gennaio 2016 ed avrà validità quinquennale pertanto il suo monitoraggio si concluderà nel 2020/2021. La novità rispetto al primo piano è che «si è scelto di unificare i vari piani di azione previsti per ogni ambito, quali conoscenza, conservazione e valorizzazione, mobilità, ambiente e turismo in un solo Piano di azione accorpandoli in tre aree tematiche: conoscere, salvaguardare, vivere (*Knowing, Living, Safeguarding*)»⁴⁷¹.

I criteri di selezione delle azioni indicate nel Piano di Gestione sono due: la Strategia delle "5 C" e l'analisi dell'area di intervento che individua i potenziali rischi ai quali il progetto deve far fronte. La cosiddetta Strategia delle "5 C", in linea con la Dichiarazione di Budapest del 2002⁴⁷², ha come intento quello di: rafforzare la credibilità della Lista del Patrimonio Mondiale (*Credibility*); assicurare la tutela efficace dei siti (*Conservation*); facilitare e promuovere la formazione sul Patrimonio dell'Umanità (*Capacity building*); aumentare la consapevolezza presso l'opinione pubblica attraverso la comunicazione (*Communication*); coinvolgere la popolazione residente al momento di applicare il Piano, rafforzando quindi il ruolo della comunità (*Communities*). Il nuovo Piano di Azione si basa su due assi portanti, da una parte persegue i cinque obiettivi cardine (Credibilità, Conservazione, Capacity Building, Comunicazione, Comunità) dall'altra è teso a mitigare quelli che vengono definiti come i cinque rischi che potrebbero interferire con il mantenimento dell'eccezionale valore universale e pertanto con l'integrità e l'autenticità del sito ovvero la congestione del Centro Storico dovuta al turismo di massa, la conservazione del patrimonio monumentale, il sistema della mobilità urbana e l'inquinamento atmosferico, il pericolo di esondazione del

fiume Arno ed i rischi connessi al cambiamento climatico, la diminuzione del numero dei residenti nel Centro Storico. Nell'analisi SWOT presentata nel secondo Piano troviamo infatti, tra le minacce, ciò che aveva evidenziato il rapporto periodico con l'impatto del turismo di massa tra gli effetti di rischio principali per il sito. Il PdG evidenzia che il patrimonio storico e artistico della città, definita contemporaneamente piccola ma internazionale, esercita un richiamo irresistibile su molti visitatori, esponendola, quotidianamente, a una serie di fattori avversi che potrebbero minare la sua integrità. Ciò porta al rischio ulteriore di abbandono di alcune zone da parte dei residenti sia per l'abbassamento di qualità della vita percepita sia per i costi alti delle proprietà. Negli ultimi decenni il numero dei residenti nel Centro Storico è, infatti, diminuito, registrando un flusso migratorio verso le aree suburbane e i comuni limitrofi, pertanto i numerosi visitatori stranieri hanno modificato la dinamica demografica del Centro Storico determinando una crescita della domanda di alloggi ad alto costo. I progetti contenuti nel Piano d'Azione relativi alla tematica del turismo sono tutti di lunga durata (la maggior parte si articola per l'intero monitoraggio del PdG, quindi 5 anni) e seguono due indirizzi principali: il primo ha lo scopo di ampliare la conoscenza relativa a differenti fattori per poter misurare lo stato di pressione turistica e la sensibilità del sito con le sue caratteristiche ambientali, il suo patrimonio e la comunità locale rispetto ai flussi turistici e alla sostenibilità di un'ulteriore crescita secondo le previsioni future; il secondo indirizzo riguarda progetti più puntuali che hanno lo scopo di influire sulla tematica del vivere ideando e promuovendo itinerari alternativi e attività innovative in aree meno note per decentrare i flussi turistici.

Tuttavia per mitigare tale problematica anche la Regione e il Comune stanno prendendo provvedimenti al fine di individuare strumenti mirati per la tutela del Centro Storico dal fenomeno di *overtourism* e per definire strategie e azioni specifiche. Da un lato la Regione ha emanato una Legge regionale sul turismo cercano di affrontare la regolamentazione delle locazioni turistiche al fine di gestire il fenomeno ormai vastamente diffuso; dall'altro il Comune ha emanato un regolamento riguardante le misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del Centro Storico che regola le attività commerciali all'interno del sito UNESCO. Per quanto riguarda il tema del turismo la Regione Toscana con la nuova Legge regionale n. 86 del 2016 "Testo unico sul sistema turistico regionale"⁴⁷³ si prefissa di: ridisegnare la nuova *governance* del settore; migliorare la capacità competitiva delle strutture ricettive di tipo alberghiero attraverso una semplificazione delle norme e un ampliamento dei servizi offerti; chiarire il ruolo e le funzioni delle strutture ricettive extralberghiere per quanto concerne i B&B e le attività non professionali; introdurre una normativa specifica per gli affitti turistici alla luce dell'esplosione della cosiddetta *sharing economy*. Tali obiettivi saranno attuati mediante: la promozione e la valorizzazione sul mercato locale, nazionale ed estero, dell'immagine unitaria del sistema turistico toscano e di ciascuna delle sue parti; la defini-

473. Legge Regione Toscana n. 86 del 20 dicembre 2016, *Testo unico sul sistema turistico regionale*.

zione e l'attuazione di politiche di gestione coordinata delle risorse turistiche, valorizzando anche il patrimonio storico, monumentale, naturalistico e culturale regionale; il miglioramento e l'ampliamento dell'offerta turistico-ricettiva, anche attraverso il sostegno all'innovazione tecnologica ed organizzativa del settore; il rafforzamento strutturale del sistema di offerta turistica anche attraverso azioni di informazione e qualificazione professionale degli operatori, dei servizi e delle strutture; l'orientamento delle politiche finalizzate alla realizzazione di un turismo sostenibile sotto il profilo ambientale, economico e sociale. Per quanto riguarda le attività commerciali nel 2020 è entrato in vigore il Regolamento "Misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico"⁴⁷⁴, con la finalità di tutelare il Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO attraverso la limitazione di comportamenti che portino alla lesione di interessi generali (la salute pubblica, la civile convivenza, il decoro urbano, il paesaggio storico urbano, l'identità culturale e storico-architettonica, l'inquinamento acustico). Le limitazioni prevedono per i 3 anni dall'entrata in vigore del Regolamento il divieto di insediamento di alcune attività (come commercio al dettaglio in sede fissa dei generi appartenenti al settore alimentare; somministrazione di alimenti e bevande), mentre senza vincolo temporale è vietato il nuovo insediamento, l'aggiunta ad altra attività, il trasferimento dall'esterno all'interno del Centro Storico, l'ampliamento della superficie di vendita o di esercizio di alcune attività⁴⁷⁵. Sono escluse dai divieti di insediamento le "attività esistenti" che devono però rispettare le norme per il decoro urbano che prevedono entro due anni dall'entrata in vigore del Regolamento, ad eccezione degli esercizi storici, l'adeguamento delle attività secondo condizioni non derogabili (pulizia costante delle saracinesche, delle vetrine, nonché degli spazi rientranti non protetti da serrande; per i locali sfitti oscuramento delle vetrine, rimozione delle insegne degli esercizi cessati con ripristino dello stato dei luoghi, ecc.).

Nel complessivo processo di rigenerazione e di profonda attenzione nei confronti della riqualificazione della città esistente si inserisce, in coerenza con il PdG, il più grande progetto di riqualificazione attualmente in corso nel settore Sud-Est del Centro Storico di Firenze relativo all'ex complesso carcerario delle Murate. Fino alla fine degli anni Novanta l'intero complesso verteva in uno stato di abbandono e degrado, rappresentando una sfida per l'Amministrazione locale, a fronte delle caratteristiche dimensionali e architettoniche del complesso edilizio, della sua posizione strategica al margine interno delle mura urbane e del suo potenziale impatto sociale. Il complesso delle Murate si trova nello storico e centrale quartiere di Santa Croce, una zona che pur affrontando profonde trasformazioni a causa della pressione del turismo e degli interessi speculativi, vanta una forte e radicata identità locale. Il complesso ex carcerario occupa un ampio isolato posizionato longitudinalmente tra il Centro Storico cittadino e la terza cerchia di mura medievali, che fa da "cerniera" tra il Centro storico e il quartiere Campo di Marte. È altamente accessibile, in quanto si trova al confine esterno della

⁴⁷⁴. Comune di Firenze, *Regolamento misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico*, Deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 4.5.2020 in vigore dal 5.5.2020.

⁴⁷⁵. Come attività di vendita al dettaglio e o di somministrazione effettuata mediante apparecchi automatici in apposito locale; attività esercitate secondo modalità "fast-food" e o "self-service"; sale da ballo, discoteche e night club; attività di "money change", "phone center", "internet point" e "money transfer"; attività di commercio all'ingrosso; attività di "comprooro", "sale giochi", "spazi per il gioco" e "centri scommesse".

zona a traffico limitato, risulta inoltre ricompreso nel circuito turistico ed è ampiamente servito dai mezzi pubblici (autobus di linea e minibus elettrici City Line che servono il centro città). Sorto come convento di clausura agli inizi del Quattrocento (da cui il nome Murate), il complesso fu trasformato in carcere alla fine dell'Ottocento, quando fu oggetto di ampi lavori di ristrutturazione e sostanziali lavori di ampliamento, e mantenne questa funzione fino alla chiusura definitiva nel 1985. Questi particolari utilizzi ne hanno determinato una morfologia insolitamente introversa rispetto al tessuto urbano circostante: l'alto muro perimetrale, a cui si appoggiano gli edifici, racchiudeva un intero isolato urbano senza uscite verso l'esterno e presentava all'interno una serie di cortili. Il progetto di riqualificazione del complesso è un *Progetto unitario di recupero urbano complesso* (ex art. 11 Legge n. 179/92), ed è stato redatto dal Consiglio Comunale sotto la guida dell'architetto Renzo Piano per conto dell'UNESCO. Approvato dal Consiglio Comunale nel 1998 è stato inserito nel PS come "Centralità", ruolo che viene ribadito nella mappa degli "Spazi e Attrezzature Collettive", dove viene esplicitato il progetto complessivo della città pubblica, e nel Ru viene identificato per il suo valore storico e identitario. Il progetto, iniziato con un invito a presentare proposte emesso dal Consiglio Comunale nel 1996⁴⁷⁶, ha definito una strategia per i piani successivi riguardanti tutti gli interventi di rigenerazione, che è stata organizzata in due fasi (Fase I 1998-2010, Fase II 2010-2015) realizzata mediante "lotti di intervento" (di cui il primo è stato inaugurato nel 2004), fasi ormai quasi concluse.

L'obiettivo del progetto è stato quello di rispettare il valore storico e architettonico del complesso e, allo stesso tempo, trasformarlo in una parte integrata della città, con un ampio mix di funzioni urbane prevalentemente pubbliche e diversi spazi aperti collegati al tessuto urbano circostante, in modo da riflettere la complessità e la ricchezza dello spazio urbano tradizionale⁴⁷⁷, definendo con successo una vera polarità funzionale nel Centro Storico di Firenze e, quindi, diventando una parte importante della città pubblica e nuovo luogo di fruizione per in turisti in coerenza con gli obiettivi esplicitati dal PdG. Il progetto ha innescato attività di manutenzione e restauro e solo una piccola parte di lavori di demolizione che sono stati interventi "minimi" volti a mantenere e valorizzare la forte stratificazione storica del sito, la sua peculiare morfologia e, inoltre, a garantire la sostenibilità urbanistica ed economica delle migliorie realizzate. Le soluzioni progettuali adottate hanno portato ad una stratificazione verticale di diverse funzioni: al piano terra le funzioni pubbliche e gli spazi commerciali, artigianali e sociali includono attività innovative e all'avanguardia specificamente rivolte ai giovani, alle attività culturali e alle imprese della nuova economia, prevedendo in particolare un centro per le arti contemporanee e una galleria, oltre a incubatori di imprese, un centro di arti e mestieri e un Centro di integrazione e comunicazione dei media, la Fondazione Kennedy, aree che ospitano gli spazi Smart Dissidents, ristoranti e librerie; ai piani superiori uffici e abitazioni, in particolare alloggi sociali e al-

476. Ranzani, E. (1988), "Firenze: concorso internazionale di idee per il recupero dell'ex-complexo carcerario delle Murate", *Domus* n. 692.

477. Accia, F., Poli, I., Ravagnan, C., Rossi, F. (2018), "The role of Italian cultural heritage in sustainable urban regeneration. New references from four case studies" in C. Gambardella, *World Heritage and Knowledge, Representation, Restoration, Redesign, Resilience. Le Vie dei Mercanti-XVI International Forum*, Gangemi Editore.

loggi per gli ospiti. Le strutture che compongono il complesso sono inoltre disposte attorno ad un sistema integrato di spazi pubblici aperti: tre “piazze”, Piazza Verde, Piazza Quadrata e Piazza Aperta, ognuna con un proprio carattere, sono collegate da un percorso pedonale che attraversa il complesso e le integra con il tessuto urbano esterno inserendo il complesso nella rete dei percorsi turistici.

Il progetto è stato gestito dall’Ufficio per l’Edilizia Residenziale Pubblica del Comune e realizzato interamente attraverso l’integrazione di diverse tipologie di finanziamento: contributi locali (Comune di Firenze), contributi regionali (Regione Toscana, Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile, finanziati dall’Unione Europea FESR), sovvenzioni nazionali (fondo GESCAL, Comitato Interministeriale CIPE per la Programmazione Economica) e sovvenzioni europee (Fondi UE-Rete REPAIR del Programma URBACT). L’approccio generale del progetto, in un’ottica fortemente integrata e processuale, è stato quello di collegare tra loro la rigenerazione fisica e sociale di un contesto degradato, di una *enclave* urbana fino ad oggi non fruibile e in stato di abbandono. Attraverso una particolare attenzione rivolta alle questioni relative alla fattibilità economica e alla sostenibilità sociale degli interventi, con un elevato grado di innovazione, riconosciuto sia a livello nazionale che internazionale, il *Progetto unitario di recupero urbano* del complesso delle Murate ha concretamente realizzato tre importanti traguardi: il recupero fisico-morfologico delle strutture e degli spazi storici e di valore architettonico del complesso; la creazione di un mix di funzioni di rango elevato e innovative, soprattutto a carattere culturale e ricreativo, ma anche produttivo e sociale, quali alloggi sociali, attrezzature di sostegno per attività imprenditoriali giovani e creative, progetti sociali per l’inclusione e per la creazione di posti di lavoro, ampi spazi espositivi, attività commerciali, servizi pubblici di livello locale e di livello urbano; la costruzione di una rete di spazi pubblici di qualità, realizzando nuove piazze urbane e nuovi collegamenti tra parti di città fino a questo momento nettamente separate.

Il recupero del complesso delle Murate è oggi, dopo una lunga fase di progettazione e di intervento durata poco meno di vent’anni, in fase di conclusione. È tuttavia possibile già da ora valutare i suoi esiti ed affermare che esso ha realizzato, all’interno del tessuto urbano del Centro Storico di Firenze, una nuova polarità, ossia un luogo restituito alla collettività e reso fruibile, estremamente vitale e fortemente caratterizzato, come peraltro indicato all’interno delle previsioni del PS vigente. Al progetto sono stati inoltre assegnati numerosi premi nazionali, tra cui il Premio Gubbio 2012 istituito dall’ANCSA. Il carattere fortemente innovativo del progetto è stato riconosciuto anche dall’Unione Europea che lo ha inserito tra le sue *best practices* e che lo ha preso a riferimento per l’istituzione di un progetto tra diverse città per lo scambio di esperienze sul recupero di penitenziari storici dismessi, con riferimento al Network REPAIR, nell’ambito URBACT, finalizzato a *Realising the Potential of Abandoned Military Sites as an Integral part of Sustainable Urban Community Regeneration*.

1.2.3.2 Il caso della città storica di Milano⁴⁷⁸

Milano, capoluogo dell'omonima Città metropolitana, è il secondo comune in Italia per popolazione con circa 1,3 milioni di abitanti, centro di una delle più popolose aree metropolitane d'Europa. Infatti il capoluogo lombardo è la principale città globale italiana, benché dal confronto con altre città europee emergano i limiti della sua consistente trasformazione degli scorsi decenni: dalle annose carenze nella dotazione infrastrutturale e nella qualità urbana, alle recenti difficoltà di attuazione e completamento di molte grandi operazioni di valorizzazione immobiliare avviate a partire dagli anni Ottanta e Novanta e negli ultimi anni penalizzate dagli effetti della grande contrazione economica⁴⁷⁹. Se, da un lato, queste criticità hanno portato allo sviluppo di una metropoli incompiuta⁴⁸⁰, numerosi sono i segnali di rinnovamento. A fronte dell'annullamento o del rallentamento di molti progetti rilevanti della trasformazione dello spazio urbano, che hanno spesso subito una ridefinizione al ribasso dei loro obiettivi (con l'esito di numerosi cantieri infiniti, spazi indefiniti e recenti quartieri privati della prevista dotazione di attrezzature collettive), nell'attuale congiuntura, maggiori potenzialità di sviluppo vengono riconosciute in iniziative minori a bassa mobilitazione di risorse⁴⁸¹ (come le ristrutturazioni edilizie e i relativi adeguamenti tecnologici) o legate al soddisfacimento dell'elevata domanda di innovazione economica e sociale⁴⁸², dimostrata dalla diffusione di funzioni e attività innovative ed alternative come ad esempio la diffusione degli spazi di co-working.

Oggi il sistema urbano milanese – che per decenni ha rappresentato il motore economico della nazione – si trova ad affrontare importanti processi di trasformazione. Le conseguenze di questi cambiamenti strutturali avranno ricadute importanti non solo sul sistema metropolitano, ma anche sulla traiettoria di sviluppo del nostro Paese. A Milano è possibile riscontrare una chiara prospettiva di valorizzazione e di crescita del centro città, attraverso l'attrazione di nuovi residenti e la sostituzione di ambiti spaziali di bassa qualità. Questa tendenza si esplicita nella messa in valore di risorse di suolo edificabili nelle aree centrali, nella densificazione del tessuto esistente, nei processi di incremento dei valori immobiliari, nella produzione di edilizia residenziale selettiva e puntuale. Tuttavia i progetti di trasformazione urbana, per potersi inserire positivamente all'interno della traiettoria di evoluzione della città, si devono legittimare ipotizzando una relazione causale tra il progetto e lo stato finale del sistema⁴⁸³. A Milano, a partire dagli anni Duemila, le amministrazioni locali e gli operatori privati hanno investito gran parte delle risorse destinate alle operazioni di rigenerazione urbana in mega-progetti di trasformazione⁴⁸⁴, destinati nelle intenzioni a riabilitare la città dal punto di vista spaziale e simbolico. Certamente, gli esiti di questi processi di rigenerazione socio-economica e spaziale della città, non possono essere dati per scontati e i loro effetti vanno quindi approfonditamente indagati, ma è comunque innegabile la discontinuità rispetto al passato. A Milano le forme di condivisione di beni e

478. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

479. Di Vita, S. (2014), "La metamorfosi della città tra terziarizzazione e neo-industrializzazione: riflessioni per un'agenda urbana della nuova Città Metropolitana di Milano", in F.D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *VIII Giornata di Studi INU. Una politica per le città italiane, Urbanistica Informazioni Online* s.i. n. 257.

480. Bolocan Goldstein, M., Bonfantini, B. (2007), *Milano incompiuta: interpretazioni urbanistiche del mutamento*, FrancoAngeli, Milano.

481. Di Vita, S., Limonta, G., Mariotti, I. (2015), "Gli spazi di co-working a Milano: un'analisi empirica dei fattori di attrattività", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

482. Bolocan Goldstein, M., Dapri, G., De Angelis, E., Di Vita, S., Paganin, G. (a cura di, 2014), *Milano. La produzione di ambiente costruito tra crisi e opportunità, Rapporto Conoscitivo per le Organizzazioni Sindacali Feneal-Cisl, Filca-Uil, Fillea-Cgil*, Politecnico di Milano.

483. Calafati, A. G. (2014), "Urbanistica senza economia", in M. Russo (ed.), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Donzelli, Roma.

484. Gingardi, V. (2015), "Spazi della post-produzione a Milano", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

servizi, di disponibilità e capacità personali, sono significativamente aumentate negli ultimi anni, e questa tendenza viene altresì confermata dagli sforzi di riconoscimento, agevolazione e incentivazione di iniziative di innovazione socio-economica e spaziale messe in campo dall'Amministrazione Comunale⁴⁸⁵. Tuttavia la città storica di Milano, un ambito di oltre cinque mila ettari, ha subito sempre più processi di polarizzazione e *gentrification* trasformandosi da luogo centrale della vita quotidiana, da "città di pietra"⁴⁸⁶, stratificata nel corso degli anni con proprie forme insediative e gerarchie, a "città delle popolazioni", cioè legata alle trasformazioni sociali vissute dal quartiere nel suo processo di gentrificazione, fenomeno che ha determinato l'amplificarsi del ruolo del centro storico per lo più come meta dei flussi di lavoro, turismo e tempo libero, trasformandolo quindi in ambito di permanenza temporanea. «Questi luoghi nei fatti e nella percezione dei milanesi sono diventati dei recapiti. In queste "zone" le persone, seppure a tempo, certamente vanno. Ma non si fermano e chi vi abita o più in generale la città nella sua dimensione pubblica (non la sua economia, evidentemente) nel tempo lungo rischia di ricevere soprattutto i disagi dell'affollamento temporaneo o quelli invisibili delle trasformazioni introverse»⁴⁸⁷. Manca dunque un progetto e una visione più generale dello spazio pubblico che in questo caso a differenza di molti altri può contare sulla presenza di utenti e su un immaginario piuttosto consolidato di "centralità". Pertanto si tratta di un patrimonio urbano storico che necessita in molti casi di una ri-significazione ovvero di ridisegnare il senso dei luoghi e «trasforma(re) in immagine la forma urbana»⁴⁸⁸ attraverso progetti di rigenerazione. Incentivare la presenza di attività distribuite nel tempo, capaci di animare luoghi che hanno già dimostrato notevole capacità di attrazione; cogliere la vitalità di usi temporanei e trasformarli in occasioni per promuovere modi diversificati di fruire lo spazio pubblico affinché non sia solo di transito ma luogo della vita pubblica e non solamente durante particolari momenti dell'anno, rappresentano opportunità che già ci sono e che potrebbero più utilmente essere governate.

Le strategie per la rigenerazione della città storica

Nella politica urbanistica milanese relativamente alle componenti della città storica è possibile leggere una sostanziale continuità, un filo rosso che si svolge senza nodi e interruzioni dal periodo della ricostruzione⁴⁸⁹ con l'unica eccezione degli anni Ottanta, quando la città ha conosciuto una breve ma significativa stagione di scelte alternative corrispondenti ad una fase di *deregulation urbanistica*.

Il centro storico di Milano ha infatti subito una progressiva e definitiva terziarizzazione in quanto, a differenza di altre città italiane, tale processo si era già consolidato nella prima metà del XX secolo come risposta in termini di servizi alla forte struttura industriale che la città presentava. Il Piano regolatore generale del 1953 rafforzò il processo di terziarizzazione, condizionando fortemente il futuro della città con una duplice scelta: da un lato assoggettando l'area centrale, compresa nel tracciato della seconda cinta muraria

485. Di Vita, S., Limonta, G., Mariotti, I. (2015), "Gli spazi di co-working a Milano: un'analisi empirica dei fattori di attrattività", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

486. Faravelli, M. L., Clerici, M. A. (2012), "Commercio e gentrification in un quartiere ai margini del centro storico di Milano", *Rivista Geografica Italiana* n. 119.

487. Bruzzese, A. (2013), "Centralità a tempo. Industria creativa, trasformazioni urbane e spazio pubblico a Milano", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita, Planum. The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013, p. 4.

488. Rykwert, J. (2003), *La seduzione del luogo. Storia e futuro della città*, Einaudi, Torino.

489. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.

(costruita dagli Spagnoli nel XVII secolo e demolita all'inizio del XX), a semplici normative edilizie, senza alcuna prescrizione relativa alle destinazioni d'uso, abbandonate quindi alle determinazioni del mercato immobiliare; dall'altro lato localizzando un nuovo centro direzionale di 92 ettari su aree dismesse (occupate precedentemente da una stazione ferroviaria di una linea minore) ai margini settentrionali del centro storico, ma così prossime a esso, da non rappresentarne un'effettiva alternativa per la localizzazione delle funzioni terziarie, in particolare quelle finanziarie e direzionali.

A partire dagli anni Sessanta iniziò a Milano una lenta fase di revisioni e modifiche del Piano del 1953, che confermando alcune scelte essenziali, determinarono deroghe ed ulteriori interventi terziari peggiorativi, anticipando con tali "varianti ombra", in quanto mai formalmente approvate, la futura *deregulation urbanistica* degli anni Ottanta. L'amministrazione di Milano, più che in altre città, ha infatti praticato un processo di varianti continue ai Piani regolatori che si sono succeduti negli anni per riconfigurarne le scelte ogniqualvolta richieste dalle condizioni⁴⁹⁰ originando un profondo processo di *deregulation urbanistica*. Il Piano del 1976, approvato nel 1980, fu infatti totalmente stravolto dall'attuazione di centinaia di varianti di trasformazione che già a partire dalla prima variante del 1978 condussero Milano a un traguardo pericoloso: la città senza regole. Si può indicare in questo modo un percorso di 25 anni caratterizzato da progetti, programmi, documenti di settore che si susseguono con modalità disorganiche sul territorio. Ad ogni modo, una crescente e importante tendenza al recupero, sancita dagli investimenti del regime immobiliare, certificò il passaggio dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione, anche se sovente la riqualificazione delle costruzioni esistenti nella città storica comportò fenomeni di sostituzione sociale e funzionale. Questi interventi si realizzarono in un periodo in cui la proposta riformista venne rovesciata e sostituita dalla *deregulation urbanistica*: le trasformazioni non erano, infatti, collegate ad un adeguamento generale della disciplina urbanistica. Durante gli anni Ottanta, le leggi che componevano la riforma graduale conquistata nel ventennio precedente furono poste sotto attacco e «sostituite con falso pragmatismo dalle leggi per l'emergenza [che] rappresentano uno spudorato pretesto per la *deregulation* di ogni tipo: violazioni dei piani regolatori [...], decisioni di realizzare opere pubbliche non previste [...], soppressione delle procedure regolamentari d'appalto e di controllo con affidamento a trattativa privata delle opere»⁴⁹¹, con un regime immobiliare che puntava alla valorizzazione delle rendite differenziali modificando «il piano [che] diventa uno strumento ancor più controproducente: perché il piano dovrebbe essere la regola che rifiuta di valorizzare le aree delle grandi holding, oppure il manifesto che apertamente ne rivela le scelte prepotenti. [...] E allora la *deregulation* colpisce il piano in quanto tale e arriva a mettere in campo processi urbanistici attuativi che sono la negazione del piano»⁴⁹².

Al censimento del 1981, Milano si presentò profondamente modificata e con segni evidenti di crisi in quanto contava 1.603.000 abi-

490. Il PRG di Milano approvato nel 1980 è stato sottoposto in circa vent'anni di attuazione a più di 150 varianti. Cfr. Arcidiacono, A. (2004), *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, p. 285.

491. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari, p. 37.

492. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari, p. 39.

tanti e, rispetto a dieci anni prima, ne aveva già persi 124.000. La diminuzione continuò negli anni successivi e nel periodo 1981-1991 la popolazione residente ebbe una netta diminuzione da 1.500.000 abitanti nel 1985 e 1.396.000 nel 1991. Per quanto concerne le attività economiche, alla crescita del numero complessivo degli addetti dell'8,2%, si associava una nuova distribuzione delle figure lavorative: erano diminuiti del 30,2% gli addetti all'industria; praticamente stabili, con un lieve incremento del 3,7%, erano gli addetti al commercio; enormemente cresciuti gli addetti al terziario (+ 53%)⁴⁹³.

Continuava, quindi, in maniera crescente, il processo di terziarizzazione della città. Come accennato, in questi anni iniziò una sorta di controriforma urbanistica: il metodo utilizzato era quello della programmazione pluriennale per accelerare alcuni processi e per rallentarne altri. La politica urbanistica di quegli anni dette insomma il via a una accelerata revisione del Piano del 1976, infatti nel 1993 il 12% del territorio comunale era interessato da 120 varianti parziali su cui sarebbero stati autorizzati 17.000.000 di mc di edificazione (per avere un metro di paragone, un palazzo residenziale di 7 piani ha un volume indicativamente di 5.000 mc, quindi 17.000.000 di mc vorrebbe dire costruire 3.400 palazzi di 8 piani nella città), con una serie di programmi ed interventi che trasformarono fortemente l'immagine della città. I singoli interventi furono in alcuni casi positivi dal punto di vista sia della qualità architettonica, sia di quella ambientale, in altri casi meno, ma ciò che occorre sottolineare è che Milano iniziò a trasformarsi per singole parti e non secondo un disegno unitario. L'idea di fondo era quella di lasciare libere le forze economiche e di disegnare in autonomia nuovi scenari per la città; si trattava, in sintesi, di una sorta di liberismo urbanistico⁴⁹⁴, che fece sì che la pianificazione venne messa in un angolo sostituendola con un'analisi progetto per progetto. Al piano, visto come strumento «burocratico, rigido, incapace di misurarsi con la realtà fisica», venne contrapposto quindi il progetto «strumento di per sé considerato creativo, elastico, protagonista per eccellenza del dialogo con la realtà fisica»⁴⁹⁵ e poiché la trasformazione era qui guidata dal grande capitale finanziario «prevalgono quindi "azioni settoriali" (documenti direttori, programmi integrati, piani programma, progetti) con il ricorso sistematico a varianti puntuali. Si tratta, come è noto, in genere di strumenti di settore atipici, fortemente caratterizzati in senso architettonico, senza gli effetti giuridici della strumentazione urbanistica, preparatori però delle successive varianti formali»⁴⁹⁶.

Il ricorso continuo a queste ultime per legittimare le trasformazioni promosse dal settore immobiliare, sulla base di valutazioni caso per caso e al di fuori di una organica strategia urbanistica e territoriale, caratterizzava l'urbanistica di quegli anni a Milano. Ciò ha generato un rapporto conflittuale tra pubblico e privato, a causa degli effetti che le scelte di pianificazione determinarono sui legittimi interessi di quest'ultima, confermando come la regolamentazione dei rapporti tra interesse collettivo e interesse privato sia sempre stato il problema fondamentale dell'urbanistica. Occorre pertanto concentrare l'attenzione su due punti: in primo luogo a Milano non

493. Testa, A. (2009), *Il significato e l'importanza della pianificazione urbanistica nello sviluppo della città*, https://www.lanzone.it/Materiali/testo_urbanistica.pdf

494. *Ibidem*.

495. Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari, p. 38.

496. Oliva, F. (1993), "Le città e i piani", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari, pp. 71-72.

è mai stato possibile realizzare e portare a termine una pianificazione unitaria, a causa o di modificazioni immediate del Piano, prima ancora della sua approvazione, o di modificazioni in corso d'opera, ossia attraverso varianti al Piano stesso; di conseguenza, in secondo luogo, la definizione rigida di zone funzionali è divenuta un ostacolo alle trasformazioni economiche e sociali e non una potenzialità per uno sviluppo ordinato e consapevole della città. Il risultato è stato quello di un allontanamento tra prescrizione urbanistica e aspettative economiche e sociali che si è cercato di risolvere mediante l'introduzione, con Leggi nazionali, dei cosiddetti Programmi complessi che hanno prodotto una rottura decisa rispetto alla consueta separazione tra previsione urbanistica e attuazione edilizia, superando la distinzione tra pubblico e privato.

Tuttavia è solo in seguito all'approvazione della Legge Regionale n. 12 /2005⁴⁹⁷ in materia di governo del territorio, che è stato ridisegnato definitivamente tutto il quadro della strumentazione urbanistica introducendo il Piano di Governo del Territorio (PGT), in luogo del vecchio Piano Regolatore Generale (PRG) e aprendo una nuova stagione della pianificazione milanese. L'approvazione del nuovo PGT nel 2012 modifica l'approccio alla pianificazione generale, dopo oltre trent'anni di vigenza del vecchio strumento urbanistico (1980), apportando sostanziali innovazioni che ridefiniscono gli obiettivi, le strategie e le politiche per lo sviluppo economico e sociale del Comune, attuando e valorizzano le disposizioni normative della Legge regionale n. 12/2005. Il modello di sviluppo della città, basato su una crescita estensiva, sul consumo di suolo, sulla terziarizzazione delle aree centrali, sulla frammentazione di usi e di funzioni urbane che travalicano i ristretti confini amministrativi, ha richiesto un ripensamento del progetto della città e del territorio milanese entro un assetto metropolitano. Partendo da questo quadro di coerenze il Piano supera la "forma piano" tradizionale articolando il PGT in tre strumenti: il Documento di Piano (DdP), il Piano dei Servizi (PdS) e il Piano delle Regole (PdR). Il DdP, con validità quinquennale, non prescrittivo e non conformativo, indica lo scenario di riferimento, le strategie, gli obiettivi e le azioni attraverso cui conseguire uno sviluppo insediativo, socio-economico e infrastrutturale, sostenibile e inclusivo. Il PdS, a tempo indeterminato contenente previsioni a carattere prescrittivo e vincolante, «è lo strumento mediante il quale viene governato il raggiungimento dei requisiti di vivibilità e qualità urbana»⁴⁹⁸, una dotazione di aree per spazi, attrezzature e servizi pubblici o di interesse generale.

Il PdR, a tempo indeterminato, contenente previsioni a carattere vincolante prescrittivo e conformativo, regola l'intero territorio comunale (ad eccezione degli ambiti di trasformazione individuate dal DdP e dalle aree disciplinate dal PdS), ai fini del controllo della qualità urbana e territoriale e di un organico disegno della pianificazione dal punto di vista insediativo, tipologico e morfologico e per un miglioramento della qualità paesaggistica del territorio urbano ed extraurbano. I contenuti progettuali del PGT di Milano percorrono significativi ambiti di innovazione tecnica e disciplinare che ricon-

497. Legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, *Legge per il Governo del Territorio*.

498. Arcidiacono, A., Galuzzi, P., Pogliani, L., Rota, G., Solero, E., Vitillo, P. (2013), *Il Piano urbanistico di Milano (Pgt 2012)*, Wolters Kluwer, Milano-fiori Assago (MI), p. 12.

siderano il ruolo delle aree urbane nelle politiche pubbliche potenziando le relazioni tra città e territorio, prefigurando l'adozione di nuovi modelli, di nuove strategie e di nuovi riferimenti operativi finalizzati al riequilibrio urbano e metropolitano e alla rigenerazione della città.

A partire dall'individuazione di alcuni nodi tematici di interesse collettivo, il PGT promuove un programma relativo a 14 grandi trasformazioni (i grandi progetti di interesse pubblico) avviato da un "dispositivo urbanistico", flessibile e aperto finalizzato a indirizzare le ipotesi progettuali, reperire risorse e attivare percorsi di sussidiarietà in grado di trasferire alla città i benefici indotti da tali trasformazioni. Per quanto riguarda i tessuti urbani consolidati essi sono classificati sulla base del principio di differenziazione secondo due caratteri prevalenti: "nuclei di antica Formazione" (naF) e "tessuti urbani di recente Formazione" (trF), per i quali l'obiettivo generale del PGT è quello di semplificare le procedure di attuazione consentendo una maggiore flessibilità attuativa nel rispetto delle prescrizioni di tutela del patrimonio storico e ambientale.

Il PGT suddivide i "tessuti urbani di recente Formazione" (trF) in: "ambiti contraddistinti da un disegno urbanistico riconoscibile" (adr) e "ambiti di rinnovamento urbano" (aru); per quest'ultimi, caratterizzati da una struttura insediativa incompleta anche in rapporto all'equilibrio tra edificato, spazi e servizi pubblici, il PdS identifica nove ambiti di zona che contengono al loro interno Nuclei di Identità Locale (NIL), individuati attraverso un processo partecipativo e definiti come "unità territoriali di verifica dello stato dei servizi alla scala locale". In questo contesto il PGT promuove nuove modalità di gestione dei servizi attraverso l'adozione del principio di "sussidiarietà orizzontale" finalizzato a dotare la città di funzioni pubbliche, mediante il coinvolgimento di soggetti e attori locali, capaci di produrre e gestire direttamente i servizi collettivi aumentando il loro livello qualitativo e prestazionale⁴⁹⁹. La struttura di città a rete, che intende superare la dicotomia centro-periferia e la distribuzione fortemente gerarchica dei valori fondiari, permette una redistribuzione del sistema dei servizi legato alle effettive necessità delle differenti parti di città. Ciò anche attraverso la perequazione urbanistica, che appare essere lo strumento più adeguato a portare avanti una strategia complessiva impostata sulla redistribuzione sostenibile della qualità a ridosso di una redistribuzione compatibile delle quantità⁵⁰⁰. L'organizzazione e la distribuzione delle nuove centralità del territorio milanese, secondo il principio di "tenuta e sostenibilità morfologica", definita in relazione ai luoghi, offre una crescita dell'offerta di servizi alla cittadinanza e diminuisce la dipendenza dal centro città cercando di superare la sua monofunzionalità progressivamente aumentata negli anni a causa di una sempre maggiore terziarizzazione. Questa riduzione della pressione sul centro storico apre ad una visione il cui obiettivo è quello di restituire un equilibrio estensivo delle risorse e dei servizi urbani. Il processo di revisione degli strumenti e delle strategie adottate per la città di Milano è stato ulteriormente implementato ad esito della

499. Crupi, F. (2019), "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

500. Comune di Milano (2012), *PGT. Documento di Piano-Relazione generale e Norme di attuazione*.

Legge Regionale n. 18/2019⁵⁰¹, che ha determinato la necessità di procedere all'aggiornamento del Piano per rispondere all'esigenza di adeguarlo a normative sopravvenute⁵⁰² e a un modificato quadro pianificatorio sovraordinato⁵⁰³, ma anche per allinearne le previsioni rispetto a un mutato quadro socio-economico e territoriale di riferimento, tentando di risolvere le problematiche emerse in relazione al PGT vigente del 2012.

Queste ultime sono relative a criticità applicative che hanno rallentato la realizzazione delle previsioni di Piano, in particolare l'attuazione degli Ambiti di Trasformazione, la realizzazione di nuove quote di Edilizia residenziale sociale, i cambi d'uso da produttivo ad altre funzioni urbane, il riconoscimento dell'interesse pubblico dei servizi privati per l'assenza di criteri chiari, la ridotta attuazione delle "pertinenze dirette"⁵⁰⁴; in generale, viene attribuita al Piano vigente una complessità delle norme, e anche della loro interpretazione, da superare per incentivare la rigenerazione della città e supportarne lo sviluppo sostenibile⁵⁰⁵. In ragione di quanto sopra descritto, il nuovo Piano avanza una proposta «intenzionalmente mirata a marcare un (ulteriore) passaggio dal piano predittivo a un modello incrementale e adattivo, teso soprattutto a creare le condizioni perché la città possa svilupparsi e affrontare nuove sfide [...] con obiettivi temporali medio lunghi, agendo già nel presente»⁵⁰⁶. Conseguentemente, l'approccio adottato nell'elaborazione è stato «snello e pragmatico, dando importanza al tempo delle decisioni, definendo i criteri d'azione, fissando le strategie verso un piano che recupera la dimensione del progetto, affiancandola a quella tradizionalmente quantitativa»⁵⁰⁷. Il Piano fissa quindi una doppia soglia temporale per le proprie previsioni: i successivi 5 anni (tempo delle priorità) e il 2030 (tempo delle strategie); il tempo diventa elemento di progetto, influenza la natura di regole e dispositivi che devono coniugare la certezza con la flessibilità per dare rapido avvio ai processi di rigenerazione, semplificando le modalità di intervento, le categorie funzionali e la disciplina dei cambi di destinazione d'uso. Per superare la rigidità dello zoning funzionale prescrittivo e vincolistico il PGT mette in campo un approccio innovativo che promuove l'"indifferenza funzionale" allargando le maglie delle possibili aggregazioni funzionali, mediante l'annullamento della disciplina funzionale del territorio consolidato (TUC), condizionando le nuove funzioni esclusivamente al rispetto delle compatibilità igieniche e ambientali «rendendo totalmente libera la potenziale localizzazione e le destinazioni d'uso, [auspicando] la spontanea generazione di mix funzionali articolati, difficilmente prevedibili o generalizzabili ex ante»⁵⁰⁸. La strategia del "mix funzionale libero" presenta alcune eccezioni che riguardano, la "verifica delle qualità dei suoli" e le attività produttive in essere per le quali il Piano prevede la possibilità di ampliamento e di consolidamento qualitativo. Semplicità, pragmatismo, chiarezza dell'impianto regolativo, agilità dell'apparato documentale, raggiungibilità degli obiettivi, selettività dei luoghi delle trasformazioni per rendere velocemente operative le scelte assurgono quindi a principali criteri

501. Legge della Regione Lombardia n. 18 del 26 novembre 2019, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e d altre leggi regionali*.

502. Tra cui: l'obbligo di affrontare temi come la riduzione del consumo di suolo, la difesa del suolo, l'invarianza idraulica, la rigenerazione urbana; l'introduzione a livello nazionale del Regolamento Edilizio Unico e di numerose modifiche al T.U. dell'edilizia; il nuovo strumento urbanistico del "Piano per le attrezzature religiose".

503. Tra cui: il Piano strategico per la Città metropolitana; il Piano Gestione Rischio Alluvioni (PGRA); il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI); il Piano Territoriale Regionale (PTR); il nuovo Piano Territoriale Metropolitan (PTM).

504. Pertinenza diretta è l'area, di proprietà privata o di pubblica, oggetto di cessione gratuita al Comune in relazione al trasferimento dei diritti edificatori perequati, per la realizzazione di dotazioni.

505. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

506. Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano, Relazione generale*, p. 40.

507. *Ibidem*.

508. Arcidiacono, A., Galuzzi, P., Pogliani, L., Rota, G., Solero, E., Vitillo, P. (2013), *Il Piano urbanistico di Milano (Pgt 2012)*, Wolters Kluwer, Milano-fiori Assago (MI), p. 14.

informatori del nuovo PGT di Milano.

Il nuovo Piano, comprendente il nuovo Documento di Piano e le varianti relative al Piano dei Servizi e al Piano delle Regole, nel proiettare la visione della città al 2030, si pone le seguenti finalità: migliorare la vita di tutta la popolazione, ma in particolare tenendo conto dei bisogni derivanti dall'incremento di abitanti under 35 e over 85; allargare i benefici della recente crescita di Milano ai quartieri che fino ad oggi non ne hanno beneficiato; coniugare le istanze dello sviluppo con il miglioramento delle condizioni ambientali, di qualità della vita, dell'offerta di verde. In attuazione di tali finalità, il PGT si è posto di perseguire i seguenti cinque obiettivi, ai quali corrispondono 9 specifiche strategie:

509. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 1* sono: i "nodi di interscambio", dove migliorare le condizioni di urbanità, incrementando il mix funzionale, riqualificare lo spazio pubblico e migliorare le relazioni con gli ambiti urbani circostanti; gli indici di edificabilità, che guidano lo sviluppo della città verso le aree più accessibili con il trasporto pubblico; la dotazione di servizi a parcheggio, che viene ridotta in presenza di buone condizioni di accessibilità; il grande commercio, che richiede alti standard di accessibilità, può insediarsi solamente in corrispondenza dei "Nodi di interscambio" e di alcune "Grandi funzioni urbane", da un lato per articolare gli usi di spazi oggi monofunzionali, dall'altro per limitare gli impatti di traffico sui quartieri circostanti.

510. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 2* sono: gli ambiti per Grandi funzioni urbane (GFU); gli usi temporanei (sport, piccolo commercio, servizi di interesse generale, esposizioni, food, ecc.); il consolidamento del Sistema dei grandi servizi urbani strategici, per i quali il PGT disciplina i meccanismi di governo e gestione atti a riconfermarne la presenza sul territorio.

511. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 3* sono: l'indifferenza funzionale, come modalità per semplificare e favorire i cambi di destinazione d'uso tra attività terziarie e produttive; l'integrazione funzionale negli interventi di ristrutturazione con cambio di destinazione d'uso, con il recupero di tutta la superficie per realizzare un mix funzionale fatto di attività varie e residenza; l'innovazione come servizio, tramite la previsione del "Catalogo dei servizi" di nuove tipologie di luoghi e forme di produzione innovativa e imprese sociali, permettendo così il recupero di immobili anche pubblici per questo tipo di funzione; i Poli del lavoro, tramite l'individuazione all'interno della città di ambiti dedicati; la tutela, il consolidamento e il rinnovamento della rete del commercio urbano esistente, come fattore di riqualificazione dello spazio pubblico e funzione di servizio di prossimità al cittadino.

- al primo obiettivo "una città connessa, metropolitana e globale", corrisponde la *Strategia 1. Connettere luoghi e persone. I nodi come piattaforme di sviluppo*⁵⁰⁹ finalizzata a costruire una città altamente accessibile trovando un equilibrio tra densità, domanda di trasporto e qualità della vita, protezione ambientale e salute. Pertanto, l'indice di edificabilità viene definito in base alle condizioni di accessibilità, che sono massime in corrispondenza dei nodi del ferro, per ridurre la dipendenza dal mezzo privato, mentre gli spazi separati e monofunzionali delle infrastrutture di interscambio vengono ripensati come luoghi urbani da riusare e densificare, integrare con funzioni di pregio, riconnettere al contesto circostante. Nella dimensione urbana l'individuazione di alcune piazze e nodi del trasporto pubblico locale che oggi rappresentano precise e profonde cesure tra ambiti centrali ed ambiti periferici, segna i luoghi in cui il Piano sviluppa una serie di *dispositivi* in grado di riqualificare lo spazio urbano, migliorare l'integrazione tra spazio pubblico e privato, costruire nuove relazioni tra parti di città;
- al secondo obiettivo "una città di opportunità, attrattiva e inclusiva" corrisponde la *Strategia 2. Trasformare, attrarre, eccellere. L'occasione dei vuoti urbani*, la *Strategia 3. Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro*, la *Strategia 4. Rendere equa Milano. Più case in affitto sociale*, finalizzate alla trasformazione della città mediante un modello fondato sulla concentrazione di servizi ed eccellenze, a sostenere il ruolo di Milano come capitale dell'innovazione e dell'inclusione promuovendo uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, a rafforzare la capacità di accoglienza e ospitalità rispondendo alla nuova domanda di casa, in particolare attraverso politiche indirette considerando il quadro di scarsità di risorse pubbliche. Il Piano, perseguendo la *Strategia 2*⁵¹⁰, individua sei grandi vuoti urbani quali aree dove insediare funzioni "attrattive", pubbliche o private, che trainino la rigenerazione dell'intero comparto, anche a carattere naturale e paesistico costruendo la continuità necessaria per lo sviluppo del Parco metropolitano unitario. Inoltre il PGT, per rispondere alla *Strategia 3*⁵¹¹, intende sostenere il proprio tessuto economico, sia le punte avanza-

te delle piccole e medie imprese “verdi, leggere, tecnologiche” integrate con la manifattura e i servizi, sia la trama di attività più tradizionali, come il commercio, contrastando le disuguaglianze sociali, attraverso l’agevolazione della crescita di tutti i settori economici. Infine per quanto riguarda la *Strategia 4*⁵¹² il PGT – intendendo l’edilizia popolare come servizio e l’edilizia sociale come settore da agevolare fiscalmente – incentiva operazioni private che immettano sul mercato nuove abitazioni in locazione a canoni contenuti, che completino di alloggi e servizi il patrimonio di edilizia popolare esistente;

- al terzo obiettivo “una città green, vivibile e resiliente”, corrispondono la *Strategia 5. Fare spazio all’ambiente. Progetti per suolo e acque* e la *Strategia 6. Progettare una nuova ecologia. Gli standard di sostenibilità*, finalizzate a superare approcci limitanti e settoriali per valorizzare gli elementi naturali come fattori di miglioramento della sostenibilità e della qualità urbana e ad affrontare le criticità di natura idrogeologica e atmosferica, portate dai cambiamenti climatici, per aumentare la resilienza delle parti di città più fragili. In coerenza con la *Strategia 5*⁵¹³, il Piano persegue l’aumento della capacità di drenaggio delle acque meteoriche attraverso l’individuazione di ambiti di rigenerazione ambientale, che incentivano interventi di diradamento e rinaturalizzazione soprattutto dove sono più gravi le condizioni di rischio idraulico e compromissione dei suoli, e con le previsioni verdi dell’Accordo Scali che rafforzano le connessioni ecologiche tra scala vasta e minuta, realizzando la Rete ecologica comunale (REC). Inoltre con la *Strategia 6*⁵¹⁴ definisce delle soluzioni innovative di gestione di fenomeni imprevedibili e intensi individuando il settore dell’edilizia come attore principale di tale percorso di innovazione sostenibile resiliente. Le direttrici di intervento sono: la riqualificazione energetica e climatica, la circolarità dei materiali, la costruzione di infrastrutture verdi a tutela e incremento della biodiversità, la creazione di servizi ecosistemici e l’aumento della capacità di drenaggio del suolo;
- al quarto obiettivo “una città, 88 quartieri da chiamare per nome” corrispondono la *Strategia 7. Adattarsi ai cambiamenti sociali. Servizi vicini a tutti i cittadini* e la *Strategia 8. Riavvicinare i quartieri. Lo spazio pubblico come bene comune*, volte a riqualificare i servizi esistenti e riprogrammare l’offerta adattandola ai nuovi bisogni, secondo i criteri di “appropriatezza della risposta”, di territorialità, di residenzialità, di domiciliarità, e a dotare la struttura della città di nuovi spazi pubblici, espandendo il “centro” ad ambiti più esterni, verso la realizzazione di una città multicentrica. In primo luogo, secondo la *Strategia 7*⁵¹⁵, i servizi sono articolati in “localizzati”, ossia le previsioni di verde e infrastrutture, e in “da localizzare”, ovvero i servizi alla persona che vengono valutati solo in rapporto alle reali trasformazioni e possono essere realizzati in tutta la città, dal pubblico o dal privato secondo meccanismi di convenzione. In particolar modo il Piano dei servizi viene rinnovato nei suoi strumenti: il

512. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 4* sono: la riqualificazione dei servizi abitativi pubblici e il recupero delle quote oggi di patrimonio non utilizzabile; la promozione dell’edilizia residenziale sociale (ERS), articolata in diverse forme (locazione permanente, residenze universitarie, coabitazioni), tramite nuove aree per ERS, da realizzare con procedure pubbliche su proprietà comunali; il sostegno all’affitto accessibile, tramite l’articolazione delle quote ERS.

513. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 5* sono: gli Ambiti di rigenerazione ambientale, per interventi di diradamento edilizio e incremento vegetazionale; le Aree a destinazione agricola, come tutela del paesaggio, miglioramento ambientale dei contesti urbanizzati, realizzazione di spazi multifunzionali di integrazione tra attività agricole e usi di interesse pubblico generale; la forestazione e il drenaggio urbano, tramite rinaturalizzazione di aree anche destinate a parcheggio; la Rete ecologica comunale (REC), individuata e disciplinata dal PGT per tutelare il paesaggio e l’ambiente, riqualificare elementi fitologici e spazi aperti, ridurre impatti e fattori di inquinamento; la gestione del verde pubblico, affidata in modo perpetuo al soggetto attuatore dell’intervento in cambio di una riduzione della dotazione dei servizi richiesti.

514. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 6* sono: l’efficienza energetica dei manufatti edilizi e la fornitura di energia pulita; l’economia circolare, con l’obbligo di utilizzo di una percentuale di materiali di riciclo negli interventi edilizi; i servizi ecosistemici, che concorrono alla corresponsione del fabbisogno generato dagli interventi di nuova costruzione e di cambio d’uso, richiesti dal Piano e sostenuti da incentivi; la forestazione urbana su area privata.

515. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 7* sono: l’ampliamento del Catalogo dei servizi, che ora include nuove funzioni a contenuto innovativo, emerse recentemente, e consente una maggiore flessibilità di modifica tra le differenti tipologie di servizio; il convenzionamento dei servizi con i privati, semplificato e chiarito rispetto obiettivi e criteri di valutazione; i servizi abitativi pubblici (ERP), inseriti nel Catalogo dei servizi consentendo la loro realizzazione come alternativa alla dotazione di servizi richiesta, sia negli interventi di ERS sia in tutte le altre funzioni urbane; le Schede NIL, come strumento di conoscenza, verifica e programmazione dei servizi aggiornato e implementabile, relativo anche alle trasformazioni in corso e alle opere pubbliche previste in ciascun nucleo; la dotazione di servizi, ridefinita nei cambi di destinazione d’uso con gli obiettivi di rendere compartecipi in misura contenuta tutti gli interventi all’incremento delle dotazioni e di agevolare i cambi negli Ambiti di rigenerazione riducendo le dotazioni richieste.

“Catalogo dei servizi”, nel quale vengono inserite nuove categorie di servizi, e le “Schede dei Nuclei di identità locale (NIL)” che rilevano l’offerta per ciascuno degli 88 nuclei. In secondo luogo per perseguire la *Strategia 8*⁵¹⁶, il PGT pone al centro il concetto di rigenerazione, considerando: le funzioni che migliorano la qualità e la vivibilità dei quartieri; il rapporto tra pieni e vuoti; l’inclusione delle forme di mobilità alternativa a quella privata. Gli interventi alla piccola scala rispondono a un disegno di città orientato a incrementare il benessere, rafforzare le identità locali, contrastare la stigmatizzazione dei quartieri periferici, favorire lo spazio pedonale e la mobilità dolce, accrescere attrattività, bellezza e vivibilità della città, favorire il commercio locale e il turismo, la sicurezza, la coesione e l’inclusione sociale. Il PGT individua, quindi, sette ambiti per “Piazze” e una rete degli “Spazi a vocazione pedonale” dove innalzare la qualità per diventare “struttura della vita urbana collettiva”. La strategia è tesa a “riumanizzare la città” coniugando lo spazio pubblico con fronti urbani vivi, facilitando l’insediamento di piccolo commercio, artigianato e servizi ai piani terra;

- al quinto obiettivo “una città che si rigenera”, corrisponde la *Strategia 9. Rigenerare la città. Le periferie al centro*⁵¹⁷ che mira ad affrontare in maniera prioritaria alcune questioni che attengono alle criticità dell’ambiente, dello spazio pubblico e del patrimonio edilizio esistente, dell’abitare nei contesti problematici, del degrado urbano e dei conflitti sociali. Pertanto, il nuovo Piano abbandona l’individuazione di pochi grandi Ambiti di trasformazione e adotta un approccio rigenerativo, di “riuso, riciclo e rinnovamento urbano” verso una molteplicità di ambiti urbani poco consolidati e marginali, da ricomporre al loro interno e da legare alle aree centrali e alla scala metropolitana. I caratteri degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale previsti dal Piano, sono la ripetibilità, la limitata complessità e l’alta incisività sulla qualità urbana, e sono inseriti in una prospettiva incrementale e di rete.

516. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 8* sono: le sette “Piazze” come spazi di centralità; i “Nuclei storici esterni” e gli “Spazi a vocazione pedonale”, dove si devono integrare e valorizzare spazi pubblici e fronti edilizi per creare una nuova struttura della vita urbana collettiva; la valorizzazione dei piani terra, con maggiore spazio per il pedone e con l’incentivo alla realizzazione e tutela di piccole attività.

517. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 9* sono: gli “Ambiti di rigenerazione”, che individuano aree su cui applicare un insieme di *dispositivi* finalizzati alla riqualificazione e riorganizzazione diffusa della città esistente, anche utilizzando quote di oneri di urbanizzazione e monetizzazioni degli interventi da realizzarsi nel Municipio centrale; la perequazione, con possibilità di trasferimento di diritti edificatori da pertinenza diretta ad altra pertinenza diretta, e l’incentivo ai processi di de-urbanizzazione e forestazione urbana; il recupero degli edifici abbandonati e dismessi che rappresentano un pericolo per la salute, la sicurezza e l’ambiente, con una disciplina che ne incentiva il recupero o la demolizione.

Le strategie appena definite trovano riscontro e si declinano con specifici interventi anche negli ambiti storici della città di Milano ed in particolar modo il PGT distingue nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC) della città esistente i Nuclei di Antica Formazione (NAF), le parti storiche tradizionalmente intese, e gli Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile (ADR). Questi ultimi altro non sono che le espansioni urbane avvenute con i piani urbanistici tra Ottocento e Novecento – prevalentemente il Piano Beruto (1889) e il Piano Pavia-Masera (1912) ma anche i lasciti del PRG del 1953 con i grandi quartieri popolari in stile Moderno – che hanno sedimentato e stratificato nella città differenti Nuclei di Identità Locale (NIL). Gli ADR «sono le parti di città dove sussiste l’unitarietà morfologica dei diversi tessuti e il consolidato rapporto tra spazi privati e pubblici caratterizzati da unitarietà di impianto» e per essi l’obiettivo del Piano è «di regolare gli interventi di trasformazione di aree, nella maggior parte edificate, che presentano caratteristiche insediative e

naturalistiche omogenee»⁵¹⁸. NAF e ADR possono essere considerati i tessuti insediativi che compongono l'attuale città storica di Milano ovvero le parti di città antica, moderna e contemporanea che nella loro essenza sistemica e pervasività territoriale, assieme alle emergenze architettoniche e monumentali, raccontano l'evoluzione della città, le sue vicissitudini, le sue diverse anime e le sue identità, ovvero parlano di "milanesità"⁵¹⁹. Inoltre il PGT indica i Nuclei storici esterni che individuano, entro contesti differenti, sistemi articolati di spazi pubblici, tessuti e fronti edilizi, anche interni a quartieri popolari storici, oggi non adeguatamente integrati e valorizzati, per i quali il Piano definisce la necessità di realizzare una struttura portante della vita urbana collettiva che si fonda sull'identità dei quartieri. Si tratta di un patrimonio che necessita di interventi di rigenerazione che donino nuova vitalità a spazi storici della città esistente che hanno subito processi di abbandono demografico e/o economico, o sono stati semplicemente trascurati dalle recenti politiche urbane e che hanno bisogno di ritrovare un senso rispetto alle nuove dinamiche socio-demografiche, economiche e ambientali. Alla luce dell'aumento degli effetti devastanti dovuti ai rischi naturali e agli impatti dei cambiamenti climatici, il "nuovo" paradigma della rigenerazione urbana, soprattutto nei contesti storici e consolidati, si differenzia da altri approcci e visioni per incorporare un cambiamento radicale dei comportamenti umani e conseguentemente nel riconfigurare un nuovo rapporto uomo-natura-città⁵²⁰. Un rapporto che ha nei termini "sostenibilità" e "resilienza" i suoi capisaldi e che, se applicati ai tessuti storici, diventano una sfida progettuale di grande importanza. Come scrisse Bruno Gabrielli «la sostenibilità comprende il valore della memoria e ne costituisce, anzi, un fondamento, ma, al tempo stesso e più che mai, stimola la creatività contemporanea. Il progetto è pertanto il mezzo attraverso il quale si crea nuova identità»⁵²¹.

La risignificazione della città storica: identità dei luoghi e nuove funzioni

«Lavorare con la città storica in termini progettuali implica assumere un approccio orientato alla cura del passato ereditato ma, ancora prima di capire come avviare il progetto di rigenerazione dei tessuti storici, la domanda prioritaria è legata a cosa e per chi è destinato questo patrimonio»⁵²². Certamente tra gli obiettivi da perseguire in un sistema di aree storiche, densamente stratificate e morfologicamente omogenee per parti, da un lato vi è la necessità di migliorare le prestazioni e l'identità dello spazio pubblico per i suoi abitanti e fruitori con un progetto che preveda di focalizzare risorse ed energie per migliorare la qualità della città contemporanea anche con interventi che coordinino e consolidino l'approccio urbanistico tattico⁵²³ stimolando la fruizione della città a piedi o in bici; dall'altro è necessario aggiornare il patrimonio storico esistente con nuove funzioni, al fine di consentire una maggiore flessibilità ed un più efficace recepimento delle attività e delle proposte di interesse pubblico, includendo nuove categorie ad alto contenuto innovativo, imprese sociali e servizi pubblici per il lavoro, determinando

518. Comune di Milano (2019), *Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT Milano 2030*, art. 20.

519. Fior, M. (2020), "Milano. Il progetto della Dorsale verde-blu: tessuti storici e città pubblica", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

520. Talia, M. (2015), "Le mille facce delle politiche di rigenerazione", in R. D'Onofrio, M. Talia, a cura di, *La rigenerazione urbana alla prova*, Franco-Angeli, Milano.

521. Gabrielli, B. (2015), "La posizione dell'Ancsa", in *Ancsa, a cura di, Vivere la città*, Il Poligrafo, Padova, p. 32.

522. Fior, M. (2020), "Milano. Il progetto della Dorsale verde-blu: tessuti storici e città pubblica", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma, p. 163.

523. Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.

nuovi spazi fluidi e flessibili e facilitando la realizzazione degli usi temporanei.

Per la città storica di Milano il primo obiettivo viene perseguito mediante il Piano Quartieri – già Piano Periferie vincitore dei fondi messi a disposizione con la Legge di Stabilità del 2016 – un programma integrato di rigenerazione dei quartieri milanesi, finalizzato ad una rigenerazione diffusa della città a partire da interventi di natura pubblica, e costituito da progetti che interessano l'insieme dei quartieri della città per un investimento complessivo di 1.616,8 milioni di euro di cui 1.234,5 milioni riguardano progetti e interventi già definiti e in fase di realizzazione o di avanzata progettazione e 382 milioni riguardano investimenti per interventi da progettare⁵²⁴. Parte di questo budget, pari a 200 milioni di euro, sarà destinato a progetti da realizzare nei quartieri e da definire a seguito degli incontri con i cittadini. Il Piano Quartieri è il piano della scala locale i cui interventi definiscono, nel loro insieme, «la piattaforma che possiamo e dobbiamo arricchire dando spazio ai moltissimi servizi che non solo il Comune ma anche la cittadinanza milanese più attiva prestano alla città, riempiendo le sue strade, i suoi cortili, le sue scuole e ancora le case, i piani terra, le biblioteche e le piazze pubbliche con attività, progetti ed iniziative nel campo culturale, dei servizi alla persona, nell'ambito sportivo, educativo, formativo ed economico, valorizzando l'identità e le specifiche di ogni quartiere»⁵²⁵. In particolar modo per l'area del centro storico il Piano Quartieri prevede interventi pubblici diffusi ed interventi urbanistici privati volti all'interesse pubblico che includono azioni di recupero e manutenzione di immobili che vertono in condizioni di degrado o necessitano di adeguamenti tecnologico o normativo (come per il Palazzo Dugnani o il Cinema Orchidea), interventi di completamento (come nel caso del Museo Archeologico), interventi di restauro o riqualificazione (come per il Teatro Lirico), azioni di miglioramento ed implementazione del verde pubblico (si veda ad esempio il progetto per l'Arena Civica di Parco Sempione) e infine interventi di riconfigurazione degli spazi pubblici (come nel caso di Piazza Sant'Agostino). Tuttavia questi progetti per lo più focalizzati sull'area del centro storico sono implementati da progetti specifici per ogni quartiere e da un nuovo intervento di urbanistica tattica che si diffonde trasversalmente su tutto il territorio storico di Milano in corrispondenza delle piazze dei Nuclei storici esterni. Infatti il progetto "Piazze aperte", che rientra nel "Piano periferie", è un progetto del Comune di Milano, realizzato in collaborazione con *Bloomberg Associates*, *National Association of City Transportation Officials (NACTO)* e *Global Designing Cities Initiatives*, che utilizza l'approccio dell'urbanismo tattico (approccio per il coinvolgimento degli abitanti nei processi di rigenerazione urbana a scala di quartiere che utilizza interventi spaziali e politiche a breve termine, a basso costo e scalabili) per riportare lo spazio pubblico al centro del quartiere e della vita degli abitanti. Mira a far tornare le piazze a essere luoghi centrali della vita del quartiere, non più solo parcheggi o aree di passaggio, bensì aree da vivere e in cui vivere, dove Comune di Mi-

524. <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/quartieri/piano-quartieri/il-piano>

525. *Ibidem*.

lano e cittadinanza collaborano attivamente sia nella realizzazione concreta sia nella ideazione dei palinsesti⁵²⁶. Il progetto ha un carattere sperimentale e temporaneo coinvolgendo per il momento 16 differenti aree⁵²⁷ definendo nuovi luoghi di incontro, aree pedonali, aree gioco e spazi per eventi che arricchiranno le piazze con nuove sedute, piante e spazi per le biciclette, attraversamenti più sicuri e meno traffico, negozi più accessibili, un nuovo volto e una risignificazione della loro identità. Grazie all'attività del Bilancio Partecipativo⁵²⁸ – strumento di amministrazione partecipata che, sulla base di un budget stanziato da un ente pubblico, permette direttamente ai cittadini di proporre, progettare e votare interventi per il proprio territorio, che verranno poi realizzati dall'ente stesso – e alle due edizioni del Bando alle Periferie, il campo di attenzione si è esteso e, compatibilmente con le risorse, nei primi tre anni (2016/17/18) sono state avviate le fasi di progettazione, attivati gli impegni di spesa e pubblicate le gare, tutte cose necessarie per consentire la realizzazione delle Opere Pubbliche, mentre questi ultimi due anni (2019/2020) sono e saranno dedicati alla progressiva realizzazione degli interventi e all'attuazione del Piano. Il Piano Quartieri, con il Bilancio Partecipativo e con i progetti di riqualificazione delle Piazze aperte di Milano, apre un nuovo spazio di partecipazione, di coinvolgimento, di inclusività attraverso i Municipi.

Il secondo obiettivo, in coerenza con la *Strategia 3. Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro* e la *Strategia 7. Adattarsi ai cambiamenti sociali. Servizi vicini a tutti i cittadini* del PGT, prevede l'incentivazione del raggiungimento del mix funzionale, agendo sull'integrazione delle funzioni nei quartieri storici e prevedono una flessibilità di usi volta all'implementazione dei servizi di prossimità (spazi pubblici, centri culturali, luoghi del commercio, ecc.), della residenza e dei luoghi lavorativi al fine di garantire una rigenerazione diffusa della città storica. Le modifiche alla disciplina delle funzioni urbane si fanno carico di affrontare le istanze di innovazione e integrazione che stanno interessando la città soprattutto nei modi d'uso legati al lavoro e ai servizi alla persona. Le discipline delle attività economiche (direzionali, turistico-ricettive e servizi privati) e delle attività produttive facilitano tale mix di funzioni, semplificano e favoriscono i cambi d'uso, in coerenza con la scelta di indifferenza funzionale portata avanti dal PGT. La strategia rigenerativa degli spazi e degli usi della città esistente guida la scelta del Piano di facilitare gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti mutamento della destinazione d'uso di un immobile. La manifattura è infatti investita da un processo di innovazione radicale, generato dall'impiego di nuove tecnologie abilitanti (Internet, stampanti 3D, robot di nuova generazione, realtà aumentata, intelligenza artificiale, ecc.), esito della "quarta rivoluzione industriale" che sta portando in molti settori innovazioni di processo, di prodotto e dei modelli di business, con crescenti ripercussioni a livello globale, nell'economia, nell'organizzazione aziendale, nel mondo del lavoro e nella società. Milano si propone come un luogo che mette a disposizione soluzioni intelligenti per stimolare il trasferimento

526. https://www.comune.milano.it/documents/20126/71248910/200213_Piazze+Aperte_slideshow_light+compressed.pdf/c2a2b36f-8c23-b7e0-d9cf-6bcf58c4663f?t=1581589429841

527. Piazza Dergano, Piazza Angilberto II, Porta Genova, Piazza Gasparri, Piazza Spoleto/Venini, Piazza Belloveso, Piazzale Lavater, Piazza Corvetto, Piazza San Luigi, Via Rovereto, Via Abbiati, Via Guido Reni, P.le della Cooperazione, Via Gigante, S. Rita da Cascia, Bovisa.

528. Milano ha sperimentato per la prima volta il Bilancio Partecipativo nel 2015 mentre nel 2017 è stata avviata la seconda edizione. Per entrambe le edizioni è online il monitoraggio aggiornato dei lavori, con l'indicazione delle opere già realizzate, quelle programmate e quelle in corso di definizione, <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/>

tecnologico e di conoscenze, incentivando imprenditorialità diffusa, incubatori, start-up, fab-lab, *makerspace*, *co-working*⁵²⁹. In particolare modo nell'ultimo quinquennio, contemporaneamente segnato da un consolidamento dei processi di mondializzazione economica e culturale e da una profonda crisi recessiva globale si è assistito a una crescente diffusione di tali nuovi luoghi di lavoro il cui sviluppo va ricondotto all'espansione dell'economia della condivisione, resa possibile dalla diffusione delle tecnologie di informazione e comunicazione che hanno radicalmente modificato le tradizionali modalità di produzione, consumo e apprendimento.

In questo senso, la recente proliferazione di spazi di *co-working* e *makerspace*, spesso localizzati in luoghi fisici centrali da tempo abbandonati e adeguatamente recuperati, può essere considerato un segnale rappresentativo di un'evoluzione rapida e strutturale dell'economia (e della società) contemporanea verso nuove forme collaborative e condivise, determinando significative ricadute dal punto di vista culturale e spaziale⁵³⁰. Luoghi, questi, che rappresentano una delle diverse forme di espressione della *sharing economy*, al pari della crescente espansione di altre forme di condivisione: dai mezzi di trasporto alle strutture ricettive, dai servizi alla persona alla ristorazione, dalle informazioni alle idee, dal denaro al tempo e alle competenze personali⁵³¹. Gli spazi di *co-working* da un lato rappresentano esperienze di innovazione economica e sociale, nonostante non siano ancora chiari i rischi di fallimento e le opportunità di consolidamento nel medio-lungo periodo; dall'altro lato, offrono occasioni di rigenerazione spaziale integrando funzioni complementari (spazi per corsi e/o eventi, per attività commerciali e di ristorazione), localizzandosi in alcuni casi in edifici dismessi (spesso ex-industriali o ex-artigianali) e appositamente riconvertiti e producendo potenziali effetti di rigenerazione nel contesto territoriale in cui si collocano.

A Milano le forme di condivisione di beni e servizi, di disponibilità e capacità personali, sono significativamente aumentate negli ultimi anni, tendenza altresì confermata dagli sforzi di agevolazione e incentivazione di iniziative di innovazione socio-economica messi in campo dall'Amministrazione. Milano infatti non poteva che essere la capofila di questo processo di riqualificazione: la sua storia produttiva, con le tante fabbriche dismesse che attendono di trovare una nuova destinazione, unita al costo della vita più alto della media nazionale la rendono il luogo ideale per il proliferare di questo nuovo stile lavorativo. Si rileva che gli spazi di *co-working* finora censiti nel solo territorio comunale siano 68⁵³², mentre i fab-lab aperti in città negli ultimi anni sono una decina. Tra questi molteplici sono localizzati nel centro storico come ad esempio *The FabLab Make* localizzato in via Santa Marta, che ha conservato alcune caratteristiche popolari in quanto è integrato sia fisicamente che attraverso parte delle sue attività nella storica Società per l'Incoraggiamento di Arti e Mestieri, contribuendo all'inserimento di tematiche formative fortemente innovative. Il tessuto urbano è ancora caratterizzato dalla presenza di attività "di bottega" o, meglio, ormai ibride in quanto

529. Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano, Relazione generale*.

530. Di Vita, S., Limonta, G., Mariotti, I. (2015), "Gli spazi di *co-working* a Milano: un'analisi empirica dei fattori di attrattività", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

531. Sharexpo (2014), *Milano città condivisa per Expo 2015. Documento di indirizzo*, Fondazione ENI Enrico Mattei con Expo Lab e Secolo Urbano.

532. Di questi, il 44% si concentra in 7 NIL, prevalentemente localizzati nella zona settentrionale della città (Isola, Sarpì, Lambrate, Viale Monza con circa il 67%); seguono la zona centrale (Brera e Buenos Aires-Venezia con il 20%) e la zona sud-ovest (Tortona con il restante 13%). In zona Sarpì-Isola si concentra un cluster esistente e addensato, mentre una serie di cluster minori sono localizzati nelle aree Brera-Centrale, Viale Monza, Città Studi-Lambrate; Tortona-Navigli e Porta Romana. Cfr. Di Vita, S., Limonta, G., Mariotti, I. (2015), "Gli spazi di *co-working* a Milano: un'analisi empirica dei fattori di attrattività", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

elementi di innovazione produttiva contemporanea si integrano con tecniche e modalità appartenenti all'artigianato tradizionale. È in questo tessuto di prossimità piuttosto anomalo per la sua localizzazione che questo fab-lab sembra aver trovato un alimento almeno per una parte della sua attività, pur facendo riferimento per altro a una rete di contatti di scala cittadina e ad un orientamento alla costruzione di una "cultura" dei *makerspace* e alla sua narrazione e comunicazione⁵³³. Altro esempio è quello di uno dei due *Tag* milanesi che si trova in zona Porta Romana, in quella che era una storica tipografia meneghina (lì furono stampati nel 1842 i *Promessi Sposi* di Alessandro Manzoni). Dopo la chiusura l'edificio fu ristrutturato e utilizzato come showroom. Oggi la grande struttura, 8.500 metri quadrati, ospita 450 professionisti 24 ore su 24. Ma ha anche un fitto calendario con centinaia di eventi all'anno, oltre a ospitare al proprio interno la Innovation School, il ramo specializzato in formazione digitale di Talent Garden, garantendo una serie di usi particolarmente importanti al fine di anticipare alcune trasformazioni complesse, innescando processi di rigenerazione di carattere incrementale, in quanto la crisi industriale in Italia risale ormai a una quindicina di anni fa, e da allora si è messo in moto un lento, ma reale, processo di recupero dei manufatti. «Nei casi più felici questa trasformazione ha portato all'apertura dei co-working. Questo ha delle ripercussioni positive non solo sull'individuo che ci va a lavorare, ma anche sul territorio, perché avere un catalizzatore di energie giovani, di cooperative e di imprese sociali in quello che era un luogo abbandonato è fondamentale. Di solito non c'è un nesso specifico tra l'attività industriale, spesso manifatturiera, che veniva svolta prima, e quella nuova, che solitamente riguarda il terzo settore o, al massimo, nuove forme di artigianato digitale. Ma si tratta comunque di reinventare il lavoro»⁵³⁴. Se Milano sembra tornare ad emergere nel contesto nazionale e continentale per la sua apertura nei confronti dell'innovazione, spesso dal basso, valorizzando la sua tradizionale capacità di accogliere, la sfida attuale è quindi quella del consolidamento delle politiche di rigenerazione e innovazione urbana nelle aree storiche e il loro ampliamento alla scala della nuova città metropolitana.

1.2.3.3 Il caso della Ciutat Vella di Barcellona⁵³⁵

Barcellona, capoluogo della Catalogna, comunità autonoma della parte orientale della Spagna, oltre che dell'omonima provincia, è la seconda città spagnola per numero di abitanti dopo la capitale Madrid, ed è oggi una delle agglomerazioni urbane più dinamiche all'interno dell'Unione Europea oltre che il principale nodo dell'asse urbano del Mediterraneo occidentale, capace di attrarre flussi consistenti d'investimenti e persone⁵³⁶. Tale ruolo le è stato attribuito sin dall'antichità, in quanto Barcellona è divenuta un punto di snodo di migrazioni e commercio grazie al suo forte legame col mare che si consolidò con la realizzazione del nuovo porto, che, a partire dal XIV e XV secolo, periodo del massimo splendore marittimo ca-

533. Morandi, C., Di Vita, S. (2015), "Microspazi diffusi della innovazione nella produzione di beni e di servizi e processi di rigenerazione urbana", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

534. Gatti, M. (2019), "L'ex fabbrica diventa coworking, gli spazi della meglio gioventù", *Persone&Conoscenze*.

535. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

536. Rozenblat, C., Cicille, P. (2003), *Les villes européennes*, DATAR.

talano, trasformò Barcellona nell'area portuale più importante del Mediterraneo e in un centro nevralgico per gli scambi commerciali.

Nel XIX secolo, lo sviluppo economico legato alla Rivoluzione Industriale comportò l'insufficienza dell'area ricompresa nelle mura medievali e rese necessario un ampliamento della città, di cui fu incaricato l'ingegnere militare Idelfons Cerdà che, nel 1860, elaborò il *Plan Reforma y Ensanche de Barcelona*, che determinò la nuova immagine della città. Egli concepì un Piano moderno pensando ad una maglia ortogonale di strade che definiva lotti quadrati, su ciascuno dei quali blocchi edilizi paralleli orizzontali o verticali venivano separati da una strada pedonale pubblica. La regolarità geometrica del Piano, interrotta da alcune strade di grande comunicazione e dal tracciato di alcune strade preesistenti, prevedeva anche tre strade che, sovrapponendosi alla maglia urbana storica, assicurassero l'accesso al mare, ma di queste tre strade solo la via Layetana fu realizzata integralmente. Il *Plan Reforma y Ensanche*, volto principalmente all'espansione urbana mediante la realizzazione del quartiere Eixample, non mancò di definire però anche un progetto per il centro storico generando in primis una conseguenza a livello semantico: la definizione di *Ciutat Vella* quale appellativo della Barcellona storica nel suo complesso. Definire «vecchia» la parte di città in cui aveva sede la maggior parte di monumenti e istituzioni, influenzò sensibilmente le pianificazioni a venire, generando ripercussioni centenarie in quanto la riforma dei quartieri antichi era basata su principi igienisti tipici dell'epoca, declinando in modo approssimativo il modello delle vie di attraversamento urbano che si stava applicando in altre città europee, cominciando dalla Parigi del barone Haussmann. A differenza dei *boulevard* parigini, la grande "H" di tre ampie vie di penetrazione tracciate da Cerdà non era stata studiata nei dettagli: si trattò, piuttosto, di un segno forte per indicare il tipo di intervento da attuare in centro con una metodologia basata sullo sventramento con allargamento della sezione stradale, che come già anticipato, venne completato solo per l'arteria di via Layetana. Il Piano di riforma della *Ciutat Vella* fu oggetto di rallentamenti, ripensamenti e cambi che trascinarono per decenni le prescrizioni originarie innescando un meccanismo economico e culturale perverso⁵³⁷, per cui la città antica perdeva valore anno dopo anno in vista di un intervento mai definito, mai attuato ma mai abbandonato.

L'attuale *Ciutat Vella* divenne pertanto un luogo marginale, soprattutto nel settore del Raval, ed il degrado delle zone più insalubri e malmesse contagiò anche le costruzioni di maggior pregio. Tale condizione perdurò anche ad esito della devastante situazione post-bellica che non permise il proseguimento organico della riflessione urbanistica sulla *Ciutat Vella* se non attraverso puntuali interventi di recupero e ricostruzione. Alla metà degli anni Settanta, la Barcellona storica presentava un tale deficit di infrastrutture e di qualità di vita rispetto al resto della città, da essere considerata come la zona di maggior degrado dell'area metropolitana. Le cose sarebbero cambiate per effetto della scomparsa di Francisco Franco, il 20 novembre 1975, che aprì le porte a nuovi scenari politici amministra-

537. Scarnato, A. (2013), *La costruzione politica e architettonica del centro storico di Barcellona 1979-2011*, UPC-ETSAB.

tivi in tutta la Spagna. A Barcellona, il rinnovamento amministrativo andò di pari passo con provvedimenti e piani di carattere urbanistico che modificarono il quadro degli interventi rispetto ad anni di aggressione alla città, che avevano lasciato visibili segni estesi su tutta l'area metropolitana, dal centro alla periferia⁵³⁸. Negli ultimi anni tuttavia «nel passaggio da una manipolazione fisica, attuata dal settore della costruzione, a una manipolazione socioculturale, generata dal settore del turismo, il tessuto antico tende ad assestarsi in uno schizofrenico equilibrio tra un carattere 'light' della città da un lato e, dall'altro, una strenua difesa di altri caratteri, urbani e patrimoniali, dotati di forte valore comunicativo in termini di identità e di interscambio culturale ma poco inclini a essere inseriti nel circuito globale»⁵³⁹. A Barcellona il recente passato di demolizioni e le attuali pressioni, lecite e illecite, del mercato hanno tolto solidità territoriale all'opera di strenua difesa dell'identità cittadina, pertanto lontano da alcuni luoghi e aree di indiscutibile tenuta urbana (le strade Ferran, Portal de l'Àngel, la Rambla) nel resto della *Ciutat Vella* la precarietà è ancora diffusa, tra angoli in attesa di definizione, altri in via di sedimentazione, altri per i quali manca un'indicazione chiara di cosa accadrà. È lecito temere che in tutti questi casi sarà soprattutto il turismo a indirizzare, direttamente o indirettamente, le decisioni su cosa fare e come, ed è per questo che negli ultimi cinque anni l'Amministrazione si sta dotando di strumenti e regole che permettano la rigenerazione di tale ambito storico urbano e la gestione dei flussi turistici e delle attività commerciali al fine di assicurare un corretto mix funzionale e di garantire una migliore qualità della vita per le comunità locali insediate.

Le strategie per la rigenerazione della Ciutat Vella

A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, prese avvio in Spagna un periodo di sperimentazione sulla città esistente, che alcuni studi articolano in tre principali fasi: *Rehabilitación Integrada y Recuperación de la ciudad* dal 1975 al 1992; *Rehabilitación Urbana y Desarrollo sostenible* dal 1992 al 2000; *Regeneración Urbana y Desarrollo Sostenible e Integrado* dal 2000 al 2016, per le quali si rimanda a una estesa letteratura scientifica⁵⁴⁰. Come negli altri Paesi dell'Europa mediterranea, questa evoluzione ha visto un punto di svolta nell'avvio dell'attuazione della politica urbana dell'UE che ha esercitato un'influenza rilevante nel Paese, contribuendo ad avviare programmi di interventi integrati di rigenerazione urbana, incidendo su tre principali linee di innovazione⁵⁴¹: la messa in campo di un approccio integrato finalizzato alla sostenibilità dello sviluppo urbano; la definizione di metodi e strumenti per la partecipazione nell'ambito dei processi di pianificazione e progettazione urbana; la collaborazione intersettoriale e interistituzionale nell'ambito di nuove forme di *governance* indispensabili a gestire la complessità di strategie di rigenerazione multilivello⁵⁴².

Queste linee di innovazione hanno permeato la sperimentazione di Barcellona a partire dal *Pla General Metropolità* (PGM) del 1976 interpretato da molti come un punto di avvio per elaborare

538. Scarnato, A. (2013), *La costruzione politica e architettonica del centro storico di Barcellona 1979-2011*, UPC-ETSAB.

539. *Ivi*, p. 417.

540. Si vedano: Castrillo, M. A. (2013). "La réhabilitation urbaine: une politique impossible?", in L. Coudroy De Lille, C. Vaz, Ch. Vorms (a cura di), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires, Rennes; Hernandez Aja, A., Rodriguez Suarez, I. (2017), "De la rehabilitacion a la regeneracion urbana integrada", in A.A.V.V., *Regenerar la ciudad, Condiciones y límites de una estrategia urbana integrada*, *Ciudades* n. 20; Matesanz Parellada, A., Hernández Aja, A. (2018), "Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España", *Nueva Época* n. 20.

541. De Gregorio Hurtado, S. (2017), "La política urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado", *TRIA* n.1.

542. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

una nuova maniera di agire sulla città, secondo criteri democratici, partecipativi e di qualità ambientale che rientrano nella generale linea di *Rehabilitación Integrada y Recuperación de la ciudad*. Il Piano voleva essere una risposta integrale alla congestione urbana già “*insuportable*”⁵⁴³ dell’area metropolitana imponendo un taglio netto alle edificabilità dei terreni, aumentando le aree verdi e le aree da destinare a infrastrutture pubbliche e gettando le basi per un re-direzionamento dei flussi di traffico più consistenti. Oltre alle consuete suddivisioni tra terreni urbani, urbanizzabili e non urbanizzabili, si introducevano a livello normativo⁵⁴⁴, i concetti di *zonas* e *sistemas*, in base ai quali venivano definiti reticoli di interessi collettivi fatti di infrastrutture calcolate sui fabbisogni messi in evidenza da indicatori reali. In definitiva, il PGM era uno strumento certamente migliorabile la cui natura di piano aperto, unito alla peculiarità del momento storico (la morte di Franco avvenne esattamente a metà strada tra la presentazione iniziale e l’approvazione del Piano) permise di salvaguardarne le direzioni iniziali senza precludere la possibilità di successivi concreti aggiustamenti formali di cui proprio nella *Ciutat Vella* si videro i primi risultati, sia come progetti che come realizzazioni. Gli anni Settanta nel centro di Barcellona furono un periodo di emergenza strutturale, tensione sociale e grande dibattito.

L’approvazione del PGM arrivò dopo che i troppi piani del passato mai attuati avevano creato un’atmosfera di scetticismo in cui si faticava a riconoscere gli aspetti più innovativi o promettenti nel nuovo progetto urbanistico. In termini generali, il centro era polarizzato tra alcune precise zone sicure e in buono stato ed estese aree di degrado e povertà con un patrimonio edilizio in pessimo stato di conservazione. I quartieri storici del centro stavano inoltre accusando un costante calo demografico, che aveva comportato una perdita di popolazione del 30% rispetto al 1960 e questo significa che nel 1975 la *Ciutat Vella* era abitata da poco meno di 150.000 abitanti⁵⁴⁵. A partire da tali condizioni le trasformazioni urbanistiche portate avanti dall’Ajuntament sotto la direzione di Oriol Bohigas, protagonista indiscusso di questa stagione pianificatoria, furono efficacemente sintetizzate nel binomio ‘recuperare il centro, monumentalizzare la periferia’. Trasformazioni concretizzatesi da un lato in una serie di interventi puntuali a scala di quartiere e dall’altro in operazioni di maggiori dimensioni, generalmente previste e governate attraverso uno specifico strumento urbanistico, il *Pla Especial de Reforma Interior* (PERI)⁵⁴⁶. Nonostante l’approvazione dei PERI per i *districtos* della *Ciutat Vella* sia del 1981, alcune delle trasformazioni in essi previste sono state realizzate soltanto di recente. Soggetti ad alcune modifiche nel corso degli anni, la loro impostazione in linea generale è comunque valida tuttora in quanto essi prevedevano di: mantenere il tessuto sociale e commerciale; ridurre la circolazione veicolare in favore della pedonale; tutelare il patrimonio storico anche non monumentale; rinnovare le zone di maggior degrado anche mediante la sostituzione dell’edificato; ricorrere al diradamento per ottenere nuovi spazi pubblici; aumentare la dotazione di servizi

543. Serratosa, A. (1996), “Pla General Metropolità de Barcelona”, in M. Palà, O. Subiròs (a cura di), *Barcelona Contemporània, 1856-1999*, CCCBp, Barcelona, p. 200.

544. Ley de 2 de mayo di 1975 n.19, *De reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.

545. Scarnato, A. (2013), *La costruzione politica e architettonica del centro storico di Barcellona 1979-2011*, UPC-ETSAB.

546. I PERI sono strumenti previsti dalla legislazione urbanistica e il cui contenuto viene definito dalla *Ley del suelo* del 1975. Sono attuazioni spesso già previste dal Pla General Metropolità, di cui precisano le indicazioni a volte generiche per un problema di scala. Veri e propri progetti disegnati a scala urbana, soprattutto nel primo periodo interessarono porzioni di città solitamente di piccole o medie dimensioni. A partire dal 1982 cominciarono a perseguire strategie di più ampio respiro rispetto a quelle iniziali e a proporre trasformazioni che interessassero l’intera città.

municipali; pianificare gli interventi per piccoli step autoconclusivi per evitare di sottoporre il quartiere a estenuanti operazioni di stravolgimento urbano. Nonostante l'approvazione dei PERI è solo nel 1985 che per renderli effettivamente attuativi venne inoltrata la proposta, approvata l'anno seguente, di dichiarare *Ciutat Vella Àrea de Rehabilitació Integrada* (ARI), ovvero area urbana nella quale intervenire con l'obiettivo di un miglioramento delle condizioni economiche e sociali attraverso operazioni di ristrutturazione edilizia e urbanistica, aumento della dotazione di servizi ecc., portata avanti di comune accordo fra il settore pubblico e quello privato⁵⁴⁷. L'ARI ipotizzava un programma di azione diviso in tre tappe di cinque anni ciascuna, cominciando dalle più urgenti opere in materia di recupero residenziale e della trama viaria, per proseguire con le prime infrastrutture, nuove residenze e la piazza centrale del Raval per concludere con un programma di riabilitazione residenziale, urbanizzazione complementare e infrastrutture maggiori che metteva un fine ai progetti di grandi vie di attraversamento rapido di origine ottocentesca. Potenzialmente, lo strumento dell'ARI era fortemente innovativo in quanto procedeva da una disposizione dello Stato pensata per riempire il gap esistente tra la Spagna e il resto d'Europa in materia di recupero urbano, prevedeva l'intervento dei privati anche in forma di singoli individui e non solo come grandi soggetti finanziari ed era modellato secondo una logica di flessibilità che favoriva l'adattabilità alle circostanze rispetto al perseguimento di un disegno specifico.

A metà degli anni Ottanta, l'area urbana di Barcellona figurava tra le principali aree in declino, con un PIL sotto la media delle maggiori agglomerazioni urbane dell'UE⁵⁴⁸ e una struttura produttiva fortemente indebolita dalla crisi dell'industria e dai processi di delocalizzazione delle imprese⁵⁴⁹. Tuttavia agli inizi del nuovo millennio il quadro economico e competitivo della capitale catalana era mutato radicalmente. La voglia di risolvere i problemi della città ereditati dal passato e l'utilizzo del Piano in vigore sfociarono nell'acquisizione massiccia di terreni destinati a zone verdi e attrezzature, coniugando abilmente l'opportunità dell'intervento e l'adozione del progetto urbano come strumento efficace e operativo. Pertanto, nella prima metà degli anni Ottanta, un elevatissimo numero di interventi per l'urbanizzazione di piazze e parchi, per la sistemazione della rete viaria, per la realizzazione di attrezzature, ecc. cominciarono a trasformare positivamente sia gli spazi appartenenti alle zone centrali sia, soprattutto, relativi ai quartieri periferici. In un arco temporale piuttosto breve, circa un quindicennio, Barcellona è riuscita ad invertire la rotta, guadagnando rapidamente una posizione di maggiore centralità all'interno del sistema urbano europeo⁵⁵⁰. Si aprì così la fase di *Rehabilitación Urbana y Desarrollo sostenible* in concomitanza con la designazione di Barcellona come città per i Giochi della XXV Olimpiade, nel 1992. La scelta di Barcellona come sede olimpica e la ripresa economica della metà degli anni Ottanta costituiscono i punti di partenza di questa fase, forse la più conosciuta, che prende le mosse dai criteri di trasformazione della città

547. Infusino, S. (2006), "Progetti e politiche di riqualificazione urbana fra rilancio economico e gentrification. Il caso di Barcellona", in *Atti della XXVII Conferenza scientifica annuale. Impresa, mercato, lealtà territoriale*. AISRE, Pisa.

548. Cheshire, P. (1990), "Explaining the recent performance of the European Community's major urban regions", *Urban Studies* n. 27.

549. Trullén, J. (1998), "Factors territorials de competitivitat de la Regio Metropolitana de Barcelona", *Revista Economica de Catalunya* n. 34.

550. Guzzo, F. (2006), "Tra crescita economica e giustizia sociale: i processi di governance urbana a Barcellona", *Stato e mercato* n. 77, Società editrice Il Mulino, Bologna.

già esistente. «Ebbene, le opzioni urbanistiche adottate per le grandi infrastrutture (rete viaria, trasporto pubblico, comunicazione, rete fognaria, ecc.), per la scelta della localizzazione degli impianti olimpici o per il contenuto e la forma degli interventi, dimostrano fino a che punto si trattasse di operazioni strategiche più complesse, ma giustificate dall'utilità che potevano avere nella riconversione di cui la città centrale del sistema metropolitano avrebbe avuto bisogno in futuro, al di là delle esigenze funzionali all'evento sportivo»⁵⁵¹. La creazione degli anelli stradali, la soppressione della ferrovia nel Poble Nou, il risanamento urbanistico della città, il porto olimpico, ecc., assieme alle quattro aree specificatamente olimpiche, sono gli interventi principali realizzati a tempo di record, con la scadenza improrogabile dell'estate del '92, unendo gli sforzi pubblici e privati, superando la tradizionale diffidenza e le divergenze politiche. La stretta collaborazione tecnica ed economica tra l'amministrazione statale, quella della Generalitat e quella comunale, spiega la riuscita di un'operazione, impeccabile dal punto di vista della gestione, che ha rappresentato anche un indubbio contributo per il Paese, definito come il "Model Barcelona" nella sua accezione più tecnica: una struttura finanziaria agile e affidabile, in grado di portare rapidamente a termine i progetti dentro tempi e preventivi stabiliti.

I primi anni Novanta furono decisivi per Barcellona e, nello specifico, per *Ciutat Vella*: i PERI erano stati approvati ed era stata richiesta la dichiarazione di ARI, molte iniziative per migliorare la qualità di vita erano in corso tra le varie istituzioni e si erano avute le prime riabilitazioni puntuali e i primi interventi sullo spazio pubblico. Tuttavia, le azioni concluse erano ancora poche e i disagi per gli abitanti non diminuivano con la rapidità desiderata generando un diffuso malessere per l'ipotesi che si ripetesse l'errore di un progetto eccessivamente ambizioso, impossibile da completare. Per quanto l'amministrazione fosse concentrata sull'obiettivo olimpico, le vere e più profonde preoccupazioni venivano infatti da *Ciutat Vella* poiché «c'era il rischio di fare brutta figura durante i giochi mostrando al mondo una città rinata, moderna ma con un cuore problematico»⁵⁵². In quest'ottica poiché gli ambiziosi studi, discussioni e piani strategici dell'ARI continuavano a non convincere pienamente soprattutto per le modalità di attuazione, si ritenne di estendere il modello delle società miste già operative per le opere olimpiche anche alla *Ciutat Vella*, definendo una nuova società che doveva alleggerire l'ARI delle competenze di gestione urbanistica che prese il nome di *Promoció Ciutat Vella S.A.* (PROCIVESA). Fino alla creazione di PROCIVESA, le pianificazioni succedutesi avevano sempre oscillato tra igienismo e rivalutazione fondiaria, differenziandosi soprattutto in merito al ridisegno fisico del tessuto urbano, al contrario la novità di PROCIVESA stava nella proiezione "extra urbanistica" del problema che prevedeva l'ampliamento dell'orizzonte operativo dalla dimensione progettuale a una gestione urbana globale comportando una revisione profonda degli obiettivi, passando dal recupero urbano (inteso innanzitutto come ridisegno) alla trasformazione completa di questa parte di città. Sono, però, soprattutto la demolizione e la so-

551. Font, A. (2004), "La pianificazione territoriale della regione metropolitana di Barcellona", *Areavasta online* nn. 8/9, p. 5.

552. Abella, M. (2004), "Ciutat Vella, El centre històric reviscolat. Model Barcelona", *Quaderns de gestió* n.16, Aula Barcelona, Barcelona, p. 55.

stituzione dei tessuti storici più degradati, per sostituirli con nuova edificazione (quasi sempre edilizia residenziale di carattere pubblico), con attrezzature pubbliche, spazi verdi e piazze, anche nel tentativo di ridurre la significativa densità edilizia di un centro storico tipicamente mediterraneo, la riurbanizzazione dello spazio pubblico di strade, piazze e giardini e il recupero delle facciate, gli interventi più visibili, accompagnati da una progressiva museificazione e terziarizzazione, non sempre compatibile col carattere residenziale popolare che si voleva mantenere come priorità⁵⁵³. A gare concluse, i pur sempre gravi problemi generali si erano sensibilmente ridotti se confrontati con la drammatica situazione in cui la *Ciutat Vella* verteva negli anni Ottanta, tuttavia la soddisfazione post olimpica fu guastata da una grave crisi economica deflagrata nel “Jueves Negro” del 1993, che rallentò le operazioni di riqualificazione del centro e portò alla riduzione del budget di esercizio di PROCIVESA. Per evitare che l’impulso di PROCIVESA si dissolvesse a causa dei problemi di ordine finanziario, come accaduto per i precedenti tentativi di riforma, fu deciso di ricorrere ai Fondi Strutturali Europei, stanziati nel 1994, che comportarono il superamento del concetto di PERI a favore di un nuovo programma di “Regeneració Ambiental de Ciutat Vella 1995-1998” con progetti innovativi per il Raval, il Casc Antic, la Barceloneta e il Barri Gòtic.

In tale quadro, a partire dal 2000, Barcellona iniziò ad affrontare una nuova fase di trasformazione, definita come *Regeneración Urbana y Desarrollo Sostenible e Integrado*. Durante gli anni di preparazione del *Forum Universal de les Cultures*, e soprattutto dopo la sua celebrazione nel 2004, le critiche alle politiche urbane cominciarono a moltiplicarsi. I punti salienti delle valutazioni negative al progetto erano centrati sulle derive neoliberiste che lo avevano contrassegnato: la priorità data ai progetti che avrebbero attivato investimenti; l’eccessiva influenza dei promotori privati nella definizione dei piani di sviluppo della città; la scarsa sostenibilità ambientale dei progetti; la disattenzione alle necessità dei residenti⁵⁵⁴. La celebrazione del Forum rappresentò un punto di inflessione nell’opinione generalizzata sul processo di trasformazione urbanistica della città ovvero sul “Model Barcelona”. La più evidente delle contraddizioni di questo modello è stata la mancanza di un’effettiva partecipazione di buona parte della società nei processi decisionali in quanto le operazioni urbanistiche, salvo poche eccezioni, erano state orientate al mercato e al beneficio dei settori economici e politici più potenti a discapito delle necessità e dei desideri degli strati sociali più deboli⁵⁵⁵. L’assenza di dialogo reale con i cittadini e gli abitanti delle aree oggetto dei processi urbanistici, contrasta fortemente con l’immagine di “inclusione sociale” che era stata propagandata tra le virtù del modello urbanistico barcellonaese⁵⁵⁶. Sotto l’apparenza di una gestione aperta alla partecipazione dei diversi strati sociali «la politica locale ha privilegiato gli interessi di sviluppo economico rispetto a quelli redistributivi»⁵⁵⁷.

Per quanto riguarda la *Ciutat Vella*, il nuovo millennio si aprì con la presenza di fattori di complicazione imprevisti (immigrazione,

553. Font, A. (2004), “La pianificazione territoriale della regione metropolitana di Barcellona”, *Areavasta online* nn. 8/9.

554. Martí-Costa, M., Iglesias, M., Subirats, J., Mariona, T. (2011), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria Editorial, Barcelona.

555. Delgado, M. (2007), *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del ‘modelo Barcelona’*, Catarata, Madrid.

556. López Izquierdo, M. (2017), *Atlante dell’agricoltura urbana contemporanea: il caso di Barcellona*, Tesi di dottorato del XXVIII ciclo del Dottorato in Storia.

557. Casellas, A. (2012), “Trasformazioni di Barcellona. Politiche pubbliche, competitività e coesione sociale”, in M. Marchi, P. P. Penzo, C. Tonini (a cura di), *Città europee del XXI secolo. Luoghi e tempi del mutamento urbano*, CLUEB, Bologna, p. 98.

degrado, insicurezza) che in concomitanza con la fine dell'esperienza di PROCIVESA, determinarono un generale disorientamento da parte dei vari attori implicati nella rigenerazione del centro storico. Condizione che fu ulteriormente aggravata dalla crisi del 2008 che ha profondamente segnato la Spagna, provocando un significativo arresto nella promozione economica della città e rendendo inutili gli sforzi per attirare capitali di investimento e imprese, rendendo necessario orientare il processo di rigenerazione della città in modo più determinato verso la regione metropolitana e verso le attività legate all'economia della conoscenza grazie a una strategia di rilancio economico⁵⁵⁸. La rigenerazione urbana costituisce quindi uno dei centri tematici del dibattito scientifico e politico post-crisi in Spagna, che a livello legislativo, cercò di rilanciare la rigenerazione con la Ley 8/2013 *De rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*⁵⁵⁹ al fine di incentivare il coinvolgimento dei privati negli interventi, la cui attuazione risulta molto eterogenea e dipendente dalle capacità delle amministrazioni e dalle volontà politiche locali. Pertanto a fronte di tali nuove prospettive ed esigenze si è reso necessario sostituire definitivamente il PGM del 1976, che, dopo più di quarant'anni di vigenza, durante i quali ha goduto di una estrema flessibilità per permettere l'introduzione di centinaia di varianti, ha finito per cedere all'incapacità di affrontare nuove sfide. Per tali ragioni l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha avviato nel 2015 il processo tecnico e amministrativo di elaborazione del *Plan Director Urbanistico metropolitano* (PDU), approvato da parte del Consiglio metropolitano il 26 marzo 2019, data dalla quale è iniziato un periodo di informazione pubblica e raccolta di contributi e suggerimenti volto ad alimentare e migliorare il Plan. Il PDU ha quindi un carattere metropolitano per adeguarsi alla Ley 31/2010⁵⁶⁰ con la quale il Parlament de Catalunya ha definito l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) – che rappresenta il 2% del territorio della Catalogna e in cui risiede il 50% della popolazione, riunendo 36 comuni con identità e realtà diverse – che ha competenze in materia di mobilità, alloggio, ambiente, sviluppo economico, coesione sociale, territorio e urbanistica. Il PDU, strumento urbanistico ma anche documento normativo regolamentare che disciplina l'AMB, è articolato in cinque elaborati: la *Memoria*, che costituisce il documento esplicativo delle proposte espresse graficamente nelle mappe e norme nei regolamenti, descrivendo gli obiettivi ed elencando le diverse alternative considerate per valutare l'adeguatezza delle proposte agli obiettivi generali del Piano; la *Documentación gráfica*, che raccoglie le mappe che costituiscono la documentazione grafica del PDU articolate in mappe informative che riproducono quelle variabili esterne che influenzano il territorio metropolitano e in mappe diagnostiche che presentano i risultati ottenuti nello studio dei diversi elementi territoriali e urbani durante il processo di stesura del PDU; il *Document inicial estratègic*, parte strutturale della diagnosi territoriale dell'area metropolitana, che raccoglie le caratteristiche fondamentali del futuro Piano e degli strumenti che lo svilupperanno, ne diagnostica gli aspetti ambientali rilevanti e propone gli obiettivi ed i criteri ambientali per la redazione del Piano, valutando

558. Casellas, A. (2012), "Trasformazioni di Barcellona. Politiche pubbliche, competitività e coesione sociale", in M. Marchi, P. P. Penzo, C. Tonini (a cura di), *Città europee del XXI secolo. Luoghi e tempi del mutamento urbano*, CLUEB, Bologna.

559. Ley de 26 de junio 2013 n. 8, *De rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*.

560. Ley de 3 de agosto 2010 n. 31, *Del Àrea Metropolitana de Barcelona*.

do le alternative considerate e giustificando l'idoneità ambientale dell'alternativa scelta; il *Programa de Participación Ciudadana*, il cui obiettivo principale è la diffusione del processo di stesura del PDU per condividere le conoscenze e incoraggiare la partecipazione durante tutto il processo del massimo numero di enti ed associazioni, garantendo il diritto dei cittadini a collaborare all'esercizio di una democrazia partecipativa; gli *Anexos* che raccolgono i materiali, gli studi e le opere specifiche più rilevanti che hanno consentito l'elaborazione del PDU ed includono proiezioni demografiche e studi sull'accessibilità al trasporto pubblico, sulla frammentazione territoriale nell'area metropolitana, sui tessuti morfologici residenziali, sul rapporto tra forma urbana e coesione sociale.

A partire dalle analisi elaborate il PDU offre l'opportunità di rispondere ai principi e ai valori concreti di una società che aspira a godere di un'area metropolitana sana, democratica, equa, socialmente giusta, sostenibile e resiliente, realizzata mediante il raggiungimento di obiettivi strategici, esplicitati nella *Memoria*, finalizzati a garantire:

- un'area metropolitana sana, dove si respira aria pulita, si promuove una vita attiva, si hanno a disposizione spazi pubblici e aree verdi di qualità e si garantisce la salute e il benessere dei cittadini;
- un'area metropolitana democratica, equa e socialmente giusta, che offre opportunità tenendo conto della diversità socioeconomica, di genere, territoriale e culturale della sua cittadinanza, con spazi sicuri e accoglienti e con alloggi economici e adatti a tutti;
- un'area metropolitana sostenibile e resiliente, che collochi la sua attività nello spazio tra giustizia sociale e limiti ecologici, comprenda le nuove sfide ambientali affrontandole in modo creativo e che sia efficiente, incentivando la realizzazione di un'economia circolare in grado di generare risorse anche grazie ad una popolazione responsabile, coesa e impegnata⁵⁶¹.

Queste ambizioni si riflettono spazialmente in un modello di sviluppo urbano metropolitano la cui premessa di partenza è rispondere ai bisogni della popolazione rispettando le capacità del territorio. Ciò viene specificato nei seguenti dieci obiettivi che guideranno le determinazioni normative del PDU: *Rafforzare la solidarietà metropolitana*, in quanto molti problemi hanno una portata che va oltre il confine comunale, e diviene pertanto necessario affrontarli con un *vision* metropolitana che garantisca l'interesse pubblico collettivo; *Promuovere la capitale metropolitana*, in quanto storicamente, la posizione strategica della città di Barcellona le ha conferito un ruolo primario in relazione al territorio catalano pertanto il PDU deve rafforzarne il ruolo quale centro della regione metropolitana e la competitività internazionale; *Naturalizzare il territorio valorizzando la matrice biofisica*, superando la logica dei vincoli e delle riserve dell'attuale pianificazione, e riconsiderando i parchi naturali e urbani esistenti e previsti, nonché le altre componenti che parteci-

561. Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Memoria*.

pano con le proprie funzioni al sistema ambientale, per definire una infrastruttura verde e blu interconnessa e integrata; *Migliorare l'efficienza del metabolismo urbano e ridurre al minimo gli impatti ambientali*, incoraggiando il consumo di risorse in base alle loro disponibilità, promuovendo la produzione di energia da fonti rinnovabili, considerando alternative più efficienti per l'approvvigionamento idrico e alimentare e implementando le possibilità di riutilizzo; *Articolare il territorio partendo da una struttura policentrica*, obiettivo necessario per superare le problematiche relative alla frammentazione e articolazione dell'AMB, per cui il PDU dovrebbe aumentare la connettività del territorio ripensando le infrastrutture della mobilità e fornendo l'AMB di una struttura policentrica basata su nodi di varie intensità, diffusi all'interno dei tessuti e connessi da una rete di assi verdi metropolitani; *Incoraggiare la mobilità attiva e sostenibile ripensando le infrastrutture metropolitane*, approfittando delle continue innovazioni tecnologiche e informative per formare una città sempre più accessibile, sana e inclusiva, dove la continuità e il recupero dello spazio pubblico sono le priorità; *Promuovere la coesione sociale attraverso l'edilizia abitativa, lo spazio pubblico, le attrezzature e i trasporti pubblici*, infatti nonostante la pianificazione urbana difficilmente possa incidere sul reddito della popolazione, può però aumentare la qualità della vita rendendo le caratteristiche dell'ambiente in cui vive in grado di soddisfare gran parte dei suoi bisogni e quindi ridurre le disuguaglianze; *Riabilitare e riciclare i tessuti urbani*, in quanto il modello di dispersione insediativa degli ultimi 50 anni mette a rischio la sostenibilità dell'intero sistema dell'area metropolitana, pertanto il PDU dovrebbe considerare di intervenire sui tessuti urbani esistenti per aumentare la loro qualità ed efficienza energetica, attraverso la riabilitazione, la valorizzazione e la rigenerazione del patrimonio urbano; *Aumentare la complessità e l'abitabilità urbana*, per bilanciare la proporzione tra aree residenziali e aree per le attività garantendo il mix funzionale che negli ultimi anni è venuto meno a fronte di un uso del territorio sempre più rivolto al sistema della mobilità a scapito degli usi collettivi, del verde e delle residenze; *Promuovere la competitività e la sostenibilità dell'economia metropolitana*, infatti il PDU deve fornire le condizioni fisiche e infrastrutturali necessarie per lo sviluppo di attività economiche che possano adattarsi e modificarsi nel tempo agli ambienti urbani e sociali che consentiranno di sfruttare la solidità delle reti di prossimità e i vantaggi che il quartiere offre, diventando un elemento chiave di competitività in un contesto globalizzato.

La sperimentazione del PDU rappresenta una vera sfida per il governo dell'AMB, uno strumento innovativo che deve fungere da collante tra il superato Pla General Metropolità del 1976 e le direttive e raccomandazioni previste dal Pla territorial metropolità de Barcelona (Ptmb) del 2010. Quest'ultimo, con un approccio nodale al territorio, intende rispondere agli obiettivi di compattezza, complessità e coesione, integrando infrastrutture e sviluppo insediativo, residenziale e dei servizi, a supporto della visione nodale del terri-

torio, introducendo nuove figure territoriali per le aree della corona più periferica, legate a prescrizioni urbanistiche e a strumenti attuativi specifici (PDU intercomunali)⁵⁶². Con specifico riferimento agli interventi per i contesti storici dell'area metropolitana, in particolare modo per la *Ciutat Vella*, il PDU, in coerenza con gli obiettivi precedentemente descritti, prevede il miglioramento della vivibilità e della competitività degli ambienti storici urbani a partire da due componenti chiave: la relazione proporzionale tra i parametri che definiscono la forma e la funzione e i livelli minimi delle dotazioni socio-ambientali. L'articolazione in tessuti urbani definirà le loro possibilità di trasformazione, specificando differenze a seconda di quattro vettori – promuovendo una tipologia abitativa diversificata e adeguata alla gamma di esigenze dei diversi cicli di vita della società odierna per garantire tessuti eterogenei e coesi e una sufficiente disponibilità di alloggi; cercando la prossimità e la qualità degli spazi pubblici; promuovendo un livello ottimale di dotazioni di servizi ai cittadini e migliorando l'accessibilità ai trasporti pubblici – con i quali il PDU si prefigge di ridurre la segregazione sociale, concentrandosi sui bisogni della popolazione e migliorando la qualità della vita dei cittadini.

In primo luogo la relazione proporzionale tra forma e funzione è quella che regola la costruibilità con l'intensità degli usi, valori che saranno diversi per quanto riguarda i contesti storici in funzione del tipo di tessuto e della sua situazione territoriale e in questo senso, si distingueranno le città di pianura, le città nodali e i paesaggi a bassa densità, in relazione ai loro diversi livelli di accessibilità e centralità. Inoltre saranno diversi a seconda della funzione, distinguendo la regolazione dei tessuti tra città mista e città specializzata: mentre per la città mista la compattezza è il tratto distintivo che caratterizza principalmente i tessuti, nella città specializzata non ha senso stabilire relazioni tra vuoti e pieni, bensì vengono specificate le intensità con cui sono presenti le funzioni principali residenziali o per attività. In particolare modo nella *Ciutat Vella* si presentano due condizioni: da un lato l'elevata densità di attività con l'elevato numero di alloggi causa la congestione dello spazio pubblico e problemi di convivenza che il PDU prevede di risolvere garantendo la convivenza tra alloggi ed attività, tra popolazione residenti e *city users* di passaggio mediante un'adeguata gestione del mix funzionale e dei flussi; dall'altro sarà necessario proteggere gli usi tradizionali svantaggiati di fronte alle dinamiche guida del mercato immobiliare ed economico e disincentivare l'espulsione degli abitanti originari causa di fenomeni di *gentrification*, attraverso una riqualificazione diffusa del patrimonio edilizio che garantisca elevate quote di edilizia sociale e la sovrapposizione di usi diversi nella trama del tessuto storico garantendo il permanere di una città mista⁵⁶³.

In secondo luogo è importante determinare quale dovrebbe essere il livello di prestazione dei tessuti per garantire coesione sociale e comfort, tenendo conto delle esigenze della comunità locale insediata ma anche del peso fluttuante dei *city users*, soprattutto nella città mista e nelle posizioni più centrali. In questo senso verranno

562. Amato, C., Cerasoli, M., de Ureña J. M., Ravagnan, C. (2019), "Percorsi di resilienza in Italia e Spagna. Fenomeni insediativi contemporanei e nuovi modelli di mobilità", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma- Milano.

563. Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Síntesi de l'Avanç*.

definiti quantitativamente e qualitativamente le dotazioni di base che contribuiscono a rafforzare questa sovrastruttura sociale e quale sia la distribuzione territoriale dei servizi più adeguata a garantire un livello minimo di dotazioni. In particolare, il PDU considera come dotazioni socio-ambientali dei tessuti metropolitani: gli alloggi efficienti e convenienti, garantendo una quota parte di alloggi a canoni calmierati soprattutto nelle aree centrali evitando così processi di sostituzione forzata degli abitanti originari; gli spazi pubblici sani e inclusivi, intesi come gli spazi liberi da cui dipende la qualità della vita delle persone e la qualità dell'ecosistema, convertendoli in ambienti inclusivi in cui le relazioni sociali hanno più spazio e la presenza di un verde urbano di qualità e della permeabilità del suolo è garantita; i servizi di prossimità⁵⁶⁴, definiti come le dotazioni da considerare di base per la popolazione che risiede nei tessuti residenziali, e le attrezzature per gli spazi di attività economica, per le quali oltre ai servizi base da garantire ai lavoratori, verranno definite quelle apparecchiature funzionali che, per la loro unicità, aumenteranno la competitività degli ambienti aziendali. In tale quadro è necessario sottolineare che il PDU dovrà affrontare un altro aspetto che connota la *Ciutat Vella* in questi ultimi anni: gli effetti indesiderati del turismo, che si manifestano principalmente nell'utilizzo smodato dello spazio pubblico e nella modificazione delle richieste di accesso all'alloggio, condizioni che necessiteranno pertanto di definire un quadro normativo che consenta di proteggere la funzione residenziale primaria da quella di approvvigionamento di servizi di alloggio temporaneo legati ad un'attività economica turistica.

Ovviamente le difficoltà di realizzazione di tali strategie non mancano in quanto il Piano approvato dovrà essere in grado di adattarsi alle dinamiche del territorio che sono in continuo mutamento, per questo è fondamentale che esso sia in grado continuamente di recepire richieste e proposte dei comuni e adempiere a quanto previsto dalla normativa vigente⁵⁶⁵. Il governo dell'AMB rappresenta dunque un modello di assetto del sistema istituzionale decentrato che colloca il Piano nel punto di intersezione tra la dimensione pianificatrice di matrice urbanistico-territoriale e la dimensione strategica a carattere economico-sociale⁵⁶⁶. L'istituzione dell'AMB dovrebbe far sì che Barcellona riesca a intercettare l'interesse dei cittadini e l'attenzione degli imprenditori, nonché riprenda la funzione «motore» di un territorio vitale per l'intera Catalunya, al fine di poter sostenere concretamente la normalizzazione della pratica della pianificazione nel contesto metropolitano.

I nuovi strumenti operativi per la Ciutat Vella: il Plan de Desenvolupament Econòmic e il Plan de Usos

564. Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Síntesi de l'Avanç*.

565. Mazza, A. (2014), "Governo metropolitano e politiche per il territorio: il caso di Barcellona", *Meridiana. Città metropolitana* n. 80.

566. *Ibidem*.

Negli ultimi anni la città di Barcellona ha assistito ad un ulteriore trasformazione del suo centro storico legata principalmente a due fattori, uno già ricorrente nella storia della città, l'altro conseguente all'evento olimpico del 1992: la questione della casa e la questione turistica. La sensibilità nei confronti del diritto alla casa ha radici storiche a Barcellona, perché ai tempi del franchismo le associazioni

tra vicini rappresentarono uno dei pochi strumenti di rappresentanza democratica, ma è anche un fenomeno recente, perché legato a doppio filo alla bolla immobiliare. La crisi in Spagna, come noto, si manifestò soprattutto attraverso il crollo dei valori delle abitazioni, una situazione da cui è riuscita a uscire, fino allo sviluppo robusto degli ultimi anni, attraverso un percorso di riforme, le cui conseguenze sociali tuttavia hanno inciso fortemente sul settore immobiliare, con un vasto fenomeno di mobilità forzata verso quartieri più periferici a seguito dell'aumento dei canoni, tipico del processo di *gentrification*. In particolare modo nel Barrio Gotico i prezzi al metro quadrato sono saliti del 67%, mentre la popolazione residente nello stesso periodo è scesa dell'8%⁵⁶⁷. È in questo contesto che il malcontento popolare ha cominciato ad associare la penuria di case in affitto e il conseguente aumento dei canoni, agli "appartamenti turistici", anche se c'è dibattito su quanto sia stato profondo l'impatto di questa componente. La questione turistica si basa su una convinzione precisa, nata in accademia e nei movimenti di base, ma poi diffusasi nell'opinione pubblica, che l'attività turistica alimenti un modello di città che non favorisce uno sviluppo equilibrato a livello territoriale e sociale. «Si è rotto l'incantesimo. È finita l'era per cui la crescita turistica era un fatto positivo di per sé. La nuova consapevolezza è il risultato di anni di incessante crescita turistica che però hanno disatteso i benefici promessi. Appaiono in modo sempre più evidente le contraddizioni del modello e più intensi gli impatti negativi in termini sociali»⁵⁶⁸. Effetti negativi ci sarebbero innanzitutto sul fronte del lavoro, a causa di salari bassi conseguenti a servizi a bassa crescita di produttività, favoriti dalla flessibilità permessa dalla riforma del lavoro del 2013. Il secondo aspetto che ha visto crescere l'insofferenza degli abitanti è legato alla vivibilità dei quartieri, in particolare alcune zone centrali, come le Ramblas e la Barceloneta, dove si manifesta una "movida" del tutto fuori controllo. A Barcellona si è arrivati a manifestazioni di protesta contro quelli che sono considerati gli effetti negativi del turismo, dalla saturazione dello spazio pubblico alla mono-tematizzazione dell'offerta commerciale, fino ai comportamenti "incivili" dei turisti, la cui richiesta è quella di garantire una migliore gestione dell'attività turistica fino alla proposta di una "decrescita turistica". In tale quadro per garantire una corretta gestione di tali problematiche l'Ajuntament ha utilizzato due strumenti innovativi: il *Plan de Desenvolupament Econòmic Ciutat Vella 2016-2021* (PDE), che intende garantire lo sviluppo economico locale inteso come l'insieme di azioni, politiche e strategie che promuovono attività economiche volte a risolvere i bisogni della comunità insediata, in un'ottica di equa distribuzione della ricchezza, di uguaglianza di genere e di sostenibilità ambientale; il *Plan de Usos de Ciutat Vella* che attribuisce la priorità alla città come bene comune e rivendica il ruolo dell'urbanistica come disciplina che deve garantire l'abitabilità delle città, assicurando la coesistenza dell'attività economica e turistica nella *Ciutat Vella* con la qualità della vita dei suoi residenti.

Il *Plan de Desenvolupament Econòmic Ciutat Vella 2016-2021* vuole alline-

567. Patti, F. (2017), "La battaglia di Barcellona contro il turismo e AirBnb", *Linkiesta* 24.06.2017, <https://www.linkiesta.it/2017/06/la-battaglia-di-barcellona-contro-il-turismo-e-airbnb/>

568. *Ibidem*.

are le risorse del Comune, dell'Agencia de desarrollo económico de Barcelona (Barcelona Activa) e le entità e gli agenti economici del territorio, per disegnare un orizzonte economico per la *Ciutat Vella*, basato su un modello di economia plurale, diversificata e solida per costituire un ecosistema economico competitivo attraverso politiche e progetti basati sull'accordo tra la pubblica amministrazione, il tessuto comunitario, il settore sociale e il settore privato⁵⁶⁹. In particolare modo il PDE per superare le attuali dinamiche di monocultura economica legata al turismo, per limitare il processo di *gentrification*, per ridurre la precarietà e la violazione dei diritti dei lavoratori, per diminuire il tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile e le crescenti disuguaglianze che coinvolgono il centro storico, si concentra sui bisogni della popolazione e sul miglioramento della loro qualità di vita non contemplando solo la crescita della ricchezza ma anche il modo in cui viene distribuita al fine di promuovere la parità di diritti, doveri e opportunità, combattendo le situazioni di esclusione e discriminazione sulla base dell'origine o delle differenze culturali. Il PDE risponde a tali obiettivi mediante cinque ambiti di attuazione a loro volta articolati in specifiche azioni: *sviluppo ed economia di prossimità; nuova leadership pubblica; qualità dell'occupazione lavorativa; turismo sostenibile; economia cooperativa, sociale e solidale*⁵⁷⁰. In riferimento all'ambito *sviluppo ed economia di prossimità* il PDE promuove la diversità commerciale e il commercio locale in modo da riequilibrare l'estrema specializzazione turistica che data la centralità e l'intensità dei visitatori che la *Ciutat Vella* riceve ha portato ad una perdita della sua differenziazione. Il commercio deve quindi essere in grado di trovare un equilibrio tra la domanda turistica e le esigenze di chi vive e lavora nel centro, sostenendo, preservando e promuovendo il commercio locale e valorizzando il commercio tradizionale. Per quanto riguarda invece l'ambito *turismo sostenibile* il PDE, considerando il forte impatto che il turismo ha in termini ambientali, culturali e socioeconomici sulla qualità della vita dei residenti, ha definito strumenti regolamentari e sanzionatori per la gestione delle attività turistiche garantendo il rispetto della legalità degli operatori. Inoltre il PDE evidenzia la necessità di intraprendere azioni che contrastino le esternalità negative che il turismo genera offrendo al contrario nuove opportunità lavorative e definendo un innovativo modello di attività economica turistica sostenibile che producano una ricchezza distribuita, equa e sostenibile. In tale quadro i principi di prossimità e territorializzazione divengono i criteri generali di azione del PDE definendo un nuovo modello di dinamismo economico che si traduce in servizi e azioni sul territorio, con una sempre maggiore attenzione ai cittadini e ai settori sociali più fragili, progettati in coproduzione con i distretti e gli attori attivi sul territorio. La fase di attuazione sarà un momento chiave per la valutazione del PDE e sarà facilitata, come abbiamo visto, grazie alla definizione di contenuti specifici per ogni azione strategica; inoltre la fase di monitoraggio e follow-up sarà svolta dal lavoro congiunto di Barcelona Activa, del distretto *Ciutat Vella* e del tessuto sociale, associativo e imprenditoriale della comunità locale insediata, al fine di garantire una completa parteci-

569. Ajuntament de Barcelona (2016), *Plan de Desarrollo Económico Ciutat Vella 2016-2021*.

570. *Ibidem*.

pazione di tutti le entità coinvolte nel progetto assicurando così il carattere di integrazione, partecipativo e solidale precipuo del PDE.

Il *Plan de Usos de Ciutat Vella* è uno strumento di pianificazione urbana che serve per regolamentare l'attuazione di alcune attività sul territorio e ordinare le attività commerciali (bar, ristoranti, cinema, ecc.), per garantire la commistione degli usi e per difendere la qualità della vita degli abitanti di *Ciutat Vella*. Il primo *Plan de Usos* fu approvato nel 1991 e nonostante le successive modifiche (1995, 2000 e 2005), è solo nel 2010 che venne proposta la suddivisione del centro in più zone: quelle più dense (con una regolamentazione delle attività più restrittiva), quelle intermedie e le zone permissive. Il *Plan de Usos* vigente, approvato nel 2018, regola l'attuazione delle attività pubbliche, le attività commerciali ed i servizi turistici nel quartiere centrale di Barcellona. Questo piano speciale si sviluppa a partire da un quadro normativo stabilito nel 1992 e aggiornato dalla Direttiva sui servizi dell'Unione Europea⁵⁷¹, la cui implementazione motiva l'aggiornamento degli strumenti e delle strategie urbane utilizzate nei piani precedenti. Il Piano utilizza un metodo di analisi spaziale, basato sull'uso di una grande quantità di dati (forniti dall'amministrazione stessa, dai portali di dati aperti, dalla crescente sensibilizzazione negli ambienti urbani e dai Big Data) e sulla loro elaborazione (tramite tecniche di apprendimento automatico e intelligenza artificiale), al quale si combina la partecipazione cittadina, per dare forma ad una normativa volta a garantire la coesistenza tra le attività economiche e la qualità di vita dei cittadini⁵⁷². Il Piano è il risultato di un processo durato più di un anno iniziato con una fase di diagnosi tecnica e politica, seguita da una fase di partecipazione dei cittadini svolta in parallelo con la formulazione, che culmina con l'approvazione iniziale e, successivamente finale, dopo il periodo di controdeduzioni. Come si evince dalla fase di diagnosi tecnica la *Ciutat Vella* ha sperimentato negli ultimi anni un fenomeno di *overtourism* – derivato dall'aumento di appartamenti gestiti da Airbnb e voli low cost – che ha portato a una crescita delle attività economiche destinate ai turisti (tempo libero e ristorazione), comportando l'espulsione di altre attività meno redditizie ma necessarie per i residenti. Questa intensa attività economica comporta una grande saturazione dello spazio pubblico, che attualmente limita la salubrità dell'area centrale in quanto il rumore è passato dall'essere un disagio a diventare un serio problema di salute. Grazie al *Plan de usos* la *Ciutat Vella* è stata pertanto dotata di un'infrastruttura pubblica di misuratori di livello sonoro che nella fase di diagnosi del Piano ha permesso di modellare l'impatto del rumore causato dalle attività, che al giorno d'oggi supera le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità e dell'Unione Europea.

La fase di analisi, basata come detto su una grande quantità di informazioni ad alta risoluzione, ha inoltre permesso di caratterizzare il tessuto urbano lotto per lotto e edificio per edificio da un punto di vista morfologico, socioeconomico e demografico, definendo un modello numerico del quartiere, che è stato utilizzato per stabilire correlazioni tra le attività economiche ed i principali impatti rilevati

571. Comunità Europea (2006), 2006/123/CE-Direttiva sui servizi.

572. Ajuntament de Barcelona (2018), *Plan de usos 2018*.

(come il rumore delle attività notturne e l'incidenza delle persone sullo spazio pubblico) utilizzando delle tecniche di *knowledge discovery* e modelli predittivi basati su algoritmi.

A fronte di tale fase analitica il *Plan de usos* propone 5 innovazioni fondamentali:

- il *distrecte* viene considerato come un'unica unità morfologica, ad eccezione delle aree della Rambla e del Porto dotate di un loro specifico piano. In questo modo è stata ridefinita l'idea di zonizzazione che prevede che la localizzazione delle attività dipenda dalla condizione specifica di ogni punto del tessuto urbano definita in base alle dettagliate analisi condotte;
- la classificazione delle attività economiche per fascia oraria, articolando le attività in due grandi gruppi secondo il loro impatto notturno e l'incidenza che hanno sullo spazio pubblico, prendendo come riferimento per questa classificazione gli orari di apertura autorizzati. Le limitazioni di alcune attività saranno necessarie per raggiungere gli obiettivi perseguiti;
- la doppia densità, che stabilisce la soglia massima di attività a partire dalla quale ci sarebbe un deterioramento della qualità della vita del quartiere. Le condizioni proposte permettono di definire un regolamento dinamico, poiché la possibilità di collocazione di nuove attività dipenderà dalla saturazione dei tessuti, una situazione che potrebbe cambiare costantemente;
- la superficie utile, nuovo parametro introdotto dal *Plan de usos* che a differenza dei piani precedenti non si basa su un conteggio di unità, bensì impone delle condizioni sulla superficie degli insediamenti per attività (imponendo un massimo e un minimo) con l'obiettivo di garantire l'adeguatezza e la coerenza delle attività con i tessuti della *Ciutat Vella*;
- il concetto di vulnerabilità residenziale, che si evince dalle analisi delle caratteristiche morfologiche, della composizione sociale e dagli indicatori economici, ed esprime la fragilità del tessuto urbano della *Ciutat Vella*. Ciò significa che è necessario preservare le caratteristiche della struttura urbana evitando la saturazione causata dall'introduzione di ulteriori attività.

Il carattere fortemente innovativo del *Plan de usos* è stato sottolineato dalla vittoria del *Premio de Urbanismo Español 2019*, che ha riconosciuto al Piano la capacità di affrontare l'urbanistica secondo un nuovo modello fondato sulla possibilità di prevedere le trasformazioni delle città e della società mediante l'utilizzo dei dati e delle nuove tecnologie. «Gli strumenti che noi urbanisti avevamo non sono abbastanza potenti per affrontare i nuovi problemi, quindi generiamo i nostri. I problemi delle città stanno cambiando e gli urbanisti devono cambiare alla stessa velocità»⁵⁷³. Seppur risulti prematura una valutazione complessiva su tale strumento, il *Plan de usos* rappresenta comunque un modello da tenere in considerazione per gli interventi sui centri storici contemporanei.

573. Pascual, A. (2019), "El plan de Ciutat Vella: una enmienda a la directiva de libre establecimiento comercial", *El Confidencial*.

1.3 Per una città storica accessibile e vivibile

«A partire dall'inizio del XXI secolo, possiamo intravedere i contorni di diverse nuove sfide globali che sottolineano l'importanza di una preoccupazione molto più mirata per la dimensione umana. Realizzare la visione di città vivibili, sicure, sostenibili e sane è diventato un desiderio generale e urgente. Tutti e quattro gli obiettivi chiave – città vivibili, sicure, sostenibili e sane – possono essere rafforzati incommensurabilmente aumentando l'attenzione per pedoni, ciclisti e vita cittadina in generale. [...] Il potenziale per una *città vivibile* viene rafforzato quando più persone sono invitate a camminare, andare in bicicletta e rimanere nello spazio cittadino. Il potenziale per una *città sicura* è generalmente rafforzato quando più persone si spostano e rimangono nello spazio cittadino. Una città che invita le persone a camminare deve per definizione avere una struttura ragionevolmente coesa che offra brevi distanze pedonali, spazi pubblici attraenti e una variazione delle funzioni urbane. [...] La *città sostenibile* si rafforza generalmente se gran parte del sistema di trasporto può svolgersi come "green mobility", ovvero viaggiando a piedi, in bicicletta o con i mezzi pubblici. Queste forme di trasporto offrono notevoli vantaggi per l'economia e l'ambiente, riducendo il consumo di risorse, limitando le emissioni e riducendo i livelli di rumore. Il desiderio di una *città sana* si rafforza notevolmente se ci si muove a piedi o se si utilizza la bicicletta quale parte naturale del modello delle attività quotidiane. Stiamo assistendo a una rapida crescita dei problemi di salute pubblica perché in molte parti del mondo grandi segmenti della popolazione sono diventati sedentari, con auto che forniscono il "trasporto porta a porta". Un invito sincero a camminare e andare in bicicletta come elemento naturale e integrato della routine quotidiana deve essere una parte non negoziabile di una politica sanitaria. Riassumendo, la maggiore attenzione per la dimensione umana della pianificazione urbana riflette una forte e chiara richiesta di una migliore qualità urbana. Ci sono collegamenti diretti tra miglioramenti per le persone nello spazio cittadino e visioni per realizzare città vivibili, sicure, sostenibili e sane. Rispetto ad altri investimenti sociali – in particolare i

costi dell'assistenza sanitaria delle infrastrutture automobilistiche – il costo di includere la dimensione umana è così modesto che gli investimenti in questo settore saranno possibili per le città in tutte le parti del mondo, indipendentemente dallo stato di sviluppo e capacità finanziaria»⁵⁷⁴.

Le significative trasformazioni territoriali in corso negli ultimi decenni, che hanno determinato la presenza di forme insediative diffuse e frammentate contribuendo alla dissoluzione degli spazi pubblici, rete dei luoghi della socialità⁵⁷⁵, alla frammentazione delle connessioni ecologiche, elemento strutturale del paesaggio, al congestionamento infrastrutturale, testimonianza di un modello di mobilità non più sostenibile, al degrado degli spazi aperti depositari dell'identità culturale e della qualità urbana, fanno apparire la città come un insieme poco strutturato, in cui gli effetti in termini di frammentazione territoriale sono sempre più evidenti⁵⁷⁶.

Il fenomeno della frammentazione urbana acquista una rilevanza sempre maggiore nell'urbanistica attuale in quanto il ruolo centrale delle città come spazio equilibrante tra dinamiche identitarie locali e forze della globalizzazione evidenzia ancora di più la necessità di garantire una maggior continuità e coerenza nel governo del territorio, per assicurare un processo di coesione dinamico che permetta la "ricucitura"⁵⁷⁷ del sistema urbano. Tale fenomeno produce, infatti, effetti fisico-spaziali sulla città capaci di modificare le relazioni basilari tra le sue componenti strutturanti, ambientali e infrastrutturali, generando un processo di degrado dello spazio pubblico, di impoverimento della qualità urbana, di riduzione della connettività⁵⁷⁸. In tale contesto la costruzione della città pubblica, ovvero l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico, articolate nelle differenti forme insediative dei territori metropolizzati, relative a spazi, aree verdi, attrezzature, servizi, mobilità⁵⁷⁹ con una chiara identità, e quelli esito della dispersione insediativa, servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza, aree abbandonate nei tessuti storici, componenti infrastrutturali sottoutilizzate, che hanno perso la loro funzione originale, la loro specificità di spazio collettivo, ma che rappresentano una sfida e una risorsa per il potenziamento del sistema dello spazio pubblico esistente, diviene il mezzo per la ricomposizione della città, affermando il legame tra continuità fisica e integrazione sociale⁵⁸⁰.

A partire da tali considerazioni, lo spazio pubblico diviene il luogo dove sperimentare nuove strategie e strumenti di rigenerazione urbana che pongano al centro le esigenze del cittadino, al fine di assicurare una nuova vivibilità, di favorire l'accessibilità e l'inclusione sociale, attraverso la riorganizzazione dello spazio urbano a partire dalle differenti esigenze degli utenti, basandosi da un lato su strategie di riuso degli spazi esistenti della città pubblica quali nuovo luogo di sviluppo culturale e sociale, per una riconfigurazione morfologica e funzionale del sistema insediativo, dall'altro sull'incentivazione e lo sviluppo di un nuovo modello di mobilità sostenibile che garantisca la completa accessibilità assicurando che i sistemi di

574. Gehl, J. (2017), *Città per le persone*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna.

575. Borja, J., Muxi, Z. (2003), *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Random House Mondadori, Barcellona.

576. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.

577. Mattogno, C. (2014), *Ventuno parole per l'urbanistica*, Aracne Editrice, Roma.

578. Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), "Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Tra storia e dismissione", in Ricci, L. et al., ed., *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

579. Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, *Sulla città futura*, LISt lab, Trento.

580. Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

trasporto corrispondano ai bisogni economici, sociali e ambientali della società, minimizzandone contemporaneamente le ripercussioni negative sull'economia, la società e l'ambiente⁵⁸¹.

In Italia il tema della rivitalizzazione dei centri storici mediante la “costruzione a rete della città pubblica”, legato ad una loro maggiore vivibilità e alla garanzia di un sistema della mobilità che permetta un'accessibilità adeguata, risulta quindi indispensabile; pertanto sarà necessario affidare a un sistema innovato di pratiche partecipative e cooperative, di nuove geometrie istituzionali, di strumenti di pianificazione interscalari e integrati e di riferimenti operativi equitativi⁵⁸² tale obiettivo, al fine di ricucire i legami identitari tra comunità insediate e territori, tra dinamiche insediative e assetti del patrimonio storico⁵⁸³.

La città pubblica, quindi, costituisce sia la matrice fisica e l'ossatura portante della strategia di rigenerazione, sia il quadro delle coerenze delle scelte strutturanti di un processo complessivo e compensativo di rigenerazione delle città e dei territori contemporanei⁵⁸⁴, che trova il suo focus nella realizzazione del nuovo *welfare urbano*, attraverso la costruzione di una rete di reti materiali e immateriali, interattive e integrate, che garantiscano un presidio e una dotazione territoriale capillare⁵⁸⁵. La città pubblica rappresenta, pertanto, la scelta strutturale che costituisce l'obiettivo per una convergenza operativa, che sostanzia, attraverso la sperimentazione, la necessità di nuovi approcci integrati, morfologici, funzionali, socioeconomici, ecologico-ambientali alla rigenerazione e, conseguentemente, di nuove regole più comprensive per le dotazioni territoriali, così come di nuovi strumenti, nella consapevolezza della necessità di attivare fonti di finanziamento alternative pubbliche e private⁵⁸⁶.

581. MATTM (2020), *Mobilità sostenibile*, <https://www.minambiente.it/pagina/mobilita-sostenibile>

582. Ravagnan, C., Amato, C. (2020), *Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione nei territori fragili tra Italia e Spagna*, Aracne, Roma.

583. Ricci, L. (2019), “Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana”, in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

584. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

585. Ricci, L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, *Ananke* n. 90.

586. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), “Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

1.3.1 Le reti materiali e immateriali e le interazioni

«È questa la città contemporanea, del tutto diversa da quella tradizionale, [...] che si è sviluppata con un modello di crescita assai lontano da quello per fasce concentriche della città tradizionale, ma con una vera e propria “esplosione” sul territorio, per usare una definizione spesso utilizzata per definire il processo di metropolizzazione. Una “nuova città” che comporta interrelazioni stabili tra le sue parti e nuovi stili di vita per i propri abitanti, diffusi su un territorio sempre più ampio per le motivazioni più disparate, da quelle economiche a quelle dei modi dell’abitare, che si spostano quotidianamente non solo per ragioni di lavoro e di studio, come è sempre avvenuto nelle aree urbane, ma anche per lo shopping e il tempo libero, utilizzando i grandi contenitori imposti dalle nuove forme del commercio e dell’intrattenimento di massa. Senza rinunciare all’attrazione dei centri storici originari, dove è localizzato il commercio più qualificato, che rappresentano anche l’unico spazio pubblico riconoscibile di questa “nuova città”, senza ordine e senza gerarchie, dove spesso domina più il disordine che un assetto razionale, frutto in qualche modo di una pianificazione, che pure è presente in modo generalizzato. [...] Inoltre, l’uso sempre più intenso dell’automobile per il trasporto individuale comporta nuovi squilibri territoriali tra le parti interessate dalla diffusione insediativa e i centri più antichi e consolidati, dove sono concentrati i servizi e le funzioni di eccellenza, che ogni giorno attirano un numero rilevante di persone e un numero quasi uguale di automobili; squilibri che si tramutano in ulteriori fenomeni di congestione e in nuovi carichi urbanistici»⁵⁸⁷.

A partire da questa affermazione di F. Oliva è possibile introdurre due elementi che caratterizzano molteplici centri storici della città contemporanea relativi al concetto di accessibilità dei contesti di più antico impianto: il primo è legato ai fenomeni di congestione della mobilità, prevalentemente derivanti dal traffico veicolare privato, che determinano effetti dirompenti sulla vivibilità degli ambienti urbani con forti ricadute per la collettività in termini di costo/tempo per gli spostamenti (perdita di tempo, stress) e di inquinamento ambientale; il secondo evidenzia invece, a partire dalle conformazioni dei centri urbani determinate dalla topografia e dall’orografia dei luoghi, dalla stratificazione storica degli impianti urbani e dalle logiche di crescita nel tempo, le condizioni di difficoltosa accessibilità alle aree di più antico impianto cui corrispondono fenomeni di abbandono, esclusione e marginalità.

In primo luogo, si può sottolineare come la questione della mobilità nei contesti storici contemporanei sia complessa e legata ai fenomeni che negli ultimi decenni hanno caratterizzato tali realtà; si tratta di ambiti complessi, baricentrici per importanza e per rappresentatività, dove si concentrano le principali attività commerciali, iniziative culturali, ricreative, la parte maggiore delle attività sociali della città⁵⁸⁸, e pertanto per la funzione sociale che svolgono possono considerarsi il polo di attrazione e il motore di sviluppo dell’intero contesto urbano.

⁵⁸⁷. Oliva, F. (2008), “Il Nuovo piano”, Relazione del Presidente, Paper del XXVI Congresso nazionale INU, Ancona, 17-19 Aprile 2008, pp. 1-2.

⁵⁸⁸. Amato, C. (2020), “Napoli. Il progetto Stazioni dell’Arte: contesti storici e infrastrutture”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

Quella parte della città che oggi definiamo centro storico ha rappresentato in molti casi e per molto tempo l'intera aggregazione urbana, in cui gli spostamenti avvenivano quasi tutti a piedi, comportando che la città rimanesse a lungo concentrata in spazi limitati in cui le residenze coincidevano sostanzialmente con i luoghi di lavoro e i soli spostamenti (esclusi quelli da e verso le campagne), avvenivano per raggiungere i luoghi di ritrovo della vita cittadina⁵⁸⁹. La città di piccole dimensioni, contenuta esclusivamente all'interno dei moderni nuclei storici, incomincia ad ingrandirsi soltanto nel XVIII secolo con lo sviluppo tecnologico base di una nuova economia che trasforma la società agricola in società capitalista; tuttavia è solo nel Novecento che si assiste ad una rivoluzione delle modalità di spostamento, prima con rudimentali forme di trasporto collettivo, successivamente con la diffusione di un nuovo e rivoluzionario mezzo di trasporto: l'automobile. «Le automobili hanno definito il paradigma dello sviluppo urbano del XX secolo, all'insegna della mobilità. Nuove superstrade, pensate per assorbire grandi volumi di traffico, solcavano l'ambiente costruito, alimentando l'espansione tentacolare delle metropoli»⁵⁹⁰. Tali nuove forme di trasporto consentono di coprire distanze sempre maggiori generando il noto fenomeno del pendolarismo e la continua espansione della città secondo un modello definito di suburbanizzazione da molti criticato, Lewis Mumford in primis, in quanto sosteneva che «l'automobile è una nuova creatura con immense conseguenze per la grande città. La città non è pronta ad accoglierla [...]. Lasciate perdere la maledetta auto e costruite le città per gli innamorati e gli amici»⁵⁹¹. Il suburbio, diffuso, frammentato e scarsamente policentrico, si caratterizza per gravitare indispensabilmente sulle aree urbane centrali e alimentarsi di esse, rendendo difficilmente gestibili in termini di efficienza e qualità la mobilità, caratterizzata dalla "produzione" di una quantità esponenziale di spostamenti inutili quanto obbligatori per coprire le distanze dilatate, incrementando di conseguenza il livello di inquinamento e di incidentalità, con pesanti ricadute sulla finanza pubblica⁵⁹².

A partire da tale rinnovato contesto urbano da un lato le parti centrali della città hanno assunto il particolare pregio di raccogliere la memoria di trasformazioni succedutesi nel corso dei secoli divenendo così mete ambite dalle categorie più abbienti, che hanno scelto di trasferirsi in tali zone nonostante la tendenziale assenza di aree verdi e la congenita carenza di infrastrutture di trasporto moderno che penalizzano i nuclei storici delle città rispetto ai nuovi quartieri; dall'altro per i centri storici, progettati o soltanto costruiti con finalità di traffico per lo più pedonale, tale nuovo modello urbano ha prodotto insopprimibili esigenze di accessibilità, aspetti con i quali ci si deve oggi confrontare in un percorso ricco di implicazioni in quanto molteplici scenari mostrano una domanda di mobilità verso i centri storici in continua crescita che si contrappone ovviamente, all'offerta di infrastrutture stradali che rimane invariata⁵⁹³.

L'effetto inevitabile di un contesto urbano così piccolo e immodificabile, ma al tempo stesso così ambito, ci porta ai noti fenomeni

589. Scotto, F.C. (2008), "Centri storici accessibili nelle città di domani", *Paper* n. 5, Cittalia fondazione ANCI ricerche.

590. Ratti, C. (2017), *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Einaudi editore, Torino, p. 68.

591. Mumford, L. (1979), *My works and days. A personal Chronicle*, Houghton Mifflin Harcourt Press, New York.

592. Cerasoli, M. (2018), "La rigenerazione urbana: una opportunità reale per il "Rinascimento" della Città (contro l'insostenibile cultura della suburbanizzazione)", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

593. Scotto, F.C. (2008), "Centri storici accessibili nelle città di domani", *Paper* n. 5, Cittalia fondazione ANCI ricerche.

di congestione che affliggono le aree centrali delle nostre città, sia in termini di perdita di camminabilità pedonale che in termini di inquinamento e degrado urbano, in quanto risulta evidente come il traffico conseguente dai mezzi di trasporto, soprattutto privati, e la città storica spesso risultino essere inconciliabili. Le principali problematiche derivanti da tali fenomeni quali l'inquinamento atmosferico e acustico, la congestione del traffico, l'incidentalità e la sicurezza, non sono le uniche riflessioni risultanti, difatti è soprattutto la forma e la morfologia dei tessuti urbani storici, che si è sviluppata avendo come riferimento non l'automobile ma i pedoni o, al massimo, i carri e le carrozze⁵⁹⁴, che oltre ad essere strutturalmente inadeguate a sostenere notevoli flussi di traffico veicolare, rappresentano le componenti della città storica a maggiore rischio nei processi di trasformazione inappropriati⁵⁹⁵ generando troppo spesso il deturpamento del patrimonio storico e artistico. Queste alterazioni possono facilmente compromettere la fisicità, quindi l'identità di tali contesti e ciò risulta essere pericoloso per l'organismo urbano nel suo complesso, in quanto i centri storici rappresentano una particolare risorsa culturale e identitaria non riproducibile. Infatti, le parti di più antico impianto, per la loro particolare conformazione, risultano maggiormente esposte agli effetti delle emissioni inquinanti, da una parte per la minore presenza di verde e dall'altra per l'assenza di ventilazione dovuta al tessuto denso e alla dimensione ridotta degli spazi aperti⁵⁹⁶. Inoltre, la presenza di monumenti di alto valore artistico li rende maggiormente vulnerabili agli effetti delle emissioni inquinanti.

594. De Lucia, V. (2007), "Via le auto dai centri storici", *Bollettino di Italia Nostra* n. 427.

595. Carrà, N. (2013), "Forme di mobilità sostenibile nella città storica", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita, Planum. The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.

596. Amato, C. (2020), "Napoli. Il progetto Stazioni dell'Arte: contesti storici e infrastrutture", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

597. Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino.

598. Carrà, N. (2013), "Forme di mobilità sostenibile nella città storica", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita, Planum. The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.

599. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

Le problematiche della mobilità e dell'assetto urbano sono, quindi, strettamente correlate tra loro in quanto quest'ultimo determina i flussi di traffico e la mobilità richiesta, ma se strade e sistemi di mobilità non sono adeguati e non si sviluppano di conseguenza, i luoghi ne soffrono e questo ragionamento vale ancor di più nelle parti storiche della città, caratterizzate, appunto, da impianti e tessuti urbani particolarmente complessi. Infatti le questioni connesse alla mobilità, come sostiene J. Jacobs⁵⁹⁷ sono strettamente connesse a quelle della complessità e diversità urbana. La mobilità è una necessità primaria in quanto rende possibile la fruizione della molteplicità di scelte e l'intensità degli scambi che costituiscono il fondamento della vita in città. Il punto è dunque come assicurare la mobilità senza distruggere la complessità urbana. L'incompatibilità tra le necessità di mobilità di un'area urbana e le caratteristiche fisiche della sua parte storica è una delle più importanti conseguenze causate dai cambiamenti storici delle funzioni urbane, derivati dai mutamenti economici e sociali, rispetto ad una struttura fisica rimasta praticamente invariata nel tempo⁵⁹⁸.

La mobilità privata tende ad erodere i tessuti urbani eliminandone o riducendone la complessità e l'integrazione funzionale; tuttavia l'automobile in sé non è l'unica responsabile in quanto ad essa si aggiunge la mancanza di interventi su altri bisogni, usi e funzioni⁵⁹⁹. Secondo la sociologa è indispensabile tendere a ridurre il numero di automobili circolanti, far sì che esse siano usate nel modo più in-

tenso ed efficiente possibile e impiegare estensivamente il trasporto pubblico al fine di implementare soluzioni a favore sia di pedoni che delle automobili stesse. Tra queste sono da guardare con cautela quelle che prevedono la separazione di auto, attività e pedoni perché possono presentare complicazioni e salvo per le zone ad uso intensissimo in generale la separazione non appare giustificata. «La vita attira la vita. Quando l'isolamento dei pedoni viene applicato come una specie di astratto e delicato meccanismo, e troppe forme di vita e di attività vengono sacrificate o soppresse per farlo funzionare, la disposizione che ne risulta non soddisfa. Concepire i problemi del traffico urbano in termini semplicistici di antagonismo tra pedoni e veicoli e proporre come scopo primario la loro separazione significa affrontare il problema dal lato sbagliato»⁶⁰⁰.

Uno dei maggiori problemi del conflitto tra veicoli e pedoni è il predominio dei primi che, come primo effetto, rende difficoltoso l'attraversamento da un lato all'altro della strada, tuttavia le quinte stradali sono le parti più interessanti in quanto «mentre cammina la gente si interessa alle vetrine, agli edifici, all'altra gente» e dunque il maggiore vantaggio portato dalle strade pedonali non è tanto la mancanza delle automobili in sé quanto «che queste strade non sono sopraffatte e dominate da un flusso troppo intenso di veicoli e sono facili da attraversare»⁶⁰¹. Ne consegue che l'integrazione spaziale nella struttura complessiva della città, anche attraverso connessioni fisiche, interdipendenze funzionali e relazioni sociali assume fondamentale importanza per il miglioramento e lo sviluppo dell'intero ambito cittadino. Troppo spesso i provvedimenti emergenziali (domeniche ecologiche, istituzione di ZTL) che cercano di tamponare la situazione del traffico in maniera slegata da un più ampio ragionamento organico e integrato relativo alla mobilità a scala urbana e alle trasformazioni della città, non fanno che acuire le criticità presenti⁶⁰². La delimitazione delle aree storiche e la diffusione dei provvedimenti di limitazione all'accesso e al transito come ZTL, aree pedonali, aree a sosta tariffata, ecc., sono tra gli esempi più noti della sperimentazione di politiche restrittive nei centri storici supportata e giustificata dalle problematiche esposte che ha, però, prodotto ulteriori e nuovi inconvenienti; la delimitazione fisica delle aree storiche, sul cui limite si è andata incrementando l'intensità dei flussi veicolari, porta a pesanti ripercussioni anche sull'accessibilità pedonale alle zone centrali e provoca una sorta di interruzione tra l'interno e l'esterno, creando una separazione anche di natura funzionale oltre che strutturale tra le parti⁶⁰³. Per altro verso si è dovuto constatare come l'istituzione di zone a traffico limitato (tendenzialmente permanenti) non sufficientemente armonizzate con il territorio urbano circostante, abbia prodotto il solo effetto di trasferire la congestione dalle zone controllate a quelle situate intorno alla corona preclusa alla circolazione dei veicoli⁶⁰⁴.

In queste dinamiche si inserisce l'evoluzione dei processi di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale localizzato nelle aree storiche. Dagli orientamenti basati su politiche e prassi vincolistiche degli anni Cinquanta del secolo scorso, si passa a politiche di

600. Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino, p. 326.

601. *Ibidem*.

602. Donati, A., Petracchini, F., Gasparini, C., Tomassetti, L. (a cura di) (2019), *Rapporto MobilitAria 2019*, CNR-ITA, Kyoto Club in collaborazione con ISFORT.

603. Carrà, N. (2013), "Forme di mobilità sostenibile nella città storica", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita*, Planum. *The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.

604. Scotto, F.C. (2008), "Centri storici accessibili nelle città di domani", *Paper* n. 5, Cittalia fondazione ANCI ricerche.

valorizzazione della città e del territorio che portano a considerare il patrimonio non più come esclusivo oggetto di conservazione museale, da proteggere da ogni tipo di degrado, ma, seppur in un'ottica di tutela, esso è valorizzato ed esibito/ostentato perché tutti ne possano godere e apprezzare. Da qui la pratica, secondo cui le aree in prossimità del patrimonio monumentale di valore, devono essere precluse al traffico veicolare con le conseguenti restrizioni. Le misure di regolamentazione della mobilità sono così destinate a modificare sensibilmente l'accessibilità e per certi versi il pregio dei diversi contesti urbani. Emerge, così, la complessità di un quadro in cui si intrecciano problematiche molteplici e in cui si combinano esigenze di tipo storico/culturale con altre fondamentalmente più pragmatiche⁶⁰⁵.

In secondo luogo, al fenomeno appena descritto, si contrappone una lenta esclusione e marginalizzazione di molteplici contesti storici – che non interessa solo quelli localizzati nelle aree fragili interne del nostro Paese – fortemente legata ai fenomeni di scarsa e difficoltosa accessibilità. La dimensione territoriale delle forme insediative contemporanee determina un continuo aumento della mobilità su gomma, individuale e privata, con flussi pluridirezionali su sistemi di mobilità perlopiù inadeguati, esito della “anomalia genetica”⁶⁰⁶ con cui sono cresciute le città contemporanee italiane. Un modello di mobilità che ha compromesso e continua a compromettere la qualità ambientale e la qualità della vita. Alle problematiche proprie della motorizzazione di massa, relative agli elevati livelli di congestione e inquinamento, si sommano da un lato le ricadute ambientali dovute alla frammentazione dei sistemi naturali, ai processi di impermeabilizzazione del suolo e all'inquinamento atmosferico in quanto i trasporti rappresentano in Europa quasi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra e la prima causa di inquinamento atmosferico nei centri urbani⁶⁰⁷, dall'altro gli impatti socio-economici del modello culturale individualistico basato sull'automobile, connessi all'esclusività, alla scarsa accessibilità, alla mancanza di coesione ed equità, a fronte della precarietà e limitatezza dell'offerta di trasporti pubblici⁶⁰⁸.

Il tradizionale approccio settoriale, ingegneristico-transportistico, alla pianificazione delle infrastrutture ha portato a una vera e propria perdita delle relazioni tra la strada e le componenti fisiche del luogo, annullando il rapporto viabilità/spazio pubblico⁶⁰⁹ e più in generale determinando che l'attuale sistema della mobilità annulli le potenzialità connettive delle infrastrutture, in termini di valorizzazione e di rafforzamento delle relazioni fisiche, percettive, sociali, identitarie. Tale condizione si associa, in molteplici contesti di più antico impianto, ai profondi processi di gentrificazione, di abbandono da parte della popolazione originaria a seguito di un innalzamento dei prezzi di mercato, della trasformazione delle abitazioni a causa della scarsa rispondenza alle esigenze della vita moderna e alla cessazione di attività produttive di prioritaria importanza per la vitalità del centro urbano, fenomeni che hanno portato all'acuirsi di problematiche relative al depauperamento e al degrado dei con-

605. Carrà, N. (2013), “Forme di mobilità sostenibile nella città storica”, in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita, Planum. The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.

606. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Laterza, Roma-Bari.

607. EC (2016), *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0501&from=it>

608. Cerasoli, M. (2015), “Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una “grammatica” per il Rinascimento della città”, *Urbanistica Informazioni* n. 263 s.i.

609. Belfiore, E. (2013), “Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione”, *Lectures #1*, Design press, Roma.

testi di valore storico-testimoniale, con effetti sempre più evidenti di cancellazione della memoria dei luoghi e delle identità locali⁶¹⁰, e a processi di abbandono e di dismissione di spazi, complessi e attrezzature non più funzionali al contesto in cui sono inseriti (infrastrutture ferroviarie, grandi strutture ospedaliere, mercati, teatri, cinema, luoghi di aggregazione e spazi di relazione), a causa dell'obsolescenza strutturale o proprio della difficile accessibilità. Infatti l'assenza di una riflessione sul ruolo che alcuni punti nevralgici di confluenza dei flussi possono svolgere nel riequilibrio del sistema urbano complessivo, ed una troppo rigida applicazione di normative conservative hanno impedito molte trasformazioni legate ai cambiamenti degli stili di consumo degli spazi urbani ed hanno incrementato un distacco che si traduce in allontanamento, tra cittadino e centro storico.

Come abbiamo visto, ai tessuti urbani storici è naturale associare una mobilità che non può che essere pedonale in quanto la loro trama urbana, dedalo più o meno fitto di strade, piazze e spazi di relazione, nasce per una mobilità che non poteva che essere pedonale utilizzando quale scala di riferimento quella umana e, di conseguenza, distribuendo gli usi della città in funzione del loro raggiungimento a piedi⁶¹¹. A fronte del fatto che la morfologia urbana dei centri storici è rimasta pressoché immutata per secoli, in quanto le modifiche dell'uso del territorio e delle attività hanno intaccato solamente in minima parte la forma urbana dei tessuti, le trasformazioni indotte dalle funzioni urbane a seguito dei cambiamenti economici e sociali hanno fatto emergere le problematiche connesse alla mobilità all'interno dei nuclei antichi.

I principali problemi di mobilità sono nati quando la città ha iniziato ad espandersi verso l'esterno, fuori dai limiti del nucleo originario – un tempo definiti dalla cinta muraria, struttura di difesa e di contenimento – provocando la necessità di spostamento, con mezzi di trasporto, che soddisfino la richiesta di mobilità⁶¹². Il progresso e la diffusione dei mezzi di trasporto privati rafforza la tendenza dell'espansione urbana indiscriminata e permette spostamenti personalizzati, consentendo di riflesso agli utenti di coprire distanze notevoli fra le residenze ed i luoghi di lavoro. Sotto questo aspetto i centri storici in molti casi sono divenuti unicamente centro geometrico delle nuove realtà urbane che crescono e si sviluppano proprio intorno al loro nucleo storico⁶¹³. Difatti affianco ad una costellazione di reti di piccoli e medi centri storici, incardinati nelle regioni dello sviluppo diffuso e della piena occupazione o in quelle della valorizzazione turistica, investiti spesso da rilevanti specializzazioni funzionali e sinergie economiche, oltre che di congestionamento infrastrutturale, persistono numerosi centri storici esclusi dai benefici della diffusione che i nuovi sistemi di mobilità e le nuove tecnologie di comunicazione altrove possono promettere⁶¹⁴. In tali centri nei quali la complessità fisica, i caratteri identitari e sociali e la ricchezza culturale e patrimoniale comportano notevoli problematicità, va inoltre considerata la progressiva perdita di dinamismo che si è registrata negli ultimi decenni. «In tal modo l'erosione dovuta

610. Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), "Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Tra storia e dismissione", in Ricci, L. et al., ed., *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

611. Cerasoli, M. (2015), "Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una "grammatica" per il Rinascimento della città", *Urbanistica Informazioni* n. 263 s.i.

612. Carrà, N. (2013), "Forme di mobilità sostenibile nella città storica", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU- Urbanistica per una diversa crescita*, *Planum. The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.

613. Scotto, F.C. (2008), "Centri storici accessibili nelle città di domani", *Paper* n. 5, Cittalia fondazione ANCI ricerche.

614. Gasparrini, C. (2004), "Identità/ diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.

all'automobile elimina a poco a poco le ragioni per usare una zona, e al tempo stesso quella zona è meno animata, comoda, concentrata e sicura per coloro che hanno ancora motivo di usarla»⁶¹⁵.

All'assenza di adeguati percorsi di accesso, alla difficoltà di percorribilità di strade e passaggi che molto spesso impediscono la mobilità di automobili e merci, alla problematicità della sosta con parcheggi non efficientemente utilizzati che portano ad ulteriori necessità di utilizzo dell'automobile, si aggiunge inoltre in queste zone la chiusura parziale o totale al traffico che se spesso ha l'obiettivo di aumentare la qualità della vita dei residenti e dei commercianti, nonché di favorire il turismo agevolando gli spostamenti dei visitatori, in realtà di sovente tale eccessiva limitazione genera molteplici contraddizioni anche 'politicamente scorrette' come ad esempio l'abbassamento dell'effettività dei 'diritti' degli anziani e dei malati, o dei soggetti ad abilità ridotta, quando le azioni per la mobilità pubblica o collettiva si mostrano insufficienti⁶¹⁶.

Pertanto «il buon uso dei principi di ragionevolezza e, soprattutto, di proporzionalità fa prendere in considerazione anche l'effetto recessivo, per la vitalità, di chiusure eccessive. Vi è infatti un rapporto di causalità con la migrazione progressiva, la monumentalizzazione a fini turistici o commerciali, la devitalizzazione, il decadimento; e infine, una volta esauriti sostegni pubblici o la motivazione per l'investimento delle risorse private, il decadimento»⁶¹⁷. Va considerato che la mobilità è fattore di crescente significato per chiunque e che l'invecchiamento tendenziale della popolazione ne accresce la connotazione. In difetto di un'efficace e capillare rete di mezzi pubblici che davvero la garantiscano, si genera infatti una perdita di residenzialità che ghettizza il centro storico a misura di fasce nuove e giovani, sostituendo il tessuto sociale originario che non può più permettersi un'accessibilità ridotta, con abbassamenti della qualità residenziale generale sproporzionati rispetto alla qualità architettonica. Alla mancata soluzione di questo nodo segue la dannosa concezione del centro storico come perimetrato *spazio alieno*⁶¹⁸, oggettuale, contenitore artificioso di eventi episodici piuttosto che soggetto collettivo che compone l'ordinaria complessità della città.

In questo quadro, e sulla base di quanto emerso dall'analisi induttiva delle più recenti esperienze di pianificazione, le strategie di intervento si indirizzano verso il rafforzamento, o la creazione, di un nuovo assetto multipolare, sostenibile e accessibile, che da una parte "alleggerisca" le parti urbane di più antico impianto, icasticamente individuabili come centralità, e dall'altra contrasti la dispersione insediativa e la perdita delle identità locali, consolidando e valorizzando le strutture urbane per ricucire «le relazioni di continuità sempre proprie della città vivente»⁶¹⁹. A ciò corrispondono due macro-obiettivi generali, cui fanno riferimento obiettivi specifici per ogni differente contesto, che si riferiscono ad una pianificazione integrata e interscalare finalizzata alla promozione di una differente ripartizione dei modelli di mobilità, quale obiettivo di sostenibilità e resilienza per il futuro assetto delle città, garantendo l'accessibilità

615. Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino, p. 330.

616. Severini, G. (2015), "Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 2/2015.

617. Ivi, p. 14.

618. Severini, G. (2015), "Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 2/2015.

619. Terranova, A. (2007), "Piazze che spiazzano e piazze che ricompongono", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici*, Atti, ANCSA, Bergamo, p. 52.

e la qualità della vita per una città storica 'accessibile' basata:

- sul riequilibrio delle modalità di trasporto per ridurre la dipendenza dalla mobilità privata, l'inquinamento, la congestione e per migliorare le condizioni ambientali nei centri storici, attraverso una decisa opposizione al trasporto privato su gomma a favore della rete di trasporto pubblico in sede propria e del potenziamento dell'intermodalità;
- sull'attivazione di politiche per il recupero della vivibilità e vitalità dei centri storici mediante la creazione di una rete di relazioni, materiali e immateriali, che seppur nella scarsa flessibilità degli spazi urbani storici, possa garantire la realizzazione di sistemi di accesso e di collegamenti efficienti in luoghi in grado di ospitare un insieme complesso di funzioni e di relazioni sociali.

La prima linea d'azione, nel complesso processo di salvaguardia, riqualificazione e valorizzazione della città storica individua come obiettivo primario la ricostituzione dell'*effetto città*⁶²⁰, inteso come la capacità di questa specifica porzione urbana di assicurare un elevato livello d'accesso al sistema di funzioni e servizi che la compongono. Oltre agli aspetti strettamente connessi alla tutela e alla conservazione, tali ambiti necessitano di politiche e azioni che passano necessariamente attraverso opportuni interventi tesi al raggiungimento di buone forme di vivibilità e qualità degli spazi⁶²¹. Tra le componenti di forte ausilio al raggiungimento di elevati livelli di qualità vi sono quelle relative alla mobilità urbana. Per Jacobs, la soluzione è l'eliminazione, selettiva graduale e supportata dal trasporto pubblico, dell'automobile dalle città con l'obiettivo di stimolare la diversità e intensificare gli usi urbani. «Nella vita delle città reali che è ben diversa da quella delle città ideali, l'eliminazione delle automobili rappresenta probabilmente l'unico mezzo per ridurre il numero assoluto degli autoveicoli circolanti, per stimolare un miglioramento dei trasporti pubblici, per promuovere (e al tempo stesso rendere possibile) una maggiore intensità e vitalità degli usi urbani»⁶²². Pertanto risulta indispensabile ripensare nuove forme di controllo per salvaguardare le città storiche dall'aggressione del traffico veicolare quotidiano riducendo l'uso del mezzo automobilistico privato ed incentivando forme di trasporto pubblico sostenibile con esse compatibili - veicoli di dimensioni adeguate e ecologici - e soprattutto dei pedoni e delle biciclette. Come sancisce la *2030 Agenda for Sustainable Development*, recepita dalla *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, infatti, il raggiungimento di assetti urbani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili richiede di assicurare un sistema di mobilità efficiente, per supportare lo sviluppo economico e il benessere della popolazione. In coerenza con tali indicazioni, i nuovi approcci analitici, metodologici e operativi orientano i flussi della mobilità prioritariamente verso quella pubblica, sostenibile e *slow* (trasporto su ferro, mobilità elettrica, ciclabilità), considerando le infrastrutture come elementi strategici della città pubblica da trasformare e valorizzare in relazione alle specificità

620. Trione, V. (2014), *Effetto città. Arte cinema modernità*, Bompiani, Milano.

621. Carrà, N. (2013), "Forme di mobilità sostenibile nella città storica", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita*, Planum. *The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.

622. Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino, p. 340.

dei contesti⁶²³ (stazioni, piazze, percorsi pedonali) e come mezzi per ripristinare relazioni ambientali, storiche e percettive dei paesaggi urbani ed extraurbani, mettendo in connessione le diffuse forme insediative (ciclovie, *greenways*, cammini).

Tuttavia ogni cambio modale deve essere supportato a monte da alcuni presupposti di base: per rilanciare il trasporto pubblico, anche attraverso forme di sostegno finanziario da parte delle amministrazioni pubbliche, servirà renderlo attraente o in altri termini accessibile, confortevole, puntuale, continuo, sicuro, economico e veloce, infatti se il termine sostenibilità include, oltre alla sostenibilità sociale e ambientale, anche quella economica, in termini di possibilità di raggiungere la meta di destinazione nel minor tempo possibile, bisogna allora tener conto dell'attuale insostituibilità dell'automobile e ciò significa che se non si interverrà in maniera risoluta anche sulla sostenibilità economica del trasporto collettivo sarà difficile "colmare" il gap che attualmente separa l'automobile da tutte le altre forme di trasporto; per una mobilità ciclabile sarà necessario dotarsi di parcheggi per biciclette, che funzionino ad esempio attraverso l'utilizzo di schede magnetiche con le quali è possibile prendere la bici in un punto della città e lasciarla in un altro, e saranno indispensabili adeguate barriere di protezioni che delimitino le piste ciclabili creando una netta separazione fra queste e le strade riservate alle automobili con una segnaletica uniforme su tutto il territorio nazionale; per le misure di limitazione alla circolazione, si potrà ad esempio fare ricorso a parametri reddituali, con un criterio fondato su un meccanismo di tariffe, o si potrà fare riferimento alla residenza dei cittadini, o ancora si potrà ricorrere ad un modello misto, con una scelta spesso inevitabile per il futuro dei centri storici che comunque garantirà il valore delle abitazioni private e il prestigio dei locali commerciali; infine per rispondere all'esigenza di realizzare forme di trasporto intermodale urbano che permettano ai cittadini di raggiungere con il mezzo privato aree di interscambio nelle quali possano servirsi del trasporto collettivo sarà necessario promuovere tale nuova modalità, così poca diffusa in Italia, attraverso l'adozione di diversi accorgimenti (come ad esempio il diritto di parcheggiare gratuitamente il proprio veicolo in un'area di interscambio esibendo la tessera del trasporto pubblico locale).

La seconda linea d'azione, a partire da contesti in cui i centri storici presentano condizioni di marginalità e progressivo abbandono, mira a definire il ruolo primario di riequilibrio sociale ed economico delle infrastrutture promuovendo lo sviluppo di «infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti per supportare lo sviluppo economico e il benessere degli individui, con particolare attenzione ad un accesso equo e conveniente per tutti»⁶²⁴.

623. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

624. ONU (2015), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Obiettivo 9.1.

Nelle strategie di rigenerazione il tema delle dotazioni infrastrutturali e dei servizi assume un ruolo centrale per il raggiungimento di elevati livelli di qualità urbana capace di tradursi in benessere per i cittadini, e capacità attrattiva e fattori di competitività per l'econo-

nia. Tali dotazioni sono ritenute irrinunciabili, strutturano le previsioni insediative e vengono poste come condizioni per gli interventi di trasformazione⁶²⁵, pertanto il rilancio dei centri storici se si vogliono contrastare fenomeni di abbandono e desertificazione, si declina in termini di accessibilità e mobilità urbana, di adeguatezza e sufficienza delle dotazioni infrastrutturali (parcheggi, parchi e aree verdi, ecc.) e di servizi, tanto pubblici che privati (compresi quelli culturali e di intrattenimento), in sintonia con la valorizzazione dell'“immateriale valore identitario” che li contraddistingue, che è fatto di tipicità tradizionali locali (enogastronomiche, agro-alimentari e artigianali) come di tradizioni culturali (festival, rassegne, sagre, manifestazioni culturali laiche e religiose).

Le infrastrutture per la mobilità, prioritariamente, come detto, pubbliche, sostenibili e slow, devono quindi garantire la ritessitura delle relazioni interrotte, assicurando l'accessibilità e il funzionamento urbano e fungendo da veri e propri «progetti di integrazione»⁶²⁶ tra le differenti parti della città esistente. La mobilità ed il sistema reticolare per il soddisfacimento delle esigenze di mobilità degli individui, alle diverse scale e alle diverse velocità, diviene quindi un indicatore di qualità fondamentale per il benessere ed il funzionamento della società moderna, che dipende da esso non solo per la mobilità quotidiana delle persone e per il trasporto delle merci, ma è anche un bisogno primario, di cui il sistema del *welfare* non può fare a meno⁶²⁷. Rendere i centri storici di nuovo inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili richiede infatti di garantire un «sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile»⁶²⁸ ponendo attenzione alle fasce sociali più vulnerabili, conciliando quindi interventi di carattere fisico (sui tessuti urbani e le infrastrutture) e azioni immateriali di natura sociale, economica, culturale. In particolare, ponendo attenzione alle prospettive di adattamento ai cambiamenti sociali e ambientali, che, attraverso una visione strategica, integrata e interscalare, indirizzino la pianificazione urbanistico-territoriale verso il rilancio del trasporto pubblico, riducendo la mobilità privata su gomma, costosa e inquinante, verso una economia green e circolare⁶²⁹.

Tali strategie saranno perseguite mediante: la creazione di un sistema interconnesso di isole pedonali che aumenteranno il prestigio e di riflesso ridaranno valore agli esercizi commerciali che insistevano sulle stesse, ovviamente inducendo l'amministrazione ad investire su tali zone, in termini di illuminazione, cura del verde esistente, servizi di trasporto pubblico più efficienti, in un meccanismo virtuoso in cui le zone di maggior pregio della città ricevono ancora più attenzioni e aumentano di riflesso il loro valore⁶³⁰; il completamento e il rafforzamento del disegno della rete di mobilità “dolce” nelle parti urbane di più antico impianto, come modalità principale di accessibilità e di fruizione, anche turistica, per restituire abitabilità e vivibilità, e come elemento di ricucitura fisica, percettiva e identitaria tra le differenti porosità, discontinuità e frammenti dei territori della metropolizzazione mediante il potenziamento di corridoi verdi⁶³¹; un'adeguata pianificazione sia del traffico stesso

625. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

626. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

627. Moraci, F., Celestina, F., Errigo, M.F. (2018), “La mobilità lenta nella strutturazione degli spazi pubblici urbani”, in Ricci, L. et al., ed., *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

628. ONU (2015), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Obiettivo 11.2.

629. Amato, C., Cerasoli, M., de Ureña J. M., Ravagnan, C. (2019), “Percorsi di resilienza in Italia e Spagna. Fenomeni insediativi contemporanei e nuovi modelli di mobilità”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

630. Scotto, F.C. (2008), “Centri storici accessibili nelle città di domani”, *Paper* n. 5, Cittalia fondazione ANCI ricerche.

631. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

che, in particolare, dei parcheggi, non solo di prossimità, a corona o all'interno dei centri storici, ma anche pertinenziali residenziali sotterranei, mediante interventi di riqualificazione delle infrastrutture esistenti da privilegiare rispetto alla realizzazione di nuove infrastrutture e la loro connessione a parcheggi di interscambio periferici o all'ingresso delle zone a traffico limitato.

Come abbiamo visto, l'accessibilità non è da intendersi solo nella sua accezione infrastrutturale, ma anche come conoscenza delle funzioni interne, comprensione degli usi, forma di comunicazione delle risorse presenti. Il termine si presta a più livelli di letture, le angolazioni sono sorprendentemente varie: mobilità fisica alternativa, barriere architettoniche, sicurezza; ma anche ricostruzione dei quadri identitari; collegamenti virtuali, fattibilità del progetto, attivazione di processi di *governance*⁶³². E in varia misura e secondo le diverse angolature, il termine è entrato a sottolineare il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali, interattive e integrate, capaci di ricostruire la complessità dei legami ormai logorati o di costruire nuove relazioni reciproche di scambio tra gli elementi nodali o luoghi "significanti". Quella delle infrastrutture per la mobilità sostenibile e inclusiva, anche attraverso nuove categorie progettuali, va intesa quindi come matrice di riferimento per una organizzazione democratica dello spazio attraverso l'accesso ai luoghi centrali dell'organismo urbano, della sua economia e del *welfare*, propulsori di urbanità attraverso lo scambio sociale e la riattivazione economica e vettori di sostenibilità ambientale e di stili di vita sostenibili.

1.3.2 La città pubblica, identità e autorappresentazione

«La valorizzazione della città pubblica assume un ruolo strategico per la riqualificazione dei centri storici. L'attenzione alla qualità dello spazio pubblico sottolinea il significato della città intesa come luogo di vita e di relazioni sociali e incentiva il concorso dell'investimento privato per il recupero del patrimonio edilizio storico. Lo spazio pubblico rappresenta la scena dei conflitti e delle tensioni economiche e sociali che quotidianamente la città deve fronteggiare. Il degrado urbano, il senso di marginalità, la situazione caotica dello spazio pubblico, la mancanza di ordine fanno percepire un pericolo a volte reale, a volte artificiosamente amplificato, che provoca conseguenze negative, rendendo il centro storico poco attrattivo per i residenti, per i visitatori e per gli investitori. D'altro canto, la presenza sempre più diffusa di attività commerciali incontrollate e largamente abusive, provoca contrapposizioni e conflitti con il commercio in sede fissa, oltre a generare difficoltà d'uso di strade e piazze. Un fondamentale fattore di degrado dello spazio pubblico è determinato dalla carente regolamentazione della mobilità urbana, dal traffico e dalla difficoltà di fruizione pedonale della strada a causa della forte presenza veicolare. Un più razionale assetto degli spa-

632. Arletti, A. (2009), "Trasformare il problema in risorsa", *Urbanistica Informazioni* n. 223.

zi pubblici può riscattarli dal degrado e dall'anonimato, creando le condizioni per un diffuso intervento di recupero del patrimonio privato»⁶³³. Questa affermazione contenuta nelle *Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici* redatte dall'ANCSA riesce ad introdurre due peculiarità dei centri storici contemporanei relativamente alla città pubblica: la prima connessa alla mancanza strutturale e all'obsolescenza di servizi pubblici, che unitamente alla progressiva dissoluzione degli spazi pubblici, causa inevitabili ricadute sull'attrattività e sulla qualità della vita nei centri storici; la seconda legata ad una fruizione eccessiva di alcuni spazi pubblici, piazze, strade, aree verdi, schiacciati tra uno sfruttamento turistico e un uso inadeguato – cause di una sempre maggiore erosione degli spazi della vita quotidiana attraverso una loro mercificazione – che recide i legami identitari tra comunità insediate e territori.

In primo luogo, possiamo definire la città pubblica come l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi pubblici, alle aree verdi, alle attrezzature, alla mobilità, alla residenza sociale⁶³⁴, che definisco la matrice di riferimento strutturale a garanzia dei diritti contemporanei, rete capillare di beni comuni identitari ed infrastruttura per un nuovo metabolismo urbano⁶³⁵ nella città contemporanea. L'attuale periodo di crisi finanziaria ed economico-produttiva ha determinato, per il Paese, un forte freno alla modernizzazione e al potenziamento della città pubblica e, al tempo stesso, una crescente difficoltà, per le amministrazioni pubbliche, nella gestione dei "beni comuni". Una condizione che mette sempre più a rischio il funzionamento urbano, la tenuta delle relazioni sociali e il regolare svolgimento dei cicli naturali, proprio in concomitanza con il raggiungimento di una maggiore consapevolezza dei rischi connessi alla metropolizzazione del territorio, alla frammentazione sociale, ai cambiamenti climatici.

Nell'attuale fase di trasformazione, la città esistente presenta in modo sempre più stringente il problema di irrobustire e modernizzare l'armatura urbana pubblica che è stata penalizzata nel processo di espansione quantitativa. La carenza della città pubblica e l'emergere della questione ecologico-ambientale hanno determinato la diffusa percezione di un generalizzato degrado della qualità di vita auspicabile all'interno dei territori urbani, rendendo ulteriormente complessa la pianificazione, la realizzazione e la gestione tecnico-amministrativa delle attrezzature. In particolar modo nella città storica, dove la possibilità di reperimento di aree libere è molto scarsa, la problematica relativa ai servizi pubblici assume un'accezione particolare, condizione ulteriormente aggravata dai fenomeni di spopolamento in atto in alcuni contesti che determinano un ulteriore decentramento di servizi di prossimità e dell'offerta commerciale. A partire dall'emanazione del Decreto Interministeriale n. 1444 nel 1968⁶³⁶ che costituisce un punto fermo del dibattito culturale in materia di esigenze e diritti dei cittadini per garantire la previsione di adeguati e sufficienti servizi pubblici e per attività collettive, riservando ad essi adeguate aree mediante opportuno vincolo espropriativo, nel corso degli oltre cinquant'anni della sua

633. ANCSA (2010), *Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici*.

634. Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

635. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

636. Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*.

applicazione non si è mai smesso di dibattere sulla questione degli standard: anche se con accenti, argomentazioni e intensità diverse, gli urbanisti italiani sono stati pressoché costantemente impegnati a discutere sul profilo di un provvedimento che ha definito quei rapporti minimi inderogabili di spazi per i servizi pubblici e per la qualità insediativa che inevitabilmente hanno indirizzato, con esiti anche significativamente diversificati nelle diverse realtà territoriali del Paese, la crescita e modificazione urbanistica delle città italiane. L'emanazione del Decreto ebbe l'effetto di una vera e propria rivoluzione culturale e disciplinare che per la prima volta affermò il "diritto" della collettività ai servizi pubblici, il passaggio da una concezione quantitativa e privatistica del piano a una concezione qualitativa e sociale. Gli standard urbanistici costituiscono uno dei cardini dell'azione amministrativa di molti comuni lasciando tracce profonde nelle tecniche e nelle pratiche progettuali «soprattutto per il loro riferirsi allo spazio pubblico come terreno entro cui sostanziale, contemporaneamente, il progetto della *urbs* e della *civitas* che le dinamiche dello sviluppo urbano del Secondo dopoguerra avevano trascurato»⁶³⁷.

Gli standard urbanistici rappresentarono lo strumento per affermare la dimensione pubblica della pianificazione e rafforzare l'idea stessa di cittadinanza attraverso la possibilità di rendere concrete le politiche sui servizi, il disegno dei parchi e degli spazi aperti, il recupero di ambiti degradati o sottoutilizzati, la ricomposizione dei filamenti della città diffusa, restituendo qualità ed efficienza al governo delle città. Una regola, apparentemente, piuttosto "semplice" per guidare la redazione degli strumenti urbanistici comunali, oltre che un dispositivo che da quel momento non è più stato messo in discussione. Tale impostazione normativa – che intervenne per porre una sorta di freno all'edificazione incontrollata del territorio – decretò, di fatto, quasi la cristallizzazione delle sperimentazioni progettuali nella definizione dei rapporti quali-quantitativi tra componenti urbane a favore di un utilizzo soprattutto "ragionieristico" e computistico dello standard⁶³⁸, slegato dalla ricerca di quel minimo livello di civiltà urbana che ne aveva ispirato l'emanazione. Tuttavia il progressivo venir meno del modello di città razionalista in espansione, allora assunto dalla norma come riferimento, ha successivamente ulteriormente enfatizzato l'inadeguatezza di un impiego incentrato sugli aspetti quantitativi. Inoltre il passaggio dello standard da esperienza isolata e puntuale a norma generalizzata ha provocato una drastica semplificazione degli approcci e l'irrigidimento dei meccanismi di calcolo, manifestando quelle criticità e quei limiti culturali posti a fondamento, negli anni successivi, di un severo processo di revisione. Il concetto di standard definito dal Decreto è infatti accusato di una certa schematicità, anche rispetto ai modelli sperimentati negli stessi anni in altri Paesi europei, per l'incapacità di prevedere e governare tutte le variabili e le interconnessioni messe in gioco dalla complessa problematica. Esso non tiene conto delle componenti gestionali, qualitative e prestazionali dei servizi relative alla funzionalità, ai tempi e ai modi di accessibilità e di fruizione,

637. Giaimo, C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma, p. 18.

638. Giaimo, C. (2019), *Garantire il diritto alla città. Prospettive emergenti dagli standard urbanistici*, <https://www.ingenio-web.it/24927-garantire-il-diritto-alla-citta-prospettive-emergenti-dagli-standard-urbanistici>

della fattibilità economico/finanziaria e di un quadro esigenziale che muta velocemente nel tempo e nello spazio.

Oggi, a oltre 50 anni dalla sua emanazione, i mutamenti in atto nella società, nella città e nei territori contemporanei, e l'emergere di un nuovo quadro esigenziale, impongono un superamento degli approcci e delle ragioni stesse che avevano sancito, alla fine degli anni Sessanta, la nascita degli spazi "a standard" commisurati alla necessità di servizi pubblici e verde delle città impegnate a regolare le tumultuose e caotiche esplosioni insediative. La "qualità primaria", legata alla dotazione quantitativa in senso stretto, diventa un requisito, e si rende sempre più manifesta l'esigenza di conseguire anche una "qualità complessa", che integri l'approccio prescrittivo-quantitativo del Decreto, con logiche e meccanismi più flessibili di determinazione dei bisogni dei cittadini, definiti caso per caso in termini quali-quantitativi, prestazionali e convenzionali, sulla base di processi valutativi, compiuti in sede di pianificazione locale⁶³⁹.

Come già detto, la città pubblica non è però costituita solo dai servizi bensì anche da un sistema di spazi pubblici che ne costituiscono l'armatura portante, quali elemento di connessione tra servizi, parti di città e persone, e dal sistema degli spazi verdi che contribuiscono in modo determinante alla rigenerazione e al disinquinamento delle risorse ambientali fondamentali, con particolare riferimento all'aria, acqua e suolo⁶⁴⁰. In particolar modo, lo spazio pubblico, costituito nello stesso tempo da ciò che si percepisce (forma fisica, immagine della città) e luogo in cui si vive (piazze, strade, spazi aperti), ha rappresentato per secoli, vista tale duplice natura⁶⁴¹, il luogo privilegiato delle relazioni sociali ma anche luogo di vitalità economica, animazione culturale e identità sociale. Le città europee ed in particolar modo quelle mediterranee, nascono e si sviluppano attorno al tema dello spazio pubblico. Strade e piazze costituiscono l'ossatura attorno a cui sono cresciuti i nuclei abitativi, a testimonianza di come la necessità di dotarsi di luoghi di incontro, atti ad accogliere la vita pubblica e di relazione, sia stata un'esigenza primaria senza la quale la città stessa perderebbe di senso. Nel corso della storia siamo dunque stati abituati a considerare lo spazio pubblico come un luogo definito, configurato e progettato per uno scopo preciso. La forma e le caratteristiche di questi luoghi variavano di volta in volta in base alle funzioni da accogliere: dall'agorà classica, per lo svolgimento della vita pubblica e politica; al foro, la piazzamercato; dalla piazza-sagrato che portava al di fuori dei luoghi di culto le attività religiose; fino alle monumentali piazze rinascimentali attraverso cui si tendeva a comunicare la potenza e la ricchezza dei governanti⁶⁴².

Tuttavia negli ultimi anni si sta assistendo ad un processo di forte frammentazione e privatizzazione dello spazio pubblico, per cui in molteplici contesti italiani ed europei, esso appare come un informe spazio interstiziale, senza qualità, che si sussegue indifferentemente a qualsiasi contesto, contaminato da elementi estranei, uno spazio residuale, non più progettato, che diventa il luogo dell'insicurez-

639. Giallanella, F. (2009), "Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali", in L. Ricci, a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

640. Facchinetti, M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in L. Ricci, a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.

641. Belfiore, E. (2001), *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.

642. Cianci, M. G., Mondelli, F. (2018), "Verso lo spazio libero: dalla piazza configurata ai nuovi luoghi di incontro", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

za e dell'imprevedibilità. Lo spazio pubblico nella dissoluzione delle relazioni tra i differenti frammenti urbani, non è più riconducibile alle categorie spaziali tradizionali, come la piazza e la strada, luoghi di identità sociale ed elementi strutturanti la forma urbana, che permettono all'individuo di esprimersi nell'isolamento e nell'anonimato in cui è costretto⁶⁴³, luoghi del confronto sociale, di rappresentazione del potere politico e di memoria storica. Esso ha assunto, invece, connotati differenti, quale elemento di discontinuità delle forme insediative, sempre più residuale, omologato, privo di qualità e per questo spesso abbandonato, inadeguato e non sicuro⁶⁴⁴.

La crisi dello spazio pubblico urbano è aggravata dalla scarsità di risorse delle Amministrazioni locali, i cui effetti sono di tutta evidenza: la dispersione urbana riduce o annulla gli spazi di relazione, gli interventi architettonici isolati dal contesto accentuano la frammentazione dei tessuti storici esistenti, la monofunzionalità produce da un lato quartieri dormitorio con l'effetto della ghettizzazione sociale e dall'altro grandi centri commerciali che accentuano la dispersione urbana e causano una mobilità privata insostenibile sotto il profilo ambientale nonché sociale⁶⁴⁵.

La componente ambientale è infatti un altro importante aspetto della città pubblica in quanto rappresenta una risorsa preziosa da mantenere e implementare per la qualità della città e per la sua vivibilità, e riveste un ruolo strategico fondamentale per la ricucitura delle reti ecologiche urbane e territoriali all'interno del territorio urbanizzato. Tuttavia all'interno dei tessuti di più antico impianto, tali aree risultano essere quantitativamente molto esigue ed inoltre, proprio a causa della loro frammentarietà, discontinuità e limitatezza, non possono svolgere in modo efficace il ruolo ecologico e ambientale, ma neanche quello sociale, ricreativo e culturale che compete loro⁶⁴⁶. A ciò si associa il carattere energivoro e fortemente dissipativo del patrimonio edilizio storico, nonché il degrado, l'assenza di manutenzione e cura degli spazi aperti pubblici verdi, solitamente connotati da rilevanti valori identitari, estetici e monumentali (ville storiche, giardini), spesso oggetto di processi di privatizzazione, ovvero di musealizzazione, che ne compromettono ulteriormente la fruibilità e l'accessibilità da parte della popolazione⁶⁴⁷. Da diversi anni alcune importanti esperienze di pianificazione hanno mostrato come la qualità degli *habitat* cittadini sia influenzata dal tipo e dalla struttura degli spazi verdi, dal modo in cui sono gestiti, da come sono collegati tra loro, dalle interazioni con il patrimonio insediativo, e dalle modalità e possibilità di fruizione da parte del cittadino. «...diritto alla città e diritto alla natura si stanno affermando come due poli per un nuovo discorso che leghi l'etica della cittadinanza, il senso del bene comune e la qualità del vivere civile. [...] Città, paesaggio, opere d'arte, ambiente sono beni e nozioni legate ai diritti della cittadinanza, perché in essi fiorisce la possibilità di una comunità che non sia dominata dai particolarismi e dall'illegalità, ma dalla lungimiranza e dalla democrazia»⁶⁴⁸.

Tuttavia, la scarsità di aree lasciate libere dalle dinamiche insedia-

643. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

644. Mariano, C. (2012), *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Aracne editrice, Roma.

645. Spada, M. (2011), "Città e spazio pubblico", *Urbanistica informazioni* n. 235.

646. Kipar, A. (2008), "Perequazione, verde, rigenerazione urbana", in P. Galuzzi, P. Vitillo, a cura di, *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

647. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

648. Settis, S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi editore, Torino, p. 78.

tive all'interno dei tessuti storici, rende estremamente complessa la pur indispensabile implementazione delle aree verdi a valore ecologico-ambientale, e pertanto necessita di strumenti e norme specifiche finalizzati alla costruzione di un quadro di sostenibilità urbana per le trasformazioni e le operazioni di riqualificazione della città esistente. Lo sfrangiamento della città compatta, l'introversione delle tipologie abitative, la polarizzazione delle funzioni urbane, la sparizione della vita pubblica dagli spazi urbani restituiscono l'immagine di uno spazio pubblico desertificato, inaridito dal trasferimento della sua funzione storicamente sedimentata di spazio di conoscenza della realtà del mondo su altri territori e attraverso altri mezzi⁶⁴⁹.

In secondo luogo, in contrapposizione ai fenomeni appena descritti, in alcuni contesti storici la città pubblica è oggetto di forme nuove ed inusuali di fruizione che spesso vanno a ledere i legami identitari tra tali luoghi e le comunità locali insediate. Con la cancellazione degli usi tradizionali degli spazi pubblici e la definizione di modelli universali e approcci settoriali⁶⁵⁰ per la progettazione delle attrezzature collettive, che sfuggono a qualsiasi logica di contestualizzazione delle forme, di sicurezza e di riconoscibilità urbana, si è perpetrata infatti la dissoluzione di un sistema di relazioni tra il singolo e il mondo fisico e tra le comunità e i territori; relazioni che determinano il senso di essere abitanti di un luogo, di riconoscere quel luogo come ambito del proprio abitare⁶⁵¹.

Tale cambiamento nell'utilizzo dello spazio pubblico non riguarda soltanto la città di nuova espansione, ma anzi interessa da vicino soprattutto i luoghi della città storica e consolidata. È proprio in questo contesto infatti, che è possibile osservare ancora la crisi e il cambiamento della vita di aggregazione urbana, dal momento che proprio qui si vanno ad accavallare i diversi strati sociali e livelli di fruizione dello spazio, che oltre ai residenti, raggruppano turisti, lavoratori e studenti pendolari, in aggiunta ai numerosi e diversificati gruppi etnici che risultano dai forti fenomeni migratori. Nei contesti delle città contemporanee medi e grandi, dunque, sono proprio i quartieri storici ad essere stati oggetto, negli ultimi anni, di rapide trasformazioni per ciò che attiene al tipo di utilizzo che viene fatto anche dei luoghi della tradizione⁶⁵².

Complice la forte pressione turistica, i luoghi centrali di aggregazione come le piazze storiche sono stati in un certo senso "abbandonati" dai cittadini, che preferiscono spostarsi in luoghi limitrofi, angoli nascosti in cui ricercare una maggiore identità ed appartenenza della quale molti luoghi più noti sono invece stati svuotati. Oggi infatti gli elementi che compongono fisicamente le piazze e le strade della città storica sono le stesse di un tempo: mancano però i gesti, le abitudini che davano corpo e vita a quello spazio pubblico⁶⁵³. Quelli che erano gli spazi pubblici monumentali e dunque progettati e configurati per la vita pubblica della città, sono ridotti ad un artefatto fittizio, al solo scopo contemplativo, negando quasi l'interazione con gli attori che vivono lo spazio, e che dunque ricercano nei luoghi

649. Cicalò, E. (2011), "Costruire la sfera pubblica", *Urbanistica informazioni* n. 235.

650. Poli, I., Ravagnan C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", *Urbanistica* n. 157.

651. Colarossi, P., Latini, A. (2009), "La città del buon abitare e la progettazione urbana", *Urbanistica* n.140.

652. Cianci, M. G., Mondelli, F. (2018), "Verso lo spazio libero: dalla piazza configurata ai nuovi luoghi di incontro", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

653. Caudo, G., Hetman, J., Metta, A. (eds.) (2017), *Compresenze: Corpi, azioni e spazi ibridi nella città contemporanea*, Roma Tre-Press, Roma.

non configurati la possibilità di vivere liberamente la città, in modo informale.

La crisi dello spazio pubblico è oggi al centro del dibattito della disciplina. Da un lato la città non sembra essere più in grado di inventare nuovi spazi pubblici per gli abitanti, né di conservare le tradizionali funzioni nei luoghi che nella storia delle città hanno rappresentato la sfera pubblica. Così i nuovi progetti della città pubblica sono spesso cuciti intorno a una vocazione “ipercommerciale” o al “grande evento” e la città storica, con le sue piazze, le sue strade e i suoi caffè è abbandonata alla *gentrification* e al turismo. Lo spazio pubblico, invaso dai dehors di bar e pizzerie, è diventato uno spazio di consumo, lasciato spesso ad una fruizione del tutto incontrollata in cui si manifestano forme di utilizzo più o meno canoniche. Tale condizione dovuta alla dilatazione dei legami intangibili tra comunità e territorio, tra cittadino e spazio fisico «che determinano il senso di essere abitanti di un luogo, di riconoscere quel luogo come ambito del proprio abitare»⁶⁵⁴, determina una conseguente ulteriore forma di frammentazione, che dissolve la relazione simbolica e percettiva tra i luoghi che lo spazio pubblico garantisce, facendo venir meno il senso di identità, di coesione sociale e di inclusività⁶⁵⁵, la “memoria territoriale condivisa”⁶⁵⁶ che lo spazio pubblico rappresenta per le comunità locali. La ricerca da parte del cittadino dello spazio pubblico, luogo nel quale si coltivano e si godono i beni relazionali e, più in generale, i beni comuni, nel quale si formano e si esercitano i diritti di cittadinanza, sembra allora ripiegarsi necessariamente verso la sfera del privato⁶⁵⁷.

Dall'altro lato molti spazi che hanno perso le loro funzioni originarie sono oggi occupati da eterogenee attività e usi inconsueti⁶⁵⁸ da parte delle popolazioni migranti, che trasformano questi spazi pubblici non configurati e privi di usi, in luoghi di aggregazione, di scambio, luoghi che tuttavia possiedono un'identità da disvelare e che tali nuove funzioni, usi, modi di viverli fanno emergere⁶⁵⁹. Difatti tali ambiti vengono fatti rivivere all'interno di un sistema di relazioni, di rapporti commerciali, di scambi di informazioni, di attività che si prendono cura quello spazio indifferenziato e lo significano, rendendolo accogliente per le popolazioni che lo frequentano, facendo sì che quel luogo divenga vivibile per tutti, non solo per i migranti⁶⁶⁰. Nelle aree emarginate scattano infatti nuove ragioni e nuovi comportamenti che permettono la costruzione di nuove identità e di un rinnovato patrimonio di memorie che comportano lo sviluppo di nuove idee e pratiche di cittadinanza⁶⁶¹. Tuttavia troppo spesso gli spazi pubblici che vengono vissuti da immigrati subiscono una sorta di marginalizzazione all'interno delle dinamiche urbane, divenendo quasi dei luoghi di ghettizzazione e di autoesclusione da parte degli abitanti autoctoni. Eppure, una delle più forti esigenze da parte delle popolazioni straniere è proprio quella di vivere lo spazio urbano come mezzo di integrazione e di incontro, non soltanto dunque come punto di ritrovo con i propri connazionali, con i quali è comunque importante avere la possibilità di condividere la propria cultura, ma anche (e forse ancora più importante) con la popola-

654. Colarossi, P., Latini, A. (2009), “La città del buon abitare e la progettazione urbana”, *Urbanistica* n.140, p. 61.

655. Borja, J., Muxi, Z. (2003), *El espacio publico: ciudad y ciudadanía*, Random House Mondadori, Barcellona.

656. Gambino, R. (2007), “Patrimonio storico e paesaggio”, in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici*. Atti, ANCSA, Bergamo.

657. Fioretti, C., Iannuzzi, M. (2011), “Roma. Raccontare Villa de Sanctis”, *Urbanistica informazioni* n. 235.

658. Pezzoni, N. (2013), *La città sradicata: geografie dell'abitare contemporaneo. I migranti mappano Milano*, O Barra O Edizioni, Genova.

659. Colombo, A., Genovese, A., Canevaro, A. (2006), *Immigrazione e nuove identità urbane*, Edizioni Erickson, Trento.

660. Bevilacqua, G., Bevilacqua, G. (2018), “Città e migrazione. Politiche e strategie per i nuovi luoghi della condivisione”, in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 31-35.

661. Settis, S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino.

zione del luogo, nell'ottica dell'inclusione sociale e dell'abbreviazione delle distanze⁶⁶². La scarsa integrazione ancora oggi presente in molte città, porta infatti a far sì che si crei una netta separazione fra spazi pubblici principali, popolati da autoctoni, e luoghi più marginali e spesso degradati che vengono colonizzati da stranieri, i quali recuperano e reinterpretano scenari urbani dimenticati per dare risposta all'esigenza di spazio pubblico e di vita di relazione.

In questo quadro, e sulla base di quanto emerso dall'analisi induttiva delle più avanzate esperienze di pianificazione, nelle strategie di rigenerazione della città storica il tema della dotazione di attrezzature pubbliche va assumendo pertanto un ruolo centrale in quanto fattore di benessere e al tempo stesso di attrattività e integrazione: una buona dotazione di servizi e di spazi pubblici è ritenuta, infatti, condizione indispensabile per l'abitabilità e la vivibilità della città, da un lato garantendo la costruzione di un sistema integrato ed interconnesso di spazi pubblici anche nei contesti più fragili, dall'altro permettendo la ri-significazione dell'identità degli spazi pubblici a partire dai caratteri peculiari della città storica all'interno di un processo di pianificazione integrato.

A ciò corrispondono due macro-obiettivi generali, cui fanno riferimento obiettivi specifici per ogni differente contesto, che si pongono quale base per il ridisegno dell'assetto urbano e territoriale che guida la costruzione della città pubblica al fine di generare o esplicitare nuove o innovate forme di socialità urbana, per una città storica 'vivibile' basata:

- su una riorganizzazione diffusa, che intervenga potenziando e modernizzando i servizi esistenti e ne preveda l'implementazione ove possibile, con la finalità di costruire un'armatura di attrezzature collettive come struttura ordinatrice dei tessuti, garantendo che la continuità, la compiutezza e la riconoscibilità di questo telaio permetta di ritrovare coerenza tra le diverse categorie di servizi e tra queste e gli altri elementi della struttura urbana⁶⁶³;
- sulla costruzione della città pubblica, intesa come rete di spazi inclusivi e flessibili, quale espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali insediate e come mezzo per la ricomposizione, in contrasto con la frammentazione e con l'omologazione della realtà contemporanea, del legame tra continuità fisica e integrazione sociale e tra specificità formale e identità culturale⁶⁶⁴, tra rappresentazione e autorappresentazione.

La prima linea d'azione evidenzia come sia necessaria la creazione di un telaio di attrezzature pubbliche, diffuso e capillare, cui corrisponda l'individuazione di centralità caratterizzate dalla compresenza di spazi pubblici, di verde e di servizi di livello locale, ma anche, ove possibile, di livello urbano, a cui sia garantito un elevato livello di accessibilità in via prioritaria dal servizio di trasporto pubblico. La costruzione di questa struttura, che mette in relazione i

⁶⁶². Cianci, M. G., Mondelli, F. (2018), "Verso lo spazio libero: dalla piazza configurata ai nuovi luoghi di incontro", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

⁶⁶³. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

⁶⁶⁴. Ricci, L., Ravagnan, C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* n. 272 s.i.

sistemi delle infrastrutture, dei servizi e degli spazi aperti pubblici e di interesse collettivo, parchi e giardini ma anche aree protette territoriali, costituisce «il fondamento proprio del *principio di pianificazione*, che trova attuazione negli istituti operativi rivolti all’acquisizione delle aree e al prelievo e alla redistribuzione della rendita urbana»⁶⁶⁵. L’attuazione di tale strategia supera la concezione tradizionale di standard finalizzato a una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione, cui corrisponde l’individuazione di parametri, strumenti, meccanismi attuativi e, soprattutto, risorse, ordinarie e straordinarie, per sostanziare la nozione di rigenerazione urbana, dando attuazione a una politica di programmazione e di produzione di servizi⁶⁶⁶. La necessità di questo superamento concettuale – basato su soluzioni credibili e aggiornate sotto il profilo tecnico, culturale e disciplinare, scaturite dalla concreta sperimentazione della prassi urbanistica al centro delle proposte di riforma urbanistica avanzate negli ultimi anni – ha origine dalla consapevolezza di una situazione storica radicalmente mutata, che sottolinea, ad oggi, l’inadeguatezza del DI n. 1444/68. A tale consapevolezza fa altresì riscontro la scarsa praticabilità del meccanismo espropriativo, se confrontato con la sempre più ridotta disponibilità finanziaria delle Amministrazioni comunali, con le indennità espropriative commisurate ai valori di mercato, la decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici (Legge n. 1187/68) e, più recentemente, con l’obbligo di indennizzo nel caso di legittima reiterazione dei vincoli stessi (Sentenza n. 179/99 della Corte costituzionale). Tuttavia va rilevato che, nonostante questi radicali mutamenti, in assenza di un adeguamento del quadro legislativo nazionale e regionale in materia di standard urbanistici, il Decreto del 1968 conserva a tutt’oggi la sua validità di riferimento.

Lo standard come strumento di produzione della città pubblica rappresenta quindi una condizione necessaria ma non sufficiente per la realizzazione e il buon funzionamento di ambienti urbani di qualità: se è vero che lo standard corrisponde a un servizio, non è altrettanto vero l’inverso, ovvero gli standard non coprono l’intera gamma di servizi necessari per le comunità, né la totalità delle azioni di *welfare urbano*⁶⁶⁷. Come osservato da C. Barbieri «è proprio la rilevanza del profilo sociale che, in particolare nella città contemporanea, pone in termini diversi la questione delle nuove domande di *welfare*, in presenza della evidente riduzione di risorse economiche (non soltanto quelle pubbliche) e della necessità/opportunità di un partenariato privato/pubblico. È questo un tema in cui è però necessaria la consapevolezza che l’urbanistica può pianificare e progettare solo alcune condizioni per favorire e praticare il *welfare urbano*, con la responsabilità (questa sì che le appartiene direttamente) ed il potere di progettarne una pertinente spazialità, prioritariamente (ma non esclusivamente) attraverso la garanzia dello spazio della città pubblica e di uso pubblico e del suo reperimento e messa a disposizione»⁶⁶⁸. La quantità di suolo pubblico disciplina-

665. Ricci, L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma, p. 20.

666. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), “Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d’argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

667. Giaimo, C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

668. Barbieri, C. A. (2019), “La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard”, in C. Giaimo (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma, p. 42.

ta nei piani comunali costituisce, dunque, soltanto la premessa per la concreta realizzazione di servizi e l'attuazione di politiche per il miglioramento del benessere dei cittadini: la previsione di una riserva di aree pubbliche rappresenta la garanzia di base minima che si pone all'inizio di un complesso processo finalizzato a soddisfare bisogni collettivi e sociali ma non sottrae l'attore pubblico alle sue responsabilità di esplicitazione e realizzazione di politiche, di programmazione e di gestione⁶⁶⁹.

In particolare, la nuova concezione di città pubblica, pur mantenendo quale riferimento ineludibile la definizione quantitativa minima degli standard, così come stabilita dal DI 1444/68, dovrà quindi, sia definire una maggiore articolazione delle tipologie delle attrezzature, tra cui ricomprendere i servizi di assistenza per una popolazione sempre più anziana e le strutture per l'accoglienza di cittadini immigrati; sia dare ulteriore sviluppo a quei nuovi parametri finalizzati al raggiungimento della qualità urbanistico-ecologica degli interventi, riconducendoli a veri e propri *standard ecologico ambientali*⁶⁷⁰. La presenza e la cura degli spazi aperti e della vegetazione, soprattutto in contesti densamente popolati ed edificati come i tessuti della città storica, non riguardano infatti solo il paesaggio, ma è un prerequisito dell'obiettivo di rigenerazione dei tre fattori ambientali principali (aria, acqua e suolo)⁶⁷¹ e si costituisce sia come componente di qualità della vita dal punto di vista delle dotazioni pubbliche, che come imprescindibile elemento per il buon funzionamento dell'ecosistema urbano.

La seconda linea d'azione, individua la città pubblica quale componente strutturale e irrinunciabile da porre alla base di qualsiasi strategia di assetto, così come di rivitalizzazione e di rigenerazione della città contemporanea, a partire dalla consapevolezza dei valori identitari e del ruolo sempre più consolidato che la città storica svolge nella direzione di creare una sensibilità specifica sui temi del *city making* e di politiche pubbliche urbane e territoriali che mirano a migliorare la vita dei cittadini.

Il concetto di spazio pubblico diventa il riferimento per il ridisegno dell'assetto urbano e territoriale che guida la costruzione della città pubblica: conservando e rinnovando l'identità dei luoghi, nella consapevolezza del suo carattere dinamico, al fine di generare o esplicitare nuove o innovative forme di socialità urbana, nel convincimento che centralità e identità siano caratteri che si esprimono e si consolidano solo in base ai comportamenti degli abitanti, dei fruitori della città che, soli, possono attribuire valore ai luoghi urbani ritrovando in essi le espressioni della propria comunità, del proprio vivere civile⁶⁷². L'identità, espressa da tutte le città storiche, mostra i segni di una cultura urbana che si rinnova e arricchisce fino al formarsi di una propria specifica fisionomia, premessa insostituibile a quel principio di cittadinanza, di appartenenza, d'intrinseco rapporto fra abitante e struttura urbana finalizzato non solo al "mantenimento delle pietre" quanto alla permanenza di chi le abita⁶⁷³, cercando di tutelare gli spazi pubblici identitari dalla perdita di funzioni origi-

669. Giaimo, C. (2019), *Garantire il diritto alla città. Prospettive emergenti dagli standard urbanistici*, <https://www.ingegno-web.it/24927-garantire-il-diritto-alla-citta-prospettive-emergenti-dagli-standard-urbanistici>

670. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

671. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

672. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

673. Cervellati, P. L. (2015), "La città storica nel mondo globale", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

narie e riconoscibilità.

Lo spazio pubblico rappresenta quindi la componente prioritaria delle strategie di rigenerazione urbana, a garanzia di nuovi assetti urbani connotati da un equilibrio tra pieni e vuoti, permanenze e sostituzioni, luoghi connotati da *overtourism* o da nuove forme di usi inusuali, dove gli spazi, non solo fisici ma anche evocativi, assicurino un alto livello di diversità e molteplicità di dotazione ed efficienza di servizi, grazie ai quali possano avvenire scambio ed espressione civica⁶⁷⁴. Lo spazio pubblico è, altresì, l'elemento deputato a rafforzare l'immagine della città⁶⁷⁵, un'area di consenso, incontro tra l'individuo e una cultura comune, che promuove il senso di identità tra gli abitanti e la città, al quale si devono attribuire nuovi valori, riscoprendoli e risignificando tali contesti, mediante la definizione di spazi pubblici dotati di multifunzionalità, verso una città costituita da spazi definiti dal "diritto d'uso" e non dal "diritto di consumo"⁶⁷⁶, preservati dal degrado di concezioni spaziali come vetrine di consumo che purtroppo stanno investendo i centri storici oggetto di forme di turisticizzazione di massa.

Pertanto per tentare di superare i fenomeni di perdita di identità e riconoscibilità degli spazi pubblici della città storica sarà necessario, attraverso un approccio graduale e selettivo, garantire la costruzione di una rete di spazi aperti inclusivi, flessibili e resilienti⁶⁷⁷ promuovendo la riattivazione di processi di riappropriazione collettiva dei beni comuni, stimolando l'innovazione sociale e lo sviluppo culturale legati a una creatività multi-culturale⁶⁷⁸ e collegando le diverse scale di lettura e i punti di vista sulla città attraverso l'articolazione di reti materiali e immateriali. In questa direzione, appare sempre più centrale nel dibattito urbanistico approfondire quell'insieme di "tattiche" che sostanziano un nuovo rapporto tra cittadini e territorio⁶⁷⁹. Una sperimentazione che si palesa nella proliferazione di una moltitudine di pratiche di riappropriazione collettiva condotte dalla cittadinanza attiva per dare risposta alle problematiche di sovraffollamento, incuria e degrado ma anche alle istanze di valorizzazione sociale e culturale degli spazi pubblici⁶⁸⁰. A vivere lo spazio saranno infatti molteplici attori, ognuno dei quali con necessità differenti che corrispondono ad una molteplicità di usi; gli spazi pubblici saranno quindi trasformati dinamicamente dall'attività che vi si svolge, non saranno più investiti da un compito di immagine e di rappresentanza ma verranno più autenticamente rivolti verso la fruibilità da parte dei cittadini⁶⁸¹.

In tale quadro risulta dunque necessario operare oggi nei termini più complessivi della rigenerazione urbana con politiche e processi mirati ad intervenire sul miglioramento della qualità urbana dei centri storici, attraverso azioni che agiscano sull'*hardware* (componente materiale) operando non solo con interventi sui grandi monumenti ma anche sul tessuto minore e sugli spazi pubblici, e sul *software* urbano⁶⁸² (componente immateriale) che agisce sul mantenimento dell'equilibrio sociale, in modo da rendere più vivibili le città e non perderne l'identità storica. Pertanto il patrimonio sto-

674. Ferretti, L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano, Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano.

675. Lynch, K. (2006), *L'immagine della città*, Marsilio Editori, Venezia.

676. Casseti, R. (2015), "La nuova idea di città: principi e modelli dell'urbanistica del XXI secolo", *AR 113/Tematiche*, Roma, <https://www.ar-architettiroma.it/ar-archivio/archivio/120-ar-113-tematiche/449-la-nuova-idea-di-citta-principi-e-modelli-dell-urbanistica-del-xxi-secolo.html>

677. Ferretti, L.V., Mariano, C., Ricci, L. (2018), "Politiche di housing sociale e fenomeni di "ghettizzazione urbana": il caso dell'Ensanche di Vallecas a Madrid", in M. Talia, a cura di, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

678. Poli, I., Ravagnan, C. (2018), "Rigenerare le periferie pubbliche. Da spazi di margine a nodi di reti", in M. Talia, a cura di, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

679. Talia, M. (2016), "Una rivoluzione silenziosa è alle porte", *Urbanistica* n. 157.

680. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

681. Cianci, M. G., Mondelli, F. (2018), "Verso lo spazio libero: dalla piazza configurata ai nuovi luoghi di incontro", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

682. https://www.comune.rimini.it/sites/comune.rimini.it/files/rimini_strategia.pdf

rico-identitario dei centri storici italiani viene reinterpretato come bene comune, integrando conservazione e innovazione, rivitalizzazione socioeconomica e valorizzazione socioculturale, attraverso il rafforzamento dell'armatura della città pubblica per ripristinare la qualità urbana e conseguire nuove forme di benessere e inclusione sociale. La rivitalizzazione delle componenti di interesse storico richiederà una strategia di rifunzionalizzazione basata sul mix funzionale che preveda la riconversione in servizi pubblici di tipo innovativo, culturale e inclusivo, permanenti o temporanei, in grado di rivitalizzare i tessuti, di divenire la risorsa cruciale su cui basare strategie di riappropriazione degli spazi da parte delle comunità locali, di riattribuzione di identità ai luoghi, di miglioramento della qualità della vita dei cittadini, e di un nuovo concetto di città pubblica, multifunzionale e adattivo, in grado di rispondere ai repentini mutamenti del quadro esigenziale, e di adattarsi alle nuove sfide del lavoro (co-working, incubatori di impresa, business center, ecc.) producendo ricadute sociali sulle comunità locali. Strategie che devono poter fare riferimento a strumenti innovativi e aggiornati sotto il punto di vista delle funzioni e degli usi ammessi, e che facciano propri meccanismi attuativi che consentano una reale attuazione delle previsioni.

La città pubblica rappresenta, pertanto, la scelta strutturale che costituisce l'obiettivo per una convergenza operativa, che sostanzia, attraverso la sperimentazione, la necessità di nuovi approcci integrati, morfologici, funzionali, socioeconomici, ecologico-ambientali alla rigenerazione e, conseguentemente, di nuove regole più comprensive per le dotazioni territoriali⁶⁸³, così come di nuovi strumenti, nella consapevolezza della necessità di promuovere nuove pratiche di cooperazione tra tutti gli *stakeholder* coinvolti nei processi di produzione condivisa e partecipata dei servizi, e di sviluppare politiche per l'inclusione, l'integrazione sociale, lavorativa e socio-sanitaria mediante l'ottimizzazione delle relazioni tra le infrastrutture materiali delle città e il capitale umano.

1.3.3 La sperimentazione. I casi di Cagliari, Marsiglia e Bologna

Le strategie e le linee d'azione precedentemente descritte, sono state individuate, con metodo induttivo ed esplorativo, scandendo la riflessione a partire da alcune innovative esperienze di pianificazione nel contesto italiano ed europeo, che rappresentano delle *best practices* di rigenerazione della città storica in quanto propongono innovativi interventi che presentano connotati inediti, creativi, a volte temporanei e reversibili, rivolti al riequilibrio delle modalità di trasporto, al recupero della vivibilità e vitalità dei centri storici, alla manutenzione e alla valorizzazione dei beni comuni, all'uso collettivo degli spazi, attraverso la sperimentazione di nuove modalità di gestione e di attuazione.

683. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

I casi di Cagliari, Marsiglia e Bologna rappresentano dei casi emblematici relativamente a pratiche sociali di rigenerazione della città pubblica, finalizzate a delineare nuove attribuzioni di senso e nuovi valori, attraverso la sperimentazione di soluzioni di riconnessione e riappropriazione dei contesti storici, rivolte alla creazione di una rete di relazioni materiali e immateriali e alla costruzione di spazi pubblici fruibili, accessibili ed ecocompatibili, per restituire accessibilità e vivibilità alla città storica.

1.3.3.1 Il caso del quartiere Castello di Cagliari⁶⁸⁴

Cagliari, capoluogo di Regione e dell'omonima Città metropolitana, è il principale e più popolato centro urbano della Sardegna, con una superficie di circa 86 km², una popolazione di 154.106 abitanti e una densità di 1.801 residenti/km², ed è situata nella costa sud dell'isola al centro dell'omonimo Golfo di Cagliari. Dal punto di vista morfologico e ambientale Cagliari sorge su un sito policollinare calcareo, circondato dal compendio delle zone umide del Molentargius e della laguna di Santa Gilla, che sin dall'antichità hanno condizionato – e tutt'oggi condizionano – lo sviluppo urbano della città consentendo le operazioni d'approdo e la comunicazione con l'entroterra lungo le vie fluviali⁶⁸⁵. Questa infrastruttura, che costituisce oltre il 50% del territorio comunale, rappresenta un patrimonio ambientale rilevante sotto il profilo ecologico urbano che, nonostante il modello di espansione urbana di *land-sparing*⁶⁸⁶ seguito dalle dinamiche edificatorie di Cagliari con valori di consumo di suolo pari al 2,5%⁶⁸⁷, continua a mantenere un indispensabile equilibrio tra elementi naturali e antropici.

La città, pertanto, ha assunto nei secoli configurazioni spaziali diverse raggiungendo una forma stabile solo nel XIII secolo con la creazione da parte dei Pisani del *munitissimum castrum* sul colle, ovvero l'attuale centro storico denominato quartiere Castello, in un'area non compresa nella pianificazione romana⁶⁸⁸, attorno al quale si sono successivamente sviluppati i borghi murati di Marina, Stampace e Villanova. La città moderna e contemporanea si è sviluppata in continuità con i quattro quartieri storici determinando un graduale trasferimento delle sedi istituzionali, amministrative e di rappresentanza dal quartiere Castello verso il fronte mare e conducendo ad una dismissione parziale della cinta muraria per fare posto alla nuova mobilità.

Tale trasformazione della città, legata principalmente ad un forte incremento demografico e alla conseguente saturazione degli spazi all'interno dei quartieri antichi, ha comportato un crescente declino demografico del quartiere Castello in quanto la costruzione della "città nuova", offrendo migliori livelli di qualità residenziale e spazi per la localizzazione di funzioni e attività a scala urbana, è stata capace di attrarre i nuovi inurbati e anche gli abitanti della città antica che la percepivano come inadeguata alle esigenze del vivere moderno⁶⁸⁹. Tale condizione di spopolamento è inoltre legata ad un

684. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

685. Serra, S. (2015) "Piani e progetti nell'evoluzione del paesaggio storico urbano del Castello di Cagliari", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

686. Soga, M., Yamaura, Y., Koike, S., Gaston, K.J. (2014), "Land sharing vs. land sparing: does the compact city reconcile urban development and biodiversity conservation?", *Journal of Applied Ecology*, vol. 51.

687. Floris, M. (2019), "I servizi ecosistemici per la definizione di un nuovo urban spatial framework: il caso di studio della città di Cagliari", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. L'Agenda 2030 e l'Obiettivo 11. L'impegno dei dottorati nella costruzione di città e comunità sostenibili*, Planum. The Journal of Urbanism n. 39, vol. III/2019.

688. Deplano, G. (2009), *Analisi del paesaggio urbano: Cagliari e il suo Centro storico*, Edicom Edizioni, Monfalcone.

689. Abis, E., Garau, C. (2015), "Castello. La comunità insediata e il patrimonio abitativo", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

progressivo invecchiamento della popolazione residente a Castello, a segni diffusi di degrado e abbandono che incidono negativamente sulla conservazione e sull'immagine del quartiere, all'impovertimento della dimensione e del significato stesso dello spazio pubblico che sottolinea la difficoltà da parte delle comunità locali insediate di riconoscersi in tali contesti che hanno perso funzioni e significato, al problema dell'accessibilità al quartiere che data la sua conformazione morfologica presenta degli evidenti deficit in tema di fruibilità e mobilità. «Si è compiuto così il ciclo vitale del centro storico, che è divenuto un singolare caso di periferia centrale, ove i fenomeni di ghettizzazione sociale hanno alimentato le progressive condizioni di degrado fisico ed economico del tessuto insediativo»⁶⁹⁰.

A fronte delle problematiche finora descritte, causa dell'odierna città senza qualità che non è riuscita ad evidenziare e a valorizzare il lascito della storia⁶⁹¹, risulta evidente come per modificare tale condizione di marginalità fisica, sociale ed economica il quartiere Castello necessiti dell'attuazione di nuove strategie e strumenti per il recupero, la valorizzazione e la gestione della cittadella fortificata al fine di restituirle nuovi valori e funzioni, determinando il processo di rigenerazione del tessuto storico. In tale contesto un dato che emerge con particolare chiarezza dalle riflessioni sul futuro del centro storico di Cagliari è sicuramente quello legato al tema della sua accessibilità e vivibilità considerando che le relazioni funzionali e connettive che si possono stabilire nella contemporaneità fra il borgo fortificato e le altre parti della città per rispondere alle nuove esigenze della mobilità e per garantire l'inclusione urbana attivando processi di rigenerazione degli spazi pubblici, potrebbero rappresentare il presupposto per un complessivo progetto integrato di rigenerazione del paesaggio storico urbano⁶⁹². La città storica infatti nella sua originale configurazione di sistema che garantiva all'abitare sicurezza e protezione, proprio sul tema dell'accessibilità entra in conflitto con la nuova condizione urbana della città moderna ed ancor di più con le esigenze di mobilità e di inclusività proprie della contemporaneità e ciò nel caso di Cagliari, come in moltissime altre città murate, è emblematico proprio per la sua particolare posizione topografica. Risulta dunque evidente come la riqualificazione degli spazi ed il miglioramento degli accessi consentirebbero la rinascita del quartiere Castello diventando un richiamo per i cittadini ed i turisti e ottenendo la ripresa economica dell'area centrale anche attraverso le storiche attività artigianali che riporterebbero alla luce gli antichi usi e costumi del quartiere⁶⁹³.

Pertanto poiché il ruolo della città storica quale elemento che geograficamente e funzionalmente può essere inteso come principale polarità di una maglia urbana più vasta, alla quale possono essere ricondotte funzioni di tipo culturale, istituzionale e sociale, è minacciato da continui fenomeni di natura socio-economica che investono gran parte dei beni pubblici, è risultato necessario negli ultimi anni progettare la sua "centralità" attraverso la valorizzazione del suo patrimonio, il rafforzamento del sistema delle risorse umane e degli spazi pubblici di cui necessita⁶⁹⁴.

690. Deplano, G. (2009), *Analisi del paesaggio urbano: Cagliari e il suo Centro storico*, Edicom Edizioni, Monfalcone, p. 7.

691. Corti, E. (1999), "Cagliari", in G. Mura, A. Sanna, *Le città*, Banco di Sardegna, Cagliari.

692. Abis, E., Peghin, G., Saiu, V. (2015), "La rocca fortificata di Castello. Riferimenti storici e criteri per il progetto dell'accessibilità", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

693. Abis, E. (2015), *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

694. Abis, E., Ladu, M. (2015), "Il paesaggio della città pubblica. Il patrimonio immobiliare e il sistema del verde nella città storica", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

Le fasi di recupero del quartiere Castello

La determinazione di strategie e progetti per il recupero e la valorizzazione del paesaggio storico urbano di Cagliari passa attraverso l'analisi dello sviluppo insediativo, dal nucleo di primo impianto al consolidamento della forma urbana ottocentesca, dalla crescita del Secondo dopoguerra alle espansioni recenti ormai in riferimento all'area metropolitana. Ogni trasformazione urbana può infatti essere interpretata come il risultato della modificazione di relazioni ed equilibri tra spazio e società; in particolare la città storica si configura come l'esito di molteplici trasformazioni, spesso originate dal conflitto tra forme storiche e funzioni moderne ed anzi «è proprio con l'essere divenuto ostacolo al libero dispiegamento delle nuove modalità di organizzazione dello spazio urbano che le formazioni antiche hanno acquisito una loro identità concettuale»⁶⁹⁵. Un processo che, come nel caso in esame, ha assunto caratteri così radicati da provocare forti rotture, mettendo in crisi l'equilibrio virtuoso tra ambiente naturale e ambiente costruito, tra comunità e città, di cui i centri storici rappresentano un prezioso esempio⁶⁹⁶.

Come abbiamo visto il quartiere Castello si presenta ancora oggi come una collina fortificata che conserva in buona parte il sistema difensivo realizzato dai pisani e continuamente aggiornato dai successivi dominatori, che costituisce un possente sistema di opere architettoniche che determinano un paesaggio di forte impatto visivo e carico di identità. Tuttavia a fronte delle trasformazioni ottocentesche e al conseguente processo di modernizzazione portato avanti dal Piano Regolatore di Gaetano Cima del 1858, che coinvolgeva tutte le strutture difensive nel tentativo di conciliare la "città militare" con la "città civile"⁶⁹⁷, il quartiere Castello iniziò a subire un lento processo di spopolamento e di degrado sovvertendo così il ruolo centrale, politico e simbolico che aveva occupato per tutto il XIX secolo. Il progetto del Cima tentò di trasformare la funzione militare dei bastioni e della cinta muraria in una funzione più propriamente di luoghi urbani legati ai bisogni dei cittadini moderni, ma tale tentativo fu realizzato solo in parte comportando per lo più demolizioni delle antiche porte o la loro trasformazione in architetture scenografiche come nel caso del Bastione di Saint Remy divenuto un monumentale scalone con l'obiettivo di alterare il carattere di isolamento del centro storico, modificando la funzione del bastione da limite invalicabile a percorso pedonale di connessione con i quartieri sottostanti⁶⁹⁸.

I processi di trasformazione, parziale demolizione e diradamento edilizio, in particolar modo lungo i margini fortificati alla ricerca di nuovi spazi liberi all'interno del quartiere Castello, continuarono fino agli anni Venti, quando il costante aumento della popolazione e il conseguente accrescimento del territorio urbanizzato resero indifferibile lo studio di un nuovo Piano regolatore, che riflettendo il clima della cultura italiana dei primi del Novecento sul tema della città storica⁶⁹⁹, fu finalizzato alla ricerca di una monumentalità data dal singolo episodio e dal confermare il tentativo di regolarizzare

695. Choay, F. (1996), *L'allegoria del patrimonio*, Officina edizioni, Roma, p. 119.

696. Saiu, V. (2015), "Città storica è città contemporanea. Elementi del paesaggio storico urbano per il progetto della città pubblica", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

697. Masala, F. (1985), "La città fortificata: le torri e i bastioni", in T. K. Kirova, *Cagliari Quartieri storici. Castello*, Silvana editore, Cagliari.

698. Abis, E., Peghin, G., Saiu, V. (2015), "La rocca fortificata di Castello. Riferimenti storici e criteri per il progetto dell'accessibilità", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

699. Nonostante le teorie giovanoniane sul diradamento e sul valore storico-artistico dell'edilizia minore, la tutela era limitata alle emergenze monumentali puntuali. Si veda il paragrafo 2.2.2 *L'interpretazione Morfológica*.

l'esistente attraverso sventramenti o riadattamenti della città antica per ragioni di igiene o viabilità⁷⁰⁰.

Tale approccio fondato sul principio della demolizione e della ricostruzione fu perseguito anche ad esito della Seconda Guerra Mondiale, durante la quale i bombardamenti aerei distrussero una parte rilevante del patrimonio edilizio cittadino determinando una vera e propria emergenza abitativa. Il centro storico, gravemente danneggiato, divenne oggetto di un Piano di ricostruzione finalizzato per lo più ad una riconfigurazione dell'aspetto viario realizzando nuovi collegamenti gradonati e ampliando le sezioni stradali per permettere il transito veicolare, e ad una densificazione edilizia, sulla base di un approccio quantitativo, consentendo l'inserimento del "nuovo" nel tessuto storico ad esito di interventi di demolizione e ricostruzione⁷⁰¹, che fu però solo in parte attuato, in quanto ancora oggi è possibile riscontrare soprattutto nelle aree più interne del tessuto, i vuoti lasciati dagli edifici distrutti durante il conflitto bellico. Le strategie messe in campo tentarono di fornire alcune soluzioni ai problemi di igiene e accessibilità del quartiere Castello, utilizzando pratiche per l'epoca innovative, tuttavia le operazioni di rinnovamento non ebbero i risultati sperati nel tessuto urbano del centro storico che negli anni Sessanta appariva sostanzialmente immutato nella trama viaria e nell'organizzazione del tessuto edilizio. Da un lato infatti l'insieme di progetti attuati dalla seconda metà dell'Ottocento fino alla prima metà del Novecento erano spesso privi di un quadro di coerenze e di una visione complessiva determinando un'attuazione puntuale e poco integrata con la generale fase di evoluzione ed ampliamento della città; dall'altro lato però la scarsa attuazione degli interventi ha permesso di limitare le demolizioni e trasformazioni del tessuto urbano di Castello permettendo di tutelare una parte del suo patrimonio storico-culturale che altrimenti sarebbe andato perduto.

Pertanto all'inizio degli anni Sessanta gli esiti della ricostruzione post-bellica, i processi di inurbamento in atto e i nuovi scenari di sviluppo economico, imposero la necessità di definire un nuovo strumento di pianificazione, per cui con tale intento nel 1962 venne approvato il Piano regolatore Mandolesi⁷⁰², che in una generale strategia di saturazione delle aree libere presenti nei luoghi centrali, prevedeva per i quartieri storici la conservazione attraverso interventi di "risanamento e salvaguardia", e contemporaneamente, una rivalutazione in funzione residenziale e rappresentativa del tessuto preservando alcune funzioni amministrative già presenti⁷⁰³. Tale Piano ha subito numerose varianti, la prima nel 1983 finalizzata a definire un nuovo Piano dei servizi con lo scopo di ridurre gli indici di edificabilità, di riconfigurare il centro storico e stabilire prescrizioni e norme per le aree interessate da nuclei di riconosciuto interesse storico-culturale. In particolar modo per il quartiere Castello il Piano dei servizi riclassificava alcune aree come servizi d'interesse generale e nel caso di edifici monumentali storici civili e religiosi stabiliva la loro destinazione ad attrezzature di interesse comune e per l'istruzione, anticipando un processo che verteva

700. Serra, S. (2015) "Piani e progetti nell'evoluzione del paesaggio storico urbano del Castello di Cagliari" in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

701. *Ibidem*.

702. Colavitti, A. M., Usai, N. (2007), "Cagliari", *Tracce di Architettura*, Alinea, Firenze.

703. Serra, S. (2015) "Piani e progetti nell'evoluzione del paesaggio storico urbano del Castello di Cagliari" in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

all'attribuzione di nuove funzioni nel centro, evidente nei piani successivi. A partire dagli anni Novanta infatti i processi di pianificazione che hanno interessato il quartiere Castello hanno stimolato la riappropriazione e la rifunzionalizzazione dei luoghi da parte della comunità locale insediata e guidato la rivitalizzazione attraverso il recupero del tessuto insediativo con nuove funzioni d'uso del patrimonio costruito⁷⁰⁴. In questi anni infatti, prima il quartiere di Villanova e Marina e, successivamente, Stampace e Castello sono stati interessati da consistenti interventi per l'adeguamento delle urbanizzazioni e il miglioramento degli spazi pubblici cercando di contrastare la diffusa percezione di degrado che frenava il recupero abitativo. Inoltre, sulla scia di interessanti interventi condotti in alcune città europee che avevano risolto efficacemente il problema dell'accessibilità in condizioni simili a quella di Castello, il Comune di Cagliari decise di sviluppare uno studio per un progetto di collegamento di Castello con un sistema di ascensori, composto da tre elementi di risalita posti in corrispondenza della cinta muraria e dei luoghi più significativi del quartiere⁷⁰⁵.

In questo sfondo culturale e operativo si colloca il Piano Quadro per il recupero del Centro Storico di Cagliari, approvato nel 1999, che ha introdotto una forma differente negli strumenti urbanistici previsti dal quadro legislativo della Regione Sardegna, infatti seppur presenta tutti i contenuti e gli apparati normativi di un Piano particolareggiato, definisce con maggiore flessibilità le compatibilità di usi e della trasformazioni del patrimonio esistente sulla base dei caratteri tipo-morfologici dei tessuti⁷⁰⁶. Tale strumento aveva il ruolo di suggerire visioni e strategie per la città futura, collocando il centro storico e ridefinendone il ruolo nel contesto dell'area cagliaritano ma anche di garantire l'attuazione diretta degli interventi lasciando al progetto ampi margini di libertà all'interno di un quadro chiaro ed univoco di obiettivi da perseguire e valori da conservare. Il Piano Quadro prevedeva di essere affiancato da Piani di recupero, anche di iniziativa privata, per quelli ambiti di particolare complessità in merito alla ridefinizione spaziale e funzionale degli spazi pubblici e privati e alla ricostruzione di aree libere della città storica. Appare molto evidente come pur essendo il quartiere Castello caratterizzato storicamente da una certa inerzia alla trasformazione fisica⁷⁰⁷ tuttavia le politiche pubbliche di riqualificazione degli spazi di relazione e di riuso di numerosi edifici pubblici, unitamente alla flessibilità normativa che ha stimolato il recupero privato, messe in atto mediante il Piano Quadro, abbiano restituito centralità ed interesse alla città storica.

Questi risultati devono essere letti considerando l'intero processo di pianificazione che a Cagliari ha avuto nel Piano Urbanistico Comunale (PUC) approvato nel 2003, dopo quarant'anni dal PRG, un momento di straordinaria importanza. Il PUC ha evidenziato che le possibilità di sviluppo dell'intera area metropolitana sono legate alla rinascita dei quartieri antichi, fulcro di un futuro rilancio turistico, sede della maggior parte dei luoghi di alta rappresentanza cittadina, ancora capaci di ospitare le strutture pubbliche cultural-

704. Abis, E., Garau, C. (2015), "Castello. La comunità insediata e il patrimonio abitativo", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

705. Il progetto di tale sistema di risalita fu fortemente osteggiato in quanto molti sostenevano che lo studio di fattibilità avesse tenuto in poca considerazione le implicazioni in termini di riassetto complessivo dei percorsi e degli spazi di entrata e di uscita dagli impianti e inoltre non avesse considerato gli impatti visivi delle strutture sulle cortine murarie e sullo skyline di Castello. Nonostante tali perplessità il progetto fu portato avanti e tutt'oggi, pur con notevoli difficoltà, malfunzionamenti e disagi, gli ascensori garantiscono ai pedoni il superamento del salto di quota dai quartieri storici circostanti al quartiere Castello.

706. Saiu, V., Abis, E. (2015), "Dal monumento alla città. L'evoluzione del concetto di centro storico e il nuovo approccio al progetto del paesaggio storico urbano", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

707. *Ibidem*.

mente più attive. Pertanto a partire da questo quadro gli obiettivi principali del PUC sono quelli di: concentrarsi sulla città esistente al fine di garantirne una fase di sviluppo e rafforzamento qualitativo non alimentata dalla crescita insediativa e quindi volta a limitare l'ulteriore consumo di suolo in quanto il ciclo espansivo della città si deve considerare concluso e dovrebbe essere garantito un sostanzioso programma di investimento di medio e lungo periodo sull'armatura urbana a tutti i livelli⁷⁰⁸; impostare la riqualificazione diffusa della città ponendo come perno di tale strategia il progetto della città pubblica orientato dagli obiettivi programmatici e finalizzato a mettere in evidenza, congiuntamente, l'insieme degli interventi potenzialmente effettuabili nella città.

Le elaborazioni prodotte hanno lo scopo di rappresentare i diversi gradi di modificazione della struttura urbana che il Piano può ragionevolmente perseguire (la città da recuperare, la città da consolidare e da riqualificare, la città da trasformare) e di orientare tali modificazioni sugli obiettivi della città pubblica. L'impianto della città pubblica è quindi leggibile come integrazione di tematismi che mutuamente si intrecciano e costituisce l'ossatura sulla quale ha senso la verifica delle potenzialità reali degli ambiti locali. Tuttavia la strategia della città pubblica sottintende evidentemente non solo criteri progettuali ma anche modalità di attuazione, soprattutto in riferimento alle possibilità della reale acquisizione delle aree, problema non certamente sottovalutabile ma che può essere affrontato più facilmente quando sono chiari gli obiettivi e quando sono maturati i convincimenti necessari per passare da strategie che derivano dalla gestione "passiva" e normativa dei problemi, alle strategie propositive e più integrate nei processi di rigenerazione della città⁷⁰⁹.

A partire da questo quadro il PUC sarà finalizzato a garantire una migliore qualità dei contesti urbani e ambientali partendo dalla valorizzazione e dal potenziamento di tre elementi cardine:

- la *Città ambientale*, intesa come struttura morfologica di base e luogo del progetto di conciliazione tra ambiente naturale e città. Le elaborazioni del Piano definiscono i criteri urbanistici delle macro-articolazioni funzionali che il *Piano del Verde Urbano* specifica e porta a sviluppo esecutivo, come anticipazione, focalizzandosi sulle aree paesaggistiche costituite dal sistema del verde urbano, dal patrimonio storico e dall'area costiera. Il Piano a partire da una lettura analitica di tali componenti per dare risposta alle problematiche emerse individua due livelli di attuazione, un primo di tipo strategico in termini di grandi scelte a supporto dello strumento urbanistico, un secondo di tipo operativo in termini di promozione di iniziative cittadine e di interventi per migliorare la qualità urbana;
- la *Città culturale*, intesa come progetto di conciliazione culturale fra la società civile e i luoghi dell'abitare che si appoggia alle risorse storiche integrate o integrabili con i nuovi luoghi della cultura. Il Piano richiama e individua particolari ambiti di intervento e suggerisce specifiche tipologie di riferimento: i grandi

708. Comune di Cagliari (2003), *PUC. Relazione: il percorso del Piano.*

709. Comune di Cagliari (2003), *PUC. Relazione: proposte di Piano.*

- itinerari che attraversano e alimentano il Centro storico, occasioni della valorizzazione non solo del “bene monumentale” coinvolto, ma delle pertinenze del quartiere; i grandi poli specializzati, generati a partire dalle opportunità esistenti o proposti come “necessità” per la rigenerazione della città; le strutture educative che devono essere rafforzate e integrate a tutti i livelli, pertanto non solo i poli universitari, ma l’intera trama delle dotazioni scolastiche, da aprire a scambi con il quartiere;
- la *Città dell’organizzazione e della produzione dei beni e servizi*, intesa come progetto di conciliazione degli interessi dei cittadini e armatura funzionale e infrastrutturale dell’insediamento. Il Piano approfondirà i principali temi relativi alla riprogettazione degli ambiti della portualità e l’individuazione delle porte di interscambio, all’individuazione, all’interno delle aree di trasformazione, delle polarità opportune per nuove localizzazioni di attività e servizi di grande livello, all’individuazione delle parti di città da riorganizzare nella loro struttura urbanistica e nella ridefinizione delle funzionalità urbane garantendo il corretto mix funzionale al fine di potenziare la qualità urbana dei differenti tessuti della città esistente attraverso il miglioramento delle condizioni d’uso e delle prestazioni funzionali.

Il Piano Urbanistico Comunale affronta pertanto il riequilibrio del territorio e la valorizzazione delle risorse, in primis quelle culturali, rivolgendo contemporaneamente attenzione alla questione della fattibilità degli scenari di Piano, costruendo strategie e definendo modalità operative per l’attuazione degli interventi previsti dai quadri normativi nelle diverse parti della città, prevedendo forme di gestione adeguate soprattutto per l’area centrale rispettando le esigenze e i modi d’uso del patrimonio storico nella contemporaneità. Per quanto riguarda gli interventi finalizzati alla rigenerazione dei tessuti della città esistente, il Piano rivolge una specifica attenzione ai tessuti del Centro Storico, con una forte accentuazione degli aspetti strategici cui devono essere orientati le politiche e i programmi di intervento per quanto riguarda in particolare il progetto culturale della città pubblica, indicato quale fondamentale linea d’azione per riconfigurare e valorizzare il paesaggio storico del quartiere Castello. Il nuovo paradigma del paesaggio storico urbano, introdotto con la Convenzione europea del paesaggio del 2000, permea pertanto il Piano che richiama il significato dello studio paesistico come condizione per fare emergere nuove identità come espressione di innovati rapporti tra le attività, i luoghi, e la loro storia⁷¹⁰. Pertanto nel Piano, che ha anticipato i Principi del Piano Paesaggistico Regionale che sarebbe stato approvato dopo tre anni dalla Regione Sardegna, il controllo della qualità paesistica viene interpretato come chiave di ridefinizione qualitativa dell’intera struttura urbana.

Dunque per migliorare la qualità della vita e la capacità attrattiva dei quartieri storici il Piano prevede l’implementazione dei servizi collettivi, delle strutture per la logistica, dei parcheggi e delle infrastrutture per l’intermodalità, in maniera da favorire la mobilità

710. Comune di Cagliari (2003), *PUC. Relazione: proposte di Piano*.

alternativa. Dal punto di vista degli usi, la città storica, principale nodo di una complessa rete urbana, potrà infine essere valorizzata in maniera eterogenea in quanto i quartieri che la compongono configurano delle “città nella città”⁷¹¹ che per i loro caratteri tipomorfologici e sociali hanno favorito nel tempo l’attuazione di differenti politiche di sviluppo.

La rinascita del Centro Storico rappresenta un punto programmatico e la strategia fondamentale per la valorizzazione dell’intera Città, e pertanto è stata perseguita inizialmente, con l’approfondimento necessario, mediante l’apposito Piano Quadro per il recupero del Centro Storico; tuttavia ad esito dell’entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale sono state introdotte notevoli limitazioni per gli interventi nei tessuti storici per i Comuni privi di uno strumento attuativo e per questo motivo il Comune di Cagliari nel 2016 ha approvato il Piano Particolareggiato per il Centro Storico.

Il Piano Particolareggiato per il Centro Storico di Cagliari

Nel quadro sopra descritto, il compito di garantire la rigenerazione della città storica di Cagliari viene in ultima istanza assegnato al Piano Particolareggiato per il Centro Storico, che, confermando sostanzialmente gli obiettivi del Piano Quadro, concepisce il recupero del Centro Storico come occasione di crescita culturale e di sviluppo economico sottolineando che «per avanzare scenari credibili di recupero e riqualificazione del centro storico è necessario avere un progetto complessivo per il futuro della città contemporanea e del suo territorio che possa ricomporre, attraverso la conoscenza del contesto, tutte le frammentazioni spaziali ed i conflitti di interessi economici e sociali presenti nella comunità locale»⁷¹².

Negli ultimi anni si è assistito ad un cambiamento radicale nella percezione del contesto storico, ad esito dei processi di rigenerazione iniziati a partire dagli anni Novanta, ed al suo interno il quartiere Castello, da luogo separato e marginale, è nuovamente luogo centrale, seppure con evidenti difficoltà di accessibilità, spazio di conservazione della memoria e dell’identità, ma anche di sperimentazione di nuovi modi di abitare e di vivere nella città antica. Pertanto l’immagine che si offre oggi del quartiere Castello è quella di un ambito che sta riacquisendo la sua vitalità e attrattività in cui si evidenziano sempre meno i caratteri di paesaggio urbano degradato, se non in limitate parti, come ad esempio alcuni vuoti conseguenti alle distruzioni belliche. Tuttavia il recupero dell’edificato storico è ancora parziale, così come il livello di utilizzazione del patrimonio abitativo si mantiene ancora basso, con il risultato che il numero di abitanti insediati a Castello è molto inferiore rispetto alle possibilità che il quartiere offre⁷¹³. In particolare, soffermandosi sui dati degli ultimi tre censimenti⁷¹⁴, si è assistito ad una sostanziale decrescita della popolazione residente per Castello (-13%), cui si associa un’età non giovane del quartiere evidenziata dagli indici strutturali della popolazione e in particolare dall’indice di vecchiaia (+198,3%) e un’elevata presenza di abitazioni non occupate, pari al 22,8%, ovvero il valore più alto tra tutti i quartieri cagliaritari.

711. Saiu, V. (2015), “Città storica è città contemporanea. Elementi del paesaggio storico urbano per il progetto della città pubblica”, in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

712. Abis, E. (2015), *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma, p. 41.

713. Abis, E., Garau, C. (2015), “Castello. La comunità insediata e il patrimonio abitativo”, in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

714. ISTAT (1991, 2001, 2011), *Censimento*.

In contrapposizione alla decrescente dimensione demografica, negli ultimi dieci anni, è però fortemente cresciuto il numero di utenti urbani presenti nella città storica: turisti, studenti, lavoratori, attratti da Castello soprattutto per la densità di funzioni appartenenti alla dimensione culturale che progressivamente stanno cominciando a risignificare tale contesto. Questo tipo di presenze è però legato ad un flusso passeggero in quanto troppo spesso il patrimonio abitativo di Castello non è adeguato a soddisfare le esigenze della fascia di domanda abitativa che nel Centro Storico cerca una migliore qualità dell'abitare, e non intende peraltro rinunciare alle usuali dotazioni di comfort sia alla scala dell'edificio (ascensore, efficienza energetica, posto auto), che del quartiere (servizi minimi alla persona, sicurezza, quiete nelle ore notturne) caratterizzato da difficoltà di accessibilità e carenza di servizi seppur ospiti un gran quantità di edifici istituzionali.

In tale contesto si inserisce quindi il Piano Particolareggiato per il Centro Storico, che si propone anziché come un documento statico, di pura verifica notarile del rispetto delle regole, come il riferimento normativo potrebbe far pensare, come uno strumento strategico e dinamico, concepito per la costruzione e la verifica del governo dei processi e delle trasformazioni urbane. «Un vero e proprio “patto” tra la comunità e il suo spazio storico nel quale i progetti infrastrutturali e le azioni immateriali non si ignorino (come talvolta accade) ma siano prodotti in regime di piena trasparenza reciproca e si sostengano all'interno di una “idea di città” (e di cittadinanza) unitaria»⁷¹⁵. Il nuovo Piano Particolareggiato per il Centro Storico si sforza di interpretare le condizioni fin qui descritte, assumendo la parte antica della città come riferimento di qualità per l'intera area metropolitana, come modello di sostenibilità, da riproporre non attraverso banali processi imitativi, ma ricostruendo il senso di una città nella quale si realizza una eccezionale alleanza di storia e comunità, che può dare sostanza futura ad un nuovo sviluppo basato sul binomio paesaggio-cultura.

Proprio l'evoluzione dei paradigmi di tutela e valorizzazione e sul concetto di paesaggio storico urbano sono alla base dell'impostazione metodologica del Piano composto da un quadro conoscitivo specifico contenuto all'interno del più ampio sistema informativo comunale, dagli elaborati per l'individuazione delle classi di valore del patrimonio urbano (conservazione, riqualificazione, trasformazione) attribuite ad ogni edificio sulla base della sua classificazione tipologica e funzionale e dalle norme che ridefiniscono le categorie di intervento ammissibili per le diverse classi di valore.

Lo stato dello straordinario paesaggio pubblico di Castello evidenzia alcuni temi fondamentali che il progetto di rigenerazione dovrà affrontare. Emergono infatti conflitti irrisolti, soprattutto fra l'uso dello spazio pubblico e le funzioni residenziali, tra l'accessibilità al quartiere e la congestione veicolare, tra problemi di gestione e programmazione degli interventi. Pertanto il Piano Particolareggiato per il Centro Storico perseguirà quali obiettivi strategici per la rige-

715. Comune di Cagliari (2015), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Relazione illustrativa*.

nerazione di Castello:

- la costruzione di un progetto dello spazio pubblico, finalizzato al rafforzamento delle reti materiali ed immateriali storiche ed ecologiche del sistema urbano. Da un lato le diverse forme dello spazio aperto con cui si esprime la dimensione collettiva di Castello mostrano una pluralità di usi possibili che necessitano di essere messi a sistema in modo da definire una rete di nodi (piazze e terrazze panoramiche) ed elementi lineari (percorsi e passeggiate) che attribuiscono valore fisico e simbolico al progetto; dall'altro Cagliari, in quanto "città ambientale" che ha i suoi principi fondativi nelle sue acque e nei suoi rilievi (oggi per lo più veri e propri "parchi") deve soltanto, con pochi atti più legati alla gestione che all'intervento infrastrutturale, riconoscere, mantenere, rafforzare una "rete ecologica" che già nei fatti esiste. Il verde storico, anche nella forma delle passeggiate e dei viali alberati insieme con le forme della fruizione "lenta" – le piste ciclabili, i tracciati della mobilità pedonale – inseriti in questo più ampio sistema di rete ecologica dello spazio pubblico possono fare del cuore storico un modello di sostenibilità per l'insieme della città contemporanea;
- il ripensamento del sistema delle connessioni fra città alta e città bassa alla luce di una visione strategica complessiva che metta al centro i valori culturali e paesaggistici. È importante stabilire le necessarie coerenze con le politiche della mobilità e accessibilità del quartiere, anche in previsione di una più ampia pedonalizzazione, funzionale a una migliore fruizione dei beni culturali e ad un pieno apprezzamento della forma della città fortificata, delle sue architetture e dei suoi spazi per la socialità. Nonostante la localizzazione strategica dei sistemi di risalita meccanizzata realizzati dalla fine del Novecento è necessario un ripensamento dal punto di vista architettonico e paesaggistico poiché il loro inserimento non è sempre coerente con i caratteri del luogo. Il Piano propone pertanto di potenziare il sistema sostenibile di trasporto pubblico verso Castello, per limitare la necessità di impattanti infrastrutture e impianti, e di realizzare nuovi sistemi di risalita meccanizzata integrati all'interno di architetture già esistenti in modo che tali sistemi, inseriti in progetti integrati di riqualificazione, possano divenire un elemento qualificante dei percorsi culturali e paesaggistici;
- l'interpretazione del palinsesto insediativo – dalle tracce archeologiche sino al ricco patrimonio che ci lascia in eredità la moderna "città del Novecento" – mediante un'accurata strategia di conoscenza e progetto di riuso di questo patrimonio che può rivelare significati inattesi ed insospettate possibilità di itinerari culturali e fruitivi, in un vero e proprio "Museo città" (non solo al chiuso delle istituzioni dedicate, ma anche "a cielo aperto") del quartiere Castello di Cagliari, che accompagni i cittadini e i turisti rivelando i luoghi e il senso della città. Non quindi soltanto i Musei canonici ma strumenti di cultura urbana diffu-

sa, per una città Museo-Laboratorio attiva, che contribuisca a sviluppare la sua crescente consapevolezza; un palinsesto nel quale le storie e i significati si possano leggere e dipanare dia-cronicamente, “strato per strato storico”⁷¹⁶, ma possano anche essere attraversati sincronicamente, leggendo i riusi, gli slittamenti delle maglie strutturali e del loro senso, dando modo ai fruitori di interpretare il sovrapporsi dei progetti architettonici e urbani che ogni cultura e ogni assetto civile e istituzionale ha prodotto nel tempo sui tessuti storici.

Questi obiettivi saranno perseguiti mediante l’attuazione di due Progetti strategici: Il Parco Urbano Storico-Progetto strategico per il verde storico e Museo città-Progetto strategico Cagliari “città della cultura”. Il primo Progetto è inteso come una nuova interpretazione contemporanea di un sistema di luoghi storici e di ambienti, elemento fondamentale di relazione tra la città moderna e quella antica, che sono sintesi dell’eccellenza del rapporto tra storia e geografia di Cagliari. Con piccoli interventi ad impatto zero – anzi di alta valenza ambientale e sociale – ed a costo quasi zero, questo Progetto consentirà a cittadini e utenti di ogni parte del mondo di attraversare un palinsesto che permette letture puntuali di grandi monumenti di rilievo mediterraneo e internazionale come le mura del Castello e di fruire da alcuni punti chiave una sequenza di paesaggi tra i più importanti del mediterraneo, cogliendo la dimensione culturale ed ecologica “di sistema” che si è realizzata nell’insediamento storico tra natura e intervento umano di trasformazione “sostenibile”⁷¹⁷. Il secondo Progetto nasce dalla riflessione sulla città storica e il suo spazio pubblico e dalle ricerche sul ruolo del museo contemporaneo e le sue relazioni con lo spazio urbano. L’organizzazione dello spazio che l’opera d’arte genera non è dettata da sole esigenze funzionali, è il primo dispositivo, architettonico, di comunicazione del suo valore culturale e allo stesso modo è attraverso la definizione architettonica e le modalità d’uso degli spazi pubblici che la città storica comunica i suoi significati. Su questa definizione spaziale il Piano può operare per rendere effettivo e strategico il valore culturale della Città a partire da una lettura del sistema culturale della città storica per macro ambiti⁷¹⁸, che corrispondono ai quattro quartieri storici di Castello-Acropoli della cultura, Marina-Porta della città, Villanova-Residenza e socialità, Stampace-I luoghi del Santo, per ognuno dei quali sono indicate linee guida di riferimento per gli interventi.

Il Centro Storico insomma, da luogo di progressiva dismissione e degrado, si è configurato come uno dei “motori del cambiamento” socio-economico della città, alla quale comincia ad offrire visibilmente un insieme sempre più riconoscibile, e di eccezionale portata, di “beni comuni” che innalzano in modo decisivo la qualità di vita dell’intera Cagliari, e contemporaneamente la proiettano in un orizzonte culturale e fruitivo internazionale. Sembra evidente che una crescente consapevolezza delle forze sociali e degli attori istituzionali potrà potentemente contribuire alla piena espressione delle enormi potenzialità del compendio storico in un quadro nel quale la costruzione del telaio strutturale capace di mettere in relazione

716. Comune di Cagliari (2015), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Relazione illustrativa*.

717. Comune di Cagliari (2016), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Il Parco Urbano Storico Progetto strategico per il “verde storico”*.

718. Comune di Cagliari (2016), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Cagliari “Città della Cultura” Progetto strategico il Museo Città*.

tra loro beni e spazi pubblici appare come il dispositivo strategico in grado di mettere a sistema i molteplici valori che mette in gioco la città antica per la definizione di un modello di sviluppo locale imperniato sulla cultura⁷¹⁹.

1.3.3.2 Il caso della città storica di Marsiglia⁷²⁰

Marsiglia, città marittima nel Sud della Francia, è stata un punto di snodo di migrazioni e commercio sin dalla sua fondazione a opera dei Greci nel 600 a.C., pertanto la sua storia è intrinsecamente legata all'attività portuale che la connota quale importante crocevia di civiltà, culture, merci e scambi, e questo, unitamente alla presenza di importanti complessi industriali, ne ha profondamente condizionato lo sviluppo sociale e urbano. Marsiglia è infatti un grande centro industriale e terziario di circa 800 mila abitanti, 1,8 milioni se si considera l'area metropolitana, nella quale è possibile individuare quattro zone di riferimento: il Centro, l'area delle grandi trasformazioni; il Sud, la parte più ricca della città; l'Est, il territorio della riconversione della grande industria e il Nord, con i quartieri dei *grands ensembles* e del disagio sociale⁷²¹.

L'intera città di Marsiglia tra il 1960 e il 1980 ha subito un significativo depauperamento dell'industria a favore delle zone più interne, inizialmente in direzione dell'*Etang de Berre*, poi verso *Aix*, *Aubagne* e *Gèmenos*, città che oggi appartengono alla regione metropolitana marsigliese. La crisi del sistema produttivo fordista, e la conseguente massiccia dismissione degli impianti hanno determinato, infatti, a partire dagli anni Ottanta, la presenza di numerose aree dismesse all'interno, in particolare, dei tessuti storici e consolidati⁷²² generando estese aree degradate e abbandonate nella città consolidata e al tempo stesso coinvolgendo in gravi fenomeni di degrado e di impoverimento fisico e sociale anche il centro storico della città. Infatti per quanto riguarda la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio urbano, dal Dopoguerra in poi, la città ha dimenticato il proprio passato, disconoscendone le potenzialità come si evince dai diversi interventi invasivi, tra i quali la costruzione dell'*Autostrada 7*, che hanno sventrato una parte del centro storico, o ancora la realizzazione di nuove architetture che poco si integrano con l'antico tessuto urbano. Inoltre anche le architetture industriali, testimonianza della storia produttiva e parte integrante del patrimonio immateriale della città, sono state abbandonate in forti condizioni di degrado. La riconversione in atto verso un'economia terziaria, che ha interessato anche le aree in questione, è stata parziale: permangono attività industriali, soprattutto nei settori più tradizionali, agroalimentare e chimico. Ma il Nord e il Sud di Marsiglia non sembrano appartenere alla stessa città infatti la scelta di costruire il porto commerciale sulla costa Nord ha contribuito nel 1844 a opporre due territori: il Nord, industriale e popolare, che si caratterizzava per i quartieri operai, le aree commerciali e le zone industriali nel XIX secolo ma che oggi è abitato da classi meno abbienti e da un'alta percentuale

719. Saiu, V. (2015), "Città storica è città contemporanea. Elementi del paesaggio storico urbano per il progetto della città pubblica", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

720. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

721. Di Risio, A. P. (2009) "Marsiglia e la Zona Franca Urbana", *Urbanistica informazioni* nn. 227-228.

722. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50.

di immigrati; il Sud, residenziale e borghese, che accoglie le attività terziarie e amministrative, i servizi di grande importanza metropolitana e le residenze della classe borghese.

La struttura e la morfologia urbana hanno subito, dunque, un forte condizionamento legato alla crisi industriale che da un lato ha comportato una necessaria riconfigurazione delle aree portuali, e dall'altro ha generato un forte degrado delle periferie urbane e una significativa diffusione insediativa alla scala metropolitana⁷²³, elementi ai quali hanno fatto riscontro elevati livelli di concentrazione di condizioni di disagio fisico e marginalità socio-economica, che hanno alimentato, peraltro, crescenti conflitti interculturali.

In 15 anni, dal 1975 al 1990, la popolazione di Marsiglia è diminuita del 12%, mentre il tasso di disoccupazione è triplicato, dal 7,1% al 23,3%⁷²⁴, infatti dal 1962 al 1990, la città ha perso più della metà dei posti di lavoro offerti dal settore industriale⁷²⁵. Tali criticità hanno portato l'Amministrazione a stabilire, già a partire dagli anni Novanta, come obiettivo primario da perseguire, la trasformazione della città nella capitale economica della Francia meridionale, puntando al rafforzamento dei settori scientifici e culturali, sostenendo la coesione sociale e la qualità della vita e promuovendone il suo ruolo a livello internazionale⁷²⁶. Lo *Schéma de cohérence à l'horizon 2015*, già nel 1992, infatti, sottolineava: «la popolazione, specialmente le classi medie, hanno abbandonato la città centrale che verte verso un progressivo impoverimento. È necessario reagire a questo fenomeno»⁷²⁷.

I nuovi riferimenti operativi per la città storica di Marsiglia

La città di Marsiglia, a partire dagli anni Novanta, sta sperimentando un costante processo di rinnovamento e sviluppo. Tuttavia, la città storica di Marsiglia, costituita dal quartiere centrale e dalle aree testimonianza degli usi industriali a Nord della città, fino a venti anni fa verteva in pessime condizioni in quanto caratterizzata dall'obsolescenza degli alloggi, dalla forte insalubrità e da un generalizzato senso di pericolo ed insicurezza, causa di progressiva e costante perdita di abitanti.

A partire dagli anni Settanta pertanto l'Amministrazione ha cercato di invertire tali processi e di mitigare le condizioni di degrado della città storica mediante una serie di interventi che hanno garantito l'avvio di processi virtuosi di rigenerazione, a partire:

- dall'operazione *Résorption de l'habitat insalubre* (RHI) svoltasi a partire dal 1972, che ha previsto il 'riassorbimento' delle abitazioni malsane mediante operazioni pubbliche che miravano a trattare l'insalubrità irrimediabile mediante l'acquisizione pubblica di terreni o edifici non idonei per l'abitazione, in un'ottica di protezione, sistemazione e miglioramento delle condizioni di vita degli occupanti, con interventi di ripristino nel quartiere *Panier* e di demolizioni puntuali nel quartiere *des Carmes*;
- dal miglioramento delle condizioni abitative mediante l'*Opéra-*

723. Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

724. Marotta, I. (2014), "Euroméditerranée: un progetto per il futuro sostenibile di Marsiglia", *Agathón*.

725. Bertoncello B., Dubois J. (2010), *Marseille Euroméditerranée. Accélérateur de Métropole*, Editions Parenthèses, Marsiglia.

726. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Marsiglia. Il Programma Euroméditerranée: la strategia cultural-led per la Friche Belle de Mai", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

727. Bergli, H. (2011), "Euroméditerranée: in corsa per la modernità", *Urbanistica Informazioni* nn. 233-234, p. 71.

tion Programmée d'Amélioration de l'Habitat svoltasi a partire dal 1993, che ha previsto un intenso intervento pubblico finalizzato al miglioramento delle condizioni di vita della comunità insediata nel centro storico mediante la concentrazione di risorse umane, tecniche e finanziarie nella gestione di tali interventi migliorativi che hanno interessato in particolar modo tutto il quartiere di 11 ettari del *Panier Nord*.

In questo contesto ha preso forma il Programma di interventi *Marseille Euroméditerranée*, definito come «la ri-conquista della città centrale e un progetto ri-equilibratore»⁷²⁸, relativo ad ampie parti della città storica e consolidata, individuato come *Opération d'intérêt national* nel 1995 e gestito da un *Etablissement Public d'Aménagement d'Euroméditerranée* (EPAEM), con il coinvolgimento dell'azione pubblica su più livelli (Stato, Regione, Comunità metropolitana, Comune). *Euroméditerranée* è un grande progetto di sviluppo urbano (finanziato con 3 milioni di Euro di investimenti pubblici e privati), che ha l'obiettivo primario di realizzare il più grande centro terziario del Sud della Francia e dell'area mediterranea, destinato principalmente alla localizzazione di grandi imprese di servizi per il commercio internazionale, le attività finanziarie e le telecomunicazioni, oltre a garantire la rigenerazione di contesti degradati che hanno perso le loro funzioni e la loro attrattività originaria. Dal 1995 al 2006 il Programma ha permesso di creare 6.800 nuovi posti di lavoro e 725 imprese ed il tasso di coloro che cercano lavoro, nell'area interessata, è diminuito del 22% tra il 2000 e il 2004⁷²⁹. L'insieme di tutti gli interventi di rigenerazione previsti dal Progetto urbano ha costituito una nuova centralità urbana nell'ambito di un più ampio sistema policentrico metropolitano che si è andato a costituire in seguito all'attuazione di un processo di profondo rinnovamento culturale e legislativo a carattere nazionale che ha promosso nuovi strumenti strutturali e strategici con l'approvazione della *Legge Solidarité et Renouveau Urbains*⁷³⁰, che ha sostituito i vecchi strumenti con lo *Schéma de cohérence territoriale-SCOT* e il *Plan local d'urbanisme-PLU*.

Il nuovo assetto metropolitano di Marsiglia composto, nel complesso, da sette centralità, è stato definito nello *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT), approvato nel 2012 dalla *Communauté urbaine Marseille Provence Métropole*. L'assetto generale definito dallo SCOT del 2012 era basato su una complessiva riorganizzazione delle reti infrastrutturali, verso tipologie di mobilità maggiormente sostenibili, in modo da servire in maniera strutturata le aree urbane più periferiche grazie alla realizzazione di nuovi tracciati, ma anche facendo ricorso a politiche tariffarie più inclusive per la popolazione metropolitana⁷³¹, sulla preservazione e valorizzazione del notevole patrimonio costruito e paesaggistico, oltre che del centro storico della città, in equilibrio con l'evoluzione e l'innovazione necessaria per i tessuti urbani centrali⁷³², ricercando qualità architettonica ed esemplarità energetica nella riabilitazione e realizzazione degli edifici, sulla promozione di servizi locali e spazi pubblici di prossimità che rispondessero alla diversità di esigenze e bisogni sociali,

728. Bergli, H. (2011), "Euroméditerranée: in corsa per la modernità", *Urbanistica Informazioni* nn. 233-234, p. 71.

729. Di Risio, A. P. (2009) "Marsiglia e la Zona Franca Urbana", *Urbanistica Informazioni* nn. 227-228.

730. Loi no. 1208 du 13 décembre 2000, *Legge Solidarité et Renouveau Urbains*.

731. Ricci, L., Ravagnan, C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* n. 272 s.i.

732. Marseille Provence Métropole (2012), *SCOT. Projet d'Aménagement et de Développement Durable*.

utilizzando proprio tali spazi come luogo e matrice primaria della rigenerazione.

In particolare, lo SCOT ha previsto la costruzione di linee di trasporto pubblico integrato in sede propria (“*boulevards urbains multimodaux*”) e di nodi di scambio (“*poles d’échanges*”) dotati di parcheggi di sosta (“*parcs-relais*”), al fine di intercettare la domanda proveniente da tutta l’area metropolitana e indirizzarla verso le linee del trasporto collettivo, più sostenibile dal punto di vista urbanistico, ambientale ed economico⁷³³. La rigenerazione di Marsiglia e dell’area metropolitana è stata declinata anche attraverso la costruzione di *trames vertes et bleues*, in coerenza con i riferimenti introdotti a livello nazionale dalle *Leggi Grenelles*⁷³⁴ del 2009 e del 2010, privilegiando la connessione tra le componenti ambientali e sottolineando l’articolazione montagna-città-mare, tipica delle città costiere mediterranee. L’applicazione delle *Leggi Grenelles* ha dato il via, infatti, a un processo di rinnovo della pianificazione, a tutti i livelli, indirizzata alla realizzazione di un nuovo modello di città ecologicamente orientato, basato su strategie sostenibili e interscalari che trovano una struttura di riferimento nella definizione della trama verde e blu⁷³⁵, e che sono finalizzate al rafforzamento del trasporto metropolitano ferroviario, alla transizione energetica, alla sicurezza ambientale e alla promozione della biodiversità, attuate con il supporto di strumenti strategici e procedure partenariali⁷³⁶.

Lo SCOT, a fronte di quanto previsto dalla *Legge Maptam*⁷³⁷ con la quale le *Métropoles* hanno ricevuto per delega le competenze in materia di pianificazione urbanistica per la redazione dello SCOT e/o dei *Plans locaux d’urbanisme intercommunaux* (PLUi), è in fase di revisione ad opera della nuova *Métropole Aix Marseille Provence*, istituita nel 2016, con l’obiettivo di unificare e di mettere in coerenza i cinque SCOT attualmente vigenti nel territorio (*Marseille Provence, Pays d’Aix, Pays Salonais, Pays d’Aubagne, Ouest Étang de Berre*).

Nel caso di Marsiglia, la complessa gerarchizzazione della trama, concepita a scala vasta nello SCOT, trova esplicitazione alla scala locale nel PLUi, in quanto dal gennaio 2018, la *Métropole Aix Marseille Provence* esercita la competenza in materia urbanistica al posto dei 74 comuni dei cinque ex agglomerati integrati (*Pays d’Aix, Pays Salonais, Pays d’Aubagne et de l’Étoile, Istres-Ouest Provence, Pays de Martigues*) e dei 18 comuni della precedente *Communauté urbaine Marseille Provence Métropole*. Quindi, in termini di urbanistica, le prerogative della Metropoli sono ampie e si basano su vari documenti: oltre allo SCOT, il suo campo di intervento copre, in particolare, l’evoluzione dei PLU nonché lo sviluppo dei PLUi, prodotti su scala individuale dai sei territori e approvati dal Consiglio metropolitano. Dal 2018, inoltre, la produzione del PLU deve essere sviluppata alla scala del territorio intercomunale garantendo che ognuno dei cinque ambiti in cui è articolato il territorio di *Marseille Provence* sia coperto da un PLUi che consentirà di armonizzare e semplificare le norme urbanistiche in vigore. In particolar modo il PLUi per il territorio di *Marseille Provence* è stato adottato il 19

733. Marseille Provence Metropole (2012), *SCOT. Document d’Orientations Générales*.

734. Loi no. 967 du 3 août 2009, *Programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement*. Loi no. 788 du 12 juillet 2010, *Portant engagement national pour l’environnement*.

735. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), “Marsiglia. Il Programma Euromediterranea: la strategia cultural-led per la Friche Belle de Mai”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

736. Ravagnan, C., Poli, I. (2017), “Trame verdi e blu: verso un futuro affidabile tra visione strategica e gestione dei rischi”, *Urbanistica* n. 160.

737. Loi no. 58 du 27 janvier 2014, *Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles* (Loi MAPTAM).

dicembre 2019, con deliberazione del Consiglio metropolitano ed è entrato in vigore il 28 gennaio 2020, sostituendo il PLU che era in vigore dal 28 giugno 2013.

Il PLUi rappresenta contestualmente uno strumento di pianificazione territoriale incardinato in un progetto di orientamento politico e strategico, e un documento normativo e regolativo di pianificazione che definisce le modalità di utilizzo del suolo, in un'ottica di coerenza urbana, e la gestione degli equilibri tra i quartieri urbani, la città e la natura, il tutto in una prospettiva di miglioramento della qualità della vita dei residenti e di salvaguardia dell'ambiente.

È quindi un documento complesso che unisce un processo di pianificazione – proiettato in un tempo lungo da 10 a 15 anni su scala territoriale – a un processo normativo, gestendo i diritti fondiari e l'uso del suolo, influenzando in maniera decisiva lo sviluppo del territorio e le modalità con le quali vengono realizzati i progetti. Attraverso il PLUi, la comunità sta impostando una filosofia di sviluppo basata sui punti di forza del proprio territorio tenendo conto dei suoi vincoli intrinseci (rischi, topografia, ecc.) e degli sviluppi pianificati su un lungo periodo (attrezzature, reti stradali, mobilità e infrastrutture)⁷³⁸, difendendo in particolare l'idea di uno sviluppo urbano equilibrato basato sulla conservazione dell'ambiente naturale e costruito sulla coerenza urbanistica-trasporti. Questo progetto è esplicitato nei documenti che compongono il PLUi: il *Rapport de présentation*, una relazione di presentazione che costituisce il documento esplicativo del contesto territoriale e delle scelte effettuate nel progetto; il *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD), parte fondamentale del documento urbanistico articolato in linee guida che definiscono la strategia di pianificazione regionale, suddivise in orientamenti strategici, che per *Marseille Provence*, sono divise in due parti: un quaderno globale che descrive gli orientamenti comuni e condivisi su tutto il territorio e 18 quaderni comunali che dettagliano e adattano queste linee guida alle specificità di ciascuno dei Comuni del Consiglio del Territorio; le *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP), in cui sono definite prescrizioni o raccomandazioni applicate a livello di un sito di progetto, di un distretto o anche di più siti articolate in *OAP settoriali*, veri piani di sviluppo alla scala di uno specifico settore, ed *OAP multisito* che si applicano alla scala di più zone e differenti distretti; il *Règlement* costituito da documenti scritti e parti grafiche che stabiliscono la vocazione e le regole di utilizzo del suolo.

In altre parole, il PLUi vuole essere un documento lungimirante e prescrittivo, una visione dello sviluppo sostenibile a lungo termine del territorio che stabilisce le regole per l'uso del suolo e la costruibilità per l'intera area di *Marseille Provence* per i prossimi quindici anni. A partire dalla fase analitica esplicitata nel *Rapport de présentation*, il PADD definisce tre assi strategici del PLUi, che sono finalizzati a:

- rafforzare l'attrattività e la forte identità di *Marseille Provence*, comune a tutti i suoi abitanti, legata sotto l'aspetto ambientale,

⁷³⁸ Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction générale*.

patrimoniale, economico e turistico all'inegabile carattere marittimo della metropoli. Il PLUi deve contribuire alla sua promozione attraverso strategie e regole che garantiscano la conservazione dei paesaggi urbani e naturali, mediante nuovi progetti di sviluppo sostenibili e compatibili. Il PLUi infatti individua e differenzia le "grandi connessioni" ("*grandes liaisons*"), che consolidano le relazioni tra le aree a più elevato livello di naturalità e biodiversità denominate "cuori di natura" ("*coeurs de nature*"), e le "connessioni locali" che, nel collegare i principali spazi verdi pubblici all'interno della città, contribuiscono ad attribuire alla trama complessiva anche un ruolo sociale (attività ricreative, sportive, mobilità dolce), oltre che propriamente ambientale (regolazione del clima e del ciclo delle acque, qualità paesaggistica, bonifica dei corsi d'acqua)⁷³⁹. La vicinanza al mare, l'esistenza del *Grand Port Maritime* che apre il territorio al Mediterraneo, scambio di conoscenze ed economia, l'aeroporto di *Marseille Provence*, la stazione ferroviaria di *Saint-Charles* e i nodi autostradali a Nord ed Est del territorio, serviranno a conferirle lo status di crocevia e vera e propria piattaforma. Lo status di metropoli euromediterranea presuppone quindi l'inserimento nelle dinamiche di sviluppo e rinnovamento permanente della città e dei suoi usi per renderla sempre più attrattiva e competitiva⁷⁴⁰. Il territorio è portatore di questa ambizione in un'ottica sostenibile, dando così a più persone possibili l'accesso ai servizi e alle attività metropolitane (posti di lavoro, mobilità locale a internazionale, attività, ecc.);

- garantire nella pianificazione del territorio l'equilibrio tra uomo e natura, tra ambizioni di sviluppo e ricettività del territorio, tra le diverse forme di alloggio, tra le dinamiche dell'abitazione e del lavoro, quale prerogativa dello sviluppo sostenibile in un territorio dove le dinamiche di sviluppo urbano del passato hanno generato profondi squilibri. Queste diverse interpretazioni dell'equilibrio sono elementi essenziali nella visione di un territorio dove l'ambiente naturale trova un posto importante, dove le logiche di sviluppo abitativo sono in linea con le esigenze, ma anche con la distribuzione dei posti di lavoro, dei servizi pubblici e delle attrezzature collettive. Pertanto, il PLUi al fine di prevenire l'aumento delle disuguaglianze in questo settore, presenta degli orientamenti che consentiranno una migliore focalizzazione dei settori in via di sviluppo in cui intervenire. Inoltre l'intensificazione dei quartieri centrali, ben serviti e attrezzati, sarà favorita rispetto all'espansione urbana o la densificazione dei quartieri periferici⁷⁴¹. La diversità funzionale a livello di quartiere sarà quindi leva per uno sviluppo compatto ed equilibrato. Gli effetti di questo tipo di interventi dovrebbero garantire una maggiore conservazione e una riconquista del capitale naturale (parchi, terreni agricoli, costa, ecc.), ma anche condizioni di trasporto più facili per i futuri utenti, un livello adeguato di attrezzature di qualità e una maggiore vicinanza ai luoghi di lavoro per i residenti in quanto al rafforzamento del-

739. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Marsiglia. Il Programma Euroméditerranée: la strategia cultural-led per la Friche Belle de Mai", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

740. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction générale*.

741. *Ibidem*.

le centralità si accompagna anche un potenziamento della rete stradale e dei trasporti pubblici di cui dovrebbe beneficiare l'intero territorio;

- preservare e valorizzare il *cadre de vie* costituito dalla cornice naturale (collina, mare, terra, aree agricole) che inquadra l'urbanizzazione e dalle qualità architettoniche e paesaggistiche di alcuni quartieri. L'ambiente di vita regolarmente proposto per valorizzare il territorio è spesso associato alla qualità del paesaggio e alle condizioni meteorologiche, ma se queste qualità legate alla posizione geografica sono innegabili, è anche vero che non coprono tutti i parametri alla base di una buona qualità del *cadre de vie*⁷⁴². Nonostante la nozione rimanga soggettiva, un certo numero di criteri possono concorrere alla sua definizione: percezione e/o vicinanza alla natura, qualità del paesaggio urbano (architetture, composizione e gestione degli spazi pubblici), presenza della natura in città, livello delle strutture scolastiche e ricreative (sport, cultura), salubrità dei contesti in cui si vive, livello dei servizi e dei negozi e la loro vicinanza, qualità dei trasporti (comfort in termini di usi, tempo, praticità), prossimità tra luogo di residenza e luogo di lavoro, qualità dell'habitat (qualità costruttiva, densità, ecc.), protezione dai rischi naturali, assenza dell'inquinamento, sicurezza, condizioni climatiche. Attraverso il PLUi, l'amministrazione si impegna quindi a valorizzare la qualità dell'ambiente di vita delle comunità locali insediando migliorando la maggior parte di quegli aspetti sui quali può intervenire. Nell'estensione della filosofia stabilita per diventare un territorio più equilibrato, il PLUi raccoglie strumenti suscettibili di contribuire alla valorizzazione e al miglioramento dell'ambiente di vita.

Come emerge dallo studio del PLUi, i temi della vivibilità e della accessibilità rappresentano questioni centrali della rigenerazione della città esistente, in continuità con le precedenti stagioni di riqualificazione, ma si alimentano di nuove relazioni fisiche e sociali legate alla costruzione delle trame verdi e dello spazio pubblico contemporaneo, per ripristinare o reinventare le connessioni e i beni comuni che costituiscono la matrice irrinunciabile di città sostenibili, resilienti e inclusive⁷⁴³.

Con specifico riferimento agli interventi per i contesti storici dell'area metropolitana, in particolar modo per la città storica di Marsiglia, il PLUi prevede tre azioni specifiche: il perseguimento della riqualificazione degli spazi pubblici per migliorare la leggibilità e la riconoscibilità dei percorsi, dei luoghi e delle strutture di interesse turistico, culturale e commerciale, da un lato valorizzando le dinamiche di eccellenza dei luoghi turistici lavorando sul loro rapporto con l'offerta di ristorazione e intrattenimento diurno e notturno in coerenza con le dinamiche avviate da *Marseille Provence 2013 Capitale Européenne de la Culture*⁷⁴⁴, dall'altro intervenendo sul patrimonio esistente di spazi pubblici degradati che hanno perso una loro identità ripartendo proprio dalle specificità e dai valori

742. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

743. Ravagnan, C. (2020), "La rigenerazione della metropoli parigina tra reti infrastrutturali e reti ambientali. L'EPT Est Ensemble", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

744. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

intrinseci che li contraddistinguono; la riqualificazione dei tessuti del centro storico, espressione di un *heritage* stratificato e differenziato, con l'obiettivo di creare un cuore dinamico della metropoli⁷⁴⁵, preservando un buon livello di qualità dell'abitabilità, integrando la dimensione sostenibile sia nella riabilitazione dell'ambiente costruito sia nella riqualificazione degli spazi pubblici, promuovendo la diversità sociale attraverso un'offerta abitativa diversificata, consona alle diverse esigenze dei residenti e creando un'identità commerciale del centro città intervenendo soprattutto sulle tipologie di attività; il rinnovamento del quartiere *Belle de Mai*⁷⁴⁶, vero vantaggio per la centralità metropolitana, mediante lo sviluppo di progetti unificanti e innovativi al fine di consolidare il suo ruolo rilevante all'interno della centralità metropolitana per implementare la strutturazione di una vera porta metropolitana alla *Gare Saint Charles*, proseguendo il percorso iniziato con il Programma *Euroméditerranée*, combinando tramite investimenti pubblici progetti metropolitani e risposte locali, sociali e di prossimità.

I Programmi Euroméditerranée I e II

Il Programma *Euroméditerranée*, come sopra anticipato, si inserisce nei progetti avviati negli anni Novanta per riattribuire a Marsiglia un ruolo di centro metropolitano, di snodo logistico, nonché di centro culturale e direzionale internazionale aperto verso il Mediterraneo⁷⁴⁷ e, nonostante alcune critiche legate al timore di processi di *gentrification*, ha consentito l'effettivo innesco di un concreto processo di rigenerazione urbana. Con un perimetro esteso a 480 ettari nel 2007, si tratta della più grande operazione di rinnovamento urbano in corso nelle città francesi che diviene la traduzione di una strategia più globale che punta a riposizionare Marsiglia nella corsa all'"eccellenza metropolitana" su scala internazionale, il che implica allo stesso tempo il rinnovo delle forme dell'azione pubblica territoriale, il ridisegno delle basi organizzative dell'economia locale e la promozione di un'immagine culturale della città in conformità con le norme postmoderne della 'cité per progetto'⁷⁴⁸. Un processo che, all'interno di uno specifico Progetto urbano, ha affrontato in primis la questione infrastrutturale, sia sotto il profilo della mobilità sostenibile, attraverso la restituzione del *waterfront* all'uso collettivo, sia come mezzo per una riconnessione fisica, attraverso un ponte pedonale sospeso sulla città, attivando forme di interazione tra la conservazione del patrimonio storico-culturale e l'innovazione delle funzioni urbane⁷⁴⁹. Il Progetto urbano ha comportato l'interramento della viabilità lungo il *waterfront*, con la conseguente riconfigurazione dello spazio pubblico divenuto luogo di scambio culturale e di riattivazione di economie legate al turismo, alle attività direzionali, culturali, espositive e alla nuova residenza. Al tempo stesso, il Progetto ha rinaturalizzato gli argini riconfigurando, attraverso il verde pubblico, il margine tra città e mare⁷⁵⁰.

Lo Schema di assetto generale del Progetto urbano *Euroméditerranée I* riguarda un territorio molto eterogeneo, in cui si trovano

745. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

746. *Ibidem*.

747. Bertonecello B., Dubois J. (2010), *Marseille Euroméditerranée. Accélérateur de Métropole*, Editions Parenthèses, Marsiglia.

748. Donzel, A. (2011), "Il nuovo spirito di Marsiglia. Città mediterranee e deriva liberista", *Mesogea* n. 6.

749. Ricci, L., Ravagnan, C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* n. 272 s.i.

750. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Marsiglia. Il Programma Euroméditerranée: la strategia cultural-led per la Friche Belle de Mai," in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

il *vieux port*, antichi complessi industriali abbandonati, una parte del centro storico, quartieri residenziali con edifici haussmaniani di pregio, architetture di scarso interesse, grandi reti infrastrutturali, monumenti e vuoti urbani⁷⁵¹. Il progetto prevedeva 5 ambiti di intervento: il *waterfront* e la *Cité de la Méditerranée*; il centro direzionale e residenziale *Joliette*; il polo culturale nel quartiere *Belle de Mai*; il quartiere *Saint Charles* con la stazione ferroviaria; l'asse di *Rue de la République* di connessione con il *vieux port*. I 5 interventi, tra loro interrelati, hanno portato alla realizzazione di opere rilevanti di architettura e di un sistema complesso di spazi pubblici che, nonostante si basi su modelli già sperimentati e quindi da alcuni reputati "standardizzati", come ad esempio nei progetti urbani di Barcellona e di Bilbao, hanno fortemente innalzato la qualità urbana della città. L'impostazione *cultural-led* del processo di rigenerazione ha comunque dimostrato come un'infrastruttura culturale – il *waterfront culturel* più denso d'Europa⁷⁵² – possa diventare vettore del cambiamento urbano.

Il Programma *Euroméditerranée I* dal punto di vista economico è, inoltre, riuscito a ottenere i risultati previsti, sia in termini di investimenti privati, sia in termini di sviluppo del settore terziario, tradizionalmente molto debole, sia in termini di sviluppo turistico e di rilancio competitivo della città. Visti gli esiti positivi di *Euroméditerranée I*, l'*Etablissement Public d'Aménagement d'Euroméditerranée* (EPAEM), ente gestore del progetto, ha deciso, nel 2007, di proseguire il processo di rigenerazione, dando avvio a una seconda fase, *Euroméditerranée II*. Il nuovo progetto, il cui obiettivo principale è quello di creare un modello inedito di città sostenibile mediterranea – differente pertanto da quelle nordeuropee, per condizioni climatiche, economiche e sociali⁷⁵³ – riguarda in particolare la rigenerazione dell'area industriale dismessa a Nord del precedente intervento, attraverso la realizzazione di una *Eco-cité*.

A tal fine, il progetto, il cui Masterplan è stato redatto da un raggruppamento multidisciplinare di esperti (architetti, paesaggisti, ingegneri), a seguito di un concorso internazionale promosso nel 2008 dall'EPAEM, punta a valorizzare le specificità locali: dal punto di vista morfologico, mantenendo l'assialità Nord-Sud e ricomponendo il rapporto interrotto con il mare, attraverso la costruzione al di sopra del fascio dei binari e della viabilità, di un ampio spazio pubblico denominato la *corniche*; dal punto di vista strutturale, riprogettando l'imponente asse infrastrutturale, seppur mantenendolo per preservare gli equilibri funzionali e dei flussi; dal punto di vista ecologico-ambientale ripristinando la naturalità dell'alveo del corso d'acqua *des Aygaldes*, inserendolo in un grande parco esondabile, anche al fine di mitigare i rischi ambientali legati al fiume. Per quanto riguarda il patrimonio edilizio esistente – i quartieri consolidati di *Crottes*, *Canet* e *Vintimille* – il progetto prevede il rafforzamento dell'armatura pubblica e la riqualificazione edilizia anche attraverso differenti sistemi di incentivazione.

Intervento cardine del Programma *Euroméditerranée I*, inserito an-

751. Marotta, I. (2014), "Euroméditerranée: un progetto per il futuro sostenibile di Marsiglia", *Agathón*.

752. Grésillon, B. (2011), "Un enjeu "capitale": Marseille-Provence 2013", *L'Aube, la Tour d'Aigues*.

753. Marotta, I. (2014), "Euroméditerranée: un progetto per il futuro sostenibile di Marsiglia", *Agathón*.

che quale modello di riferimento e *best practices* nel PLUi 2019, è il progetto relativo alla *Friche Belle de Mai* che affronta, in modo unitario e integrato, il tema del recupero fisico del complesso industriale dismesso di una ex manifattura tabacchi, e il tema della preservazione e valorizzazione dell'identità locale di un quartiere della città storica, attraverso la sua trasformazione in un polo di produzione culturale a carattere fortemente alternativo⁷⁵⁴.

L'ex manifattura è parte integrante dell'identità della città, testimonianza della storia della comunità: la *Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes*, dal 1847 al 1990, anno della sua dismissione, è stata un importante centro di produzione e, al tempo stesso, uno dei maggiori centri di aggregazione della classe operaia e di lotta per i diritti dei lavoratori⁷⁵⁵. La sua dismissione, pertanto, non ha lasciato in eredità solo un ampio complesso edilizio degradato inserito in un contesto di profonda marginalità fisica, ma ha annullato i luoghi della socialità in cui la comunità si era riconosciuta e costituita nel corso dei decenni⁷⁵⁶. Il progetto ha previsto la trasformazione della *Friche* in una centralità funzionale, in grado di attivare processi di rigenerazione nell'intero tessuto consolidato in cui è inserita, attraverso la realizzazione di tre poli culturali-creativi, innervati da un sistema di luoghi di aggregazione giovanile e per lo spettacolo, fortemente connotati in termini di auto-gestione e di auto-appropriazione⁷⁵⁷: un polo per la conservazione e il restauro delle opere d'arte, un polo multimediale con tecnologie avanzate di produzione, un polo dedicato alla produzione teatrale. Il processo di rigenerazione attuato si basa, infatti, su un sistema integrato di relazioni, rapporti, attività che sperimenta lo sviluppo di nuove modalità e pratiche di cittadinanza⁷⁵⁸ avviate fin dal 1992 dall'associazione *Système Friche Théâtre*, con attività partecipative e laboratori creativi. Nel 2007 l'associazione è confluita nella *Société Coopérative d'Intérêt Collectif Friche Belle de Mai*, al fine di proseguire e implementare il processo di rigenerazione in corso, garantendo la valorizzazione e l'uso pubblico del complesso e il rafforzamento della rete degli spazi pubblici ad esso integrata.

Con un'attenzione specifica rivolta, dunque, alla valorizzazione dell'identità storico-testimoniale, alla fattibilità economico-gestionale e alla sostenibilità sociale, il progetto ha portato al conseguimento di tre obiettivi tra loro interrelati⁷⁵⁹:

- il recupero fisico delle strutture e degli spazi del complesso dell'ex manifattura tabacchi, interpretandolo come un manufatto di archeologia industriale e, pertanto, non modificandone la struttura bensì intervenendo valorizzandone gli spazi e i linguaggi architettonici;
- la creazione di un mix di attività inedito e innovativo, con funzioni pubbliche sia di livello locale sia di livello urbano di tipo culturale, artistico e ricreativo (spazi espositivi, sale multimediali, *ateliers* di artisti, laboratori, sale per concerti, aree sport e *playground*), rivolte a fruitori di tutte le fasce

754. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Historical network of Cultural Heritage for the regeneration of the contemporary city", in C. Gambardella, *World Heritage and Legacy, Culture, Creativity, Contamination. Le Vie dei Mercanti-XVII International Forum*, Gangemi Editore, pp. 735-743.

755. Donzel, A. (2005), "Marseille: une métropole duale?", *Faire savoirs* n. 5.

756. Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Marsiglia. Il Programma Euroméditerranée: la strategia cultural-led per la Friche Belle de Mai", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

757. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50.

758. Settis, S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi editore, Torino.

759. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50.

d'età, anche attraverso il ricorso a usi temporanei dal carattere creativo e simbolico (festival, spettacoli, concerti) aperti a tutta la cittadinanza;

- la costruzione di una rete di spazi pubblici che attraversano l'esterno e l'interno della fabbrica, anche sfruttando la macro dimensione del complesso per creare spazi di dimensioni altrimenti irrealizzabili all'interno del tessuto storico denso, ripristinando in questo modo anche le relazioni fisiche e sociali tra la città e la *Friche*. La rete degli spazi pubblici trova il suo punto nodale ne "*Le Toit-Terrasse*", un vasto spazio aperto fungibile e dinamico, in cui vengono svolti gli eventi principali organizzati dalla *Société*.

La *Friche Belle de Mai* è diventata, oggi, un punto di riferimento per la comunità locale, così come per l'intera città, costituendosi quale elemento centrale nell'ambito della politica di rinascita a lungo termine intrapresa dall'Amministrazione, un ruolo sancito anche dal riconoscimento di Marsiglia Capitale europea della cultura nel 2013.

La cultura anticonformista, multiculturale e giovane è stata, in questo progetto, l'elemento guida del processo di rigenerazione, coniugando la valorizzazione del patrimonio storico-documentario, con nuovi modelli gestionali e modalità di fruizione dello spazio. Inserendo il "bene comune identitario" in una rete materiale e immateriale, integrata e dinamica, che ne garantisce la tutela, attiva nuove economie locali e amplia l'utenza potenziale, individuandolo quale fulcro di un nuovo, possibile modello di sviluppo, in particolare rivolto alla città storica⁷⁶⁰.

1.3.3.3 Il caso del Centro storico di Bologna⁷⁶¹

Bologna, capoluogo dell'omonima Città metropolitana, è una città di circa 390 milioni di abitanti situata nell'Italia centro settentrionale che ha rappresentato, sin dal I secolo a.C., un importante nodo urbano dell'area meridionale della Pianura Padana. La città si è da sempre configurata come un punto di snodo e di scambi e anche oggi tale ruolo viene confermato poiché da un lato si trova al centro delle principali direttrici ferroviarie e autostradali italiane ed è interconnessa con i corridoi europei tramite l'Aeroporto che la inserisce a pieno titolo nella rete degli scambi internazionali, dall'altro la vivacità di scambi è accentuata dalla presenza dell'Università di Bologna, la più antica università del mondo occidentale, che fa della città un centro scientifico e didattico di rango europeo, con ricadute importanti sull'economia locale (circa 30.000 occupati e un'incidenza del 6% sul Pil della provincia⁷⁶²). Tale dinamismo è confermato da una crescita lenta ma costante della popolazione per effetto dell'immigrazione legata a questioni per lo più lavorative ed universitarie, che permette che i flussi in entrata e in uscita da Bologna siano tali da determinare nel tempo un costante ricambio di po-

760. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50.

761. Si rimanda alle Schede della Parte seconda *La città storica. Le regole e gli strumenti*.

762. <http://inumeridibolognametropolitana.it/>

polazione. Questa situazione è particolarmente evidente nel Centro storico che conta oltre 50 mila residenti e che ogni giorno è meta di più di 120 mila *city users*: studenti, lavoratori pendolari e turisti per lo più stranieri⁷⁶³. Il Centro storico, ovvero l'area urbana compresa entro il perimetro dei viali di circonvallazione che ricalcano il tracciato delle mura trecentesche, è assai vasto: si estende infatti per circa 400 ettari, ed è limitato a Sud dalle prime pendici collinari e a Nord dell'ampio fascio di binari della stazione di Bologna Centrale. Al di fuori di questo nucleo di antica formazione, corrispondente alla porzione più stratificata di tessuto urbano, si sviluppa la città storica, costruita per addizioni successive di parti che possiedono una precisa identità dal punto di vista morfologico e insediativo⁷⁶⁴.

La città di Bologna ed in particolare proprio il suo Centro storico sono stati per anni sotto i riflettori del dibattito urbanistico, come modello di buongoverno e insieme di innovazione e sperimentazione che hanno permesso di tutelare da dinamiche di degrado o abbandono il centro di più antico impianto; tuttavia oggi la città si trova a dover affrontare, soprattutto nel contesto del Centro storico, un fenomeno di turistificazione e di aumento progressivo dei flussi dei *city users* che potrebbe compromettere la fruibilità degli spazi pubblici e la qualità della vita dei cittadini. «In sintesi il turismo a Bologna oggi sembra essere particolarmente rappresentativo di una tendenza globale, che vede il superamento del *leisure* per abbracciare una grande varietà di esperienze, e di conseguenza, una molteplicità di modi di fruire la città»⁷⁶⁵. Tale fenomeno mette in evidenza come, seppur sia vero che gli effetti del turismo si manifestino in modo più intenso in alcune parti del Centro storico e che ogni gruppo di *city users* abbia i suoi luoghi di maggior ritrovo, alcune traiettorie di fruizione della città si sovrappongano, amplificando i conflitti come quelli tra residenti e studenti, tra commercio tradizionale e nuove attività ricettive e turistiche negli spazi pubblici. Pertanto il successo turistico e commerciale del Centro storico di Bologna, con la conseguente diffusione di nuove attività e l'occupazione dello spazio pubblico da parte di esercizi turistici sempre più invadente, evidenzia la necessità di mettere in campo delle strategie di gestione e coordinamento degli usi dello spazio pubblico per garantire la tutela delle sue peculiarità ripensandolo quale bene comune identitario all'interno della città storica.

Le strategie per la rigenerazione del Centro storico

La morfologia urbana e l'assetto sociale del Centro storico di Bologna sono stati fortemente influenzati da un innovativo Piano che aprì la "stagione del recupero" in Italia, la Variante per il Centro storico del 1970, affidata a Leonardo Benevolo e Ludovico Quaroni, a cui seguì il Piano di edilizia economica e popolare del Centro storico (PEEP) del 1973 articolato in cinque comparti che pose l'enfasi sul recupero del tessuto edilizio minore⁷⁶⁶. Il Piano di conservazione del Centro storico voleva sovrapporre alla città monocentrica, che condensava nel centro storico il massimo delle funzioni direzionali, commerciali, rappresentative e culturali, uno schema a carattere

763. Bovini, G. L. (2017), "Una città da 500mila abitanti: i numeri di Bologna ai raggi X", *Corriere di Bologna*, 12 luglio 2017.

764. Orioli, V. (2019), "Centri storici a confronto: Bologna", in S. Storchi (2019) (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.

765. Ivi, p. 120.

766. Cervellati, P. L., Scannavini, R., De Angelis, C. (1977), *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*, Edizioni scientifiche e tecniche Mondadori, Milano.

policentrico, in modo da contrastare i fenomeni di *gentrification* parzialmente già in atto, sia attraverso l'attuazione di progetti di edilizia residenziale pubblica nei comparti più significativi dell'edilizia minore (PEEP), sia attraverso la trasformazione di molti edifici storici di pregio in contenitori di funzioni pubbliche⁷⁶⁷, divenendo quindi modello della conservazione del patrimonio come valore collettivo. Questa stagione ha avuto il merito indiscusso non solo di approfondire la riflessione sulla necessità e sulle modalità di recupero e valorizzazione del tessuto urbano storico iniziata grazie alla Carta di Gubbio del 1960, ma soprattutto di avviarne effettivamente la realizzazione, con lo sviluppo di strumenti normativi e tecnici che hanno permesso molti interventi sia pubblici che privati, espandendosi rapidamente ad altre città e costituendo un punto di riferimento per lo sviluppo legislativo regionale e nazionale⁷⁶⁸. Bologna può vantare un Centro storico in buona parte recuperato e abitato, proprio grazie all'operatività di questo Piano, che per primo ha definito categorie e modalità di intervento divenute poi consuetudine.

Tuttavia questo processo di recupero considerato un punto di riferimento nella storia della pianificazione dei centri storici, fu progressivamente abbandonato a partire dagli anni Ottanta, a favore di una maggiore attenzione nei confronti di progetti di riuso dei grandi contenitori industriali dismessi. Con il Piano Regolatore Generale del 1985, in una stagione sempre più sensibile al progetto urbanistico in alternativo al piano, vennero infatti intrapresi due interventi che hanno influenzato l'attrattività del Centro storico sottolineando la centralità del ruolo dello spazio pubblico:

- il Piano particolareggiato di iniziativa pubblica dell'ex Manifattura Tabacchi, che l'ha trasformata nel più vasto polo culturale del Centro storico, intervento esteso ed articolato con un'attuazione complessa e molto diluita nel tempo (il Piano particolareggiato è del 1998 ma alcuni parti dell'intervento sono ancora in fase di realizzazione). Il Piano ha previsto un esteso sistema di spazi pubblici, in prevalenza spazi verdi, che sono divenuti il tessuto connettivo che collega le numerose funzioni culturali presenti nell'area;
- il Progetto di trasformazione della Salaborsa intrapreso in occasione di "Bologna capitale europea della cultura 2000" che ha trasformato il complesso in una Biblioteca e nell'Urban Center della città; anche in questo caso lo spazio pubblico della piazza centrale diviene il luogo in cui coesistono una grande varietà di funzioni ed usi anche temporanei. In questo caso lo spazio pubblico è un luogo dalla dimensione limitata, un vero e proprio "interno urbano" nel quale si riproduce la complessità che in genere appartiene ai sistemi di spazi aperti⁷⁶⁹.

Tuttavia è solo con il Piano Strutturale Comunale (PSC)⁷⁷⁰ approvato nel 2008 che la riflessione sul ruolo degli spazi pubblici si amplia dalla dimensione limitata del progetto urbano a quella di tutti i tessuti della città con un articolato programma di rigenerazione urbana finalizzato al consolidamento e all'ampliamento dei luoghi

767. Oliva, F. (1993), *Le città e i piani*, in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.

768. Orioli, V. (2019), "Centri storici a confronto: Bologna", in S. Storchi (2019) (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.

769. *Ibidem*.

770. Per una trattazione più dettagliata del PSC di Bologna si veda il paragrafo 1.1.2.4 *La generazione della metropolizzazione*.

di eccellenza⁷⁷¹. Il Piano è strutturato in specifiche strategie di rigenerazione, le *7 Città*, e in *Situazioni*, a scala di quartiere, per ognuna delle quali sono individuate azioni e obiettivi finalizzati al miglioramento della qualità urbana⁷⁷². Tra le *7 Città*, intese quali figure territoriali strategiche, quelle della Via Emilia, di Ponente e di Levante sono le figure che attraversano il Centro storico congiungendosi in Piazza Maggiore che diviene il fulcro di una rete di spazi pubblici elemento qualificante dell'abitare della città. Il PSC mira a garantire un nuovo concetto di pedonalità che non vuole definire una totale pedonalizzazione del centro, bensì rendere ampie porzioni del Centro storico sempre più fruibili ai pedoni e più in generale agli utenti deboli della strada⁷⁷³, senza ricorrere necessariamente al divieto totale di circolazione automobilistica, principio affermato anche grazie al programma "Di nuovo in centro"⁷⁷⁴. Il programma varato a fine 2011 e vincitore del Premio Gubbio 2015, vuole affrontare alcune problematiche relative ai problemi di accessibilità e vivibilità nel centro della città con nuove regole e con interventi mirati sullo spazio pubblico che consentono al pedone di essere "di nuovo in centro" non solo garantendo il controllo della mobilità, ma anche effettuando un cospicuo numero di interventi di ridisegno dello spazio pubblico anche con azioni di *greening urbano*⁷⁷⁵.

Lo strumento urbanistico comunale costituito dal Piano Strutturale ha subito in questo decennio modifiche e integrazioni, che hanno generato una riflessione sul complesso degli strumenti di pianificazione italiana, partendo proprio dall'esperienza bolognese che sembra riuscire ad integrare settori e temi, tutele e trasformazioni, piani e politiche, che ha portato ad una modifica del sistema generale della pianificazione urbanistica delineata dalla Legge regionale n. 24/2017. Tale Legge, passando "da un sistema di pianificazione a cascata ad uno per competenza", definisce un cambiamento di paradigma incentrato sulla rigenerazione della città esistente e sull'introduzione di elementi innovativi per la costruzione della città pubblica.

Il nuovo Piano urbanistico generale (Pug) prefigurato dalla Legge n. 24/2017, sostituirà il PSC, e si doterà di una rilevante componente strategica, di una maggiore flessibilità e adattabilità garantendo inoltre una maggiore partecipazione. La componente strategica del Pug, che si affianca a quella strutturale che definisce vincoli e tutele ma anche le invarianti strutturali con particolare riferimento alla città esistente, mira ad una maggiore competitività del sistema socio-economico territoriale e alla sostenibilità ambientale definendo una nuova *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* i cui obiettivi si traducono in strategie spaziali, azioni specifiche e regole⁷⁷⁶. Il connotato eminentemente sociale della rigenerazione, non solo strategia urbanistica, che interessa, prevalentemente la parte fisica della città, ma anche progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale⁷⁷⁷, trova riscontro nella dimensione strategica del Pug, che dotato di maggiore flessibilità, recupera la dimensione della città pubblica quale armatura urbana e territoriale e si prefigura come strumento capace di interagire con le possibili

771. Bevilacqua, G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

772. Ginocchini, G., Manaresi, C. (2008), a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135.

773. Orioli, V. (2019), "Centri storici a confronto: Bologna", in S. Storchi (2019) (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.

774. <http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/bologna/nuovo-centro>

775. Evangelisti, F. (2017), "Tutela e riqualificazione dello spazio pubblico nel centro storico di Bologna: esperienze recenti", *Arredo e città. Ritorno al centro*, n. 2.

776. Vecchiotti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

777. Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente", in E. Antonini, F. Tucci, a cura di, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

trasformazioni dei territori contemporanei. Altra importante novità riguarda le modalità di attuazione del Pug che, superando la distinzione nei tre strumenti definiti dalla Legge n. 20/2000, prevede l'*Accordo operativo* che sostituisce ogni Piano operativo e attuativo, disciplinando in dettaglio le trasformazioni della città, negoziando con gli operatori privati il contributo degli stessi agli obiettivi di qualità urbana ed ecologico ambientali stabiliti dal Pug⁷⁷⁸. La corretta attuazione di tali *Accordi*, fondati su una struttura paritaria e bilaterale, dipenderà dall'effettiva efficacia della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, che dovrebbe costituire il quadro di riferimento per una serie di scelte strategiche, evitando così che la negoziazione degli *Accordi operativi* avvenga "senza rete"⁷⁷⁹. Ad esito di tale modifica legislativa anche il Comune di Bologna ha il compito di revisionare il Piano vigente del 2008 entro il 2020, di definire temi e priorità per migliorare la qualità della città e di individuare nuovi indirizzi per le scelte strategiche del territorio, quartiere per quartiere. Le indicazioni raccolte, utilizzando metodi di coinvolgimento di *stakeholder*, associazioni, comitati e cittadini, ed affiancando, ai già collaudati Laboratori di Quartiere⁷⁸⁰, un questionario on-line, volto ad allargare la possibilità di segnalare luoghi poco utilizzati o abbandonati, indicare priorità e problemi, valutare i servizi presenti nei quartieri, sono state integrate con le linee tecniche per una prima fase di validazione, realizzata nei primi mesi del 2020 e attraverso una ulteriore fase laboratoriale, è stato possibile contribuire con indicazioni più puntuali, prima dell'approvazione da parte degli organi politici avvenuta il 7 dicembre 2020.

Il PUG di Bologna riprende gli obiettivi generali proposti dalla Legge Regionale n. 24/2017 e li articola in tre obiettivi specifici di Piano:

- resilienza e ambiente, al fine di assicurare salute e benessere a chi abita la città oggi e a chi la abiterà domani, minimizzando i rischi per le persone e le cose, anche quelli che derivano dal cambiamento climatico, sostenendo la transizione energetica;
- abitabilità e inclusione, sostenendo la crescita demografica mediante l'offerta di abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro;
- attrattività e lavoro, rafforzando e adeguando le infrastrutture sopra e sottosuolo, per sostenere l'innovazione e la crescita economica, mettendo in valore le dinamiche locali e favorendo i nuovi lavori mediante l'affermazione di una economia circolare.

Tali obiettivi verranno perseguiti mediante l'attuazione di una futura visione della città che viene articolata in *Strategie urbane* e *Strategie locali*. Le *Strategie* costituiscono una rappresentazione di carattere sintetico e ideogrammatico che ha come ambito di riferimento l'assetto consolidato della città, e sono pertanto da intendersi come un "piano idea" che si confronta con il "piano norma" costituito dalla *Disciplina del Piano*. Le *Strategie urbane*, le *Strategie locali* e la *Disciplina del Piano* costituiscono il «dispositivo centrale

778. Bevilacqua, G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

779. Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

780. I Laboratori di Quartiere sono stati avviati a maggio 2017 allo scopo di coinvolgere, in modo stabile, comunità e cittadini all'interno del Piano di Innovazione Urbana, attivando e gestendo percorsi partecipativi strutturati su specifiche aree e spazi pubblici. Ogni Laboratorio di Quartiere agisce nell'ambito delle funzioni di cura della comunità e del territorio: lavorando sulle diverse scale, di quartiere, di area, di vicinato o prossimità, attivando specifici percorsi, a seconda degli obiettivi, del contesto e delle risorse; integrando le politiche e le progettualità settoriali; utilizzando tutti gli strumenti e i metodi di volta in volta necessari a fare emergere e valorizzare le competenze diffuse e a garantire una interazione informata, aperta, efficiente ed efficace; mettendo a disposizione dati, strumenti di interazione e spazi di rendicontazione di tutti i processi. I Laboratori di Quartiere avviati nel 2019, con un raddoppio delle risorse, per un totale di 2 milioni di euro, prevedono più tempo per il coinvolgimento della cittadinanza e la co-progettazione delle proposte del Bilancio partecipativo, che andranno al voto nei primi mesi del 2020, e un ulteriore coinvolgimento anche sul Piano urbanistico generale della città (www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/laboratori-di-quartiere/).

del Piano» ed interpretano e danno concretezza alla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* prefigurata dalla Legge Regionale n. 24/2017⁷⁸¹.

Alla base della forte impronta strategica del Piano è posta la volontà di proporre un modello di pianificazione maggiormente dinamico, in cui le *Strategie* forniscano indirizzi figurati, più che previsioni da raggiungere, con idee e proposte valutate attraverso processi partecipativi, che devono essere aggiornate a partire da una costante attualizzazione relativa alle condizioni sociali e del territorio. La mutevolezza continua di tali condizioni rende, infatti, imprescindibile ricorrere alla rigenerazione urbana poiché questa intercetta domande ed offerte plurali senza omologarsi, ed è capace di mediare e di trovare un equilibrio dinamico tra le varie istanze presenti sul territorio⁷⁸².

In particolare, le *Strategie urbane* riguardano tutto il territorio comunale, declinandosi secondo i tre obiettivi di Piano e costituiscono un'innovazione rispetto alle 7 città del precedente PSC, poiché innervano trasversalmente l'intero territorio comunale, senza articolarlo in ambiti: il PUG «non perimetra nuovi ambiti di trasformazione o rigenerazione, come era nel PSC, che disciplinava ogni ambito nel dettaglio [...] definisce però nella *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* i criteri e le regole con cui tali aree potranno essere individuate e trasformate tramite Accordi operativi, piani attuativi di iniziativa pubblica, ecc.»⁷⁸³.

Resta, nel nuovo PUG, una definizione in “areali” dell'intero territorio comunale quale riferimento per la definizione delle *Strategie locali*, che richiama la divisione in *Situazioni* del precedente PSC, benché questi siano in numero minore e non abbiano il carattere prescrittivo dei precedenti. In particolare, le 24 *Strategie locali* individuate dal PUG rappresentano le strategie specifiche per garantire la qualità urbana di altrettanti areali, «parti di città riconoscibili dai cittadini e sulle quali si è lavorato con i Laboratori di Quartiere»⁷⁸⁴, un approccio di sviluppo *local based* che indica puntualmente le azioni locali da compiere. Con specifico riferimento al Centro storico le *Strategie locali* del PUG per i quartieri Marconi, Irnerio, Malpighi e Galvani prevedono: la valorizzazione del sistema degli spazi pubblici per rafforzare la riconoscibilità dei percorsi e dei luoghi, da un lato individuando nuovi percorsi, come quello di collegamento tra l'Autostazione e l'Orto Botanico, oltre a rendere diretto, sicuro e gradevole il collegamento con la Bolognina, ripensando il ruolo dell'edificio stazione come luogo di sosta, per garantire una maggiore accessibilità e permeabilità, dall'altro tutelando il sistema degli spazi verdi presenti nella parte di città tra via Irnerio, il Parco della Montagnola e i viali e migliorando l'area retrostante Santa Maria della Grada, punto di attraversamento ciclopedonale tra il centro storico e l'asse ciclabile fuori porta; il miglioramento delle connessioni materiali e immateriali tra le centralità presenti accompagnato dal progetto della linea rossa del tram per migliorare l'accessibilità urbana e

781. Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Leggere il Piano*.

782. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.

783. Vecchiotti, S. (2018), “Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale”, *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281, p. 28.

784. Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Leggere il Piano*.

dall'integrazione di una sequenza di spazi pubblici con un sistema di attraversamento interno al plesso Filippo Re (Palazzina della Viola, nuovo asilo nido, Orto Botanico, mura urbane storiche) per migliorare la qualità dello spazio pubblico e della vivibilità del Centro storico; l'integrazione del sistema degli spazi culturali e sociali di Vicolo Bolognetti, via Broccaindosso e via Torleone, per valorizzare la nuova centralità culturale migliorandone la riconoscibilità e la fruibilità, implementando inoltre la possibilità di stringere accordi con i privati per prevedere l'apertura al pubblico di spazi verdi privati (ad esempio gli Orti di via della Braina).

Il piano per l'innovazione urbana e il progetto ROCK

Il modello partecipativo e la sperimentazione di nuovi progetti coordinati di iniziativa pubblica o privata per la costruzione della città pubblica sono due caratteri precipi della pianificazione bolognese che negli ultimi 5 anni ha sperimentato con successo un processo urbano basato su sussidiarietà circolare e civica collaborazione, denominato "Collaborare è Bologna". Tale progetto fa sì che le amministrazioni governino la città non solo per conto dei cittadini, ma anche con i cittadini, basando le loro politiche sull'idea di città come bene comune e di cittadini come fonte di energia, risorse, capacità e idee a sostegno dei processi di rigenerazione urbana. A partire dal 2016, infatti, il progetto "Collaborare è Bologna", che ha coinvolto oltre 1.200 cittadini, si è concretizzato nella definizione del *Piano per l'Innovazione Urbana*, documento nato con l'obiettivo di raccordare le principali politiche, le scelte e i progetti dell'Amministrazione con le potenzialità e le reti che nascono dall'impegno diretto dei cittadini e delle comunità. Con un documento aperto e implementabile nel tempo, l'idea di fondo era creare uno spazio di discussione e co-progettazione che mettesse in collegamento opportunità, potenzialità del territorio e decisioni pubbliche, adottando come metodo l'attivazione della comunità⁷⁸⁵. Il Piano presenta e organizza sotto un'unica visione alcune delle principali politiche della città, i relativi programmi di finanziamento e il metodo per attuarli entro il 2021, mettendo in circolo le idee, creando consapevolezza, connettendo gli sforzi e stimolando la collaborazione per il benessere della città e di chi la vive.

Un Piano che intende quindi essere inclusivo e collaborativo, che stimola la messa in campo di forme innovative di partenariato pubblico, facendo leva sulla rigenerazione e rifunzionalizzazione di aree, spazi, edifici già esistenti adeguandoli a nuovi usi senza ulteriore consumo di suolo, fungendo da opere di ricucitura, anche solo simbolica, dell'immaginario della città⁷⁸⁶. Le azioni prioritarie del Piano maturano e proseguono di anno in anno nei Laboratori di Quartiere, grazie alla collaborazione dei Quartieri e dell'Ufficio per l'Immaginazione Civica, team multiprofessionale che opera come laboratorio di sviluppo e ricerca e collega le risorse, le scelte e i progetti dell'Amministrazione con i bisogni, le potenzialità e le capacità dei cittadini, con una specifica attenzione alla cura e alla rigenerazione dei beni comuni urbani e sperimentando diverse forme di collaborazione tra

785. Bevilacqua, G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

786. Fondazione Innovazione Urbana (2016), *Verso il Piano per l'Innovazione Urbana*, Bologna.

i differenti attori della città. I progetti identificati dal *Piano per l'Innovazione Urbana* saranno finanziati mediante Bandi e Progetti nazionali ed internazionali, in particolar modo con lo stanziamento di:

- 40 milioni di euro dal PON Metro, le cui risorse saranno investite in una serie di azioni integrate volte ad affrontare le principali questioni relative allo sviluppo e alla coesione territoriale. I progetti individuati, basati su nuovi modelli di innovazione sociale per la valorizzazione dei beni comuni, rientrano all'interno di 5 assi tematici principali: Agenda digitale metropolitana, Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana, Servizi per l'inclusione sociale, Infrastrutture per l'inclusione sociale, Assistenza tecnica;
- 18 milioni di euro dal "Bando per la riqualificazione urbana delle Periferie", pubblicato dal Consiglio dei Ministri per assegnare alle Città metropolitane i fondi necessari per realizzare opere di rigenerazione urbana e di messa in sicurezza delle periferie, intese come le aree caratterizzate da marginalità sociale oltre che da degrado edilizio e carenza di servizi. Il Comune di Bologna ha ottenuto i finanziamenti per la realizzazione di interventi sugli edifici dismessi nella zona Pilastro e per il recupero di un'ex area di sosta in zona Arcoveggio;
- 3 milioni di euro dal Programma POR-FESR 2014-2020 per il progetto "Laboratorio urbano aperto", che ha come obiettivo quello di creare un unico laboratorio ad alto contenuto tecnologico a disposizione dei cittadini, delle imprese, della comunità, nel campo dell'innovazione urbana, con particolare riferimento ai temi legati alle nuove economie, all'ambiente, alla rigenerazione e alla cura del territorio, sia dal punto di vista fisico che immateriale. Bologna ha l'obiettivo di costruire un laboratorio aperto di "ricucitura fisica" dei diversi contenitori culturali tra Palazzo Re Enzo, SalaBorsa, Palazzo D'Accursio, in modo da creare un nuovo spazio pubblico di connessione funzionale e tecnologica;
- 10,25 milioni di euro dal "Bando Piano città" per realizzare opere pubbliche nell'area del Mercato Navile, che prevede la costruzione di nuovi alloggi di edilizia sociale, di un nuovo centro culturale e il recupero di una vecchia pensilina del mercato ortofrutticolo da trasformare in uno spazio pubblico coperto;
- 5 milioni di euro dal "Bando Urban Innovative Actions" per un progetto di recupero dell'ex clinica privata Villa Salus. Il progetto prevede la realizzazione di un centro di ospitalità, lavoro, welfare interculturale e di benessere per il territorio recuperando la clinica, che da molti anni versa in uno stato di abbandono e degrado, unendo innovazione del processo (co-design) al welfare generativo e interculturale;
- 2 milioni di euro dal Bando europeo Horizon 2020 per il progetto *ROCK-Regeneration and Optimisation of Cultural heritage in creative and Knowledge cities*, nell'asse *Climate- Greening the*

Economy. Il progetto vuole dimostrare come i centri storici delle città europee possano essere un esempio di rigenerazione urbana guidata dal patrimonio culturale, nei quali attivare meccanismi di finanziamento non convenzionali in un'ottica di sviluppo sostenibile. In particolar modo a Bologna il progetto ROCK si concentrerà sulla zona universitaria intorno a via Zamboni, trasformandola in un Distretto sostenibile, culturale e creativo, rigenerandolo attraverso nuovi processi ambientali, sociali, economici e sostenibili.

A partire dal 2016, gli esiti del percorso per la definizione del *Piano per l'Innovazione Urbana* sono stati raccolti in due volumi dal titolo *Verso il Piano di Innovazione Urbana*. Il primo, del 2016, raccontava lo sforzo di pianificazione con orizzonte 2021 operato dall'Amministrazione sistematizzando diversi strumenti progettuali e programmi di finanziamento e favorendo l'emergere di alcuni assi di sviluppo prioritari. Il secondo volume del 2019 diviene, invece, uno strumento di racconto a più voci del futuro della città essendo infatti il risultato di due anni di lavoro sul territorio nell'ambito dei Laboratori di Quartiere, e ha come obiettivo quello di illustrare un quadro esaustivo dell'approccio adottato dalla Fondazione per l'Innovazione Urbana e dei bisogni e delle linee di azione emerse nei processi attivati con le organizzazioni, le comunità e i cittadini di Bologna⁷⁸⁷. Da tali percorsi di ascolto, partecipazione e co-progettazione emergono alcune azioni e priorità che sembrano essere particolarmente sentite dai cittadini bolognesi. In primo luogo lo spazio pubblico, inteso come luogo di prossimità, viene definito quale 'diritto', e pertanto è necessario attivare forme di presidio sociale dal basso che aumentino la qualità della vita in modo che tali spazi diventino i "nodi per la comunità", i luoghi dell'inclusione; in secondo luogo i cittadini bolognesi considerano la cultura come parte integrante del vivere quotidiano e perciò ogni quartiere dovrebbe avere un sua offerta culturale fruibile e accessibile; infine emerge la necessità di rendere più fruibile la mobilità a tutti i livelli attraverso mezzi e approcci integrati, in particolar modo proteggendo ciclisti e pedoni e pertanto valorizzando la mobilità pedonale e ciclabile. Risulta evidente quindi, come attraverso il Piano per l'Innovazione Urbana, in sinergia con i Quartieri e le differenti politiche comunali, l'Amministrazione bolognese voglia promuovere una maggiore diffusione di "luoghi di opportunità" in tutta la città, mediante nuovi modelli partecipativi e gestionali e modalità innovative di fruizioni degli spazi, inserendo i beni riqualificati in una rete integrata e dinamica al fine di garantire una sostenibilità economica a lungo termine, creando una rete fisica di percorsi connessa ad una rete digitale per garantire la completa accessibilità e fruizione dei beni, e infine attivando nuove economie locali, al fine di garantire una migliore vivibilità e vivacità per Bologna.

In questo quadro sperimentazione emblematica che si prefigge di perseguire gli obiettivi appena descritti mediante un processo basato sull'*heritage led-development*, è quella del recente progetto europeo denominato *ROCK-Regeneration and Optimisation of Cultu-*

787. Fondazione Innovazione Urbana (2019), *La prossimità dei Laboratori di Quartiere. Verso il Piano per l'Innovazione Urbana II Volume*, Bologna.

*ral heritage in creative and Knowledge cities*⁷⁸⁸, finanziato dal Programma Horizon 2020. Il progetto vuole dimostrare come i centri storici delle città europee possano essere luogo di sperimentazione di innovativi modelli di rigenerazione urbana guidata dal patrimonio culturale. L'idea di ROCK si basa sullo sviluppo di un approccio sistemico ed innovativo che promuova un'effettiva rigenerazione ambientale, sociale ed economica e il riuso del patrimonio culturale implementando un repertorio di significative iniziative di *heritage led-regeneration* relative a sette città modello che con i loro diversi profili offriranno una serie di esempi da trasferire a tre città replicanti definendo così una specifica agenda di rigenerazione, in un processo in cui gli elementi chiave del patrimonio (edifici, monumenti, spazi aperti, spazi culturali) diventeranno l'elemento portante e il motore della rigenerazione permanente di aree specifiche⁷⁸⁹. Il progetto si concettualizza inoltre in una innovativa strategia basata su quattro fasi complementari: *Knowledge inventory*, che fornisce un quadro di *best practices* di *heritage led-regeneration*, articolate in un *Portfolio Open Knowledge* e classificate in Atlanti secondo quattro temi principali: evoluzione del patrimonio culturale, presenza di beni storici e culturali, sviluppo dei fenomeni sociali e sostenibilità ambientale; *Sharing & modeling*, che crea collegamenti tra le città modello e replicanti utilizzando le esperienze come strumento per ottenere una serie sistematica di strategie da implementare nelle città replicanti; *Piloting & demonstration*, che partendo dalle esperienze delle città modello, permetterà la trasformazione in distretti culturali sostenibili di aree delle città replicanti, basandosi sull'integrazione orizzontale, su un mix di elementi pianificati dall'alto verso il basso e su attività emergenti auto-organizzate; *Assessment & upscaling*, che monitorerà il progresso dell'intero processo durante la sua implementazione e fornirà input correttivi per massimizzare il potenziale di replicabilità dopo la sua fine.

Capofila del progetto, di cui fanno parte 32 partner europei, è il Comune di Bologna, che ha lavorato alla redazione della proposta insieme all'Università di Bologna. Coniugando conservazione, innovazione e tutela ambientale il progetto ROCK, della durata di tre anni più due di monitoraggio, è una ricerca-azione volta a riconoscere e rafforzare l'identità della zona universitaria, la Zona-U, come distretto culturale, creativo e sostenibile. Tale ambito, che si snoda lungo via Zamboni (dove si trovano 8 edifici universitari, 6 musei, 3 biblioteche e il teatro principale della città) e si espande fino a Piazza Maggiore, diventerà il luogo in cui sperimentare pratiche di rigenerazione multilivello basate sulla valorizzazione del patrimonio e concretizzate mediante processi di trasformazione materiale, economica e sociale degli spazi pubblici. In particolar modo ROCKBologna⁷⁹⁰, in linea con i due concetti-guida di città creativa (riconosciuta dall'UNESCO come fattore strategico per lo sviluppo sostenibile) e città della conoscenza (utilizzata come motore per le dinamiche socioeconomiche e tecnologiche), si propone di testare nuove formule di rigenerazione e nuove modalità di accesso ai beni culturali, di promuovere una nuova percezione della proprietà col-

788. Presentazione e documentazione relativa al Progetto ROCK, disponibile su <https://rockproject.eu/>

789. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism n. 37, vol. II/2018.

790. Presentazione e documentazione relativa al Progetto ROCKBologna, disponibile su <https://bologna.rockproject.eu/>

lettiva come patrimonio comune e di sostenere la coesione sociale, sperimentando soluzioni per attrarre residenti, studenti, turisti, trasformandoli in motore per la qualità economica, sociale, culturale e ambientale della città.

Le attività del progetto non si limiteranno alla valorizzazione del patrimonio culturale ma saranno legate anche al principio di sostenibilità declinato secondo i concetti di reversibilità, in quanto ogni attività sarà eseguita nel rispetto della memoria storica, e di compatibilità, in quanto le nuove funzioni dovranno rispettare i valori culturali ed estetici del contesto. L'aumento della sostenibilità produrrà effetti principalmente sulla dimensione ambientale, producendo un abbassamento del livello di rischio legato ai fenomeni climatici e migliorando le condizioni ambientali degli spazi pubblici mediante azioni di verde diffuso, di mobilità lenta e stipula di protocolli per diminuire l'inquinamento; sulla dimensione economica, attraverso la connotazione di ambienti urbani attrattivi per l'imprenditoria coniugando conservazione e innovazione mediante trasformazioni fisiche temporanee o permanenti, e la garanzia di piena accessibilità e fruibilità del patrimonio culturale sia attraverso l'uso di tecnologie innovative sia attraverso soluzioni che usano luce e suoni come strumenti per aumentarne la percezione; sulla dimensione sociale, migliorando la qualità degli spazi pubblici e rafforzando l'identità locale della comunità, sperimentando nuovi usi culturali degli spazi co-progettati dalle istituzioni e dai cittadini attraverso azioni permanenti e non e la promozione di eventi culturali dedicati alla valorizzazione dell'area. Al fine di perseguire tali obiettivi il progetto è articolato in tre ambiti di ricerca-azione: U-Atlante, volto a definire una mappatura su basi scientifiche, ma partecipata e condivisa, del patrimonio e delle trasformazioni in atto, volta a stimolare pratiche creative, nuove forme di socialità e di cultura urbana; U-Lab, che avvia un percorso di osservazione, ideazione e sperimentazione a sostegno delle azioni del progetto, coinvolgendo chi ne è protagonista in un laboratorio di pratiche partecipative; U-Atelier, laboratorio sperimentale nato per co-progettare le trasformazioni della Zona-U. L'auspicio del progetto ROCK è quindi quello di trasformare la Zona-U in un distretto culturale e creativo sostenibile migliorando la sicurezza, mitigando i conflitti sociali, attirando visitatori e turisti, imprenditori e investimenti privati, mediante lo sviluppo di una cultura co-progettata e iniziative sostenibili.

Come si evince dall'analisi di tale progetto il patrimonio culturale, letto secondo una concezione contemporanea, costituisce sempre più una sfida e un'opportunità per il futuro delle comunità e come tale è centrale nel governo della città e dei territori contemporanei. L'attività di pianificazione deve quindi essere concepita quale elemento finalizzato al conseguimento di uno sviluppo integrato, il cui asse centrale è la cultura; non si tratta solo di conservare e valorizzare il patrimonio, ma di inserirlo nella dinamica della città contemporanea assicurando specifiche opportunità di sviluppo sostenibile. Coniugando la valorizzazione del patrimonio con nuovi modelli gestionali, con modalità innovative di fruizioni degli spazi

e innovazione tecnologica, inserendo i beni in una rete integrata e dinamica al fine di garantire una sostenibilità economica a lungo termine, creando una rete fisica di percorsi connessa ad una rete digitale per garantire la completa accessibilità e fruizione dei beni, e infine attivando nuove economie locali e ampliando l'utenza potenziale, il patrimonio culturale può diventare il fulcro di un nuovo modello di sviluppo sostenibile⁷⁹¹. All'interno di tale contesto e a partire dai progetti europei come quello descritto, sebbene sia ancora presto per valutarne gli esiti, risulta evidente come ci si stia indirizzando verso il superamento dell'idea della sola riqualificazione della città fisica, mirando a più complessi processi di rigenerazione urbana che investano tutto il sistema urbano, ricorrendo ad una rappresentazione multiscalare e multidimensionale del cambiamento della città⁷⁹².

791. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism n. 37, vol. II/2018.

792. D'Onofrio, R., Talia, M. (2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, Francoangeli, Milano.

CAPITOLO 2 **Gli strumenti e le regole**

2.1 Il Piano Locale e la città storica

A fronte dell'analisi delle nuove istanze di pianificazione e degli obiettivi delle strategie definite nel precedente capitolo, emerge come il governo delle trasformazioni urbane contemporanee non possa avvenire che con la rottura dell'isolamento del Piano Regolatore Generale e la definizione di uno «strumento capace di operare a diversi orizzonti temporali, a cui far corrispondere linguaggi diversi e differenti livelli di specializzazione, costruendo relazioni con altri atti e strumenti»¹. L'analisi delle diverse esperienze di pianificazione, ha dimostrato infatti come, rispetto al vecchio modello di Piano, «il tempo trascorso si misuri, in termini culturali, nella ricerca, di obiettivi specifici, ragionevoli e condivisi; ma anche nella messa a punto di strumenti e procedure utilmente praticabili per raggiungerli»².

A partire dalla fine degli anni Ottanta l'esaurimento della fase espansiva della città ha determinato nell'urbanistica italiana ed europea un periodo di profondo ripensamento degli strumenti e dei contenuti teorici e operativi, volto al rinnovamento dei principi e delle modalità di intervento della pianificazione. La città esistente, ed in particolar modo la città storica, venne nuovamente individuata come centro del progetto urbanistico contemporaneo³, tuttavia gli strumenti e le regole finalizzati alla sua riqualificazione risultavano essere ancora quelli originariamente elaborati per progettare l'espansione urbana, da un lato, o per intervenire sul solo recupero fisico dei centri storici, dall'altro. Il sistema di pianificazione basato sulla Legge Urbanistica Nazionale n. 1150 del 1942 risultava infatti ancora basato, sia dal punto di vista teorico che operativo, sulla fase espansiva della città, e pertanto incapace di cogliere le nuove esigenze della pianificazione originate invece, principalmente, dalla domanda di riqualificazione, trasformazione e modernizzazione della città esistente⁴ in quanto le città non si espandevano più nel territorio extraurbano, al contrario si trasformavano al loro interno. Tuttavia in Italia tale passaggio «dalla fase dell'espansione urbana a quella della trasformazione»⁵ non è stato accompagnato, contraria-

1. Filpa, A. (2006), «La forma del piano e le sue componenti», *Urbanistica* n. 129, p. 31.

2. Avarello, P. (2005), «Dalla città didattica alla città esperta», in P. Galuzzi (a cura di), *Governare la transizione. Il nuovo piano di Ivrea*, *Urbanistica* n. 127, p. 30.

3. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

4. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

5. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

mente a quanto avvenuto in altri Paesi europei, dal rinnovamento degli strumenti, regole e procedure idonei a far fronte al mutato ambito di applicazione a livello nazionale.

La constatazione dell'inadeguatezza del modello di Piano urbanistico previsto dalla Legge n. 1150 del 1942, «strumento onnicomprensivo che unisce l'indeterminatezza temporale al grande dettaglio progettuale, imponendo vincoli con validità quinquennale e garantendo diritti di durata illimitata, in modo arbitrario e ineguale, per ogni singola parte del territorio»⁶, pose l'interrogativo su quali fossero gli strumenti a cui fare ricorso per un efficace governo delle trasformazioni della città contemporanea. Strumenti che tenessero conto delle complesse istanze della città esistente, nonché di nuovi contenuti disciplinari ritenuti imprescindibili, come la sostenibilità ambientale ed ecologica, di diverse modalità di attuazione non più basate sull'inefficace modello espropriativo, e di nuove modalità di interazione tra i diversi livelli di competenza degli strumenti di pianificazione⁷.

Solo a partire dalla metà degli anni Novanta si è avviato in Italia un processo di revisione critica dell'apparato normativo derivato dalla consapevolezza crescente e ormai ampiamente condivisa dell'inefficacia e dell'inadeguatezza del vecchio PRG⁸ nel governare non solo i complessi e sempre più dinamici processi di trasformazione che caratterizzavano le città, ma anche la normale gestione amministrativa, urbanistica e territoriale. L'insoddisfazione dello stato della pianificazione derivava dalla sempre più frequente elaborazione di piani obsoleti, inefficaci, disattesi; dalla moltiplicazione delle forme e dei soggetti di pianificazione; dalla diffusione di prescrizioni normative invadenti e percorsi procedurali interminabili e infine dall'indifferenza ai problemi della disparità di trattamento delle proprietà immobiliari⁹.

La necessità di una revisione complessiva del tradizionale modello di pianificazione venne largamente condivisa da tecnici e professionisti appartenenti ad amministrazioni pubbliche (regioni, province, comuni, enti locali e associazioni), da componenti accademiche costituite da docenti, studiosi e ricercatori delle Facoltà di Architettura e di Pianificazione di diverse città italiane e ha trovato una sua prima espressione ufficiale nel 1995 a Bologna con la proposta di riforma urbanistica presentata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica al suo XXI Congresso¹⁰.

«Riflettere sul tema dell'innovazione del sistema di pianificazione significa, inevitabilmente, misurarsi con il lungo processo di riforma urbanistica rilanciato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica in occasione del XXI Congresso del 1995, a distanza di oltre quaranta anni dal fallimento della Riforma Sullo, e che, dopo i più recenti tentativi espediti nel corso della XIV e XV legislatura, sembra oggi aver trovato le condizioni per poter finalmente giungere all'approvazione di una indispensabile e sempre più urgente Legge sui principi generali del governo del territorio, così come previsto dalla Riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione»¹¹.

6. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 94.

7. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

8. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

9. Solero, E. (2006), *Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e in Italia*, Tesi di Dottorato del XVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progetti e Politiche Urbane.

10. Per una trattazione più dettagliata della riforma dell'INU si veda il paragrafo 1.1.2.4 *La generazione della metropolizzazione*.

11. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 12.

L'obiettivo dichiarato da tale proposta, denominata "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole" era quello di definire i contenuti di una Legge nazionale di principi, nonché di indirizzo e di coordinamento, per le successive azioni regionali, che avrebbero dovuto tradurre in regole i principi sulla base delle specifiche caratteristiche locali. La proposta prevedeva da un lato il rinnovo delle strumentazioni (a partire dai piani), dall'altro l'organizzazione di un efficiente sistema di governo del territorio e, di conseguenza, delle amministrazioni che vi presiedevano. La finalità consisteva nella creazione di un sistema che superasse finalmente la tradizionale organizzazione gerarchica - figlia di una cultura della pubblica amministrazione autoritaria e determinista ormai obsoleta - per transitare verso forme più evolute di concertazione e cooperazione istituzionale¹². Ciò avrebbe comportato la redazione di una nuova legge urbanistica di "indirizzo e coordinamento", in grado di fissare poche "regole" fondamentali, senza imporre un "modello" di piano, allo scopo di aprire effettivi spazi di autonomia per tutti gli enti tenuti a redigere e attuare i piani urbanistici e territoriali.

Il 'Nuovo piano', maturato ad esito delle proposte di riforma urbanistica dell'INU, prevede la separazione della pianificazione comunale in un primo strumento di tipo strutturale a carattere direttore e avente uno scenario di medio-lungo periodo (10 anni), in un secondo strumento a carattere operativo avente uno scenario selettivo di breve e medio periodo (5 anni) ed infine un terzo strumento a carattere regolativo preposto alla gestione dell'esistente con validità a tempo indefinito. Il *Piano strutturale* conforma il territorio e non le proprietà, se non per i vincoli ambientali sovraordinati, mentre il *Piano operativo* e il *Regolamento Urbanistico Edilizio* sono conformativi delle proprietà in quanto si riferiscono a diritti esistenti. Tale nuovo modello ha assegnato rinnovata centralità alla città esistente, per le cui trasformazioni prevedono priorità e strategie riguardanti l'organizzazione dell'assetto fisico e funzionale, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e di modernizzazione, nel rispetto del principio di sostenibilità che risiede alla base della pianificazione. Fin dagli anni Ottanta, infatti, dal momento in cui la disciplina ha cominciato a mettere in discussione il proprio ruolo e i propri strumenti, è emersa una consapevolezza rivolta alla ricerca di "nuove forme di razionalità", a fronte delle quali la conoscenza dell'*urbs*, dei caratteri fisici della città, ha decisamente assunto "un ruolo-guida per la comprensione e il controllo degli aspetti strutturali"¹³ della città.

L'evoluzione disciplinare dell'urbanistica prevista dalla riforma è relativa ad una serie di importanti questioni, tra cui la necessaria rigenerazione ambientale ed ecologica dell'ambiente urbano e territoriale attraverso l'inserimento nei Piani di regole ecologiche ed ambientali sia per le aree di trasformazioni che per i tessuti esistenti. Un'altra importante questione è relativa alla previsione di un "trattamento differenziato" tra le aree da trasformare e le aree da riqualificare, attraverso la distinzione in ambiti a trasformazione intensiva (i comparti di trasformazione strategica) e in ambiti

12. Avarello, P. (2000), *Il piano comunale. Evoluzione e tendenze*, Il Sole 24 Ore, Milano.

13. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

a trasformazione estensiva (la città esistente, per cui viene prevista una manutenzione qualitativa)¹⁴. Infine la perequazione urbanistica inserita nella proposta dovrebbe consentire il passaggio dall'“esproprio generalizzato” ormai non più praticabile a “regole generalizzate”, in grado di garantire un trattamento paritario per le proprietà che si trovano nelle stesse condizioni urbanistico-giuridiche, sia per quanto riguarda quindi lo stato di fatto (localizzazione, destinazioni d'uso in atto, caratteristiche morfologiche e ambientali), che lo stato di diritto (previsioni urbanistiche vigenti).

Emerge quindi come il governo delle trasformazioni della città contemporanea non possa che avvenire attraverso il superamento dell'ottica espansiva oltre che dell'estrema rigidità del Piano regolatore generale e delle Zone territoriali omogenee e, di conseguenza, attraverso la definizione di strumenti capaci di operare nella complessità dei territori storici, con differenti “velocità” e modalità di intervento, e con l'obiettivo di produrre qualità urbana¹⁵. La gestione di questi territori richiede, infatti, il riconoscimento di alcuni requisiti irrinunciabili a cui il nuovo Piano e i suoi strumenti devono rispondere. Primo tra tutti, la necessità di una maggiore conoscenza, intesa non solo come semplice elenco di testimonianze fine a sé stesso, ma come metodo riconoscibile ed estendibile di formazione delle scelte di piano e di progetto, realizzabile attraverso lo studio e la definizione dei caratteri morfo-tipologici dei tessuti insediativi che costituiscono così un dettagliato quadro conoscitivo. Il secondo requisito riguarda la gestione della complessità dei processi di trasformazione della città storica, che richiede notevoli innovazioni nei contenuti, nelle modalità operative e nella forma del Piano:

- il passaggio da una zonizzazione funzionale o genericamente quantitativa, rappresentata dalle Zone territoriali omogenee del DI n. 1444/68, a una “zonizzazione di tipo fisico”¹⁶ costruita su parametri tipologici e morfologici di riconoscimento dei tessuti edilizi dell'intera città esistente, con particolare riferimento a quelli della città storica, a cui associare le trasformazioni e le funzioni compatibili;
- una maggiore attenzione all'articolazione del suolo e alla configurazione degli spazi pubblici, ai quali affidare – nei progetti di continuità e trasformazione – «nuovi sensi e nuove relazioni tra le diverse parti della città storica»¹⁷;
- un arricchimento delle categorie di intervento, attraverso l'introduzione di modalità trasformative coerenti con la varietà delle situazioni insediative ed edilizie presenti nella città esistente, con specifico riferimento ai valori storico-documentari-identitari della città storica;
- la compresenza di diversi livelli di coerenza della normativa e delle previsioni del Piano, in funzione dei diversi tipi di luoghi e di materiali, e delle diverse necessità di approfondimento progettuale, ovvero di rimando a strumenti attuativi, connessi a ciascuno di essi¹⁸;

14. Solero, E. (2006), *Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e in Italia*, Tesi di Dottorato del XVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progetti e Politiche Urbane.

15. Campos Venuti, G. (2008), “Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole”, *Urbanistica Dossier* n. 101, Supplemento a *Urbanistica Informazioni* n. 217.

16. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 240.

17. *Ibidem*.

18. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

- la definizione di strumenti di raccordo tra piano e programma, nei quali l'aspetto dell'operatività possiede particolare rilievo, come elemento centrale del processo di pianificazione, volti alla concreta ed effettiva realizzazione di maggiore qualità urbana nei tessuti storici.

La nuova forma Piano portata avanti dall'INU e dalle leggi regionali di nuova generazione e messa in pratica – seppure con notevoli differenze e tuttora in maniera incompleta – in numerosi esempi di pianificazione, consente di affrontare i temi complessi di riqualificazione e trasformazione della città storica, attraverso approcci e strumenti diversificati, restituendo centralità e significatività a questa parte di città che troppo spesso oggi verte in condizioni di marginalità o di fruizione incontrollata.

Nel modello di Piano riformato le parti di città da trasformare vengono individuate in modo differenziato, assegnando ad esse un ruolo fondamentale, di valore strutturale, e superando in questo modo la tradizionale pianificazione indifferenziata del territorio: le strategie intensive di trasformazione urbana si concentrano su pochi interventi strategici di elevato significato, mentre la restante parte di città esistente, notevolmente maggiore, è governata attraverso una riqualificazione leggera e diffusa, a carattere estensivo.

Questa nuova forma Piano testimonia la volontà di passare “dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile, con regole”¹⁹ e richiede, per una sua completa e univoca applicazione, a fronte della profonda eterogeneità del quadro normativo di riferimento regionale, una legge di principi nazionale di riferimento, che purtroppo ancora, nonostante siano passati oltre vent'anni dalla prima riforma dell'INU del 1995, stenta a prendere forma.

Di conseguenza le tre dimensioni strutturale, operativa e regolativa, che si rileggono in strumenti differentemente denominati, assumono, nel dettato delle diverse leggi regionali per il governo del territorio che le prevedono, contenuti specifici che possono presentare caratteri di differenziazione di varia entità sotto diversi punti di vista, accanto peraltro a significativi elementi di confrontabilità tra le diverse leggi²⁰. Ciò si evince da tutti i casi di studio italiani analizzati che presentano infatti denominazioni e strumenti differenti, ma si uniformano per quanto riguarda strategie e principi in quanto contengono tra gli obiettivi strategici la promozione del miglioramento della qualità ambientale, architettonica, sociale e urbana, attraverso interventi di riqualificazione dei tessuti esistenti, prevedendo il consumo di nuovo territorio solo nel caso in cui non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti stessi, ovvero dalla loro riorganizzazione o trasformazione. Pertanto la definizione di una dimensione strategico-strutturale da articolare secondo geometrie variabili, lo stretto rapporto dei *contenuti strutturali*²¹ con il livello locale di pianificazione, il perseguimento delle scelte strutturali attraverso nuovi metodi compensativi rappresentano i riferimenti per l'innovazione del modello di pianificazione finalizzato al governo delle trasformazioni urbane contemporanee.

19. Campos Venuti, G. (2008), “Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole”, *Urbanistica Dossier* n. 101, Supplemento a *Urbanistica Informazioni* n. 217.

20. Cappuccitti, A. (2008), *Le diverse “velocità” del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale*, http://www.inu.it/wp-content/uploads/astengo/download/corsi/Corso_Piani_Strutturali_maggio2008/Cappuccitti.pdf

21. «I contenuti strutturali della pianificazione (con le diversità dovute alla scala di pianificazione cui essa fa riferimento) sono quelli che attengono ai valori condivisi di lungo periodo, agli elementi e ai contenuti più stabili e meno negoziabili.» INU Piemonte (2008), “Una nuova legge per il Governo del Territorio”, in INU Piemonte, *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma, p. 9.

2.1.1 La componente strutturale e le invarianti

«Per pianificazione strutturale si intende quella ormai sperimentata dalla maggioranza delle Regioni con le relative Leggi di riforma urbanistica (o meglio, di Governo del territorio) di questi ultimi anni nelle quali il Piano strutturale rappresenta, sia alla scala comunale che intercomunale, il livello generale, ma che a differenza del modello regolativo, affronta solo le grandi scelte infrastrutturali, ambientali e insediative e non si occupa del dettaglio prescrittivo di un uso del suolo esasperato»²².

Il Piano strutturale costituisce uno dei tre nuovi strumenti che compongono il Piano secondo la proposta avanzata dall'INU nel 1995, la quale, come abbiamo visto, ha inaugurato un lungo processo di riforma sollecitato dalla riflessione sul governo delle trasformazioni nelle città e nei territori contemporanei. Il Piano strutturale delinea le scelte essenziali e durature di assetto e tutela del territorio, senza predeterminare l'edificabilità dei suoli, rappresentando uno scenario a grandi linee, di medio periodo (dieci o quindici anni) e non conformativo, in quanto non fornisce indicazioni vincolanti per le proprietà immobiliari coinvolte. Esso si costituisce come un'organica prospettiva possibile ed ha un carattere esclusivamente programmatico, cioè di indirizzo e non di prescrizione²³.

La profonda innovazione dello strumento si legge sia negli effetti di tipo giuridico, che nei contenuti disciplinari. Per il primo aspetto, la grande innovazione dal punto di vista giuridico è il rinvio alla fase operativa della definizione del regime giuridico pubblico e privato dei suoli e delle rispettive modalità di trasformazione con la conseguente "cancellazione delle rendite di attesa" e la possibilità di una eliminazione o ricollocazione dei cosiddetti residui di Piano²⁴(corrispondenti al sovradimensionamento delle previsioni della precedente fase di espansione dell'urbanistica "opulenta") verso una più possibile attuazione delle strategie di contenimento. Il Piano strutturale, non assumendo alcuna valenza vincolistica tranne che per i vincoli a carattere ambientale (atemporali e non indennizzabili, come stabilito dalla giurisprudenza costituzionale), non determina alcun effetto giuridico sui suoli da trasformare per insediamenti, servizi e infrastrutture ma fornisce indicazioni, sempre solo programmatiche, cioè non prescrittive, per le trasformazioni future, garantendo quindi una sufficiente flessibilità progettuale nella fase operativa seguente.

22. Oliva, F. (2007), "Quale riqualificazione urbana per quale società", Paper del Convegno *L'emergere delle nuove città dalla trasformazione delle aree dismesse*, Milano, maggio 2007.

23. Oliva, F. (2008), "Il Nuovo piano", Relazione del Presidente, Paper del *XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.

24. Campos Venuti, G. (2008), "Il contenuto strutturale nel nuovo piano", Paper del *XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.

Si tratta quindi di una componente a carattere programmatico che non assegna diritti edificatori, conforma l'assetto del territorio ma non il regime giuridico dei suoli e recepisce i contenuti della pianificazione sovraordinata; le previsioni del Piano strutturale sono infatti conformative del diritto di proprietà a tempo indeterminato e senza apposizione di vincoli espropriativi quando traducono vincoli e tutele di leggi e Piani sovraordinati. La concezione strutturale della pianificazione rompe la tradizionale separazione del Piano urbanistico comunale, basandosi sul principio di copianificazione all'interno di un "orizzonte metropolitano" quale metodo di costru-

zione degli strumenti urbanistici, con riferimento alla definizione di un sistema efficace di relazioni con il quadro della pianificazione sovraordinata e alle modalità di interazione con i rispettivi enti competenti²⁵. Il Piano recepisce il principio di sussidiarietà comportando che per ogni livello di pianificazione siano precisati gli oggetti e gli aspetti di cui esso è responsabile, facendo sì che le decisioni da prendere per la soddisfazione delle esigenze comuni spettino alle istituzioni più vicine ai cittadini ed al territorio dove esse si determinano.

Per il secondo aspetto, relativamente ai contenuti, il Piano strutturale affronta le tematiche della sostenibilità ambientale, della costruzione della città pubblica e della rigenerazione degli insediamenti, definendo quelle “invarianti strutturali” che determinano l’ossatura urbana e territoriale della città contemporanea. In particolar modo, con specifico riferimento ai contesti storici, in tutte le esperienze di pianificazione analizzate i nuovi principi di patrimonio culturale e città storica sono stati accolti e sono divenuti parte integrante delle strategie di pianificazione, permettendo a tale avanzamento disciplinare di trovare un riscontro nei contenuti del Piano. L’idea di patrimonio culturale non evoca infatti solamente il passato ma presuppone delle azioni presenti e delle strategie future, in quanto parte integrante dell’identità di un territorio; il patrimonio culturale infatti non è solo un insieme di beni diffusi e autonomi, ma è anche espressione di civiltà, testimonianza della storia di una comunità, possiede quindi una dimensione immateriale che permette alla popolazione di identificarsi²⁶. Questo ampliamento di significato non riguarda solo gli aspetti formali, civili e simbolici ma anche l’epoca di appartenenza delle risorse o la loro localizzazione nei territori contemporanei, rappresentando quindi un allargamento di interesse su più fronti: temporale, spaziale e di significato²⁷. Il tradizionale campo d’analisi della città fisica si è esteso infatti dal centro storico alla città esistente nel suo complesso, fino a coinvolgere l’intero “territorio storico” di cui essa fa parte, alla ricerca della «diffusa e spesso dispersa trama della tracce dell’uomo»²⁸, in una tendenza che superi la tradizionale inclinazione a dare legittimità storica alla sola «*forma urbis* esistente al momento del passaggio della città in organismo urbano»²⁹. Il riconoscimento dei valori storici e culturali a tutto il “territorio storico”, rappresenta il punto di partenza per un progetto integrato, che colleghi “centro storico e periferia, città e territorio” attraverso una strategia di rigenerazione efficace. Il suo campo di applicazione riguarda il riconoscimento della qualità di un paesaggio urbano la cui forza è nella presenza diffusa, capillare e viva di un patrimonio che non si riduce alle sole aree ed edifici storici protetti, ma si riferisce al contesto fisico, geografico, storico in cui si inserisce, determinando una visione sinottica e organica del patrimonio che si oppone all’idea di emergenze discontinue ed isolate³⁰. Tale impostazione mette in evidenza il superamento della visione autoreferenziale legata al sistema insediativo e pone il sistema delle reti ambientali e della città pubblica come componenti essenziali del progetto del Sistema insediativo-morfologico sia alla

25. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

26. Carta, M. (2002), *L’armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

27. Bevilacqua, G. (2019), “Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea”, in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.

28. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 210.

29. Stajano, C. (1996), *La cultura italiana del Novecento*, Laterza, Roma, p. 80.

30. Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L’asalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino.

scala territoriale, che alla scala comunale, che alla scala attuativa.

Il Piano strutturale è, quindi, uno strumento innovativo sia nei contenuti, sia negli effetti giuridici, che fissa le finalità, gli obiettivi e le strategie di Piano e che classifica il territorio comunale, individuandone le diverse parti, per le quali stabilisce gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici, nonché le dotazioni e i requisiti prestazionali, informando le scelte e le regole delle componenti operativa e regolativa³¹. Il Piano strutturale si inserisce così in un nuovo *piano locale* che assume una dimensione processuale, caratterizzata da continui innesti e avanzamenti graduali, superando le rigidità che connotavano il vecchio PRG e ne hanno limitato l'efficacia. Il modello di pianificazione si distingue, infatti, per il suo carattere processuale, aperto e dinamico che deriva dal fatto che il Piano previsto dalla riforma sia costituito da una componente strutturale non prescrittiva, che definisce la complessiva strategia urbanistica e da una componente operativa, che può essere articolata e modulata nel tempo a seconda delle condizioni specifiche che si incontreranno nel corso dell'attuazione. Una volta individuati gli elementi essenziali (obiettivi e criteri di impostazione) di tale strategia nella definizione delle scelte programmatiche (di ampio respiro) del nuovo strumento potranno essere avviati progetti di trasformazione e nuovi interventi compatibili con le indicazioni, anche in variante della disciplina urbanistica vigente, utilizzando quindi nella fase transitoria gli strumenti tradizionali dell'urbanistica inseriti nella logica del Piano³².

Il Piano strutturale è quindi visto da un lato come riferimento autorevole per la conoscenza ed interpretazione fondativa del territorio in quanto "contenitore delle tutele inderogabili"³³ e luogo della sintesi delle diverse *invarianti* che non rappresentano solo la «trascrizione delle aree soggette a vincoli sovraordinati ma il progetto di piano attraverso il quale si esplicita la rappresentazione di un territorio espressa da una collettività che in quei luoghi si identifica e in cui proietta il proprio quadro di vita»³⁴; dall'altro come "quadro diagnostico" alla scala appropriata riguardo al sistema ambientale e della mobilità che costituiscono la matrice delle scelte insediative disciplinate dalla componente operativa e la definizione dell'insieme dei sistemi e dei sottosistemi (ambientali, insediativi, infrastrutturali) in coerenza con la pianificazione sovraordinata. Tale ruolo è legato alla natura previsionale/strategica e ad un apparato normativo poco prescrittivo, con un linguaggio che è quello degli obiettivi che hanno lo scopo non di definire regole ma di indirizzare decisioni³⁵.

Le invarianti

Come sopra richiamato, inoltre, il Piano strutturale, superando la tradizionale tecnica di pianificazione per zonizzazione funzionale in quanto si presenta non più idonea a governare la complessità dei nuovi temi che riguardano la città contemporanea, è caratterizzato da un nuovo approccio per il governo e la rigenerazione della città contemporanea, che affronta in maniera prioritaria le scelte relative

31. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

32. Solero, E. (2006), *Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e in Italia*, Tesi di Dottorato del XVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progetti e Politiche Urbane.

33. INU Piemonte (2008), "Una nuova legge per il Governo del Territorio", in INU Piemonte, *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma, p. 9.

34. Gandolfi, C. (2001), "La riforma urbanistica toscana: cinque anni di sperimentazione", *Urbanistica* n.115., p. 76.

35. Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualficazione e Recupero Insediativo.

a quelle che vengono definite le *invarianti* strutturali del territorio quali l'ambiente e la città pubblica al fine di costruire un telaio territoriale su cui incardinare le altre scelte riguardanti la conservazione, la riqualificazione e la trasformazione degli insediamenti.

La struttura fisica della città viene infatti scomposta sotto il profilo interpretativo attraverso le sue *invarianti strutturanti* – elementi fisici o parti del territorio che esprimono un carattere permanente e sono connotate da una specifica identità, ed in quanto tali la loro tutela e salvaguardia risulta indispensabile al mantenimento dei caratteri fondamentali e delle risorse essenziali del territorio – costituite, nel quadro complessivo del Piano, dal *Sistema storico-ambientale*, dal *Sistema insediativo-morfologico* e dal *Sistema della città pubblica*.

Il sistema è «categoria concettuale e al tempo stesso interpretativa e di disciplina»³⁶ che trova nella definizione degli obiettivi ad essa relativi una parte significativa della normativa di indirizzo strutturale del Piano; l'adozione di un approccio sistemico, frequente nei piani urbanistici contemporanei, permette di leggere, al livello superiore, la città come un sistema di sistemi interrelati e, al livello inferiore, un sistema come un insieme di componenti a loro volta interrelate.

Un'articolazione del territorio in sistemi risponde ad una logica di lungo periodo del Piano strutturale, permettendo di adottare punti di vista elastici ed articolati grazie al livello di sufficiente indeterminazione spaziale che al termine sistema si associa e alla sua naturale predisposizione a essere utilizzato per approcci incrociati³⁷. Il concetto di sistema, in pianificazione, permette di superare l'idea tradizionale di zona, che rimanda a una determinata porzione di suolo, perimetrata nella cartografia, a cui viene associata una specifica disciplina funzionale; esso, invece, privilegia la sua appartenenza a una categoria che viene via via formata nel processo di pianificazione. Il sistema, infatti, è sua volta composto da componenti, ambiti fisici omogenei diversi (e che nei piani assumono diverse denominazioni, anche a seconda della legislazione di riferimento) al cui riconoscimento viene associata una disciplina specifica, che può riguardare, ad esempio, gli usi e gli interventi ammessi.

Il Sistema storico-ambientale può avere come componenti i grandi spazi aperti extraurbani, i parchi, le aree agricole, il verde dei tessuti urbani, i corsi d'acqua così come le permanenze storiche diffuse sul territorio quali ponti, acquedotti, casali; il Sistema insediativo-morfologico può avere come componenti le parti di città da conservare, da riqualificare e da trasformare con una sub-articolazione che differisce molto da piano a piano, anche in ragione degli obiettivi che si intende perseguire e delle strategie predisposte per raggiungerli; il Sistema della città pubblica costituito dalle infrastrutture ovvero le reti e i nodi della mobilità (viabilità stradale e trasporto pubblico), dalle infrastrutture tecnologiche, ma anche dai servizi, dalle attrezzature urbane e dagli spazi pubblici elementi connettivi tra le diverse componenti di tale sistema.

36. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), pp. 168-169.

37. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

Il Sistema storico-ambientale, disegnando l'ossatura verde principale del territorio in modo trasversale dai grandi spazi aperti extraurbani fino al verde urbano identitario dei tessuti storici, e il Sistema della città pubblica, prevedendo la definizione strutturale e funzionale delle reti e delle componenti per garantire una migliore qualità urbana mediante la costruzione di un'armatura degli spazi pubblici e del trasporto sostenibile, presentano i maggiori contenuti di tipo strutturale, in quanto si pongono rispettivamente come «limite e condizione della trasformazione in chiave sostenibile»³⁸. Dal primo è, infatti, escluso ogni intervento non compatibile con gli obiettivi di sistema; il secondo, soprattutto per quanto riguarda la componente della mobilità collettiva, è invece essenziale per colmare l'anomalia genetica³⁹ delle città italiane.

Anche il Sistema insediativo-morfologico può presentare contenuti di tipo strutturale, come la localizzazione, la dimensione e l'articolazione funzionale di nuove possibili centralità, «ma è proprio verso questo sistema che solitamente il piano orienta la propria flessibilità attuativa ed è quindi in esso che risulta determinante il contributo della gestione urbanistica»⁴⁰. L'ambito del Sistema insediativo-morfologico si inserisce pertanto all'interno degli altri due Sistemi territoriali di riferimento e viene caratterizzato dalla suddivisione in vari sottosistemi – Città⁴¹, Ambiti⁴², Ville⁴³ – generalmente riferendosi a: la città da conservare, rappresentata dalla parte storico-identitaria; la città da qualificare, costituita dalle parti consolidate e normalmente dotate di servizi; la città da ristrutturare o completare, che comprende le parti più periferiche, irrisolte dal punto di vista insediativo e spesso carenti di servizi; la città da trasformare o rigenerare, che fa riferimento alle parti non urbanizzate o scarsamente edificate, periurbane o intercluse nell'edificato, ma anche alle varie tipologie di aree dismesse e degradate che possono essere individuate anche all'interno dei contesti di più antico impianto della città contemporanea. In conclusione si può affermare che per tutti i Piani analizzati la componente strutturale nel Sistema storico-ambientale, oltre a recepire le determinazioni dei Piani sovraordinati, individua le componenti e definisce la rete che garantisce il funzionamento ecologico del territorio; nel Sistema insediativo-morfologico, precisa l'articolazione delle parti di città e fissa criteri, indirizzi, prestazioni e standard da rispettare nei diversi interventi; nel Sistema della città pubblica, programma gli interventi sulle reti (della mobilità, tecnologiche, ecc.) e sul sistema dei servizi e degli spazi pubblici.

Le scelte strutturanti

A partire dalla definizione delle *invarianti*, che costituiscono gli elementi imprescindibili di cui tener conto nella fase di progetto, si rileva come tutti i Piani osservati richiamino esplicitamente tre *scelte strutturanti*, declinate e perseguite – pur con intensità e strategie diverse – per il fine comune di rigenerare la città e garantire prospettive di sviluppo qualitativo dell'ambiente fisico, sociale ed economico, che con specifico riferimento alla città storica prevedo-

38. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 129.

39. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, F. Oliva, a cura di, Laterza, Roma-Bari.

40. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), pp. 168-169.

41. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore Generale Palermo 2025.

42. Comune di Milano (2019). *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale*.

43. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction générale*.

no un rinnovato interesse nei confronti del principio di *sostenibilità*, una maggiore attenzione nella costruzione della *città pubblica* e un più intenso interesse ai processi di *risignificazione* dei luoghi.

La *sostenibilità* rappresenta il principio-guida di tutti i Piani esaminati e l'assunzione del patrimonio storico-culturale e dell'ambiente naturale come *invarianti* testimonia la rilevanza di tale principio. La stessa adozione dell'approccio sistemico evidenzia la volontà di sviluppare la città in termini di sostenibilità, ponendo il Sistema storico-ambientale e il Sistema della città pubblica come strutture portanti per uno sviluppo della città sostenibile e di qualità, mentre il Sistema insediativo-morfologico è l'ambito in cui – a partire dal riconoscimento dei caratteri morfologici dei tessuti urbani e dei connotati tipologici, funzionali e paesistici – realizzare la qualità urbana dello spazio costruito e degli spazi aperti⁴⁴.

Le scelte strategiche e operative di sostenibilità vengono declinate per ciascuno dei tre sistemi delle invarianti strutturanti: nel Sistema storico-ambientale, la sostenibilità si declina nel controllo, nella tutela e nella rigenerazione delle risorse fondamentali (aria, acqua, suolo) nell'ambito degli interventi previsti dal Piano, nell'aumento delle superfici permeabili pubbliche e private, nella connessione interscalare delle componenti del sistema attraverso la rete ecologica, nella valorizzazione degli spazi aperti pubblici verdi, solitamente connotati da rilevanti valori identitari, estetici e monumentali (ville storiche, giardini) per garantirne la fruibilità e l'accessibilità da parte della popolazione; nel Sistema insediativo-morfologico, la sostenibilità viene perseguita con l'esclusione di nuove forme di espansione, finalizzata a limitare il consumo di suolo non compromesso, privilegiando le trasformazioni interne alla città, e con la priorità della rigenerazione dell'esistente, mediante il recupero e l'adeguamento energetico dell'obsoleto patrimonio edilizio e tramite interventi di manutenzione e di cura per i beni comuni, nonché attraverso parametri urbanistici, edilizi ed ecologici che mirano a ridurre la congestione e le pressioni sull'ambiente urbano; nel Sistema della città pubblica, la sostenibilità viene intesa da un lato come potenziamento di nuovi modelli di mobilità rafforzando il trasporto pubblico, preferibilmente su ferro, per migliorare le condizioni ambientali e ridurre l'inquinamento, anche migliorando la compatibilità ambientale ed ecologica delle reti infrastrutturali incentivando la costruzione di un rete per la mobilità dolce, dall'altro rispetto al sistema dei servizi, la sostenibilità viene declinata attraverso il rafforzamento e la qualificazione dei servizi e il potenziamento della rete degli spazi pubblici.

Da ciò risulta evidente come venga ribaltato il tradizionale approccio alla valutazione ambientale *ex post*, per affermare un approccio alla valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte e degli indirizzi proposti che si caratterizzi come un vero e proprio processo critico e selettivo interno al Piano, parte integrante e costitutiva del metodo della pianificazione (valutazione *ex ante*)⁴⁵. Ciò presuppone un riconoscimento del ruolo fondamentale del

44. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

45. Solero, E. (2006), *Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e in Italia*, Tesi di Dottorato del XVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progetti e Politiche Urbane.

tema della conoscenza definendo nella fase conoscitiva un modello di Piano strutturale che recepisca le valutazioni svolte precedentemente e le inserisca in un processo in fieri, nel quale lo strumento stesso, processuale e flessibile, sia capace di apprendere e sostenere decisioni e scelte. Tale approccio modifica radicalmente il ruolo delle “analisi di piano”, che tenderanno a non essere più prodotte di routine, e andranno piuttosto prodotte e interpretate secondo una logica sinteticamente mirata alla costruzione di un quadro delle conoscenze condiviso e condivisibile. Campos Venuti sottolinea il carattere che dovrebbe assumere il nuovo approccio alla pianificazione in quanto «la concezione strutturale della pianificazione territoriale dovrà avere i caratteri selettivi, prioritari, programmatici per le scelte pubbliche realmente possibili sulla base delle reali disponibilità finanziarie; e insieme quelli della salvaguardia ambientale da istituire a monte delle scelte urbanistiche locali»⁴⁶.

Nel complesso, tutti i Piani analizzati affrontano i diversi aspetti della sostenibilità – ambientale, sociale ed economica – prevedendo per la città storica:

- la conservazione, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, conservando gli spazi naturali e promuovendo lo sviluppo della natura in città, con l’obiettivo di mantenere la biodiversità e la corretta continuità ecologica e paesaggistica e di rendere gli spazi naturali presenti nei contesti storici accessibili ai residenti in diverse modalità tali da migliorare la qualità della vita e l’attrattiva delle aree urbane. Obiettivo che viene perseguito ad esempio nel PLU 3.1 di Bordeaux attraverso il *Projet d’Aménagement et de Développement Durable* nel quale sono previste politiche volte al «contenimento del consumo di suolo mediante la “stabilizzazione” delle dimensioni dell’area urbanizzata al fine di preservare l’equilibrio esistente tra spazi naturali e urbanizzati senza invadere in modo significativo le aree agricole, naturali e forestali»⁴⁷;
- la riduzione degli impatti dell’attività antropica e l’attenzione agli aspetti energetici, in modo da promuovere ed incentivare le diverse forme di efficientamento energetico, la riqualificazione profonda degli edifici e l’equa accessibilità a servizi energetici a basso impatto ambientale, come previsto nel Pug di Bologna che all’interno della *Strategia urbana Resilienza e ambiente* prevede di sostenere «la transizione energetica e i processi di economia circolare programmando la diffusione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili creando reti di distribuzione locale; incentivando l’economia circolare dei materiali da costruzione e da scavo; valorizzando e ampliando la rete dei centri di raccolta e di riuso dei rifiuti; promuovendo interventi per incrementare la raccolta differenziata da parte di tutti i tipi di utenza e ridurre la produzione di rifiuti»⁴⁸;
- l’accrescimento dell’attrattività del contesto urbano verso le imprese garantendo una maggiore fruibilità dei servizi, come avviene nel PGT di Milano nel quale il tema del sostegno all’e-

46. Campos Venuti, G. (1996), “I principi della nuova legislazione urbanistica”, in P. Mantini, F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica*, Il Sole 24ore, Milano, p. 108.

47. Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Projet d’Aménagement et de Développement Durables*.

48. Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Strategie urbane*.

conomia sostenibile è particolarmente presente, prevedendo nel *Documento di Piano* e nei suoi *dispositivi* «la promozione di forme di sviluppo sostenibile, finalizzate alla rigenerazione del tessuto produttivo e alla riproduzione in forme rinnovate della vocazione economica urbana» oltre a prevedere la promozione della sostenibilità ambientale «in termini di efficienza energetica, drenaggio urbano e gestione idrica sostenibile, resilienza e adattamento al cambiamento climatico, biodiversità, servizi eco-sistemici»⁴⁹ introducendo il rispetto di un indice di riduzione dell'impatto climatico che definisce il rapporto tra superfici verdi, intese come insieme di spazi aperti permeabili e semipermeabili, e la superficie interessata dall'intervento edilizio.

Naturalmente, ciascun Piano attribuisce a tali questioni pesi diversi in relazione alle priorità del contesto e delle scelte politiche, ed in questa nuova ottica muovendosi proprio dalle specificità e dai valori intrinseci del patrimonio storico-ambientale si possono definire efficaci e integrate strategie di rigenerazione che garantiscano processi di sviluppo sostenibile partendo dalla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio da assumere quali condizioni di ogni scelta di trasformazione fisica o funzionale. Il concetto di sviluppo sostenibile richiede pertanto un compromesso tra tre esigenze fondamentali⁵⁰ al fine di garantire un accrescimento delle ricchezze materiali e culturali, ripartendole equamente e non compromettendone la fruizione per le generazioni future: lo sviluppo economico (poiché senza sviluppo non si risolvono i problemi sociali), l'equità sociale (poiché da solo lo sviluppo economico non genera giustizia) e la preservazione dei patrimoni naturali e culturali (poiché risorse essenziali)⁵¹.

La costruzione della *città pubblica*, altra scelta qualificante della pianificazione strutturale, riveste un ruolo centrale a partire dal riconoscimento, da parte dei Piani, della città come sistema di relazioni, ancor prima che di forme e funzioni, la quale pertanto si deve poter avvalere di una rete di spazi pubblici come luoghi deputati allo svolgersi della vita collettiva, del confronto e dello scambio, tentando di invertire i processi di privatizzazione e segregazione che stanno caratterizzando le città occidentali degli ultimi decenni⁵². La creazione di un sistema integrato e interconnesso per la costruzione della città pubblica può infatti rappresentare un efficace fattore di trasversalità tra le forme insediative urbane, elemento tangibile di legami e di flussi che si oppongono alla separazione e alla segregazione sia fisica che sociale e che quindi può divenire l'elemento precipuo per la connessione e l'integrazione della frammentazione del sistema insediativo contemporaneo⁵³. Il connotato di "sistema" presuppone la complementarietà tra le differenti componenti e richiede qualità, struttura e riconoscibilità. A tal fine occorre che esso sia sede di mix di funzioni differenti, permanenti e temporanee, fungibili e innovative, in cui si interfaccino luoghi propriamente pubblici, cioè accessibili a tutti, e luoghi non necessariamente pubblici e non sempre accessibili, spazi semipubblici o collettivi. Un sistema, dunque, che si relazioni fisicamente, simbolicamente e percettiva-

49. Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale*.

50. Asher, F. (2005), "Le sfide delle città europee all'inizio del XXI secolo", in M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

51. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.

52. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

53. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

mente con le forme insediative della città esistente, intersecato con le reti eco-paesaggistiche e con quelle della mobilità. Un sistema che fornisca, pertanto, una risposta integrata alle istanze di rigenerazione ambientale, rivitalizzazione sociale, valorizzazione economica e culturale dei “beni comuni”, intesi sia come concetti operativi⁵⁴ sia come valori collettivi, etici e estetici⁵⁵, sui quali rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell’ambiente urbano, il senso stesso dell’uso collettivo degli spazi⁵⁶. In tal senso la città pubblica è, nei Piani esaminati, una componente strategica fondamentale che mira a potenziare, qualificare e innovare gli spazi, le infrastrutture e i servizi esistenti e ad accrescerne la disponibilità per garantire qualità urbana e realizzare un maggiore senso di appartenenza, sicurezza, coesione sociale. La città pubblica viene nei Piani recenti sempre più assunta come “matrice di riferimento” che innerva, in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione, «i ‘vuoti’ urbani [...] gli spazi e i servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza della città storica e consolidata; le aree dismesse, nei tessuti stratificati e in quelli più marginali, delle piccole e medie aziende e degli insediamenti artigiani, così come dei sedimi e delle infrastrutture ferroviarie; le previsioni non attuate degli insediamenti periferici degli anni Sessanta e Settanta; le aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente e in assenza di dotazioni pubbliche; le permanenze naturalistiche»⁵⁷.

54. Toubin, M., Lhomme, S., Diab, Y., Serre, D., Laganier, R. (2012), “La Résilience urbaine: un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine?”, *Développement durable et territoires* n. 1.

55. Gasparrini, C. (2011), “Nuovi sguardi sulla città esistente”, in F. Toppetti, a cura di, *Paesaggi e città storica*, Altralinea, Firenze.

56. Poli, I., Ravagnan, C., (2016), “Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi”, *Urbanistica* n. 157.

57. Ricci, L. (2017), “Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, *Urbanistica* n. 160, p. 92.

58. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

59. Viviani, S. (2014), *Nota sulla proposta di riforma urbanistica “principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”*, http://www.inu.it/wp-content/uploads/2012/05/INU-Viviani-su-riforma-Lupi_2014.pdf

Emerge inoltre dai Piani analizzati come il concetto di “servizio” si sia notevolmente evoluto, passando da un’attenzione agli aspetti quantitativi e spazializzati dei tradizionali standard per abitante, propria degli anni Sessanta e Settanta, a un maggiore interesse per gli aspetti qualitativi e prestazionali che sottintende principi cardine della pianificazione quali l’equità territoriale, l’identità, il livello di benessere, raccogliendo inoltre quei concetti di efficienza (in risposta ai fabbisogni), efficacia e accessibilità delle strutture e spazi pubblici propri del nuovo modo di intendere i sistemi urbani complessi⁵⁸. Le esigenze espresse nella città contemporanea sono, infatti, assai più differenziate e complesse, generate anche dall’emergere di nuove popolazioni e differenti stili di vita, pertanto i Piani tendono oggi a considerare tutte le categorie di servizi che esplicano una funzione di tipo pubblico e concorrono alla promozione della qualità dello spazio urbano, anche se gestiti da privati e non strettamente riconducibili al concetto classico di standard urbanistico.

Inoltre, assume particolare centralità, in tutti i Piani analizzati, la questione dell’accesso alla casa e l’inserimento dell’edilizia residenziale sociale quale servizio e standard urbanistico aggiuntivo, compiendo quindi alcuni passi avanti per il «corretto ed indispensabile riconoscimento dei tanti e diversi disagi abitativi, anche temporanei, che non hanno trovato finora risposta nell’offerta disponibile né potevano essere inclusi con piena efficacia nei contenuti urbanistici»⁵⁹. A partire dai Piani analizzati emergono infatti alcune questioni che devono guidare anche le strategie di rigenerazione del piano locale, sulla base di tre aspetti giudicati significativi per garantire la reale sostenibilità economica e sociale del progetto di città: garanti-

re la priorità nella produzione di un'offerta di alloggi sociali a locazione permanente o di lunga durata⁶⁰ rispetto a quella destinata alla vendita convenzionata o a breve riscatto, da associare ad un insieme di servizi a costi moderati connessi alla residenza; promuovere la realizzazione di alloggi nella città esistente, senza ulteriore consumo di suolo; ridurre il ricorso alla monetizzazione dello standard urbanistico aggiuntivo o delle quote di edificabilità connesse all'edilizia sociale, per assicurare una reale mix dell'offerta, anche sociale, nelle trasformazioni urbanistiche⁶¹.

Infine, non secondaria è anche l'importanza attribuita allo spazio pubblico, che della città pubblica costituisce il *telaio portante*, quale elemento di connessione relazionale tra servizi, parti di città e persone. In tal senso, lo spazio pubblico riconquista la sua dimensione strutturale e strutturante, che non prescinde dalla fisicità di luoghi come strade, piazze, parchi, ecc., la quale nel tempo aveva acquisito sempre più il ruolo secondario di fondale della progettazione urbana. Oggi, invece, il progetto di città non può trascurare considerazioni riguardanti lo spazio pubblico, sia aperto che costruito, in relazione alla definizione di un quadro dinamico di bisogni degli abitanti, residenti e temporanei, e alla realizzazione di una nuova qualità urbana che risponda a tali bisogni dal punto di vista sociale, economico e ambientale. L'invenzione, la ricostruzione o il consolidamento di centralità, il frequente ricorso a termini – anche innovati nei significati – come piazza, la considerazione delle diverse tipologie di attività che si relazionano con lo spazio pubblico, la riflessione su questioni di progettazione, accessibilità, gestione e integrazione, sottolineano nel complesso una ampia convergenza dei Piani verso la centralità dello spazio pubblico nei processi di rigenerazione urbana, prevedendo conseguentemente strategie e regole specifiche.

Nel complesso, tutti i Piani analizzati affrontano la costruzione della città pubblica – comprendendo servizi, infrastrutture e spazi pubblici – prevedendo per la città storica:

- la diversificazione dell'offerta di servizi e l'aumento della loro fruibilità in aderenza ai nuovi bisogni espressi dalla popolazione e l'estensione della qualifica di "servizio" a nuove funzioni non riconducibili ai tradizionali standard nonché la possibilità di modificare le differenti tipologie di servizio rispetto alle previsioni di Piano, obiettivo perseguito dal PDU di Barcellona che nel *Document inicial estratègic* si dota di un regolamento versatile che può adattarsi rapidamente tenendo conto della diversificazione delle attività e del contesto urbano⁶², garantendo una diffusione dei servizi pubblici basilari soprattutto nelle zone con livelli di reddito inferiori, per prevenirne la mancanza, causa di un aggravamento dello status socioeconomico;
- la promozione di politiche relative all'accessibilità del bene casa, sia con la realizzazione di edilizia residenziale sociale (anche direttamente dai privati, in alternativa alla cessione delle dotazioni territoriali richieste), sia con forme diversificate di housing, per raggiungere obiettivi di abitabilità, integrazione

60. INU (2014), *Audizione presso le Commissioni 8° Lavori pubblici, comunicazioni e 13° Territorio, Ambiente, Beni ambientali del Senato in merito al DdL n. 1413 (dl 47/2014 emergenza abitativa)*, 22 aprile 2014.

61. Ravagnan, C. (2015), "L'Edilizia Residenziale Sociale nella strategia di rigenerazione del Piano urbanistico", *Urbanistica Informazioni* nn. 261-262.

62. Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Document inicial estratègic*.

e coesione sociale, nonché come fattore di competitività della città e occasione di recupero del patrimonio esistente come avviene a Palermo dove come evidenziato nello *Schema di Massima del Prg 2025* sono state intraprese delle azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente al fine di destinare quanti più immobili possibili al *social housing*, sia per limitare il consumo di suolo, sia per cogliere l'occasione di realizzare interventi di miglioramento della città storica⁶³;

- la costruzione di una rete della mobilità e degli spazi pubblici mediante l'integrazione del sistema infrastrutturale con le previsioni del sistema insediativo, che si sostanzia da un lato con il miglioramento del trasporto pubblico nella città esistente, dall'altro con l'assunzione di una nuova infrastrutturazione pubblica costituita attraverso la riqualificazione dello spazio pubblico e il miglioramento delle relazioni con gli ambiti urbani circostanti, che si traduce anche in maggiore sicurezza per i fruitori. Obiettivo che viene perseguito dal Puc di Cagliari che mira a mettere insieme, piuttosto che separare, la città antica con la città novecentesca, il tessuto circondato dalle mura con quello esterno, attraverso il potenziamento dei principali assi di connessione⁶⁴, per mettere in rete il grande sistema degli edifici e degli spazi pubblici con le aree pubbliche verdi esterne connettendo così la città antica con la città nuova.

Nella città contemporanea, al fine di esprimere la molteplicità di relazioni, alle differenti scale, degli eterogenei "materiali urbani", il progetto del sistema di spazi e luoghi collettivi richiede di preservare la dimensione fisica dello spazio pubblico e, insieme, le sue relazioni funzionali, percettive, simboliche, di senso e di uso.

Infine i processi di *risignificazione dei luoghi* della città storica, hanno l'obiettivo di contrapporsi alla banalizzazione e omologazione dei paesaggi identitari a opera dei processi di metropolizzazione, che tende ad annullare l'"anima dei luoghi"⁶⁵ e il valore simbolico dovuto al rapporto che li lega alla popolazione. L'obiettivo di fornire maggiore abitabilità e riconoscibilità nella città esistente, di realizzare condizioni di alta qualità urbanistica e ambientale per i residenti e le attività ha spinto le città di grandi e medie dimensioni a sperimentare nuove metodologie per qualificare i contesti urbani rintracciando negli spazi "di identità, di storia e di relazione"⁶⁶ i luoghi da valorizzare, ambiti riconosciuti dalla popolazione insediata e ricchi di valori storici e testimoniali sedimentati.

Soprattutto, quindi, in tali contesti che evolvono verso una struttura territoriale, emerge «l'indifferibilità per restituire prospettive di qualità, coesione, identità e integrazione sociale e culturale che la pianificazione definisca categorie analitiche e progettuali per la individuazione di nuovi luoghi significanti, anche al di fuori della città compatta, che mettano in relazione e si intreccino, concettualmente e fisicamente, tra loro e con il sistema ambientale e quello della infrastrutture della mobilità, all'interno del sistema urbano che, nella reale scala della città contemporanea, fa sempre più riferimento a

63. Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore Generale Palermo 2025.

64. Comune di Cagliari (2002), *Le proposte di Piano*, Piano urbanistico Comunale.

65. Hillman, J. (2004), *L'anima dei luoghi*, Rizzoli, Milano.

66. La definizione di luogo è quella utilizzata da Marc Augé per definire i non-luoghi: «Se un luogo può definirsi come uno spazio di identità, di relazione e storico, uno spazio che non può definirsi come uno spazio di identità né come uno spazio di relazione né storico, definirà un non-luogo». M. Augé, (2005), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità*, Milano, Elèuthera, p. 73.

una dimensione territoriale»⁶⁷. I luoghi significanti sono spazi morfologicamente definiti per esercitare la cittadinanza, sviluppare la cultura e consolidare il senso di comunità e di coesione, elementi di espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali, localizzati in corrispondenza dei luoghi più significativi dell'identità locale, sono, altresì, i nodi di "identità, centralità, socialità e qualità"⁶⁸, principio di senso per coloro che li abitano e principio di intelligibilità per colui che li osserva⁶⁹. Pertanto i Piani prevedono, per tali ambiti, il rafforzamento del loro carattere di "centralità" a livello locale, incrementando o migliorando la dotazione di verde, servizi e spazi pubblici, ma anche sostenendo la presenza di attività private di servizio che contribuiscono al rafforzamento dell'identità e della sicurezza urbana, come gli esercizi commerciali di vicinato, e più in generale concentrando un mix di funzioni per creare "luoghi di vita in pubblico" finalizzati al raggiungimento di elevati standard di qualità della vita che da un lato contrastino i fenomeni di marginalità che caratterizzano anche i contesti storici localizzati nel cuore delle città e dall'altro permettano di gestire i processi di *overtourism* in atto soprattutto nelle città d'arte europee. Infatti nei Piani analizzati, emerge una attenzione agli aspetti funzionali della città storica maggiore che in passato, quando il tema della loro salvaguardia si concentrava soprattutto sul recupero delle strutture materiali ma non sulla permanenza delle attività e degli abitanti; una posizione che l'approccio riformista aveva assunto già alla fine degli anni Settanta, quando «la difesa dei centri storici e dei luoghi di valore naturale diventa sistematica, ma si cerca anche di evitarne un uso privilegiato o selettivo»⁷⁰ e che oggi può essere data per acquisita.

Nelle sperimentazioni più recenti nei contesti storici si tende invece a superare un limite oggettivo dell'approccio italiano che consiste nel far prevalere la conservazione e il recupero degli edifici storici piuttosto che la ricchezza sociale, produttiva e culturale della stessa con esiti che infatti hanno condotto molto spesso, salvo rare eccezioni, a recuperare le "pietre", ma non le "persone"⁷¹. Alla città storica viene assegnato un ruolo sia di "attrattore", in quanto si condensano in essa una molteplicità di funzioni e servizi a valenza sovralocale, sia di "diffusore" di qualità per la valorizzazione dei tessuti contigui, infatti riflettere sulla risignificazione e sulla rigenerazioni di tali luoghi del territorio storico significa interrogarsi sul ripristino della qualità della vita urbana e sulle relazioni sociali che vi hanno luogo poiché tali luoghi, in quanto entità fisica e sociale, richiedono pratiche di rigenerazione urbana che aspirino a produrre innovazione sociale e culturale, e non solo manutenzione/recupero urbanistico e crescita economica, e che si basino sulla costruzione di alleanze e partenariati tra gli attori locali, al fine di mobilitare risorse per lo sviluppo sostenibile in un quadro di mezzi limitati e crescenti domande, mirando ad un progetto di rigenerazione integrata⁷². Coniugando la valorizzazione del patrimonio urbano con nuovi modelli gestionali, con modalità innovative di fruizioni degli spazi e innovazione tecnologica, inserendo i beni comuni in una rete integrata

67. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma, p. 94.

68. Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.

69. Augé, M. (2005), *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.

70. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 40.

71. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 24.

72. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism n. 37, vol. II/2018.

e dinamica al fine di garantire una sostenibilità economica a lungo termine, creando una rete fisica di percorsi connessa ad una rete digitale per garantire la completa accessibilità e fruizione dei beni, e infine attivando nuove economie locali e ampliando l'utenza potenziale, il patrimonio culturale può diventare il fulcro di un nuovo modello di sviluppo sostenibile. È perciò a partire da un innovato interesse nei confronti di tale patrimonio, costituito da una rete discontinua di luoghi storici diffusi in un ambito sempre più esteso, che si sviluppa una nuova prospettiva che richiama due esigenze fondamentali: la prima di descrizione interpretativa delle differenti componenti del palinsesto urbano e territoriale nella loro specificità; la seconda, che partendo dalla riaffermazione della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, punta ad individuare linee strategiche lungo le quali indirizzare lo sviluppo della città e dei territori contemporanei⁷³. Nel complesso, tutti i Piani analizzati definiscono delle strategie per rispondere all'esigenza di risignificazione dei luoghi significanti prevedendo per la città storica:

- la riappropriazione della città storica e il recupero dell'identità rimettendo al centro dell'interesse cittadino le parti di territorio originarie mediante la riqualificazione dei contenitori storici per il loro riuso come servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico e la risignificazione degli spazi pubblici identitari come avviene nel PUG di Taranto finalizzato a promuovere il recupero e la valorizzazione di strutture patrimoniali pubbliche, private e religiose ai fini funzionali, turistici e commerciali, anche dotando la Città Vecchia di un piano di recupero-rigenerazione⁷⁴, ed incoraggiando i proprietari con incentivi come la detassazione comunale;
- la tutela e valorizzazione della qualità dell'ambiente di vita delle comunità locali insediate attraverso la garanzia della qualità del paesaggio urbano (architetture, composizione e gestione degli spazi pubblici), della presenza della natura in città, della salubrità dei contesti in cui si vive, di un adeguato livello dei servizi e di negozi di vicinato, di una buona qualità dei trasporti (comfort in termini di usi, tempo, praticità). Tale obiettivo è perseguito dal PLUi di *Marseille Provence* nel quale il *cadre de vie*⁷⁵ costituito dalla cornice naturale (collina, mare, terra, aree agricole) che inquadra l'urbanizzazione e dalle qualità architettoniche e paesaggistiche della città, viene valorizzato migliorando la maggior parte di quegli aspetti sui quali può intervenire nell'estensione della filosofia stabilita per diventare un territorio più equilibrato;
- l'insediamento di un mix di funzioni compatibili definite in base alla visione della città da realizzare, ad esempio, funzioni culturali e identitarie, funzioni turistiche, funzioni direzionali, ecc. restituendo significato e attrattività ai contesti urbani che hanno perso la loro identità e le loro funzioni identitarie considerando la mixité quale principio generatore di qualità e attrattività urbana come nel caso del Psc di Firenze che nell'ambito del

73. Ricci, L. (2016), "Il PRG '08 e il ruolo della storia", *AR Architetti Roma* n. 116.

74. Comune di Taranto (2018), Documento Programmatico Preliminare, *Piano Urbanistico Generale*.

75. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction générale*.

Centro storico provvede a contenere alcune destinazioni d'uso come quella ricettiva e direzionale e limitare la specializzazione delle offerta commerciale verso la fruizione turistica, trasformando tutti i contenitori dismessi, o di prossima dismissione, in luoghi a carattere culturale e ricreativo in generale, ed in particolare ad attività tese ad ospitare istituti di alta formazione, con la raccomandazione di porre particolare attenzione alle relazioni con il contesto in termini di accessibilità e compatibilità⁷⁶.

Le *invarianti* e le *scelte strutturanti* fin qui descritte derivano dall'applicazione dei principi definiti a partire dalla proposta di riforma dell'INU e hanno ispirato i contenuti di alcune Leggi regionali, benché siano stati spesso interpretati e declinati in molteplici forme e aspetti, determinando strumenti ed esiti completamente diversi. È sicuramente interessante vedere come la proposta di riforma, benché non sia formalmente "passata", abbia notevolmente influenzato le legislazioni regionali successive che molto spesso hanno riproposto lo sdoppiamento del Piano nelle due componenti (strutturale e operativa). Ciò tuttavia è avvenuto in molteplici forme, dando luogo a leggi e a strumenti (che a loro volta hanno "interpretato" le leggi) caratterizzati da profonde differenze di stile e di sostanza, che spesso ricadono nella stessa rigidità e complessità del piano tradizionale, configurando sistemi di pianificazione ridondanti, costituiti da catene di piani, di livelli, di procedure lunghe e gerarchiche.

Le differenze sono talvolta così macroscopiche ed evidenti che non possono essere imputabili solo a declinazioni diverse di un medesimo principio, ma rappresentano l'esito di modelli e procedure distinti e autonomi delineando uno strumento che si fonda su un processo continuo, aperto, flessibile e di lunga prospettiva che ancora oggi è in fase di aggiornamento quale esito delle più recenti Leggi regionali.

2.1.2 La componente operativa e le permanenze

Nella riforma del nuovo Piano urbanistico il successivo tema riguarda la componente operativa, la seconda componente del modello di pianificazione, che presenta un carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo dei diritti edificatori.

«Se il Piano strutturale ha una dimensione essenzialmente programmatica e rappresenta il luogo dell'incontro preventivo degli enti territoriali e di quelli funzionali che hanno competenze e responsabilità nella pianificazione del territorio (luogo della "copianificazione"), il Piano operativo ha invece il compito di selezionare ambiti di intervento per un periodo corrispondente al mandato amministrativo e di definirne il regime giuridico degli immobili, rappresentando di fatto il tavolo della negoziazione trasparente e regolata tra i molti attori, pubblici e privati, della trasformazione urbana»⁷⁷. La componente operativa prevista dalla riforma è, dunque, uno strumento esecutivo della durata di cinque anni e per questo legato al mandato politico-istituzionale del sindaco e ha carattere prescrittivo e conformativo delle proprietà rappre-

76. Comune di Firenze (2015), *Piano Strutturale di Firenze 2015 (Variante al PS 2010)*. Relazione.

77. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), p. 166.

sentando il momento di definizione del regime giuridico dei suoli. In primo luogo, la durata quinquennale di tale strumento equivale alla durata dei vincoli urbanistici ai diritti edificatori che il Piano assegna, realizzando un principio di equità – risolvendo l'iniquo "doppio regime dei suoli", il distacco tra la validità quinquennale delle previsioni pubbliche⁷⁸ e il tempo indeterminato delle previsioni private – ma anche riducendo il rischio di formare ulteriori "residui di piano" che ancora oggi pesano sulle scelte della pianificazione urbanistica in Italia. La durata prestabilita in cinque anni fa sì che allo scadere del piano decadano tutte le sue previsioni, quindi sia quelle pubbliche – in coerenza con la Sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999⁷⁹ – che quelle private, garantendo in questo modo la realizzazione di queste ultime solo a fronte della reale acquisizione/realizzazione delle prime⁸⁰. La sua durata limitata nel tempo assicura infine la piena equità tra vincoli e diritti e azione effettive e virtuose possibilità di "concorsualità concorrenziale"⁸¹.

In secondo luogo, la componente operativa non interessa l'intero territorio comunale, bensì seleziona solo le parti da trasformare già individuate nel Piano strutturale per le quali l'Amministrazione e gli operatori privati si impegnano a stanziare le risorse e a garantire la realizzazione degli interventi entro il quinquennio, sia con intervento diretto che attraverso strumenti attuativi. Tale strumento, pertanto, riguarda la trasformazione urbana, senza tuttavia limitarsi alla sua sola disciplina e rappresenta un vero e proprio bilancio economico in quanto evidenzia i costi che la trasformazione comporta e le risorse che genera, facendo emergere l'interesse pubblico dell'operazione⁸². Esso ha carattere prescrittivo, consente cioè di passare dalle indicazioni programmatiche del Piano strutturale ad una dimensione vincolante, garantendo con questo passaggio l'"indispensabile flessibilità progettuale che mancava al vecchio modello"⁸³ e che comportava il ricorso alla cosiddetta "variante continua" per ogni modifica alle previsioni di PRG che la gestione degli interventi avesse richiesto. Dal punto di vista procedurale, infatti, gli strumenti operativi vengono approvati dal Consiglio comunale, previa verifica delle coerenze con il Piano strutturale, rendendo cogenti le scelte strutturali-strategiche del Piano strutturale mediante l'applicazione del principio perequativo-compensativo. Inoltre è uno strumento conformativo del regime giuridico dei suoli, in quanto provvede all'assegnazione di diritti edificatori precisamente localizzati e in quanto garantisce all'Amministrazione comunale, attraverso meccanismi negoziali, la reale acquisizione delle aree pubbliche e l'applicazione di una fiscalità locale mirata ed adeguata. È anche un piano parziale, poiché seleziona le indicazioni che derivano dal Piano strutturale riferite ai diversi ambiti territoriali oggetto di trasformazioni, garantendo così una concreta ed efficace operatività delle proposte selezionate.

«Diversamente dal Prg che conformava in 'un unico lungo attimo' tutte le nuove aree di trasformazione per poi metterle in attuazione necessariamente in modo parziale, il nuovo piano conforma e regola selettivamente e con precisione solo ciò che viene programmato per

78. Ci si riferisce alla Sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999 che dichiara l'illegittimità costituzionale della reiterazione da parte dell'Amministrazione dei vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

79. Sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999, *Reiterazione di vincoli urbanistici preordinati ad espropriazione per pubblica utilità e tutela giurisdizionale. Notazione a margine della sentenza della Corte Costituzionale 20 maggio 1999 n. 179.*

80. Campos Venuti, G. (2007), "Dieci temi per la nuova legge di principi", *Urbanistica Dossier* n. 93/2007, supplemento a *Urbanistica* n. 211.

81. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

82. Oliva, F. (2008), "Il Nuovo piano", Relazione del Presidente, Paper del XXVI Congresso nazionale INU, Ancona, 17-19 Aprile 2008.

83. Oliva, F. (2008), "Il piano e la rendita", *Urbanistica Dossier* n. 101, supplemento a *Urbanistica Informazioni* n. 217.

i successivi cinque anni, traguardando finalità e impegni che possono misurarsi in quell'arco temporale. Il processo attuativo consente, così, di ridisegnare e precisare continuamente il successivo piano, in quanto ne confronta politica e azione»⁸⁴. Se pertanto la dimensione strutturale risponde alla necessità di definire un disegno di lungo periodo relativo al funzionamento della città e al suo ruolo nella dimensione territoriale, la componente operativa del Piano cerca di rispondere alle aspettative derivanti dai limiti ormai espliciti del Piano regolatore generale tradizionale⁸⁵ nella gestione della trasformazione urbana inadeguato, infatti, non solo a coordinare in maniera efficace e dinamica le trasformazioni, ma anche il consolidamento e la riqualificazione della città contemporanea.

Nel processo di piano, dunque, attraverso la componente operativa vengono tradotti in progetto urbanistico i contenuti generali, programmatici e non vincolanti del Piano strutturale, selezionando specificamente le occasioni in cui avviare i processi di trasformazione – intesi sempre più come momento di rigenerazione urbana intensiva e localizzata, anziché come espansione – secondo una opportuna valutazione della maturità e delle strategicità delle condizioni di attuazione. Le previsioni della componente operativa assumono così un carattere regolativo-conformativo, in cui il disegno delle trasformazioni urbanistiche definisce «assetto urbanistici di dettaglio, i rapporti con i diritti ed il catasto; si passa così inevitabilmente dal principio di conformità a quello di coerenza, con l'assunzione di responsabilità interpretativa e progettuale nella fase di attuazione delle scelte del piano»⁸⁶.

In tal modo, la difficile gestione del rigido PRG viene superata da un modello più flessibile che avrebbe dovuto consentire la certezza della realizzazione delle previsioni, pubbliche e private, sia a mezzo di interventi diretti, sia con modalità indirette. Ciò distingue radicalmente i nuovi strumenti dai livelli di pianificazione tradizionali: il Piano operativo non è il piano attuativo del Piano strutturale, non vi sono infatti prescrizioni che vengono riportate a una scala di dettaglio specificandone le modalità di realizzazione, ma si tratta di un diverso strumento che sviluppa il Piano strutturale, disegnandone e programmandone l'esecuzione, e che necessita anch'esso, poi, dei normali strumenti di attuazione⁸⁷. Lo strumento operativo, introduce così finalmente la dimensione temporale nel Piano, consentendo di avviare nel breve-medio periodo solo quelle trasformazioni urbane fattibili e per le quali sono effettivamente disponibili le risorse pubbliche, collegandosi al bilancio comunale e al programma per le opere pubbliche, e gli impegni finanziari dei privati, verificandoli anticipatamente, anche attraverso forme concorsuali.

«Il Piano operativo diventa la struttura su cui si fonda il controllo formale delle operazioni programmate a breve termine, attraverso un sistema di 'progetti urbani'»⁸⁸. La componente operativa, poiché riguarda solo quelle parti di territorio cui corrispondono progetti di trasformazione indicati di massima dal Piano strutturale, risulta essere lo strumento indicato a governare le trasformazioni all'interno

84. Galuzzi, P. (2010), "La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico", in P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, p. 269.

85. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

86. Vitillo, P. (2010), "Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano", in P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 275-276.

87. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

88. Bohigas, O. (2008), "Una nuova speranza progettuale", in P. Galuzzi, a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia*, Urbanistica n. 137.

dei tessuti della città esistente anche in quelli della città storica nei quali il rafforzamento del valore di centralità e la riqualificazione di aree dismesse o parti di tessuto dequalificate e obsolete, rientra infatti a pieno titolo nelle principali strategie contemporanee di pianificazione, volte alla riqualificazione della città contemporanea. «Non tutte le aree dismesse e le ‘occasioni’ possono e devono essere riconvertite in tempi brevi e contemporaneamente. Selezionare significa assumere scelte difficili e non neutrali, discriminanti rispetto alle legittime aspettative di miglioramento e sviluppo di territori e città»⁸⁹.

L’abbinamento di Piano strutturale e operativo dovrebbe consentire di effettuare delle scelte mirate e una sintesi di posizioni lungamente contrapposte nello scontro “piano versus progetto”: la proposta del Piano operativo, infatti, «coincide sostanzialmente con quella avanzata da chi vuole ridurre il processo di pianificazione alla selezione di progetti di trasformazione»⁹⁰, tuttavia, la presenza di una struttura di riferimento garantisce la possibilità di una valutazione dei progetti e della loro coerenza con un’idea complessiva e a lungo termine della città, declinando l’adeguatezza delle soluzioni progettuali rispetto ai bisogni e alle opportunità, con la strategia urbanistica generale. Insomma, la separazione tra carattere strutturale del piano generale e carattere operativo del piano-programma legato al mandato istituzionale di un’amministrazione – che non ha mai trovato una vera e piena codificazione, ma che si è affermata localmente per via di fatto e in forme diverse nelle varie Regioni – dovrebbe essere la pietra angolare di una moderna riforma per il governo del territorio⁹¹.

Tuttavia è stato riscontrato che il Piano operativo, con la forma e i contenuti proposti dall’INU, in molte leggi regionali «anche quelle che sono state considerate riformiste, non è sostanzialmente previsto e quando lo è non è mai selettivo, o limitato nel tempo, o obbligatorio, mentre spesso riproduce i caratteri del vecchio PRG (in un caso, addirittura, è il PRG)»⁹², inoltre, data la sua limitata sperimentazione «tale componente rischia tuttora di essere fraintesa nella maggior parte dei casi o confusa con quella rappresentata dal vecchio e vituperato Programma pluriennale di attuazione»⁹³. Eppure vi sono molteplici argomentazioni per sostenere la fondatezza del principio di separazione della dimensione operativa da quella strutturale, in particolare per risolvere quei limiti di efficacia del PRG che si sono potuti verificare negli oltre settant’anni di vigenza della Legge urbanistica n. 1150 del 1942. Tra di esse, una prima considerazione riguarda la distanza temporale tra le previsioni del piano al momento della sua approvazione e l’effettiva domanda sociale ed economica a cui una trasformazione urbanistica è chiamata a rispondere in un dato momento, una questione a cui in passato si poneva rimedio con il ricorso continuo alle varianti, ma che la nuova forma del Piano permette di risolvere grazie alla non prescrittività del Piano strutturale; un secondo elemento attiene, invece, alla necessità di considerare i soggetti reali che consentono, a livello operativo e finanziario, l’attuazione di una certa trasformazione alle

89. Franz, G. (2005), *La riqualificazione continua. Strumenti, pratiche e problemi della trasformazione urbana in Italia*, Alinea, Firenze, p. 88.

90. Oliva, F. (2011), “Serve ancora il piano?”, in P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, pp. 17-18.

91. Morassut, R. (2015), “Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme”, *Urbanistica informazioni* nn. 261-262.

92. Oliva, F. (2011), “Serve ancora il piano?”, in P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, p. 17.

93. Galuzzi, P. (2010), “La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico”, in P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, p. 268.

condizioni presenti in uno specifico momento, e all'impossibilità di poterli prevedere nel momento di approvazione del Piano⁹⁴.

Nonostante il riconoscimento di tali elementi innovativi, persiste una condizione di difficoltà nel trasferire i principi ormai consolidati dagli avanzamenti disciplinari nella fase operativa del Piano, in quanto seppur il campo operativo sembra rimanere un luogo significativo di innovazione del rapporto pubblico-privato e delle relative prassi, nonché degli strumenti tecnici della pianificazione urbana e della gestione urbanistica, i Piani operativi sono per lo più intesi ed utilizzati come se fossero ancora il tradizionale Prg⁹⁵, accentuando un forte gap tra gli strumenti operativi e le reali esigenze di trasformazione della città contemporanea. Con specifico riferimento alla città storica, come si evince dai casi di pianificazione analizzati, seppur in alcune esperienze non sia ancora possibile dare una valutazione in quanto i Piani siano in corso di approvazione, in altre si può evidenziare come troppo spesso l'aspetto operativo si traduca in Piani particolareggiati – strumenti attuativi datati e non innovativi in quanto introdotti dalla Legge n. 1150 del 1942 – che con difficoltà interpretano le nuove esigenze e presentano la necessaria flessibilità per soddisfarle; va inoltre considerato come la crisi economica e la mancanza di risorse pubbliche abbia determinato politiche di rigore e di stabilità di bilancio messe urgentemente in atto dal Governo, con il conseguente "effetto collaterale" di determinare una vistosa contrazione della nuova pianificazione a causa proprio della progressiva caduta della spesa pubblica dei Comuni.

Pertanto in tale contesto, nel quale alla mancanza di innovazione di alcuni strumenti operativi si aggiunge la mancanza strutturale di risorse pubbliche, si assiste spesso all'impossibilità di mettere in pratica i programmi e progetti previsti per la città storica o, nella migliore delle ipotesi, vengono attuati piani settoriali che se da un lato si presentano come una risorsa poiché implicano una specifica riqualificazione dei contesti nei quali si inseriscono, dall'altra troppo spesso questi interventi non vengono ricondotti a una politica unitaria di obiettivi comuni, limitandosi a una visione episodica, espressione di esigenze locali. Tuttavia tra le esperienze di rigenerazione della città storica analizzate, i casi nei quali i piani e i programmi operativi attuabili grazie a finanziamenti statali o dell'Unione europea si inseriscono in coerenza con un quadro efficace e sostenibile di pianificazione, inglobandoli in una strategia complessiva di rigenerazione che a partire dal centro storico coinvolge tutta la città, possono costituire un esempio di come utilizzare uno strumento innovativo, di tipo strategico e programmatico in coerenza con le scelte strutturali del Piano. In questo senso viene auspicata una dimensione operativa che valorizzi adeguatamente il territorio rispondendo alle innovate esigenze delle comunità locali insediate, che rispetti una brevità temporale di attuazione e che, sempre entro la griglia di valori ed invarianti precisata dal Piano, consentano di cogliere le opportunità offerte dalle procedure della concertazione pubblico-privato.

94. Vitillo, P. (2010), "Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano", in P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

95. Barbieri, C.A. (2014), "Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione", in *Urbanistica informazioni* n. 256.

Le permanenze

In coerenza con la nuova modalità di pianificazione portata avanti nel Piano strutturale, che si basa su un approccio sistemico che individua le *invarianti* strutturali del territorio sulle quali definire le scelte strategiche, nella componente operativa viene approfondito il concetto di *permanenza* intesa come una risorsa territoriale che per la sua natura, localizzazione, storia, viene assunta come componente costitutiva dell'identità culturale del territorio, risorsa quindi da utilizzare per rafforzare le caratteristiche precipue del luogo e per attivare processi di estensione dell'idea di appartenenza e di riconoscibilità⁹⁶, sulla quale basare il rapporto tra abitanti e città. Tale concetto corrisponde nella componente operativa ad una sempre maggiore attenzione morfologica nei confronti dei "materiali" che costituiscono la città contemporanea comportando il superamento del tradizionale concetto di zonizzazione funzionale e il limitato approccio esclusivamente tipologico, a favore dell'inserimento di elementi di qualità fisica e regole formali attraverso una classificazione anche di tipo morfologico.

Già all'inizio degli anni Novanta, con l'affermarsi della "cultura della trasformazione", Campos Venuti individuava all'interno delle "emergenze urbanistiche" dell'epoca una iniziale presa di posizione nei confronti di una «tecnica di pianificazione basata su *zone-tessuti*, che aggiungevano alle tradizionali normative funzionali nuove coordinate di orientamento morfologico»⁹⁷. Il passaggio dai piani dell'espansione a quelli della trasformazione, infatti, ha dato avvio ad un'articolazione del territorio in *tessuti* e *ambiti*, dove i primi sono le aree "assolutamente preponderanti", oggetto di azioni a carattere estensivo che si attuano per intervento diretto, mentre i secondi rappresentano aree "indubbiamente in percentuale modesta"⁹⁸, da assoggettare ad azioni a carattere intensivo, che si attuano per intervento indiretto.

In primo luogo l'articolazione della struttura insediativa per *tessuti* risulta essere la modalità idonea a consolidare le qualità strutturali della «forma urbana ereditata e capace, allo stesso tempo, di recuperare a monte la scala delle morfologie insediative e a valle quella del singolo edificio o spazio aperto»⁹⁹. In particolar modo nei tessuti della città storica tale articolazione consente la lettura delle condizioni strutturali degli insediamenti (immobiliari, socio-economiche, funzionali) affidandone la gestione a una regolamentazione urbanistica ed edilizia basata sulla qualità e sulla forma urbana, piuttosto che sulle quantità edificabili, e permette di mostrare le caratteristiche tipo-morfologiche delle parti che la compongono, mediante una lettura di tipo sincronico, nonché di comprendere e esplicitare il processo di sedimentazione e di stratificazione storica di ciascuna determinata porzione di territorio, facendo riferimento ad una lettura di tipo diacronico: il tessuto, infatti, si differenzia per le "regole" poste alla base della sua formazione come anche per le trasgressioni, le discontinuità e i punti di rottura avvenuti nel tempo, ponendo l'accento sulle eterotopie dei differenti luoghi e dei loro

96. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

97. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano, p. 62.

98. «Alle mutate condizioni il piano, strumento disciplinare dell'azione urbanistica, deve rispondere con una nuova strategia articolata: composta da 'azioni urbanistiche a carattere estensivo' su quelle parti, assolutamente preponderanti, da trasformare gradualmente e dolcemente e da 'azioni urbanistiche a carattere intensivo' su quelle parti, indubbiamente in percentuale modesta, da innovare radicalmente. Un cambiamento piuttosto profondo rispetto al modello tradizionale dell'urbanistica moderna: nel quale il piano proponeva ampie trasformazioni intensive per la parte di città da creare ex-novo sulle aree agricole da urbanizzare e praticamente nessuna trasformazione della città esistente, abbandonata a processi spontanei scarsamente regolati e quindi tali da contrastare spesso di fatto con la nuova città pianificata». Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano, p. 65.

99. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), p. 176.

caratteri specifici¹⁰⁰. Infatti, mentre la suddivisione in zone del piano di tradizione era «molto frammentata e fatta esclusivamente sulla base delle densità esistenti e delle funzioni insediate-insediabili prevalentemente monofunzionali»¹⁰¹, i *tessuti* urbani costituiscono una organizzazione territoriale urbanistico-edilizia che presenta caratteri di omogeneità dal punto di vista della trasformazione storica, del rapporto formale e dimensionale tra spazi pubblici e spazi privati, delle relazioni tra tipo edilizio e lotto di riferimento, con la prevalenza di una o più funzioni urbanistiche principali. In tale quadro l'utilizzo di un approccio qualitativo che privilegi la lettura tipomorfologica degli insediamenti, è finalizzato a definire – attraverso una normativa che, sostituendo lo zoning, integri “la problematica formale” con i contenuti funzionali – i diversi contenuti disciplinari (funzionali, morfologici e dimensionali) che possano valorizzare e qualificare i tessuti storici senza “ingessarli”, né consentirne pericolosi stravolgimenti: assicurando la possibilità di stratificazione e consolidamento degli impianti urbani; consentendo e incentivando la riqualificazione del patrimonio insediativo obsoleto; garantendo la sostenibilità e la rigenerazione ambientale, con particolare riferimento alla problematica energetica; aumentando la qualità urbana attraverso la dotazione integrata e capillare di aree verdi, servizi e spazi pubblici; rinsaldando le identità locali e le peculiarità e caratteristiche dei diversi contesti.

In secondo luogo va sottolineato come le proposte di riforma urbanistica, nonché molte esperienze innovative di pianificazione, affianchino all'individuazione dei *tessuti* urbani, a carattere estensivo, l'individuazione di *ambiti* da sottoporre a interventi unitari maggiormente trasformativi e incisivi sull'assetto urbano. Il Piano strutturale è chiamato a distinguere in linea di massima gli *ambiti* di trasformazione intensiva rispetto alle circostanti aree urbane dove agire tramite la trasformazione estensiva e, sempre in modo indicativo, a fornire un primo dimensionamento di tali *ambiti* e una prefigurazione delle funzioni da insediare; tuttavia è lo strumento operativo ad avere il compito di selezionare – sulla base delle richieste dei privati che hanno formato comparti obbligatori e/o dell'opzione di procedere per iniziativa pubblica tramite esproprio – gli *ambiti* di trasformazione, specificando le trasformazioni del Sistema insediativo-morfologico, in un impianto normativo che tiene conto delle *invarianti* assunte dal Piano strutturale, e di definire le quantità essenziali e le destinazioni d'uso, potendo anche prevedere, per quanto riguarda le funzioni, una “quota flessibile” da definire in sede attuativa. È nello strumento attuativo, redatto dal soggetto proponente, che, infine, gli *ambiti* di trasformazione vengono progettati con maggiore dettaglio per configurare l'assetto urbanistico definitivo. Tali *ambiti* possono essere individuati su aree diversamente caratterizzate, tra le quali possono emergere situazioni con un alto indice di relazioni sociali e di significato per l'identità locale, ossia le aree nodali che il Piano strutturale individuerà come centralità per organizzare il territorio circostante, la cui trasformazione ha l'obiettivo di costituirsi come “volano per la riqualificazione”¹⁰²

100. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

101. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma, p. 25.

102. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

dell'intorno urbano e come garanzia di realizzazione di quei valori di urbanità a volte carenti anche nei contesti storici spesso connotati da caratteri di marginalità e da carenza di servizi e spazi verdi. L'individuazione degli *ambiti* rappresenta pertanto una scelta strategica per la pianificazione della città contemporanea, in quanto essi, realizzandosi mediante adeguati strumenti come luoghi fortemente qualificati dal punto di vista morfologico, ambientale e funzionale, costituiscono le «aree la cui trasformazione rappresenta un'opportunità oggettiva che comporta evidenti vantaggi pubblici per la collettività»¹⁰³. Pertanto nella cornice di una strategia complessiva di condivisione di valori e obiettivi gli *ambiti* di rigenerazione possono costituire, dunque, l'occasione di migliorare la città contemporanea "dal di dentro", consolidandone le centralità in modo sostenibile. Siti privilegiati sono certamente le grandi aree dismesse o sottoutilizzate industriali o ferroviarie, ma oramai anche superfici minori, come gli insediamenti artigianali e commerciali, a cui si aggiungono singoli edifici e unità immobiliari anche in nei centri storici, come i grandi edifici direzionali sovradimensionati rispetto alle esigenze odierne a causa degli impatti della tecnologia sui settori economici. L'approccio per *tessuti* e *ambiti* di riqualificazione e trasformazione della città esistente, con particolare riferimento alla città storica, viene ribadito con crescente energia nei fronti più avanzati del dibattito disciplinare e della sperimentazione, soprattutto a fronte dell'attuale fase di crisi finanziaria, economico-produttiva ed occupazionale e quindi sociale, che è causa nell'occidente industrializzato della scarsità di risorse pubbliche e della progressiva diminuzione di quelle private. Ciò si evince da alcune delle esperienze di pianificazione analizzate:

- nel Piano regolatore generale 2025 di Palermo nel quale l'articolazione del *Telaio urbano* del Sistema insediativo-morfologico viene definita mediante 'città contigue' – Città storica, Città ordinaria, Città da rigenerare – diversamente intersecate con il *Telaio paesaggistico ambientale* e con il *Telaio della mobilità sostenibile* e a loro volta suddivise in Tessuti – Tessuto antico (centro storico murato), Tessuto storico (ottocento, novecento, borgate), Netto storico nella Città storica, Tessuti recenti saturi, Tessuti informali destrutturati nella Città ordinaria – e in specifici Ambiti da rigenerare nella Città da rigenerare;
- nel PGT di Milano che per il Sistema insediativo prevede una suddivisione nelle componenti dei Tessuti Urbani Consolidati, dei Piani attuativi obbligatori e delle Aree per l'edilizia residenziale sociale di nuova previsione, a cui si sovrappongono degli ambiti individuati come Nuclei storici esterni, Ambiti di rigenerazione ambientale, Piazze, Nodi di interscambio, Spazi a vocazione pedonale, Grandi Funzioni Urbane che vanno a comporre l'insieme degli "Ambiti di rigenerazione" definiti come «aree in cui, in maniera prioritaria rispetto ad altre, il PGT prevede una serie di norme e parametri e attiva una serie integrata di azioni, sia su spazi privati che su spazi pubblici, finalizzate ad attivare processi di rigenerazione diffusa»¹⁰⁴;

103. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma, p. 17.

104. Comune di Milano (2019), *PGT. Piano delle Regole*, art. 14.

- nel Pug di Bologna nel quale il Sistema insediativo-morfologico viene articolato nelle due macro-categorie dei *tessuti* del Territorio urbanizzato, a sua volta suddiviso in Tessuto storico (nucleo di antica formazione, quartieri giardino, tessuto compatto e tessuto specializzato), Parti di città da completare, Parti di Città da rigenerare, e del Territorio rurale articolato in Territorio rurale di collina, Territorio rurale di pianura e Parchi nel territorio rurale; a questa articolazione si integra un sistema di *ambiti* definiti 'areali' nei quali si concretizzano le *Strategie locali* del Piano strutturale mediante l'attuazione di Accordi operativi.

All'articolazione per *tessuti* e *ambiti* corrispondono quindi nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi, finalizzati alla riqualificazione diffusa dei sistemi locali, facendo prendere corpo «ai fini dell'attuazione e gestione della strategia urbanistica complessiva, ad un doppio livello di riorganizzazione morfologico-funzionale, socio-economico e gestionale, che esplicita l'esigenza di un approccio interscalare e integrato, che operi attraverso una connessione logica e metodologica, al di là delle politiche di intervento settoriali»¹⁰⁵.

L'attenzione del dibattito si va quindi sempre più focalizzando verso un approccio che tenda a privilegiare la «riqualificazione diffusa e molecolare della città, [di] ambiti urbani che necessitano di adeguamenti appropriati di carattere urbanistico e energetico più che di estese trasformazioni fisiche, di interventi di rigenerazione urbana misurati su piccoli interventi»¹⁰⁶. Si afferma dunque una nuova, centrale attenzione proprio alla città esistente, individuando nella sua rigenerazione uno degli obiettivi principali della pianificazione contemporanea.

Le scelte operative

In questo quadro si rileva come tutti i Piani osservati richiamino esplicitamente tre *scelte operative*, declinate e perseguite con intensità e strategie diverse al fine di rigenerare la città contemporanea e garantire la riqualificazione dell'ambiente fisico, sociale ed economico, che con specifico riferimento alla città storica prevedono una maggiore attenzione nei confronti dei processi di *trasformazione* e *riqualificazione*, una particolare rilevanza dall'applicazione di *modalità perequative* e un più intenso interesse all'attuazione di procedure come il *progetto urbano*.

Il tema della *riqualificazione* urbana è strettamente connaturato all'attuale fase della *trasformazione*, nella quale il Piano ha assunto come prioritarie le strategie concernenti l'organizzazione dell'assetto fisico e funzionale della città esistente, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e modernizzazione urbana e la definizione di nuove regole, procedure e strumenti per la riqualificazione, tra i quali, in particolare, risulta frequente il ricorso alla programmazione complessa.

«Emerge una cultura, dunque, della conoscenza "scientifica" dei tessuti e della riqualificazione altrettanto rigorosa ed attenta anche

105. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 47.

106. INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico*.

alle necessità operative, che tuttavia non esclude un inserimento consapevole del nuovo, all'interno cioè di una conoscenza dei luoghi che sappia dettare regole chiare agli eventuali interventi di sostituzione e completamento. [...] Questa cultura è oggi chiamata ad estendere il proprio raggio d'azione a tutto il territorio urbano, aldilà dei limiti tra città storica e moderna imposti dai vecchi PRG o da oggettive e incontestabili separazioni, anche fisiche, tra luoghi storici straordinari e resto del territorio»¹⁰⁷.

La città che si è chiamati a governare, infatti, è molto diversa da quella dei decenni precedenti in quanto essa ha smesso di crescere, o meglio si assiste oggi alla crescita della città nella città¹⁰⁸, a seguito degli interventi trasformativi di «aree già urbanizzate o da riurbanizzare, coinvolgendo aree industriali abbandonate, aree ferroviarie sottoutilizzate, aree militari dismesse, aree libere all'interno della città»¹⁰⁹. Il passaggio dalla fase espansiva a quella della trasformazione della città esistente si afferma in un periodo in cui la società italiana, e soprattutto gli enti territoriali, si trovano a dover affrontare una grave carenza di risorse finanziarie. Si fa quindi strada la necessità di un nuovo rapporto tra piano e risorse, oltre che di un diverso rapporto tra piano e città, aprendo la possibilità ad una sussidiarietà, oltre che verticale tra i diversi livelli degli enti locali, anche orizzontale tra operatori pubblici e operatori privati, con le relative risorse. «Il superamento della fase della crescita comporta una modificazione profonda del rapporto tra città e piano urbanistico, che cessa di essere lo strumento di 'disegno' della crescita della città che sarà, e tende invece a essere lo strumento di 'governo' delle trasformazioni della città che c'è»¹¹⁰.

Per quanto riguarda la riqualificazione dei tessuti storici, essa è stata in passato di norma affidata a interventi a carico della mano pubblica che, a causa dell'inapplicabilità del meccanismo espropriativo e della scarsità delle risorse disponibili, erano destinati ad un parziale fallimento; allo stesso modo, quelli a carico dei privati non hanno quasi mai garantito le risorse necessarie ad una reale modifica della qualità urbana. Tuttavia, pressoché tutte le "periferie interne"¹¹¹ delle città italiane, esigono interventi di riqualificazione, e pertanto la diffusione di tali azioni anche nei territori urbani storici appare necessaria, e potenzialmente massiccia, tanto da richiedere strumenti ordinari e non eccezionali.

Come si evince dalle esperienze di pianificazione analizzate, gli ambiti urbani da riqualificare presentano numerosi insediamenti obsoleti, dismessi o contrastanti con il contesto, eventualmente ricompresi nei perimetri degli *ambiti* sopra descritti per beneficiare delle trasformazioni e delle nuove dotazioni territoriali, per i quali gli strumenti operativi individuano l'opportunità di interventi di totale o parziale ristrutturazione urbanistica; inoltre gli interventi possono riguardare ambiti dove la riqualificazione può essere più "leggera" e perseguita attraverso una sequenza progressiva e coordinata di interventi.

Gli interventi su questi *ambiti* hanno la finalità di qualificare la città

107. Gasparrini, C. (1990), "Piano e gestione del piano", *queste istituzioni* nn. 81-82, pp. 184-185.

108. Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.

109. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), p. 180.

110. Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano, p. 3.

111. Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991) (a cura di), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

secondo gli obiettivi:

- di qualità della morfologia urbana, multifunzionalità, elevata qualità progettuale degli edifici e degli spazi pubblici oltre alla ricucitura delle connessioni morfologiche e funzionali con il contesto come avviene nel Piano particolareggiato per il Centro storico di Cagliari, nel quale, seppur si presenti come uno strumento datato, si cerca di rispondere alle esigenze contemporanee della città a partire da una progressiva trasformazione del quartiere Castello al fine di garantirne una effettiva riqualificazione;
- di qualità sociale creando un mix sociale con una quota di abitazioni rivolta ai segmenti più deboli, intervento che caratterizza fortemente il PDU di Barcellona, strumento per la regolamentazione dei regimi e dell'uso del suolo, in quanto uno dei suoi obiettivi principali è proprio quello di favorire la coesione sociale attraverso l'abitazione, lo spazio pubblico, le attrezzature e il trasporto pubblico, tentando di ridurre la segregazione sociale ad esempio attraverso la promozione di un tipo diversificato di alloggio adattato alle esigenze dei diversi cicli di vita della società odierna per garantire tessuti eterogenei e coesi;
- qualità del sistema dei servizi, recuperando il deficit di aree per attrezzature pubbliche e spazi collettivi come avviene a Palermo, dove il lungo iter di approvazione del nuovo Prg Palermo, è stato preceduto dal Piano di Interventi previsti dal CIS-Centro Storico¹¹² che sottolinea la necessità di promuovere la riconversione di una rilevante quota di patrimonio pubblico sottoutilizzato o abbandonato, inserendo nuove funzioni urbane attrattive utilizzando al meglio i finanziamenti regionali ed europei, ottenuti per gli interventi pubblici di rigenerazione.

Pertanto, anche se con strumenti e modalità differenti, risulta evidente come il tema della trasformazione, riqualificazione e modernizzazione della città esistente, adeguandosi alle esigenze specifiche dei differenti contesti territoriali a cui si rivolge, costituisca una questione aperta posta al centro dell'agenda politica dei singoli Paesi, a tutti i livelli istituzionali, in linea con gli indirizzi tracciati, e ribaditi, anche a livello europeo.

Per quanto riguarda il *modello perequativo* particolare rilevanza assume in tutti i Piani la questione delle modalità di costruzione della città pubblica in quanto, il meccanismo dell'esproprio risulta, anche in forza di sentenze della Corte costituzionale, progressivamente sempre meno praticabile dagli anni Ottanta in poi. In ragione di ciò, già dalla proposta di riforma INU del 1995, si è posto l'accento sull'introduzione di nuovi meccanismi attuativi, anche attraverso un diverso coinvolgimento dei privati, in particolare con il ricorso alla perequazione urbanistica come modalità ordinaria della sua attuazione e alla compensazione come strumento di gestione. A partire dagli anni Novanta, la sperimentazione praticata dai Piani locali ha fornito contributi rilevanti in questa direzione, modifican-

¹¹². Si veda il paragrafo 1.1.3.1 *Il caso del Centro Storico di Palermo*.

do profondamente contenuti, strategie e competenze del piano urbanistico, riaffermando con forza le finalità sociali dell'urbanistica, la rilevanza della sua missione nel governo e nella costruzione della città pubblica, sviluppando un modello della sostenibilità urbanistica e ambientale che nel tempo si è andato configurando con sempre maggiore chiarezza.

Nell'evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, la perequazione trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'indennizzabilità dei vincoli urbanistici e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio.

Tuttavia al di là di queste motivazioni, esso è stato estesamente riconosciuto come criterio preferenziale, di valenza generale, per assicurare requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche e per contribuire a regolare il mercato delle aree. Essa si fonda infatti sul principio di distribuire la capacità edificatoria dello strumento urbanistico su tutti i terreni coinvolti da previsioni sia pubbliche che private consentendo di perseguire tre importanti obiettivi: equità di trattamento per tutti i cittadini proprietari di terreni investiti da previsioni urbanistiche superando le ingiustizie del passato che non distribuivano in modo omogeneo la rendita fondiaria; superamento del contenzioso legato alle procedure espropriative mediante accordi attuativi con i proprietari su schemi d'intervento predisposti dagli uffici pubblici; sostanziale risparmio economico per le casse comunali che acquisiscono i terreni pianificati per standard pubblici a costo zero perché ceduti in cambio della possibilità edificatoria. Come emerge dal dibattito, tali meccanismi risultano indispensabili per la costruzione di una strategia di riqualificazione (ambientale e infrastrutturale e funzionale) e di contenimento dei consumi di suolo attraverso l'acquisizione di aree strategiche per la strategia di governo delle trasformazioni urbane e territoriali.

Il *modello perequativo-compensativo* consente, quindi, di rimuovere la disparità di trattamento tra i proprietari interessati dalle scelte di piano, secondo il principio costituzionale di uguaglianza, ripartendo equamente tra di essi i diritti edificatori e gli oneri conseguenti, e di acquisire gratuitamente al patrimonio pubblico le aree per la realizzazione dei servizi e per la costruzione della rete ecologica, garantendo la sostenibilità delle trasformazioni e la rigenerazione ambientale, i cui effetti vanno oltre il perimetro del singolo insediamento a beneficio della collettività più ampia. Si tratta di realizzare un principio di equità sociale che necessita di un attento studio della sostenibilità economica delle scelte di piano, alla ricerca dell'equilibrio fra risorse generate e restituzione al territorio di qualità urbana attraverso nuovi servizi e la riqualificazione dell'esistente¹¹³.

Pertanto in molte Leggi regionali di recente approvazione il modello perequativo viene inserito al fine di omogeneizzare le modalità operative come la compensazione, la perequazione e altre forme di in-

113. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

centivazione, finalizzate alla più rapida e non onerosa acquisizione di immobili per realizzare i servizi, adeguare gli standard, favorire l'edilizia residenziale sociale e spingere le imprese edilizie e immobiliari a intervenire sul costruito e non sul nuovo.

Anche nei Piani analizzati si evince l'introduzione ed il rafforzamento di tale modello perequativo: nel Pug di Taranto che ha il compito di stabilire i comparti urbanistici che consentano l'applicazione del principio della perequazione introdotto dall'art. 2 della Legge regionale 20/2001¹¹⁴ ed in quanto indicato nell'art. 14 della medesima legge, suddividendo il territorio comunale in "distretti perequativi", individuati in base allo stato di fatto ed allo stato di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del Piano urbanistico ed attribuendo a ciascun distretto un indice di utilizzazione territoriale diverso, a partire da dette differenti condizioni¹¹⁵:

- nel Pug di Bologna rispondendo all'intento di "attivare la perequazione" in coerenza con la Legge regionale n. 24/2017¹¹⁶ che all'art. 26 recita: «l'attribuzione di diritti edificatori compete: agli Accordi operativi e ai Piani attuativi di iniziativa pubblica di cui all'articolo 38, i quali attuano le previsioni generali del PUG stabilendo il progetto urbano degli interventi da attuare e la disciplina di dettaglio [...]». Gli Accordi operativi o i Piani attuativi di iniziativa pubblica, così come definiti nella *Disciplina del piano*, sono quindi il dispositivo attraverso il quale canalizzare il contributo degli operatori a favore della costruzione della città pubblica;
- nel Pgt di Milano¹¹⁷ che adotta il principio della perequazione estesa a tutto il tessuto urbano consolidato, come strumento di equità distributiva dei diritti edificatori, attribuendo un indice territoriale unico e regolando la possibilità di incrementarlo fino a una densità fondiaria massima (1 mq/mq), ma prevedendo altresì la possibilità di superarlo in determinati ambiti, mentre rinuncia espressamente a qualsiasi pronuncia in materia di destinazioni d'uso - coerentemente con il principio di indifferenza funzionale adottato - attendendosi la realizzazione spontanea di un mix funzionale.

Lo strumento perequativo, come previsto dalle normative regionali, permetterà quindi di aumentare la coesione sociale, la solidarietà e il benessere globale delle Comunità¹¹⁸ e pertanto l'utilizzo regolato, nell'ambito di indirizzi nazionali, di queste forme contrattuali tra la proprietà e le amministrazioni, consentirebbe di mettere su solide basi anche una vera politica di rigenerazione urbana, di contenimento dell'espansione delle città ed eviterebbe il rischio - oggi molto presente - di un loro uso indiscriminato, sbilanciato a favore della rendita¹¹⁹.

Questo attribuendo per mezzo della componente operativa, a tutti gli ambiti di trasformazione interessanti le aree inedificate da trasformare o le aree edificate da riutilizzare (comprese le aree

114. Legge Regione Puglia n. 20 del 27/07/2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*.

115. Comune di Taranto (2018), Documento Programmatico Preliminare, *Piano Urbanistico Generale*.

116. Legge Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*.

117. Si veda il paragrafo 1.2.3.2 *Il caso della città storica di Milano*.

118. Passarelli, D. (2019), "1968-2018. A cinquant'anni dagli standard urbanistici. Dalla quantità alla qualità", in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

119. Morassut, R. (2015), "Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme", *Urbanistica informazioni* nn. 261-262.

con vincoli decaduti), in misura perequata con cessione gratuita al Comune delle aree per usi pubblici e sociali a fronte dei diritti edificatori attribuiti dal Piano alla proprietà privata; in tal modo la rendita di attesa potrebbe essere di fatto attribuita alle sole aree private incluse negli strumenti operativi, a fronte però del confronto concorrenziale trasparente che deve essere applicato al processo, e soprattutto con una sostanziale redistribuzione della rendita stessa e con l'acquisizione gratuita delle aree per usi pubblici da parte del Comune¹²⁰.

Infine per quanto concerne la procedura del *Progetto urbano*, a partire dalla crisi disciplinare che ha investito il Piano regolatore generale negli anni Ottanta, legata alla grave crollo di bilancio dello Stato e soprattutto delle amministrazioni locali oltre che ad una maturata consapevolezza della rigidità ed inefficacia del Piano urbanistico tradizionale nel governare le trasformazioni necessarie nella città esistente, prende forma una delle tappe fondamentali del processo di aggiornamento della strumentazione urbanistica. In risposta a queste problematiche disciplinari, economiche e politiche, nascono alla fine degli anni Ottanta i cosiddetti "programmi complessi", all'interno delle linee di programmazione nazionale, aventi come riferimento alcuni modelli di intervento urbanistico ispirati a programmi di riqualificazione urbana diffusi negli anni Settanta in Francia e Inghilterra. I cosiddetti programmi complessi si distinguono per il carattere decisamente deregolativo rispetto alla pianificazione locale: «una delle principali preoccupazioni del legislatore [...] in questi provvedimenti era quella di consentire la celere attuazione delle trasformazioni previste dai programmi, se necessario anche in variante al PRG (a riprova di come in quel periodo il piano fosse percepito spesso come un ostacolo)»¹²¹.

Analizzando l'esperienza operativa dei programmi complessi fino ad oggi, si può affermare che essa sia stata intensa, in quanto tali strumenti risultano essere gli unici idonei a intervenire con efficacia all'interno di contesti già urbanizzati da riqualificare. Essa tuttavia ha interessato essenzialmente interventi di trasformazione urbana, mentre assai più limitata ne è stata l'utilizzazione negli interventi di riqualificazione, vale a dire in quegli interventi che riguardavano parti di città esistente prive di particolari "qualità" e non esclusivamente aree dismesse o sottoutilizzate. Tuttavia alcune Regioni hanno disciplinato con specifiche leggi i programmi complessi, e hanno sperimentato con successo interventi di riqualificazione urbana, dimostrando come essi non possano prescindere da un Piano generale come riferimento per la propria realizzazione in quanto solo all'interno del Piano possono essere individuati, seppure con la dovuta flessibilità progettuale, gli ambiti in cui intervenire. Mentre, quindi, negli interventi di trasformazione il riferimento al Piano è necessario quantomeno per le procedure di valutazione della progettualità privata, nella riqualificazione dei tessuti esistenti il piano diviene assolutamente indispensabile per la piena utilizzazione di questi strumenti che sembrano essere i più adatti per questo obiettivo: flessibili, progettuali, concorsuali, negoziali, e in grado

120. Cappuccitti, A. (2008), *Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale*, http://www.inu.it/wpcontent/uploads/astengo/download/corsi/Corso_Piani_Strutturali_maggio2008/Cappuccitti.pdf

121. Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano, p. 14.

di garantire un'effettiva ricaduta pubblica¹²². Pertanto alcune Leggi regionali, legate al processo di riforma urbanistica dell'INU, hanno evidenziano l'obiettivo di ricondurre l'istituto dei programmi complessi all'interno del sistema ordinario di pianificazione, con il fine di superare il carattere di straordinarietà e metterli a regime all'interno della nuova forma Piano.

La necessità di incorporare nel Piano strutturale obiettivi monitorabili, condizioni di accessibilità, requisiti di qualità ambientale e morfologica, dotazioni richieste per motivare la scelta tra i progetti presentati e il successivo negoziato nella fase operativa fa sì che alla fase operativa corrisponda l'approccio del *Progetto urbano* quale "strumento di coordinamento e di raccordo con la strategia generale"¹²³ individuando i singoli interventi e valutando le coerenze delle singole offerte concorrenziali¹²⁴ con il quadro generale. All'interno del dibattito sulla definizione teorico-metodologica delle modalità di intervento per il recupero e la rigenerazione della città esistente, trova particolare convergenza, in Italia e in Francia, la nozione pluriscalarare e polisemica del *Progetto urbano*. Tale nozione si afferma in Europa, a partire dalla lettura critica del movimento moderno e dalle teorie sulla città basate sull'analisi morfo-tipologica dei centri storici sviluppate in Italia negli anni Sessanta, con l'obiettivo di definire l'insieme dei nuovi approcci analitici, progettuali e procedurali rivolti alla ritessitura di brani di città o alla realizzazione di intere nuove parti dentro la città¹²⁵. Questa nozione «sfugge ad una definizione univoca perché presenta alti gradi di flessibilità difficilmente fissabili a priori, nella misura in cui il valore varia a seconda dei contesti e dei punti di vista»¹²⁶, ed è, dunque, una nozione comprensiva, che esprime la centralità della ricomposizione del rapporto tra dimensione fisico-spaziale della pianificazione e dimensioni culturale, economica, sociale, politica ed ambientale del progetto di città, tra scala urbanistica e scala architettonica, tra interesse pubblico e coinvolgimento dei privati. Una ricomposizione che trova riscontro solo in una continua e iterativa verifica integrata dei diversi aspetti dalla concezione alla realizzazione del progetto. Il *Progetto urbano* sottende un approccio integrato e interscalare in grado di leggere i diversi sistemi di riferimento (storico-ambientale, insediativo-morfologico e della città pubblica) della città e del territorio alle diverse scale, cogliendo la complessità delle relazioni spaziali tra le attività e considerando le diverse componenti in modo integrato, a partire dai segni che ciascun elemento esprime sul territorio.

Dal punto di vista operativo, il *Progetto urbano* si compone come alternativa alle tradizionali procedure per l'attuazione degli interventi e si contraddistingue per il ricorso, prioritariamente, a forme di partenariato in grado di coinvolgere, fin dalla fase preliminare della pianificazione, una molteplicità di soggetti (*stakeholder* e cittadini) e di finanziamenti pubblici e privati, per garantire la fattibilità economica e la programmazione dei tempi, nonché esiti formali prefigurati e condivisi. Infatti per avviare e sostenere i processi di rigenerazione urbana nella città svantaggiata si è valutato ineludibile il ricorso a procedure negoziali, flessibili, progettuali e in grado

122. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

123. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci.

124. Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

125. Ferretti, L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano.

126. Ivi, p. 46.

di garantire un'effettiva ricaduta pubblica, in un quadro però in cui il Piano costituisca un «riferimento per una gestione ordinaria di strumenti straordinari, nati “contro” il piano, ma che invece è necessario inserire “dentro” al suo processo, se si vuole garantire ad esso efficacia e credibilità»¹²⁷. La presenza forte del Piano, con le sue strategie e le sue regole, rappresenta, quindi, il presupposto indispensabile per strumenti e procedure che prevedono un partenariato pubblico-privato, il cui carattere di straordinarietà viene mutato in modalità ordinaria e generalizzata di trasformazione della città esistente. La procedura del Progetto urbano permette, infatti, una definizione progettuale delle previsioni del Piano strutturale finalizzata a raggiungere elevati livelli di qualità urbana e ambientale, nonché di partecipazione democratica. Attraverso uno Schema di assetto preliminare, che viene richiesto per avviare l'iter, è possibile verificare preventivamente la sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale dell'iniziativa ed unicamente ad esito dell'approvazione del *Progetto urbano* possono essere individuati gli interventi diretti, gli interventi indiretti per i quali ha valore di strumento esecutivo e, all'interno di questi, le eventuali aree da assoggettare a successiva definizione planivolumetrica particolareggiata.

Tra le esperienze di pianificazione analizzate *best practices* da annoverare per l'attuazione della procedura del Progetto urbano sono sicuramente quella di Bordeaux e Marsiglia. Nel caso di Bordeaux il *Programma ReCentres*¹²⁸, parte del Progetto urbano del Centro storico di Bordeaux, si pone numerosi obiettivi, in particolare quelli di migliorare gli spazi pubblici e le attrezzature di livello locale, rinforzare la coesione sociale attraverso la realizzazione di nuovi alloggi sociali e sviluppare la sostenibilità urbana “riportando la natura in città” e valorizzando il patrimonio storico-identitario garantendo la rigenerazione del Centro storico della città. Nel caso di Marsiglia invece a partire dalla metà degli anni Novanta si è sviluppato il *Programma Marseille Euromediterranée*¹²⁹, un importante Progetto urbano i cui interventi si collocano all'interno della città esistente con l'obiettivo di riqualificare il patrimonio della città storica e consolidata e sono coordinati da uno Schema di assetto, i cui obiettivi specifici riguardano, in particolare, la riconfigurazione del fronte mare e la ricucitura tra il porto e la Città verso Nord con un progetto di riqualificazione particolarmente significativo del quartiere *Belle de Mai*. Da non dimenticare però è anche il caso italiano del *Progetto unitario di recupero urbano* del complesso ex carcerario Le Murate¹³⁰ che ha rappresentato un'importante sfida per il Comune di Firenze permettendo di agire in maniera integrata e con interventi “minimali” con la volontà di mantenere e valorizzare la forte stratificazione storica del luogo e di garantire la sostenibilità urbanistica (facendo riferimento al “carico urbanistico” delle nuove funzioni) e la fattibilità economica delle azioni previste.

Il *Progetto urbano* si configura quindi quale esito di una procedura regolata con la necessaria flessibilità dal Piano, non come prodotto meccanico di una norma; un modo di pensare e di interagire composito, in cui confluiscono dimensioni strategiche e spaziali, connesse

127. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), p. 33.

128. Si veda il paragrafo 1.1.3.3 *Il caso del Centre historique di Bordeaux*.

129. Si veda il paragrafo 1.3.3.2 *Il caso della città storica di Marsiglia*.

130. Si veda il paragrafo 1.2.3.1 *Il caso del Centro Storico di Firenze*.

alla progettazione degli interventi di trasformazioni di parti di città. «Può assumere il ruolo di programma delle attuazioni, all'interno del quale si selezionano le priorità, organizzandole nel tempo, con la verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte»¹³¹. L'operatività del *Progetto urbano* ha come preconditione proprio la flessibilità del Piano urbanistico di riferimento, un Piano cioè che non sia conformativo dei diritti edificatori ma che rimandi al momento operativo il formarsi dei diritti medesimi, e che non imponga vincoli urbanistici difficilmente realizzabili, ma individui nuove modalità perequative-compensative per l'acquisizione delle aree pubbliche. L'adozione e il sostegno impresso al *Progetto urbano* nei casi esaminati evidenziano come l'introduzione di tale elemento possa garantire operatività, efficacia, concorsualità e sostegno da risorse private agli interventi di rigenerazione urbana intensiva, potendo al contempo orientarli attraverso indirizzi pubblici diretti all'organizzazione e alla tutela di elementi spaziali, morfologici e ambientali¹³².

2.1.3 La componente regolativa e i caratteri

Il quadro degli strumenti, che ha preso corpo nel lungo processo di riforma avviato con la proposta dell'INU del 1995, si completa con il *Regolamento urbanistico edilizio*, lo strumento di manutenzione e gestione della città esistente, prescrittivo e valido a tempo indeterminato. Questo Regolamento viene di frequente confuso con un tradizionale strumento normativo, spesso rivolto alla mera sfera edilizia, «mostrando l'errore [che fece l'INU] a non definirlo inizialmente Piano di gestione dell'esistente»¹³³: «[al contrario] il Regolamento urbanistico edilizio è lo strumento che garantisce la gestione di tutta la città esistente, che deve potersi trasformare in modo leggero, in termini qualitativi per i valori ambientali e architettonici. È l'unica parte del nuovo processo di piano rimasta prescrittiva a tempo indeterminato e naturalmente quella che assomiglia di più al vecchio PRG; e forse dovremo stare attenti che non gli assomigli troppo; per esempio disciplinando i tessuti che più si aspettano una trasformazione radicale, predisponendoli ad un eventuale passaggio tra gli interventi del Piano strutturale e del Piano operativo»¹³⁴.

Per dimensione regolamentare dei Piani si intende quindi il complesso di regole che si applica alla città esistente, e in particolare alla città storica e consolidata, per attuare la strategia di rigenerazione diffusa degli insediamenti attraverso «“interventi estensivi”, a dolce e graduale carattere di trasformazione»¹³⁵ finalizzati al recupero, all'ammodernamento e al pieno utilizzo del patrimonio esistente. Nelle sperimentazioni più avanzate, la metodologia di conservazione e valorizzazione che si è formata e affinata a partire dagli anni Sessanta per i centri storici viene infatti estesa all'intera città esistente, con l'obiettivo di permetterne una graduale evoluzione rispetto ai bisogni sociali ed economici nel rispetto dei suoi tratti morfologici e funzionali caratterizzanti. Pertanto il Regolamento urbanistico edilizio, come già detto unico strumento prescrittivo a tempo indeterminato, regola gli interventi estensivi, diffusi, ordina-

131. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), p. 94.

132. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

133. Campos Venuti, G. (2008), "Il contenuto strutturale nel nuovo piano", Paper del XXVI Congresso nazionale INU, Ancona, 18 aprile 2008.

134. Campos Venuti, G. (2007), "Dieci temi per la nuova legge di principi", *Urbanistica Dossier* n. 93/2007, supplemento a *Urbanistica* n. 211.

135. Campos Venuti, G. (1989), *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, p. 47.

ri, diretti e che non comportano modifiche urbanistiche rilevanti, estesi a tutto il territorio¹³⁶, volti alla riqualificazione e alla modernizzazione dei tessuti esistenti, ed è anche preposto a definire gli ambiti, individuati dal Piano strutturale, che saranno oggetto di interventi intensivi di trasformazione urbana, da attuare come abbiamo visto, tramite strumenti operativi. Nonostante alcune differenze nelle normative riformiste regionali, la città esistente a cui il Regolamento fa riferimento, non è solo quella definita dallo stato di fatto, ma anche quella di diritto, quindi relativa a diritti già acquisiti, consentendo l'attuazione del nuovo meccanismo di pianificazione-attuazione perequativo e compensativo previsto dall'INU¹³⁷.

In quest'ottica, il Regolamento urbanistico edilizio si configura come ibrido tra la funzione di regolazione dell'uso del suolo e le funzioni tradizionalmente affidate al Regolamento edilizio, in quanto si occupa della regolazione complessiva delle modalità di trasformazione della città esistente. Esso, per sua natura, è portato a definire un panorama ampio di questioni, dai materiali edilizi agli indici urbanistici, dalle regole morfologiche alle distanze prescritte dalla normativa igienico-sanitaria ed energetica, fino ad arrivare agli usi del suolo. «Questa nuova componente del piano comunale dovrà ripristinare l'integrazione tra regole urbanistiche ed edilizie, presente dall'origine dell'urbanistica moderna, non attraverso un procedimento di sommatoria-accostamento, ma svolgendo il ruolo di unificazione del processo di trasformazione del suolo e degli immobili»¹³⁸.

Tuttavia nelle 'prove' di riforma del piano comunale la dimensione strutturale e quella operativa hanno occupato il centro del dibattito ed egemonizzato la sperimentazione. «Se al piano strutturale si chiede di assolvere la funzione di costruire la cornice di senso entro cui ricondurre processi selettivi di trasformazione del territorio 'per parti', la tensione operativa si traduce soprattutto in progetti urbani ai quali è affidato il compito di implementare il programma delle trasformazioni strategiche. Alla terza componente, quella regolamentare, è solitamente riservata un'attenzione marginale. Luogo della riduzione normativa, le si attribuisce il ruolo modesto e rassicurante della registrazione dei fenomeni minuti e diffusi, e della disciplina 'banale' del consueto e dell'ordinario, ove lo spazio dell'interpretazione, dell'innovazione e della definizione dei grandi temi e delle azioni qualificanti si risolvono nella componente strutturale-strategica e in quella operativa»¹³⁹.

Infatti il Regolamento urbanistico edilizio viene interpretato, in numerosi esempi operativi e in alcune delle Leggi regionali riformiste, quasi soltanto in termini di regolazione, come una banale evoluzione del Regolamento edilizio, tanto che molti Comuni si dedicano alla sua redazione solo a seguito della conclusione del Piano strutturale. Questo crea inevitabilmente delle contraddizioni in quanto, come già discusso nei capitoli precedenti, la strategia della pianificazione, sulla base di corretti e virtuosi orientamenti regionali, si sta indirizzando sempre più verso la riqualificazione dell'esistente piuttosto che su un'ulteriore espansione degli insediamenti.

136. Fallaci, R. (2008), "Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana", in P. Galuzzi, a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia, Urbanistica* n. 137.

137. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

138. Gabellini, P. (2008), "Struttura del RUE", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, p. 91.

139. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano, p. 7.

Ad esempio nel caso della Regione Emilia-Romagna, la Legge regionale n. 15 del 2013¹⁴⁰ ha normato in maniera organica l'attività edilizia a livello regionale (peraltro senza trattare di Regolamenti edilizi, poiché era allora vigente la Legge regionale n. 20/2000 che aveva introdotto nella normativa la figura del "Regolamento urbanistico edilizio"), ma il successivo aggiornamento con la Legge regionale n. 12 del 2017¹⁴¹, che ha introdotto l'articolo 2 bis della Legge Regionale n. 15 del 2013 sulla uniformazione della disciplina edilizia, ha determinato "l'adozione da parte dei Comuni di regolamenti comunali che unifichino in un unico provvedimento le disposizioni regolamentari in campo edilizio di loro competenza". Pertanto lo Schema di Regolamento edilizio del nuovo Pug di Bologna è stato redatto sulla base del Regolamento edilizio-tipo nella sua declinazione "regionale", tuttavia nonostante questo regolamento non sia più considerato dalla Legge "strumento di pianificazione" come era per il precedente "Regolamento urbanistico edilizio", nel rispetto della normativa, lo Schema è stato elaborato in maniera coordinata con il Piano urbanistico generale, in quanto raccoglie una significativa eredità del previgente Regolamento urbanistico edilizio. Infatti «l'assenza di questo nuovo strumento di disciplina dell'attività edilizia renderebbe difficilmente leggibile il nuovo strumento di pianificazione urbanistica e per questo si è deciso di produrlo in occasione dell'avvio del percorso di formazione del Pug»¹⁴².

Al contrario il Piano Strutturale di Firenze ai sensi della Legge Regionale n. 1 del 2005¹⁴³, si articola in due strumenti, con due diversi livelli di definizione delle scelte e differenti contenuti: il Piano Strutturale (PS), quale strumento di pianificazione del territorio, e il Regolamento Urbanistico (RU), quale atto di governo del territorio. La Legge Regionale n. 1 del 2005 all'art. 55 definisce il Regolamento urbanistico come lo «strumento che disciplina l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale articolandosi in due parti: la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti e la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio». In questo caso quindi il Regolamento Urbanistico è inteso quale strumento operativo del Piano Strutturale e come «strumento tecnico dotato di un linguaggio convenzionale complesso che si traduce in elaborati grafici in cui perimetri, colori, campiture e sigle individuando aree ed edifici con proprie regole e con cui i soggetti pubblici e privati devono rapportarsi ogniqualvolta sia necessario intervenire con opere che abbiano rilevanza urbanistico/edilizia»¹⁴⁴ in coerenza con le proposte della riforma dell'INU del 1995. Compete al Regolamento Urbanistico in quanto atto di governo del territorio tradurre indirizzi, direttive, prestazioni e prescrizioni del Piano Strutturale in disciplina operativa¹⁴⁵, direttamente cogente e conformativa dei suoli, pertanto tale strumento regola la conservazione e la trasformazione di edifici ed aree che trovano restituzione negli elaborati grafici cui corrisponde uno specifico apparato normativo definito dalle Norme Tecniche di Attuazione.

In tale quadro è necessario quindi sottolineare come il Regolamen-

140. Legge Regionale n. 15 del 30 luglio 2013, *Semplificazione della disciplina edilizia*.

141. Legge Regionale n. 12 del 23 giugno 2017, *Modifiche alla Legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia) e alla Legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 sito esterno, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 sito esterno)*.

142. Comune di Bologna (2019), *PUG-Schema di Regolamento Edilizio. Relazione*, pp. 1-2.

143. Legge Regione Toscana n. 1 del 12 gennaio 2005, *Norme per il governo del territorio*.

144. Comune di Firenze (2020), *Regolamento urbanistico Firenze. Relazione*, p. 7.

145. Comune di Firenze (2010), *Piano Strutturale. Norme tecniche di attuazione*.

to urbanistico edilizio costituisca, nell'insieme, una forte innovazione del sistema di pianificazione che integra regole urbanistiche ed edilizie in un unico strumento, ripristinando un tratto fondativo dell'urbanistica moderna, che permette di semplificare la stratificazione di provvedimenti comunali settoriali che si è realizzata nel tempo. Con tale doppia finalità, il Regolamento da un lato costituisce il complemento normativo indispensabile del Piano strutturale, dall'altro svolge il ruolo di "cerniera" con i regolamenti specifici inerenti all'uso del suolo e degli edifici, mettendoli a sistema¹⁴⁶.

I caratteri

La componente regolamentare recepisce le indicazioni e le prescrizioni stabilite dalla componente strutturale, dettagliandole ulteriormente e accompagnandole con un insieme di definizioni, classificazioni, modalità di attuazione e procedure che ne rendono possibile la concreta applicazione e il carattere di prescrittività a tempo indeterminato. A partire dall'*approccio sistemico* precipuo del Piano strutturale, che definisce inoltre una differenziazione tra le parti di città esistente e quelle di nuova realizzazione, e dall'ulteriore articolazione in *tessuti ed ambiti* prevista nella componente operativa, che interpreta la città esistente come un sistema in trasformazione¹⁴⁷ e individua i modi ed i tempi diversificati di intervento, il Regolamento urbanistico edilizio individua i *caratteri* propri delle componenti fin qui descritte. Tale approccio è reso possibile da una lettura del territorio per tessuti urbanistico-edilizi, che permette di affrontare in modo puntuale le problematiche comuni a una certa porzione di città, declinando opportunamente le strategie di Piano e indirizzando coerentemente le possibilità di intervento.

La componente regolamentare dei piani innovativi, infatti, individua strategie differenziate per ogni tipo di tessuto riconosciuto, al quale fa corrispondere norme vincolanti con riferimento ai caratteri morfo-tipologici e funzionali che lo individuano, agli obiettivi specifici, alle categorie di intervento ammesse per gli edifici e gli spazi aperti, alle destinazioni d'uso insediabili o ai criteri per stabilire la loro insediabilità. In primo luogo ciò avviene leggendo la qualità dei tessuti, riconoscendone cioè le matrici morfologiche di qualità e ricercandone il livello di consolidamento o le possibili interpretazioni, esplicitandone le regole e la loro capacità di dare, ad esempio, qualità al rapporto tra spazi aperti e edificati; in secondo luogo declinando le regole legate all'edilizia e agli spazi aperti privati dentro una scala di tessuto ovvero di un ambito omogeneo di città, analizzando quindi le possibilità di trasformazione di ogni elemento che partecipi alla definizione stessa di tessuto. Emergono, quindi, come *caratteri* rilevanti da considerare nella identificazione dei tessuti: il grado di omogeneità funzionale, il livello di omogeneità tipologica, le caratteristiche morfologiche dell'impianto, l'entità del carico insediativo e un generale giudizio qualitativo. L'individuazione del tessuto esprime, dunque, una interpretazione sintetica della qualità e della forma urbana, che considera anche gli aspetti di relazione "a grana fine"¹⁴⁸ tra superfici coperte e spazi aperti, tra luoghi privati e

146. Gabellini, P. (2008), "Struttura del RUE", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.

147. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

148. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

pubblici, tra usi individuali e collettivi: il tessuto – in quanto capace di contemplare caratteri materiali e immateriali, la fisicità e la modalità d'uso – si rivela, pertanto, una componente fondamentale per avanzare considerazioni progettuali, permettendo di affrontare in modo puntuale le ineludibili questioni inerenti la varietà morfologica, sociale e funzionale che caratterizzano la complessità urbana.

Tale impostazione consente, quindi, di leggere diacronicamente i caratteri gerarchici, funzionali e simbolici dello spazio antropizzato, di avanzare valutazioni critiche e di differenziare gli interventi in merito a criteri di necessità, opportunità e compatibilità. In relazione ai tessuti edilizi, inoltre, la conoscenza delle regole tipo-morfologiche che ne hanno governato la genesi e il riconoscimento di matrici comuni a porzioni di edificato consentono di definire regole in merito ai gradi di libertà degli interventi edilizi e delle trasformazioni funzionali da consentire, vietare o valutare; in questo modo si supera l'approccio conoscitivo di categorie tipologiche unicamente mirate al "ripristino" di configurazioni passate e la definizione generale delle modalità di intervento e delle destinazioni d'uso, permettendo di reinserire la città storica, con le sue stratificazioni, in un processo di continua evoluzione anche attraverso previsioni innovative. Pertanto esplicitando le esigenze pubbliche e fissando il quadro normativo a cui le singole unità immobiliari devono rispondere, il Regolamento urbanistico edilizio diviene immediatamente esecutivo facendo sì che i soggetti pubblici e privati conoscano con chiarezza gli obiettivi e il perimetro entro cui possono intervenire sul patrimonio.

Tale approccio basato sull'articolazione del territorio urbano per tessuti cui corrisponde uno specifico impianto normativo, risulta oggi fortemente affermato nelle esperienze di pianificazione più innovative secondo quanto Campos Venuti auspicava oltre dieci anni fa «[...] le innovazioni della pianificazione per tessuti più che per zone, già sperimentata con gli ultimi PRG, dovrà trovare una decisa conferma con la nuova pianificazione»¹⁴⁹, in un momento in cui «molte nuove leggi regionali, forse ancora impregnate di una "cultura dell'espansione" non sanno leggere e riconoscere i tessuti urbani e le loro nuove caratterizzazioni funzionali, e ripropongono ancora un indistinto "ambito di completamento"»¹⁵⁰.

In questo contesto, mentre alcuni strumenti si occupano esclusivamente degli aspetti propriamente regolamentari¹⁵¹, nella formulazione di alcuni Regolamenti urbanistici edilizi le sperimentazioni avviate in questi anni permettono di rintracciare una varietà di innovazioni, di forma e di contenuto, che sono finalizzate all'accompagnamento della rigenerazione della città esistente anche attraverso elaborati (tavole, schede, guide alla progettazione, relazioni) di carattere gestionale e indicativo che accompagnano il quadro normativo, costituendosi quali guida per la qualità degli interventi, individuando gli spazi e le modalità della trasformazione, oltre che del mantenimento e della conservazione. «[...] Si tratta del tema che più propriamente contraddistingue il Regolamento, il quale (non

149. Campos Venuti, G. (2007), "Dieci temi per la nuova legge di principi", *Urbanistica Dossier* n. 93/2007, supplemento a *Urbanistica* n. 211, p. 38.

150. Sbeti, F. (2008), "Nuovo piano e città", *Urbanistica Informazioni* n. 219, p. 3.

151. Campos Venuti, G. (2008), "Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole", *Urbanistica Dossier* n. 101, Supplemento a *Urbanistica Informazioni* n. 217.

essendo un strumento che ha lo scopo di dire ‘cosa fare e dove’ è la sede atta a costituire una ‘guida alla progettazione della città’, affrontando il tema della ‘qualità urbana’, dicendo quindi ‘come fare’ ciò che il piano ammette»¹⁵². Il Regolamento urbanistico edilizio, ripristinando l’integrazione tra regole urbanistiche ed edilizie, presente dall’origine dell’urbanistica moderna¹⁵³ ha, infatti, lo scopo di regolare sia i tessuti urbani, che trovano in questo nuovo strumento di pianificazione una “decisa conferma” disciplinare, sia l’insieme eterogeneo degli oggetti edilizi, anche definiti materiali urbani, che formano gli spazi aperti, le infrastrutture e lo spazio edificato.

Si evidenzia così la questione dell’importanza di intendere la dimensione regolamentare come un momento fondamentale di ulteriore conoscenza e progettazione per sostenere la strategia di rigenerazione nella città esistente. In tal senso, il “regolamento” deve essere inteso come la “controfaccia” degli strumenti operativi alla scala minuta e diffusa, uno strumento necessario e ad essi complementare per rendere pienamente efficaci l’insieme delle indicazioni stabilite nella parte strutturale¹⁵⁴.

La Disciplina normativa

In tale quadro si rileva come tutti i Piani osservati presentino un chiaro orientamento verso la strategia di rigenerazione urbana nei tessuti esistenti, con particolare riguardo alla qualità dell’ambiente urbano e alle possibilità di sviluppo sostenibile. A livello progettuale infatti l’articolazione per tessuti consente la definizione di una disciplina normativa degli usi di dettaglio, che permette di indirizzare la rigenerazione diffusa della città esistente verso una migliore qualità abitativa ma nel rispetto delle compatibilità tipo-morfologiche e funzionali, della salvaguardia ambientale, dei requisiti igienico-sanitari, della tutela delle funzioni deboli. Un approccio che risulta particolarmente necessario nella città storica, dove si concentra la presenza di edifici meritevoli di tutela in un contesto ambientale delicato e in cui le “derivate funzionali” si manifestano con marcata intensità. Nelle grandi e medie città italiane, come esplicitato nei capitoli precedenti, infatti la terziarizzazione direzionale ha determinato forti e negativi impatti sui centri storici a partire dal Secondo dopoguerra – un campo di lavoro che ha lungamente impegnato l’urbanistica riformista – mentre la fase attuale è particolarmente segnata dalla domanda turistica, dove all’*airbnbizzazione*¹⁵⁵ corrisponde la desertificazione residenziale, e all’omologazione degli spazi del commercio urbano (“la città branded” indotta dai processi globali¹⁵⁶) corrisponde la scomparsa della distribuzione come servizio di prossimità al cittadino. Pertanto tale organizzazione del Piano per tessuti, che della strategia di rigenerazione costituisce aspetto fondamentale, permette di perseguire nella città storica una *disciplina normativa* finalizzata all’utilizzo di una rinnovata *disciplina per tessuti*, di un principio di *flessibilità della disciplina funzionale*, di un’impostazione a *carattere prestazionale*.

Per quanto riguarda la *disciplina per tessuti*, come abbiamo visto, essa rappresenta l’innovazione certamente più rilevante e trasver-

152. Comune di Seregno (2003), *Città di Seregno Regolamento edilizio. Guida agli interventi e alla valutazione del progetto*, p. III.

153. Gabellini, P. (2008), “Struttura del RUE”, in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.

154. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

155. Celata, F. (2017), “La Airbnbificazione delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia”, https://www.researchgate.net/publication/334050681_La_Airbnbificazione_delle_citta_gli_effetti_a_Roma_tra_centro_e_periferia

156. Amendola, G. (a cura di) (2006), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Luigi, Napoli.

sale che sostituisce la tradizionale zonizzazione per funzioni e densità. Tale sperimentazione, illustrata nei paragrafi precedenti, è ormai consolidata in numerose esperienze di pianificazione e costituisce uno dei presupposti per garantire una migliore qualità della vita e sostenere il principio dell'integrazione funzionale. Per perseguire tali obiettivi solitamente i Regolamenti urbanistico edilizi si suddividono (concettualmente ma anche praticamente) in almeno due parti distinte: la prima, che facendo riferimento a una normativa più a carattere edilizio, è rivolta ai materiali urbani, e la seconda, a carattere più urbanistico, si indirizza invece alla regolazione dei tessuti, articolati per città. La disciplina dei materiali urbani, in generale, avviene attraverso la normativa degli elementi architettonici e urbanistici, degli spazi verdi e degli oggetti che compongono lo spazio urbano e le norme attinenti alle attività di costruzione, trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie.

Per quanto attiene alla città storica, essa viene articolata in tessuti sulla base di considerazioni morfo-tipologiche, temporali e funzionali mettendo definitivamente in discussione la possibilità di gestire in modo efficace la sua articolazione solo attraverso i soli consueti indici e parametri urbanistici; l'uso di una normativa per tessuti, infatti, rende più agevole la gestione degli eterogenei interventi ammessi sul patrimonio insediativo esistente (ampliamento, consolidamento, ripristino, sostituzione ecc.) e consente di regolamentare con precisione le trasformazioni edilizie¹⁵⁷ (da quelle relative ai lotti di completamento alle ristrutturazioni urbanistiche di entità limitata, alle demolizioni e ricostruzioni). In questo caso, garantendo anche la sostenibilità delle trasformazioni stesse. Pertanto, come si evince dai Piani esaminati, i tessuti individuati vengono disciplinati attraverso:

- la definizione delle modalità di intervento ammesse per ogni area, di norma dirette ma anche indirette per gli ambiti in cui intervenire con azioni intensive, mediante il ricorso a successivi strumenti attuativi;
- la regolazione delle categorie di intervento ammesse, con azioni diffuse per il patrimonio edilizio esistente comprendenti l'ampia gamma di interventi sottesa alla definizione di manutenzione qualitativa;
- la definizione di indici e parametri urbanistici, tra i quali assumono crescente rilievo i parametri urbanistico-ecologici volti alla attuazione della strategia di rigenerazione ecologica anche nei contesti storici;
- le destinazioni d'uso ammesse, con lo scopo di non incrementare ulteriormente il carico urbanistico, preservando gli equilibri esistenti tra funzioni insediate, numero di abitanti, capacità delle reti, offerta di spazi pubblici, servizi e parcheggi, e consentendo, allo stesso tempo, un'adeguata flessibilità nel cambio delle destinazioni d'uso.

157. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

Tale disciplina normativa risulta particolarmente evidente nel Piano Strutturale di Firenze e nel *Plan Local d'Urbanisme intercommunal* di Marsiglia. Nel caso di Firenze la Legge Regionale n. 1 del 2005¹⁵⁸, come abbiamo visto, prevede la definizione di un Regolamento Urbanistico (RU), quale atto di governo del territorio, che articolato per sub-sistemi e ambiti, prevede un'ulteriore classificazione in 12 UTOE-Unità Territoriali Omogenee Elementari caratterizzate da specifici parametri di intervento e prescrizioni definiti nelle Norme tecniche di attuazione. Il RU si compone di due parti: la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti (disciplina ordinaria), che tra le altre cose individua e definisce la disciplina dell'utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, compresa la tutela e la valorizzazione degli edifici e dei manufatti di valore storico e artistico, sulla base di un quadro conoscitivo dettagliato ed aggiornato dell'edificato e delle funzioni in atto; la disciplina per le trasformazioni degli assetti insediativi infrastrutturali ed edilizi del territorio (disciplina delle trasformazioni), che individua e definisce gli ambiti interessati da interventi di riorganizzazione del tessuto urbanistico, le infrastrutture da realizzare e le aree ad esse destinate ed i beni sottoposti a vincolo ai fini espropriativi, ai sensi delle vigenti disposizioni statali e regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità. Il RU è inoltre articolato in una componente scritta costituita dalla Relazione e dalle Norme tecniche di attuazione e in una componente grafica che permette di individuare le ricadute della normativa direttamente sul territorio.

Con specifico riferimento alla città storica il RU presta notevole attenzione all'area del nucleo storico UNESCO sia nella fase analitica definendo un quadro conoscitivo articolato con una dettagliata analisi di ogni singolo edificio dell'area e con un particolare approfondimento dedicato all'analisi degli esercizi commerciali riunendo in un unico elenco aggiornato i dati relativi agli esercizi storici ancora presenti e sottolineando quindi un tema tipicamente legato alla criticità dell'evoluzione del centro storico fiorentino nel quale la compresenza di abitanti e turisti appare conflittuale in termini di perdita della tipicità a favore dell'omologazione, sia nella fase normativa specificando come all'interno del nucleo storico gli interventi edilizi debbano essere sempre volti alla tutela e conservazione del patrimonio storico «entro il quale sono riconoscibili secondo la classificazione di cui all'art. 13: le emergenze di valore storico architettonico; le emergenze di interesse documentale del moderno; il tessuto storico o storicizzato prevalentemente seriale; l'edificato recente/edificato recente-elementi incongrui»¹⁵⁹, elencando in specifiche tabelle la disciplina degli interventi consentiti in relazione alla classificazione, diversi dalla demolizione e ricostruzione.

158. Legge Regionale n. 1 del 12 gennaio 2005, *Norme per il governo del territorio*.

159. Comune di Firenze (2020), *Regolamento urbanistico Firenze. Norme tecniche di attuazione*.

Nel caso di Marsiglia il PLUi prevede tra i suoi strumenti il *Règlement* che stabilisce le regole di utilizzo del suolo definendo tutti i tipi di interventi, costruzioni, installazioni, accordi, occupazioni o usi del suolo soggetti ad autorizzazione o dichiarazione, mediante una duplice articolazione in *Règlement écrit*, composto da norme

scritte che definiscono le disposizioni generali (regole comuni a qualsiasi zona e quadro di prescrizioni grafiche specifiche) e una regolazione per zona, e *Règlement graphique*, regolamenti grafici cogenti che hanno la precedenza sul *Règlement écrit* e delimitano le zone definendo tutti i requisiti specifici in base al contesto. La normativa di tale articolazione del territorio si basa su una struttura identica composta da 13 articoli suddivisi in 4 sezioni: Uso del suolo e destinazione delle costruzioni; Layout delle costruzioni; Qualità urbana, architettonica, ambientale e paesaggistica; Attrezzature e reti. I *Règlement écrit et graphique* sono inoltre integrati dalle *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP) che possono essere più restrittive ma non più permissive dei Regolamenti scritti e grafici. Nel caso francese il *Règlement* viene considerato come il luogo in cui si concretizzano le ambizioni territoriali in quanto diversi articoli del *Règlement écrit*, nonché alcuni requisiti specifici del *Règlement graphique*, contribuiscono all'implementazione del *Projet D'aménagement et de Développement Durables* (PADD), quindi alla traduzione normativa della filosofia progettuale del territorio. La prima leva è la definizione delle zone delimitando quattro tipi di tessuti, Zone U-urbane, Zone Au-da urbanizzare, Zone A-agricole, Zone N-naturali forestali, che a loro volta presentano ulteriori suddivisioni, e le rispettive norme e l'analisi delle loro caratteristiche rappresentate da regole morfologiche (articoli 4, 5, 6, 7 e 8 del regolamento di ciascuna zona¹⁶⁰) che permettono di definire concretamente il quadro analitico-conoscitivo e di conseguenza gli interventi ammissibili nel territorio. Tale articolazione della città consente inoltre di distinguere le aree urbane su cui poter intervenire con progetti di trasformazione o rigenerazione e le aree naturali o agricole in cui la costruibilità è strettamente limitata a determinati casi correlati alla vocazione del territorio in quanto queste zone garantiscono la conservazione del sistema ambientale delle pianure e delle aree agricole nelle loro funzioni agricole e paesaggistiche. Il *Règlement* influenza inoltre anche il mix funzionale dei settori e condiziona la qualità dell'ambiente di vita mediante la definizione di indici e parametri quali le distanze, gli allineamenti, gli ingombri, le dimensioni degli spazi verdi, la composizione e il trattamento delle facciate, per i progetti futuri. Pertanto, il Regolamento può amministrare diverse componenti del *cadre de vie* e della qualità dell'habitat. Con specifico riferimento alla città storica nel *Règlement* essa è individuata come "Area UA - Aree urbane, in particolare nel centro di Marsiglia, principalmente dedicate alla diversità funzionale e alle forme urbane dense e continue", ed è composta principalmente da tessuti urbani continui a loro volta articolati in diversi tipi di zone, cui corrispondono specifiche tipologie di intervento: UAp, zona prevalentemente dedicata alla conservazione e valorizzazione del tessuto storico e patrimoniale del centro di Marsiglia; UA1, zona prevalentemente dedicata al rinnovamento dei tessuti urbani più "ordinari" nel centro di Marsiglia; UAe, zona dove è possibile favorire l'evoluzione dei tessuti urbani centrali¹⁶¹. In particolar modo nelle zone UAp l'obiettivo perseguito è quello di preservare la riconoscibilità della morfologia urbana

160. Gli articoli 4, 5, 6, 7 e 8 relativi alla morfologia urbana del *Règlement écrit* contribuiscono fortemente a: tenere in considerazione il comfort urbano in rapporto al sole, alla ventilazione, al comfort acustico; prendere in considerazione gli edifici adiacenti come modello delle operazioni relative a nuove costruzioni; definire principi di pianificazione coerenti con la funzione di ogni tipo di infrastruttura stradale comportando in particolare la realizzazione di percorsi strutturali, introducendo forme urbane che si adattano lungo gli assi principali della mobilità. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. D3-Explication des choix pour le règlement*.

161. Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. D3 - Explication des choix pour le règlement*.

del tessuto per tutelare al meglio l'attuale patrimonio edilizio e la regolarità dell'ambiente urbano mediante l'attuazione di regole più severe rispetto alle altre zone UA (ad esempio una profondità di costruzione più limitata) al fine di promuovere la conformità delle forme urbane di questo tessuto urbano; nelle zone UA1, meno vincolate rispetto alle precedenti, gli obiettivi evolutivi di questi tessuti seppur relativamente limitati, permettono di rinnovare in parte le forme urbane esistenti, mantenendo le loro caratteristiche formali, ma permettendo un maggior numero di interventi; infine le zone UAe sono quelle che interessano principalmente i quartieri situati alla periferia del centro storico della città di Marsiglia costituiti in parte da edifici recenti, per cui l'obiettivo è quello di preservare una continuità costruttiva caratteristica dei tessuti del centro città, consentendo al contempo altezze maggiori rispetto alle zone UAp e UA1 per promuovere la densità e incoraggiare la realizzazione di spazi verdi al fine di offrire una percezione ariosa e paesaggistica degli spazi pubblici.

Per quanto concerne la *flessibilizzazione della disciplina funzionale*, nonostante la costante separazione delle attività ritenute non compatibili o considerate non desiderabili nei tessuti residenziali, emerge, in una lettura diacronica dei Piani un progressivo aumento della flessibilità della disciplina funzionale. L'obiettivo è quello di superare la tradizionale zonizzazione monofunzionale sottolineando come nessun tessuto sia esclusivamente dedicato a una sola funzione, tentando di normare la possibilità dell'insediamento di un uso nel tessuto senza imporre divieti negativi bensì definendo un elenco delle funzioni ammesse. Nelle parti più antiche della città storica, tutti i Piani ammettono funzioni di servizio a impatto moderato come gli studi professionali e gli uffici, spesso integrati in edifici a destinazione mista, gli esercizi di vicinato, l'artigianato di servizio e alimentare, i pubblici esercizi, i servizi alla popolazione a tutti i livelli e le attrezzature collettive non eccessivamente impattanti sul contesto urbano. Anche altre funzioni terziarie e turistico-ricettive sono generalmente ammesse ma, anche in relazione alla capacità delle diverse città di poter sopportarne i carichi, sono talvolta soggette a valutazioni specifiche (come nel caso del PS di Firenze), a limitazioni dimensionali (ad esempio il numero di posti letto d'albergo), a immobili specifici che possono occupare, oppure escluse. La residenza è sempre ammessa e generalmente incentivata salvo nel caso in cui si intenda tutelare il sistema delle attività economiche del centro storico, spesso dismesse, bloccandone la conversione in abitazione. Al contrario le funzioni produttive sono quasi nella totalità vietate, con l'eccezione dell'artigianato produttivo, ed il commercio è progressivamente non ammesso al crescere della dimensione della superficie di vendita, o in relazione alla tipologia di attività commerciale in quanto molto spesso negli ultimi anni il fenomeno dell'*overtourism*¹⁶² ha imposto una limitazione nell'apertura di nuovi esercizi commerciali a carattere turistico-ricettivo.

162. Si veda il paragrafo 1.2.2 *La competitività economica e i flussi turistici*.

Tale impostazione è particolarmente evidente nel *Pla d'usos de Ciutat Vella* redatto in coerenza con il *Pla Director Urbanístic* di Bar-

cellona e nel *Piano delle Regole* del Piano di Governo del Territorio di Milano. Per quanto riguarda il *Pla d'usos de Ciutat Vella* esso si pone in coerenza con gli obiettivi esplicitati nella *Aproximació a la regulació* del PDU che è strutturata in tre sezioni: *Determinacions*, che rappresentano delle disposizioni con conformità precisa ed obbligatoria; *Directrius*, disposizioni che definiscono strategie o linee guida per gli interventi da attuare mediante la pianificazione urbana generale ed i suoi strumenti; *Recomanacions*, che esplicitano i criteri da tenere in considerazione nell'adattamento e nello sviluppo del Piano. In particolar modo con le *Determinacions* il PDU definirà la pianificazione urbanistica degli insediamenti urbani, favorendo il miglioramento dell'abitabilità dei tessuti residenziali e la competitività dei tessuti prevalentemente per attività, attraverso obiettivi e strategie comunali che si adatteranno alle diverse *situacions urbane* intese come luogo nel quale identificare i tessuti che condividono le stesse caratteristiche morfologiche e funzionali. A partire da tale articolazione il Piano adotterà un approccio flessibile che permetterà di gestire la conservazione, la densificazione e la diversificazione degli usi e ne stabilirà la periodicità della loro revisione nel tempo, per adeguarli ai cambiamenti economici e sociali, anche per quanto riguarda gli aspetti ambientali. In coerenza con tale approccio nel 2018 è stato emanato il *Pla Especial urbanístic d'ordenació de les activitats de pública concurrència, comerços alimentaris, serveis turístics i altres activitats al districte de Ciutat Vella (Pla d'usos de Ciutat Vella)* un Piano per la *Ciutat Vella* che cerca di bilanciare gli usi urbani con la regolamentazione delle attività pubbliche e di altro tipo, tenendo conto delle ripercussioni che hanno sul tessuto residenziale. È, quindi, un documento che cerca di mantenere l'abitabilità della *Ciutat Vella* e la qualità della vita dei suoi abitanti basandosi proprio sul principio di flessibilità della disciplina funzionale cercando di rispondere alle attuali esigenze del quartiere, affinché non si perdano le sue qualità e il mix funzionale che lo ha da sempre contraddistinto, a causa della monocultura degli usi turistici e dell'inquinamento acustico a cui è sottoposta la maggior parte degli abitanti del quartiere dovuto alla concentrazione dell'offerta della vita notturna. Il nuovo Piano disciplina per la prima volta gli usi legati alle attività turistiche e l'accesso veicolare per la mobilità personale, limitando l'apertura delle prime e condizionando il secondo, e considerando la *Ciutat Vella* come una singola unità morfologica. Cerca inoltre di diversificare l'offerta economica promuovendo istituzioni culturali, spettacoli senza impatto acustico e commercio locale e vieta l'apertura di nuovi locali legati alla movida (discoteche, locali notturni, bingo, casinò, sale ricreative, ecc.), o ad attività turistico-ricettive dal forte carico urbanistico, dividendo anche tra attività diurne e notturne e imponendo restrizioni a quelle che causano disagio e possono influire sulla salute.

Per garantire il perseguimento di tali obiettivi il *Pla d'usos* definisce dei quadri di intervento in funzione di diverse situazioni relative alla residenzialità, vietando di inserire attività industriali o diverse da quella abitative nel centro storico, in relazione a determinati usi

delle attrezzature sanitarie, scolastiche, istituzionali, imponendo che siano facilmente accessibili con accortezze in merito al sistema della mobilità e dello spazio pubblico, relativamente alla vulnerabilità dei tessuti soprattutto nell'area del Raval caratterizzata da un'estrema e marcata fragilità residenziale in cui l'eventuale introduzione di nuove attività, data la precarietà degli edifici, potrebbe avere un impatto negativo, per cui viene introdotta la condizione di edificio vulnerabile. In particolare modo tali interventi saranno condizionati da quattro parametri urbanistici per la gestione della *Ciutat Vella*: la Densità, poiché a partire dall'applicazione di due nuovi raggi di densità, a seconda del tipo di attività e del suo impatto notturno, viene offerto un controllo più attento sia sulla saturazione che sulla dimensione delle attività ed è garantito che non ci siano concentrazioni di determinate attività su alcune strade; la Superficie massima, in quanto al fine di adattare le esigenze di superficie di alcune attività alla struttura urbana, mantenere il mix di usi e controllare l'impatto sullo spazio pubblico di alcuni grandi stabilimenti, viene stabilito un parametro di superficie massimo degli edifici per attività; la Larghezza della strada, che permette la regolazione di alcune attività in base al livello di tolleranza della strada ovvero in base alla sua larghezza; la Vulnerabilità degli edifici, introdotta per salvaguardare le aree in cui l'inserimento di nuove attività potrebbe compromettere le condizioni degli edifici che vertono già in uno stato di fragilità per cui la realizzazione delle attività sarà condizionata all'esistenza del certificato di idoneità tecnica dell'edificio. Il *Plan d'usos* proprio seguendo il principio di flessibilità funzionale non si concentrerà esclusivamente sulla regolamentazione delle attività commerciali, ma soprattutto sul benessere e sulla buona convivenza dei residenti, rispondendo alle esigenze delle comunità locali insediate relative al miglioramento dell'equilibrio tra le esigenze dei residenti e il mantenimento delle attività commerciali; alla limitazione delle attività che generano conseguenze negative favorendo invece attività economiche che incoraggino la rivitalizzazione e la diversità economica della *Ciutat Vella*; alla definizione con una maggiore precisione della regolamentazione delle attività presenti, lotto per lotto e edificio per edificio, consentendo l'implementazione o la limitazione delle attività a seconda che il tessuto urbano le supporti o meno, al fine di garantire il mix di attività e servizi; alla creazione di uno strumento per controllare l'evoluzione commerciale e ambientale dell'ambiente urbano.

Per quanto riguarda invece il *Piano di Governo del Territorio* di Milano, è necessario sottolineare che già la versione vigente del 2012 basava la propria disciplina degli usi sul principio di flessibilità funzionale, approccio che nel nuovo PGT adottato (2019) porta tale scelta all'estremo, normando nello specifico solo la funzione "grande struttura di vendita", consentendo il libero insediamento di tutte le funzioni in tutti i tessuti seguendo un principio di "indifferenza funzionale". Il PGT di Milano, infatti, basa la propria strategia di rigenerazione urbana sulla perequazione estesa all'intera città e sull'aumento della possibilità edificatoria negli ambiti prioritari da rige-

nerare e in funzione della distanza dai nodi dell'accessibilità, oltre che attraverso la rimodulazione delle dotazioni a standard richieste (in riduzione o in aumento) per guidare tale processo. In coerenza con le indicazioni del legislatore nazionale, e con le disposizioni della Legge regionale n. 18 del 2019 *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*¹⁶³, il Comune di Milano ha quindi optato per la semplificazione della disciplina funzionale come leva di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo. Tale scelta risultava evidente già nel disegno del PGT del 2012 e nell'articolazione del Piano delle Regole, le cui componenti normative si riferivano essenzialmente ai caratteri morfologici dell'edificato. L'abolizione della disciplina funzionale nel territorio urbano consolidato trova limiti solamente nella qualità dei suoli (verifica della necessità di bonifica) e nelle compatibilità igienico-sanitarie che devono essere verificate dagli organi competenti. Un atteggiamento che, da una parte, presenta una netta presa di posizione rispetto all'inefficacia dei Piani urbanistici italiani nel governare e regolare in modo appropriato l'assetto degli usi dei suoli e degli immobili; dall'altra, rendendo totalmente libera la potenziale localizzazione delle destinazioni d'uso, sembra auspicare la spontanea generazione di mix funzionali articolati, difficilmente prevedibili o generalizzabili *ex ante*¹⁶⁴. L'approccio di Milano, dunque, è quello di lasciare massima libertà nella definizione dei contenuti funzionali per aumentare le opportunità di rigenerazione urbana e lasciare che si realizzi spontaneamente la migliore mixità funzionale. Tale strategia non precisa alcun obiettivo da raggiungere se non, come già detto, una generica mixità. In aggiunta, alcune eccezioni a tale disciplina funzionale che erano previste nel Piano del 2012 vengono superate nel Piano del 2019, tra di esse il limite dell'indice edificatorio a 0,65 mq/mq per i cambi d'uso da superfici produttive maggiori di 5.000 mq ora viene abolito, con la possibilità di recuperare integralmente la superficie lorda esistente nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC). Inoltre, le misure di salvaguardia delle attività produttive in essere – ritenute importanti componenti della mixità funzionale urbana nel 2012 – vengono ora superate e tali superfici possono variare verso qualsiasi altra destinazione d'uso, secondo la volontà di rigenerare il tessuto produttivo verso le forme innovative della "economia 4.0". Anche i vaghi riferimenti funzionali per gli "Ambiti di trasformazione" del Documento di Piano 2012 vengono stralciati, lasciando che sia la contrattazione e la configurazione progettuale a definire gli usi da insediare. Permane, invece, l'eccezione legata alle attività commerciali che vengono trattate separatamente nel Piano delle Regole, anche in ragione della disciplina regionale vigente. Tra le strategie del PGT di Milano vi è, infatti, la tutela, il consolidamento e il rinnovamento della rete del commercio urbano esistente, come fattore di riqualificazione dello spazio pubblico e funzione di servizio di prossimità al cittadino. Per quanto concerne le aree della città storica esse sono individuate nel Piano delle Regole come Nuclei di

163. Legge Regione Lombardia n. 18 del 26 novembre 2019, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*.

164. Galuzzi, P. (2013), "Le parole chiave del PGT 2012", in C. Rognoni Valeriani, G. Rota (a cura di), *Il piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Milano, Wolters Kluwer Italia, p. 23.

Antica Formazione (NAF) ovvero le parti del territorio costituite da tessuti urbani che presentano caratteristiche storiche, identitarie, morfologiche e tipologiche, riconoscibili dalla stratificazione dei processi della loro formazione. «All'interno dei NAF: sono individuati e censiti i beni immobili di interesse artistico, storico, archeologico ed etno-antropologico, nonché i beni paesaggistici che sono sottoposti a tutela e conservazione secondo le disposizioni di legge; sono individuati i tessuti edilizi meritevoli di salvaguardia che assumono valore testimoniale e documentale dei tipi edilizi e dei modelli morfologici costituenti la cultura architettonica e urbanistica dei periodi di formazione, di ricostruzione e di ampliamento della città; sono individuati altresì i tessuti edilizi che devono rispettare le caratteristiche ambientali del contesto urbano»¹⁶⁵. Gli interventi riguardanti aree, immobili o complessi di immobili costituenti altresì beni culturali o paesaggistici promuovono la tutela, la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale, infatti solo in questo caso vengono inserite delle limitazioni al principio di indifferenza funzionale in quanto in tali ambiti viene incentivato l'inserimento di servizi pubblici, di esercizi di vicinato e di attività artigianali mentre l'insediamento di nuove grandi strutture di vendita è vietato in una prospettiva di limitazione degli impatti di tali attrezzature nei contesti circostanti.

Per quanto riguarda l'impostazione a *carattere prestazionale* la finalità nei Piani esaminati risulta essere quella di favorire la mixité funzionale attraverso la compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti, permettendo la possibilità di modificarsi e rinnovarsi nel tempo, poiché a tale processo sono legate la vitalità e la qualità urbana. Superando una pianificazione basata sulle *regole esigenti*, a cui facevo riferimento lo zoning funzionale del Moderno stabilendo contestualmente sia gli obiettivi sia i modi di raggiungerli, i Piani analizzati dimostrano un nuovo approccio basato su *regole prestazionali*, secondo cui vengono definiti gli obiettivi pubblici e un quadro normativo certo, permettendo che siano gli attori coinvolti a trovare un accordo operativo capace di fare sintesi tra i diversi interessi e necessità. «In generale il Rue è connotato da una impostazione prestazionale, dalla individuazione degli obiettivi, senza prestabilire e prefigurare la soluzione per raggiungere i risultati auspicati. Ciò conferisce flessibilità al Regolamento, ma comporta al tempo stesso, per i soggetti attuatori, l'assunzione della responsabilità di interpretare e tradurre; per l'amministrazione, il ricorso alla valutazione come metodo costante di lavoro, assumendosi la responsabilità di giudicare. Questa scelta, indubbiamente impegnativa, appare ormai obbligata a fronte della domanda di partecipazione e di progettualità che viene dalle diverse componenti interessate alle trasformazioni della città»¹⁶⁶.

165. Comune di Milano (2019), *PGT. Piano delle Regole*, art. 18.

166. Gabellini, P. (2008), "Struttura del RUE", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.

La possibilità di insediamento degli usi in un dato territorio è stata, quindi, legata agli obiettivi urbanistici, introducendo una valutazione sulla base della compatibilità e della sostenibilità della funzione rispetto ai caratteri dell'ambito nella quale si insedia.

I fattori di impatto di cui deve essere tenuto conto nella valutazione di ammissibilità sono molteplici:

- il deficit infrastrutturale, in quanto alcune attività possono compromettere l'equilibrio dotazionale del contesto in cui l'attività si insedia (impatti su sosta, mobilità e traffico, reti e impianti idrici ed energetici, ecc.);
- la pericolosità, in quanto alcune funzioni possono compromettere le condizioni di salubrità del contesto, con effetti sulla salute delle persone (rischio di incidente, rischio di inquinamento, uso di sostanza nocive, ecc.);
- il disagio/disturbo, in quanto determinati usi possono pregiudicare le condizioni di vivibilità del contesto, con effetti di malessere psico-fisico delle persone (ad esempio il rumore);
- l'impoverimento ecologico, in quanto alcune attività possono compromettere o peggiorare sensibilmente le condizioni di efficienza dell'ecosistema urbano con riferimento all'habitat locale e alle reti ambientali.

L'elenco degli usi esclusi e di quelli soggetti a valutazione di ammissibilità è definito nel Regolamento urbanistico per ciascun tessuto, ma è anche ulteriormente dettagliato o variato per aree urbane specifiche qualora sia reso necessario dalle condizioni del contesto, come avviene per esempio nei centri storici. Ne deriva che tutti gli usi non esplicitamente esclusi perché ritenuti incompatibili e conflittuali con le caratteristiche del contesto o non soggetti a valutazione di ammissibilità siano sempre ammessi nel tessuto.

Nei Piani analizzati, il carattere prestazionale del Regolamento urbanistico è particolarmente approfondito nel caso del Pug di Bologna e nel *Plan Local d'urbanisme 3.1* di Bordeaux. Nello Schema di Regolamento Edilizio del Pug di Bologna la disciplina si basa sull'esclusione di funzioni incompatibili, sulla valutazione delle soluzioni proposte per la mitigazione degli impatti, sulla previsione delle dotazioni e dei livelli prestazionali minimi da garantire. In particolare modo il Capo I del Regolamento contiene la *Disciplina dell'oggetto edilizio* e quindi tutte le norme che riguardano le caratteristiche costruttive e funzionali degli edifici (art. 27), i requisiti prestazionali riferiti alla loro compatibilità ambientale (art. 28) e altre norme di carattere prestazionale, procedurale o prescrittivo. I cinque gruppi di requisiti prestazionali definiti dal Regolamento rappresentano le odierne sfide dell'innovazione degli edifici dal punto di vista ambientale: contribuire al benessere microclimatico, risparmiare e riutilizzare le acque, raggiungere condizioni di sostenibilità energetica ed emissiva, contribuire attivamente alla regolazione dei cicli naturali, rendere il processo edilizio parte di un processo di economia circolare¹⁶⁷. I requisiti comprendono l'articolazione delle prestazioni richieste secondo un massimo di tre livelli per ogni prestazione individuata (base, migliorativo, eccellente); questi livelli-obiettivo sono richiamati nelle norme riferite a determinati edifici o parti del territorio. Il nuovo Regolamento (art. 30) prevede inoltre

167. Comune di Bologna (2019). *Pug. Schema di Regolamento edilizio-Relazione*.

una sostanziale revisione del sistema di incentivazione volumetrica per il raggiungimento di particolari livelli prestazionali rispetto al precedente Rue (art. 56 comma 3). Gli incentivi sono riservati agli interventi che comportano l'intera demolizione di edifici esistenti (quindi interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione oppure interventi di ristrutturazione urbanistica) e al miglioramento di due delle caratteristiche ritenute più rilevanti per il patrimonio edilizio bolognese: l'accessibilità degli edifici e la loro sicurezza sismica.

Con specifico riferimento ai contesti storici il tema prestazionale viene declinato nel Capo V del Regolamento che mette a fuoco i molti temi che riguardano il recupero urbano, la qualità architettonica e l'inserimento paesaggistico, occupandosi in prevalenza dell'interfaccia tra edificio e spazio pubblico. La nuova disciplina per gli interventi sul paesaggio storico urbano è significativamente modificata: il Pug definisce le norme per gli interventi sui diversi tessuti che compongono la città storica¹⁶⁸, classifica gli edifici di interesse in quattro categorie, differenti da quelle individuate dal Psc e dal Rue¹⁶⁹ e rilegge gli agglomerati moderni pianificati nella seconda metà del Novecento¹⁷⁰. Poiché alle componenti classificate sono associate categorie di intervento precisamente definite (restauro scientifico per edifici di interesse storico architettonico e storico architettonico del Moderno, restauro e risanamento conservativo per edifici di interesse culturale testimoniale e culturale testimoniale del Novecento), le prescrizioni specifiche hanno il ruolo di precisare le categorie orientando gli interventi di restauro, oltre a dare indicazioni cogenti per gli interventi sugli edifici che, pur non essendo classificati, sono parte significativa della città storica.

In considerazione del complessivo buono stato di conservazione della città storica e della mancanza di aree di degrado urbanistico il Regolamento non ammette interventi di addensamento o sostituzione urbana, tuttavia ammette interventi di ristrutturazione urbanistica, ad esclusione del nucleo di antica formazione, a condizione che siano un'occasione di ricomposizione e di valorizzazione del tessuto storico di riferimento. Le proposte devono essere realizzate con criteri progettuali che garantiscano un alto livello prestazionale mediante la mitigazione e l'inserimento ambientale, nonché una qualità urbana compatibile con il tessuto di riferimento. In particolare le proposte progettuali dovranno: valorizzare le presenze di interesse storico architettonico e/o culturale testimoniale; migliorare il microclima urbano, riducendo l'effetto "isola di calore", ovvero il microclima caldo che si genera nelle aree urbane rispetto alle circostanti zone rurali, al fine di minimizzare l'impatto sull'habitat umano; sostenere l'accessibilità di prossimità e la realizzazione di servizi che arricchiscono la dimensione di prossimità attraverso la monetizzazione delle dotazioni per parcheggi pubblici; rispettare l'altezza del contesto con riferimento alla media dei piani degli edifici già presenti.

168. Si vedano gli articoli 2.4a e 2.4b della *Disciplina di Piano* del Pug.

169. Le quattro categorie individuate nell'articolo 2.4c della *Disciplina di Piano* del Pug sono: gli edifici di interesse e pertinenze-edifici di interesse storico-architettonico; gli edifici di interesse e pertinenze-edifici di interesse culturale e testimoniale; gli edifici di interesse e pertinenze-edifici di interesse storico-architettonico del moderno; gli edifici di interesse e pertinenze-pertinenze storiche urbanistiche.

170. Si veda l'articolo 2.4d della *Disciplina di Piano* del Pug.

Per quanto riguarda il *Plan Local d'urbanisme 3.1* di Bordeaux, come

avviene nel PLUi di Marsiglia, esso prevede una articolazione duplice del *Règlement* in *Règlement écrit*, nel quale vengono definite le disposizioni generali (regole comuni a qualsiasi zona e quadro di prescrizioni specifiche), e in *Règlement graphique*, regolamenti grafici cogenti che hanno la precedenza sul *Règlement écrit* e delimitano le zone definendo tutti i requisiti specifici in base al contesto. In coerenza con il principio di semplificazione degli strumenti di pianificazione il *Règlement* è articolato in funzione delle differenti aree in cui è suddiviso il territorio urbano, cui viene associata una specifica normativa e vengono esplicitati interventi diversi secondo ogni situazione urbana. Il *Règlement écrit* rispondendo al principio prestazionale mediante il quale vengono definite le regole e i parametri di ammissibilità delle funzioni è articolato in due macro-capitoli:

- *Occupations et utilisations du sol interdites* (Occupazioni e usi del suolo vietati), che normano gli usi incompatibili con la vocazione della zona, in particolare in termini di vicinato, ambiente, paesaggio. Pertanto in relazione ad ogni differente contesto viene definita una lista motivata di attività non ammissibili ed inoltre con specifico riferimento ai settori soggetti a rischi naturali o tecnologici, delimitati nel piano di zonizzazione o definiti negli allegati al PLUi, per proteggere la proprietà e le persone dai rischi, le occupazioni e gli usi dei terreni possono essere completamente vietati;
- *Occupations et utilisations du sol soumises à conditions particulières* (Occupazioni e usi del suolo soggetti a condizioni speciali), che regolano le occupazioni e gli usi dei terreni che presentano delle condizioni speciali relative alla ricostruzione “com’era e dov’era” in ottemperanza a quanto previsto dal Codice Urbanistico, che consente la ricostruzione di un edificio identico al precedente distrutto o demolito salvo nel caso in cui esponga i suoi occupanti a un rischio certo e prevedibile tale da mettere in serio pericolo la loro incolumità; relative alla destinazione d’uso degli edifici che comportano l’ammissibilità o meno di determinate categorie legate ad un aumento del carico urbanistico come complessi industriali, magazzini, grandi aree commerciali, complessi alberghieri in funzione della compatibilità con l’area nella quale dovrebbero essere insediati; relative alla continuità della rete ecologica, al fine di garantirne la preservazione, prevedendo una limitazioni di tutti gli interventi che potrebbero compromettere il buon funzionamento del sistema ambientale.

A tale normativa, come visto precedentemente, corrisponde il *Règlement graphique* che traspone perimetri e vincoli, mediante un doppio livello di approfondimento: un piano di definizione sintetica dell’articolazione delle aree, a copertura dell’intero territorio metropolitano che permette di visualizzare la zonizzazione alla scala del territorio, ma non comprende tutte le indicazioni grafiche; uno o più piani per comune che includono tutte le disposizioni grafiche opponibili, che in questo caso approfondisce in particolar modo

l'area della *Ville de Pierre* (centro storico); due elaborati conoscitivi relativi alla componente ambientale *Atlas des Arbres isolés* e alla componente economica in merito agli assi commerciali *Atlas des linéaires commerciaux*. Per quanto concerne l'area della *Ville de Pierre* in coerenza con l'approccio prestazionale, il *Règlement* è finalizzato supportare le dinamiche dei principali progetti di sviluppo permettendo una adeguata flessibilità al fine da un lato di far sì che il centro si rafforzi quale elemento fulcro delle attività economiche e luogo attrattivo, dall'altro garantendo la tutela e la preservazione dei caratteri storico-artistici della *Ville de Pierre* limitando l'inserimento di attività incompatibili con i tessuti del centro come quelle industriali, e gestendo quelle che determinano un forte aumento del carico urbanistico, evitando così che spesso spazi pubblici di qualità si trasformino in aree per la sosta incontrollata.

Le innovazioni metodologiche riscontrate nei Piani esaminati sono, dunque, assai importanti per accompagnare una pur indispensabile indicazione prescrittiva degli indici e dei parametri con una conoscenza approfondita dei tessuti, delle forme insediative e dei processi socio-economici in atto, da cui possa scaturire un apparato normativo adeguatamente differenziato per le diverse parti della città esistente, finalizzato al miglioramento edilizio, urbanistico e ambientale. La validità di tale disciplina si misura soprattutto con la capacità di coordinare e guidare una moltitudine di piccole trasformazioni verso il raggiungimento di obiettivi di rigenerazione urbana, attraverso l'individuazione dei dispositivi più opportuni per rinnovare i tessuti degradati, al contempo incrementando o migliorando le dotazioni pubbliche e riducendo i carichi urbanistici.

2.2 La nuova dimensione del Piano Locale

Lo sdoppiamento del tradizionale Piano regolatore in una parte strutturale, che restituisce il quadro degli obiettivi di lungo termine e non determina diritti nei confronti della proprietà, e in una parte operativa, di breve e medio termine e conformativa dei diritti proprietari, si è ampiamente diffuso nelle normative regionali. La suddivisione appare infatti come l'unico modo per superare l'onnicomprensività dei Piani regolatori che, non appena approvati, si dimostrano effettivamente incapaci di restituire una prospettiva e una concreta risposta ai problemi, data la loro rigidità spesso "risolta" attraverso il ricorso a continue e lunghe varianti parziali. Rappresenta inoltre una direzione imprescindibile per superare la questione dei diritti privati e della scadenza dei vincoli pubblici. La proliferazione delle Leggi regionali ha però visto nascere modelli, strumenti e procedure diverse e diversificate da Regione a Regione, che possono generare situazioni di aperto conflitto e definire un Paese a "macchia di leopardo" a velocità differenti¹⁷¹. Leggendo infatti alcuni testi delle Leggi regionali in vigore o in corso di elaborazione, appare evidente come spesso ci si trovi di fronte ad impostazioni culturalmente e disciplinarmente antitetiche e a quadri di riferimento articolati e diversificati.

Analizzando i processi di pianificazione del territorio, va inoltre considerata la pluralità di ottiche ed obiettivi strutturali, funzionali, strategici, operativi della complessa e articolata pianificazione di particolari sistemi urbano-territoriali e socio-economici contemporanei. Il tentativo di superare il carattere settoriale dei piani urbanistici per muovere verso forme di pianificazione integrata deve necessariamente essere sostenuto dalla prefigurazione di una nuova dimensione procedurale¹⁷². Tale aspetto, affrontato teoricamente dalle nuove Leggi regionali, non sempre ha avuto l'esito desiderato, come dimostrano alcune applicazioni concrete che sembrano sviluppare nuove rigidità piuttosto che eliminare quelle antiche. La riforma delle Leggi regionali rappresenta sicuramente un passo importante nella disciplina della pianificazione urbanistica, ma non si

171. Solero, E. (2006), *Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e in Italia*, Tesi di Dottorato del XVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progetti e Politiche Urbane.

172. Mazza, L. (2005), «Concetto debole»: appunti sul governo del territorio" in P. Mantini, M. Lupi (a cura di), *I principi del governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano: «Con riferimento alle pratiche credo si possa riconoscere che la regolazione prodotta dalla pianificazione è caratterizzata da una coppia di dimensioni: le dimensioni programmatica e normativa. Dove con dimensione programmatica si intendono le regole generali, con basso valore di coercizione, dirette a indirizzare, promuovere e sollecitare le trasformazioni; con dimensione normativa si intendono le regole specifiche, con alto valore di coercizione (norme scritte e disegnate dei piani), dirette a determinare e controllare le scelte specifiche d'uso del suolo e della mobilità. Le due dimensioni, programmatica e normativa, si intrecciano con un'altra coppia di dimensioni, procedurale e sostantiva. Dove con dimensione procedurale si intendono le regole costitutive che definiscono i caratteri delle strutture e delle forme del sistema di pianificazione; la dimensione procedurale può essere considerata l'auto-regolazione degli usi del suolo e della mobilità. Con dimensione sostantiva si intende il sapere tecnico prodotto dalla stratificazione dei modelli di ordinamento spaziale proposti e sperimentati dai processi di pianificazione alla grande e alla piccola scala».

può non sottolineare il rischio sempre più ampio di una scoordinata proliferazione di modelli regionali. In molti casi, la prudenza di incidere su alcuni principi fondamentali nazionali tende a produrre l'effetto opposto a quello voluto: un ulteriore irrigidimento formale del sistema di pianificazione, delle procedure, dei controlli. Un quadro coerente di principi a livello nazionale, contenuto in una "legge di principi" potrebbe pertanto fornire un'utile cornice per le Leggi regionali, esercitando al contempo potestà statali, attraverso la predisposizione di politiche generali e di settore inerenti allo sviluppo economico-sociale, al territorio e all'ambiente.

Tuttavia in assenza di una Legge nazionale che riuscisse a superare le difficoltà in materia di pianificazione, molte Regioni hanno assunto autonomamente iniziative legislative di riforma non sempre conformi ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale ed in particolare della Legge n. 1150 del 1942. Si assiste così al passaggio da una prima generazione di leggi urbanistiche, ancora orientate ad un'interpretazione tradizionale della Legge n. 1150/1942, ad una seconda generazione di leggi che, da un lato cercano di estendere e superare tale interpretazione, dall'altro tendono ad integrare altre componenti diventate fondamentali nella pianificazione del territorio così come interpretate nella riforma proposta dall'INU nel 1995, ad una terza generazione di Leggi regionali nella quale ci troviamo oggi che cercando di inglobare nella pianificazione i temi attuali quali paesaggio, ambiente, ecologia, ricercano inoltre nuove connessioni tra piani e politiche.

«Si è così imposta in alcune realtà una "riforma urbanistica dal basso" maturata in un clima di sostanziale indifferenza politica centrale e invece di acceso fermento periferico, tale da portare alcune regioni ad impostare nuovi impianti legislativi prescindendo in qualche modo dall'ordinamento nazionale vigente»¹⁷³.

La prima generazione di Leggi regionali è quella legata al piano di tradizione: dall'originaria impostazione razionalista della Legge del 1942 (masterplan, arricchito dai piani particolareggiati, con vincoli a tempo indeterminato e non indennizzabili), il Piano è diventato nel tempo la disciplina particolareggiata degli usi del suolo che conforma direttamente le proprietà, assegnando diritti e imponendo vincoli. Il Piano di tradizione difende ad oltranza il vecchio modello rigido e omnicomprensivo, caratterizzato per lo più da regole dettagliate e inflessibile e che pretende al contempo di essere di definizione strategica per lo sviluppo socio-economico della città e della sua forma funzionale e fisica, ma anche delle regole per l'ordinaria Amministrazione delle più minute e diffuse trasformazioni edilizie. Tale "modello" di Piano appare di difficile gestione, anche perché deve affrontare scenari e contenuti completamente differenti da quelli per cui era stato istituito (il processo di trasformazione urbana che ha sostituito quello dell'espansione) e ha di fatto perso il principale strumento operativo (l'esproprio), sul quale fondava la propria efficacia.

La seconda generazione di Leggi regionali è quella del Piano rifor-

173. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM), p. 45.

mato basato sulla proposta dell'INU che è stata, seppur con accenti e declinazioni differenti, recepita da tante realtà regionali – prime tra tutte l'Emilia Romagna e la Toscana – e ha come contenuti essenziali la separazione della dimensione strutturale (di lungo periodo) da quella operativa (di breve-medio periodo) del Piano, la perequazione urbanistica, i contenuti ambientali ed ecologici (sostenibilità). Il Piano riformato si basa su due livelli di pianificazione: le Province e le Città metropolitane per quanto riguarda la pianificazione d'area vasta e paesistica, i Comuni per quanto riguarda la pianificazione locale. Alle Regioni compete invece un ruolo di programmazione degli interventi di scala regionale, nonché di raccordo fra le politiche dello Stato (tematiche infrastrutturale e ambientali in particolare) e le scelte locali. La proposta dell'INU unitamente alla modifica del Titolo V della Costituzione e al processo di evoluzione federalista dell'ordinamento italiano, ha spinto tuttavia alcune regioni ad “avventurarsi” su modelli legislativi ormai completamente disancorati da quello della Legge n. 1150/1942, come è avvenuto per la Regione Lombardia che ha aderito ad un modello autonomo di riforma.

La terza generazione di Leggi regionali è quella che potremmo definire strategica-politica-visionaria per il territorio “pertinente” della competizione, del marketing urbano-territoriale, dell'azione e del progetto¹⁷⁴. Questo terzo modello è forse quello più adatto a configurarsi nel contesto della città contemporanea grazie al suo carattere programmatico-politico e alla prospettiva e domanda competitiva ed internazionale che ormai connota tutte le città italiane. In questo contesto disciplinare, le crescenti emergenze connesse alla crisi ecologica, alle minacce dei collassi ambientali, acuite dai cambiamenti climatici, che si intrecciano con la crescente consapevolezza dei processi degenerativi che sgretolano il patrimonio di risorse, così come gli effetti dell'omologazione e di nuove disuguaglianze, hanno contribuito, in questi ultimi anni, a confermare le esigenze di riaffermare il ruolo strutturante e strategico della pianificazione nella definizione di strategie “proattive” in grado di trascinare la situazione delle aree urbane fuori dalla crisi ambientale, economica, sociale, restituendo prospettive di resilienza¹⁷⁵ e delineando un concreto modello di sviluppo sostenibile. Una pianificazione dello spazio quindi, che trovi riscontro in nuove economie e nuove modalità di interrelazione sociale, nuovi valori collettivi. Il superamento del carattere meramente regolativo e sincronico attraverso il rafforzamento del potenziale strutturale-strategico del Piano urbanistico come strumento per esprimere la definizione di invarianti e di scelte strategiche attraverso indirizzi progettuali, in “maniera proattiva”, permette di evidenziare le forme e le vocazioni del territorio, guidando le trasformazioni e gli investimenti, patto di cittadinanza con l'Amministrazione, che assume, come nella recente Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017, non solo il ruolo di “regolatore ma anche di promotore e coordinatore”¹⁷⁶. Questo carattere strategico contempla anche un approccio programmatico che, da una parte vincoli le amministrazioni a rinnovare i piani, dall'altra distingue i tempi brevi, di medio e di lungo periodo della trasforma-

174. Barbieri, C. A. (2003), *Relazione introduttiva, XXIV Congresso INU, Città e regioni metropolitane in Europa-strategie, politiche e strumenti per il governo delle complessità*, Milano, 26-27-28 giugno 2003.

175. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

176. Vecchiotti, S. (2018), “Continuità e innovazione nella nuova legge regionale”, *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

zione, attraverso nuove forme di *governance* interistituzionale¹⁷⁷, per adattarsi al cambiamento repentino degli scenari e al continuo aggiornamento degli strumenti settoriali, con particolare riferimento ai programmi che riguardano i centri storici, l'ambiente e le infrastrutture. In questa fase di crisi, la sostenibilità e la resilienza costituiscono, infatti, gli unici orizzonti di riferimento per restituire credibilità alla disciplina urbanistica e al Piano nel saper cogliere l'opportunità per proporre una visione di futuro "affidabile"¹⁷⁸, più equo, meno inquinante, più al riparo dai rischi ambientali e dalle crisi economiche.

Tuttavia esperienze e valutazioni hanno mostrato che una pianificazione strategica esclusivamente orientata all'efficacia delle *performance* e basata su accordi tra selezionati *stakeholder* non riesce a fronteggiare l'incertezza e la diversità delle visioni sul futuro della città, e risulta pertanto necessario costruire percorsi di co-produzione e, considerate le progettualità esistenti, contemplare le retroazioni e la ridefinizione della strategia in un processo di apprendimento continuo¹⁷⁹. Da alcuni anni infatti si sta sviluppando un nuovo insieme di pratiche note come *Tactical urbanism*¹⁸⁰, diversificate per oggetto, obiettivo, azione, luogo, attori, emerse dal basso per rispondere ad esigenze insoddisfatte di abitabilità dello spazio urbano, pratiche spontanee i cui tratti principali sono la rapidità, scarsità di mezzi, mobilitazione di gruppi e temporaneità¹⁸¹. La loro diffusione da un lato e la grande crisi dall'altro, hanno sollecitato attenzione e riflessione, in particolare circa la relazione che tutto ciò può avere con il Piano, sempre più declinato come strategico. Dal lato dell'urbanistica tattica viene posta al centro la capacità di sviluppare un'economia locale riferita al capitale territoriale, condivisa e agganciabile a una prospettiva resiliente; dal lato dell'aspetto strategico si agisce mediante un'economia della conoscenza che parte dall'innovazione e dalla tecnologia, creando e avvalendosi delle differenze territoriali per competere. «Se dal lato della tattica si trovano la molteplicità dei soggetti, le uguali opportunità, la coesione sociale con la volontà di includere, anche gli stranieri, dal lato della strategia si trovano i soggetti influenti in quanto portatori di interessi strutturati e di relazioni altrettanto strutturate con le istituzioni, in grado di sostenere la competitività fuori dall'ambito locale»¹⁸². La difficoltà di tenere insieme tattica e strategia in parte ha cambiato e sta cambiando il lavoro urbanistico indirizzando la strumentazione urbanistica ad assumersi il ruolo di quadro delle coerenze per questa "costellazione" di interventi, coniugando strategie e tattiche¹⁸³, e queste a loro volta con «il patrimonio sociale insediato e radicato nei quartieri (laboratori urbani, di quartiere, di comunità), facendo diventare i *commons* e gli spazi di comunità in genere inneschi della rigenerazione»¹⁸⁴. A questi fini sarà necessario anche procedere con una riforma della normativa tradizionale che caratterizza il governo della città esistente: da una parte concependo gli strumenti urbanistici come "piattaforme abilitanti" in grado di governare l'eterogeneità delle pratiche, mettendole a sintesi e in coerenza, dall'altra aumentando la capacità dei dispositivi regolati-

177. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

178. Talia, M. (a cura di) (2017), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Milano.

179. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci Editore, Roma.

180. Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.

181. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci Editore, Roma.

182. Ivi, p. 33.

183. Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.

184. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1, p. 133.

vi di porre maggiore attenzione ai luoghi, alla realtà fisica e formale, e, insieme, al capitale sociale latente e all'attivismo civico¹⁸⁵.

In coerenza con il quadro appena delineato alcune esperienze di pianificazione recenti, mostrano come l'individuazione delle istanze di rigenerazione "dal basso" unitamente a forme di pianificazione strategica "dall'alto" possano contribuire operativamente alla definizione, nell'ambito degli strumenti di pianificazione alle diverse scale, della strategia di rigenerazione indirizzata all'intero organismo urbano, e tra queste è possibile annoverare la Legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio"¹⁸⁶ con la quale si sta sperimentando una nuova modalità di pianificazione. Tale Legge regionale propone un differente modello di *governance* urbana, costruendolo non tanto sui valori della partecipazione, bensì su quelli della collaborazione, infatti tale normativa introduce nell'ambito dell'iter di formazione dell'atto di pianificazione comunale i cosiddetti processi di progettazione partecipata¹⁸⁷, ovvero differenti approcci metodologici incentrati sulla collaborazione dei vari attori di una comunità (cittadini, amministratori, centri di ricerca, operatori economici, ecc.) i quali, attraverso specifici momenti di elaborazione ed organizzazione, procedono congiuntamente alla definizione di un progetto comune e condiviso dai soggetti interpellati¹⁸⁸. La Legge regionale n. 24/2017 non solo potenzia e rimodula il momento partecipativo, bensì lo duplica: ovvero, questa partecipazione collaborativa diviene un processo progettato sia rispetto alla fase di definizione del Piano urbanistico generale, che anche successivamente con il riconoscimento della possibilità di proporre osservazioni dalla società civile una volta adottato il Piano, purché entro i termini previsti dalla normativa¹⁸⁹. La volontà legislativa sembra dunque voler costruire un *policy-making* concretamente inclusivo¹⁹⁰, impostato su un graduale processo di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative, nonché fondato sui principi della condivisione, della collaborazione e della sussidiarietà. Inoltre, tale Legge, passando "da un sistema di pianificazione a cascata ad uno per competenza", definisce un cambiamento di paradigma incentrato sulla rigenerazione della città esistente e sull'introduzione di elementi innovativi per la costruzione della città pubblica mediante il perseguimento di obiettivi generali ambiziosi ma ineludibili, esplicitati nell'art. 1:

- la tutela e valorizzazione del sistema insediativo storico-identitario, naturalistico e paesaggistico, favorendo interventi sulla città esistente anche nell'ottica di ridurre il consumo di suolo e di concorrere a contrastare i cambiamenti climatici ai fini di migliorare la qualità dell'ambiente urbano;
- l'evoluzione del concetto di dotazioni territoriali fino ad arrivare a quello di dotazioni ecologico-ambientali, passando da mera attenzione quantitativa agli standard di cui al DI n. 1444/68 ad un aspetto qualitativo prestazionale, aumentando e riorientando le tipologie di servizi e garantendo una migliore attrattività e vivibilità¹⁹¹;

185. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

186. Legge Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*.

187. Previato, A. (2019), "Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna", *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.

188. Coppo, A. (2001), "Partecipazione e empowerment. La progettazione partecipata intersettoriale e con la comunità", in A. Coppo, C. Tortone (a cura di), *Centro Regionale di documentazione per la promozione della salute*.

189. Simonati, A. (2016), "La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare", *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 3.

190. Moini, G. (2011), "Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* n. 1/2011.

191. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

- l'introduzione di nuovi parametri quantitativi per il calcolo degli standard, comprendendo anche gli utenti che fruiscono dei servizi pubblici per motivi di studio o di lavoro (*city user*) e di nuovi parametri qualitativi tra cui la *performance ecologica*, prevedendo inoltre l'aumento dello standard minimo a 30 mq/ab, con standard differenziati in base alle specificità del territorio;
- l'aumento della competitività del sistema regionale con una semplificazione del sistema di pianificazione e una maggiore flessibilità dei suoi contenuti anche mediante un partenariato pubblico-privato per le dotazioni ecologico-ambientali di proprietà privata che, tramite la sottoscrizione di accordi, possano essere asservite ad uso pubblico.

Per favorire un rapido adeguamento a questi obiettivi, la nuova Legge introduce una rigida tempistica per la formazione del Piano urbanistico generale (Pug), cercando in questo modo di evitare il ripetersi di quanto era avvenuto con la Legge regionale n. 20/2000 che, non avendo posto termini per il passaggio alla nuova pianificazione, ha portato, a venti anni dalla sua emanazione, all'attuale sopravvivenza di non pochi Prg redatti ai sensi della precedente Legge regionale n. 47/1978¹⁹².

Il nuovo Piano urbanistico generale prefigurato dalla Legge n. 24/2017, sostituirà il Piano strutturale Comunale (PSC), il Piano Operativo Comunale (POC) e il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), e si doterà di una rilevante componente strategica, di una maggiore flessibilità e adattabilità garantendo inoltre, come abbiamo visto, una maggiore partecipazione. La componente strategica del Pug ha un ruolo sconosciuto al precedente PSC, orientato a governare la crescita, e normalmente dotato di una predominante componente strutturale (che descrive vincoli e tutele), mentre la componente strategica è spesso limitata al recepimento di previsioni insediative e infrastrutturali derivate dalla pianificazione sovraordinata¹⁹³.

Per contro, la *mission* dichiarata del Pug è la competitività del sistema economico territoriale e la sostenibilità ambientale delle trasformazioni intesa in un'accezione nuova; l'individuazione delle *invarianti strutturali* è propedeutica alla definizione delle *scelte strategiche* che riguardano tutto il territorio, con un focus sulla città esistente, dove sono previste le maggiori trasformazioni, e sono definiti conseguenti percorsi, regole e condizioni di trasformazione. Il nuovo Piano comunale non è rigido, l'obiettivo è quello di evitare continui ricorsi a varianti e deroghe, e la sua flessibilità è connessa alla sua struttura: definisce infatti le trasformazioni ordinarie nei tessuti urbani (interventi diretti) ma non perimetra nuovi ambiti di trasformazione o di rigenerazione, come era nel PSC, che disciplinava ogni ambito nel dettaglio indicando quantità edificatorie, usi, condizioni di sostenibilità, ecc. Definisce però nella *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* i criteri e le regole con cui tali aree potranno essere individuate e trasformate tramite in-

192. Vecchiotti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

193. *Ibidem*.

terventi complessi, ovvero tramite Accordi operativi, i quali hanno il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi. L'Accordo Operativo è la vera novità della Legge n. 24/2017, uno strumento che ingloba, sostituendoli, tutti gli altri strumenti preesistenti e sulla cui natura e funzione è importante interrogarsi. Si tratta di un Piano che appartiene alla categoria dei Piani-Programmi che ha l'effetto di rendere possibile un progetto/programma proposto dal soggetto privato e che il soggetto pubblico valuta di interesse pubblico e garantisce, accertandone la compatibilità con gli altri strumenti urbanistici, la sostenibilità sotto il profilo ambientale e la concreta fattibilità sotto il profilo economico-finanziario. È molto più, però di un Piano attuativo (anche se ne fa le veci), perché si muove in una cornice molto più libera rispetto ai vecchi strumenti "attuativi" e gerarchicamente sottordinati¹⁹⁴. Tali strumenti assicurano, come statuito dalla stessa normativa, il «coinvolgimento in prima persona, con modalità attive e socialmente visibili, dei residenti e degli utilizzatori nella ridefinizione degli spazi urbani, delle dotazioni territoriali e dei servizi pubblici che ricadono nel loro territorio di vita quotidiana»¹⁹⁵.

Dunque, quello che consegue da tale normativa, è un progetto legislativo orientato ad una promozione di programmi di rigenerazione urbana co-definiti anche sulla base degli apporti prodotti dalla comunità civile. Un riconoscimento, quello del diritto alla collaborazione civile, che opera in ambedue le dimensioni in cui si sostanzia la pianificazione urbanistica: ad un livello generale segue, infatti, un livello operativo (o attuativo)¹⁹⁶. La prima dimensione, dalla natura strategica, si sostanzia nel Piano urbanistico generale confermando dunque, ancora una volta, la responsabilità primaria della realtà territoriale comunale nella definizione delle politiche di conformazione del suolo¹⁹⁷. Circa la dimensione attuativa, la Legge introduce appunto con l'art. 38 gli Accordi operativi, che devono seguire i principi di imparzialità, trasparenza e partecipazione. La corretta attuazione di tali Accordi, fondati su una struttura paritaria e bilaterale, dipenderà dall'effettiva efficacia della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, che dovrebbe costituire il quadro di riferimento per una serie di scelte strategiche, evitando così che la negoziazione degli Accordi operativi avvenga "senza rete"¹⁹⁸.

In tale quadro, pur nella consapevolezza che sia prematuro poter dare un giudizio finale in merito a tale nuova dimensione del Piano locale, risulta evidente come ci si trovi di fronte ad una trasfigurazione delle politiche di governo del territorio che, abbandonate le apparenti sicurezze dell'approccio onnicomprensivo insite nel Piano regolatore generale, si rivelano sempre di più come il luogo e il momento¹⁹⁹ in cui, alle diverse scale, la determinante pianificatoria si confronta e si combina dinamicamente con le esigenze correlate all'implementazione dei livelli di attrattività dei singoli sistemi territoriali, al contenimento delle esternalità negative e alla promozione dei valori della sostenibilità ambientale²⁰⁰.

Si assiste pertanto al graduale affermarsi di una dimensione ulteriore e, fino ad oggi, rimasta paradossalmente un po' in ombra nello

194. Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

195. Legge Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, art. 17.

196. Previato, A. (2019), "Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna", *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.

197. Urbani, P. (2016), "A proposito della riduzione del consumo di suolo", *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 3.

198. Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

199. Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

200. Stella Richter, P. (2017), "La fine del piano e del suo mito", *Riv. giur. urb.* n. 3.

spettro delle opzioni che orientano il discorso urbanistico, ovvero quella relativa alla qualità della vita²⁰¹, rendendosi invece conto come, all'atto di convergere ai fini della relativa trasposizione sul piano spaziale, l'insistenza sulla "ricostruzione del costruito" e l'affermazione dei modelli produttivi propri della cosiddetta *green economy*, unitamente al rilievo crescente riconosciuto all'articolazione infrastrutturale dei servizi pubblici nazionali e locali, soprattutto a rete, presentino un tratto comune costituito dall'obiettivo di realizzare condizioni qualitativamente sempre più favorevoli nei e per i luoghi di vita, dalle aree periferiche ai centri storici, passando per i borghi e fino ad arrivare alle città d'arte²⁰². Di tutto ciò contorni emblematici assumono proprio i percorsi rigenerativi che, lungi dal poter essere raffigurati riduttivamente, possono essere definiti non più solo come un obiettivo, bensì la rigenerazione diviene la prospettiva per realizzare la città contemporanea, con prestazioni in grado di intercettare le nuove esigenze della società e le dinamiche di un'economia sempre più informatizzata e *green*²⁰³.

201. Dematteis, G. (2012) (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio.

202. Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

203. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci Editore, Roma.

ALLEGATO 2 Le Schede

La città storica. Le strategie e gli strumenti

Scheda 1

Il Piano regolatore generale Palermo 2025, 2016

Ente territoriale

Comune di Palermo

Strumento

Piano regolatore generale

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato lo Schema di Massima del Piano regolatore generale con Del. CC del 26 settembre 2016

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano regolatore generale disciplina l'intero territorio comunale

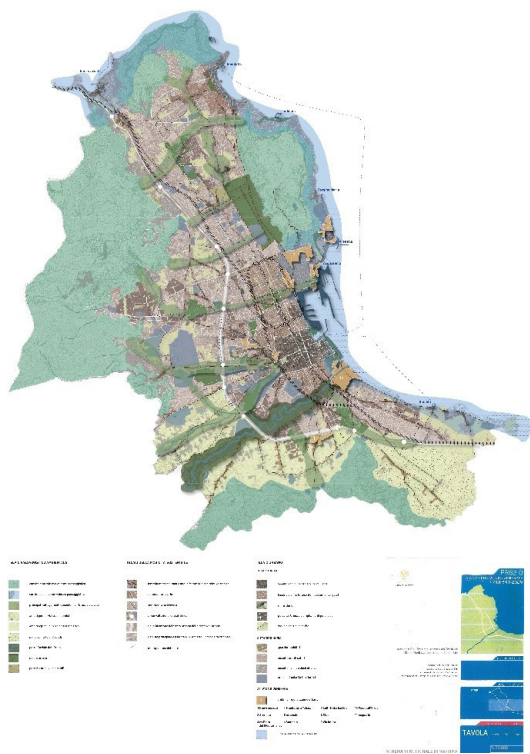


Figura 1. Il Prg Palermo 2025. Lo Schema di Massima.

Strategie

“Palermo 2025” sarà il Piano regolatore che disegnerà la Palermo del futuro, una città che si ispira alla filosofia delle *green way* (le linee della mobilità sostenibile, del recupero del patrimonio edilizio esistente, del recupero e della valorizzazione delle tante aree verdi della città) ed alla filosofia delle *blue way* (la rinascita e riscoperta della costa, il suo recupero, la depurazione del mare e la costruzione di vie d’acqua per la mobilità). Il PRG propone un modello di sviluppo sostenibile che prende le mosse da pochi ma significativi obiettivi: valorizzazione dell’ambiente naturale, zero uso di nuovo suolo, rigenerazione urbana, potenziamento della qualità dei servizi, incremento della mobilità sostenibile e dolce, miglioramento dell’accessibilità. Il Nuovo PRG, dovrà necessariamente operare in continuità con il vigente strumento urbanistico per non determinare una sospensione delle attività sul territorio in tempi indefiniti, e consentire di poter sviluppare parallelamente alla pianificazione generale progetti sulle aree risorsa. Lo Schema di massima persegue l’obiettivo di bloccare il consumo di suolo e di pervenire ad un progetto di rigenerazione urbana esteso all’intera città. La struttura urbana della Città presenta una città satura che tiene assieme – e al contempo integra – i tasselli insediativi della storia (il Centro storico esteso alla Città Ottocentesca e del primo Novecento) con quelli della città contemporanea (le periferie ma anche la città informale) disvelando lo “strato arabo-normanno” ed estendendo i valori ereditati dalla storia anche alla Città Ottocentesca, alle architetture Liberty e Moderne e al sistema delle periferie e della città diffusa. Palermo intende confermare e potenziare il proprio ruolo di metropoli interculturale del Mediterraneo, inteso come luogo d’incontro delle differenze: il posizionamento geografico e culturale della città, la sua ricchezza monumentale e artistica, la forte identità culturale e il suo riconosciuto connotato multiculturale le assegnano un ruolo di centralità nello spazio mediterraneo. La conferma di questa vocazione naturale e storica passa dalla volontà di disaccoppiare lo sviluppo dalla crescita, assumendo la rigenerazione urbana e la cura del territorio e dei paesaggi come sfida, anche dal punto di vista dell’individuazione di nuove traiettorie di sviluppo per l’economia urbana, l’occupazione e la produzione. Il modello della rigenerazione urbana proposto per Palermo nello Schema di massima, che fa perno su un’innovativa rete di mobilità sostenibile, parte dalla valorizzazione delle straordinarie identità della città, storiche e paesaggistiche; un vero e proprio palinsesto fisico-ambientale da disvelare: il paesaggio e la storia diventano le matrici dell’identità locale, per una città contemporanea, ma non omologata ai canoni delle città globali, che sceglie di non consumare nuovo suolo agricolo. Il consumo di suolo ha prodotto la perdita irreversibile delle funzioni ecologiche di sistema, con la conseguente crescita esponenziale di criticità e fragilità ambientali. La qualità e la bellezza dei luoghi sono riconosciute e sostenute dal Piano a partire dalla valorizzazione del Capitale Naturale, del Capitale Storico-Culturale e del Capitale Urbano:

- Il Capitale Naturale rappresenta la matrice strutturale e la variabile fondamentale per la crescita di una “città intelligente”. A questo va connesso il capitale paesaggistico costituito dal sistema del verde urbano, del patrimonio storico, della fascia collinare e pedemontana. Palermo 2025 persegue il recupero e la ri-funzionalizzazione del sistema delle aree agricole compromesse e delle aree critiche o di transizione, spesso coincidente con il sistema delle periferie; la messa a sistema delle risorse naturali, culturali e del paesaggio storico (il Parco della Favorita, il paesaggio della Conca d’Oro, il Parco dell’Oreto, i parchi e i giardini storici) e delle aree agricole; le politiche e le azioni strutturali volte all’implementazione delle qualità dell’ecosistema costiero, per ricucire la relazione oggi negata tra la Città, la Costa e il mare, favorendone le fruizioni compatibili;
- Il Capitale Storico-Culturale rappresenta la componente con la quale Palermo dovrà confermarsi quale snodo del Mediterraneo, Città della convivenza tra culture diverse, Città che vuole promuovere sviluppo e cultura, per migliorare il benessere e la qualità della vita dei cittadini, valorizzando le straordinarie risorse storico-culturali presenti, a partire dal sistema delle borgate; incentivando al contempo il mix e la fluidità delle funzioni urbane (coniugando ad esempio la residenza e le attrezzature universitarie con gli atelier per giovani artisti, le attrezzature ricettive, i centri culturali, le mediateche e le biblioteche) e incentivando il modello del distretto culturale, teatrale, musicale, per il Museo Diffuso delle risorse culturali, il Nuovo Polo Congressuale, il Nuovo Centro Religioso interculturale, il Museo della Città o del Racconto urbano, la Casa delle Culture, la Scuola internazionale della Cultura, la Casa delle differenze, il Nuovo museo all’Ucciardone, il “Laboratorio” della Legalità, il “Laboratorio” delle Pari Opportunità, il “Laboratorio” permanente di Progettazione Partecipata della Città;
- Il Capitale Urbano, che si rilegge nell’obiettivo del Piano di migliorare la qualità dei contesti e dei paesaggi della Città, con progetti che vedano il ricorso a procedure concorsuali e la promozione delle risorse intellettuali e culturali locali (segnatamente giovanili); con politiche e azioni di rigenerazione urbana in grado di creare nuove centralità urbane e al contempo contribuire alla messa in sicurezza del territorio. Più in generale, le azioni di rigenerazione urbana dovranno sostenere una nuova visione d’insieme e integrata della Città, con il riequilibrio delle parti (Nord-Sud, Est-Ovest, Centro-Periferia), in cui le relazioni generate dalla rete di trasporto producano luoghi pubblici e collettivi di qualità.

Strumenti

La revisione del PRG trova i suoi riferimenti normativi nella Legge urbanistica siciliana fondamentale, la L.R. 71/78, e nella L.R. 15/91,

che ha introdotto significative modifiche alla precedente. La L.R. 15/91, infatti, oltre a rendere obbligatorio la revisione del PRG allo scadere dei vincoli espropriativi relativi alle aree per infrastrutture e servizi, introduce tre fasi di elaborazione nella stesura del PRG:

- Stesura delle Direttive generali ed approvazione da parte del Consiglio Comunale;
- Redazione dello Schema di massima e determinazioni del Consiglio Comunale;
- Stesura del PRG ed adozione in Consiglio Comunale.

Nel 2013 con la deliberazione n. 206 il Consiglio Comunale ha approvato le Direttive generali pertanto la fase successiva di elaborazione è stata quella dello Schema di massima, le cui Analisi e proposte dello Studio di Massima per il Piano Regolatore Generale Palermo 2025, sono state effettuate in ottemperanza a quanto disposto dalla Circolare ARTA 2/2000, "Indirizzi per la formazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi" e completate dalle analisi sullo stato dell'ambiente e sulla qualità del paesaggio urbano, in riferimento alle sue categorie. La circolare ARTA. n. 2/2000 con riferimento alla fase attuale di elaborazione chiarisce che lo "Schema di Massima" è da intendere "generalmente come una sorta di pre-piano, redatto sulla base dei supporti geologico ed agricolo-forestale oltre che della cartografia aggiornata e degli altri elementi che deve fornire l'Amministrazione. Deve inoltre contenere elaborazioni abbastanza avanzate al fine di pervenire a proposte sufficientemente definite, tali da mettere il Consiglio Comunale in condizione di scegliere gli ambiti delle Prescrizioni Esecutive. Il progetto definitivo di PRG risulta, di conseguenza, essere un approfondimento dello Schema di Massima. Lo Schema di Massima sarà elaborato su cartografia in scala 1:10.000 e/o superiore e conterrà in ogni caso:

- a. la ricognizione del sistema dei vincoli e prescrizioni sovraordinati di natura ambientale e territoriale;
- b. la ricognizione della disciplina urbanistica vigente e degli strumenti attuativi approvati e vigenti, con l'indicazione dello stato di attuazione alla data di consegna della documentazione da parte del Comune;
- c. la quantificazione dei volumi residenziali realizzati, classificati per tipologie insediative, finalizzate alla individuazione delle zone omogenee e la ricognizione sullo stato dell'urbanizzazione primaria e secondaria;
- d. la ricognizione sulle zone produttive;
- e. il quadro infrastrutturale generale con l'indicazione delle connessioni col sistema infrastrutturale territoriale;
- f. il dimensionamento preliminare del nuovo PRG effettuato con i criteri di cui sopra;
- g. indicazione ambiti da sottoporre a Prescrizioni Esecutive."

L'iter procedurale dello Schema di Massima "Palermo 2025" è stato lungo e laborioso. Lo Schema di massima è stato redatto dall'Ufficio del Piano costituito con Determinazione Sindacale n. 164/DS del 9/12/2013 per la redazione del nuovo PRG, in staff al Dirigente Capo Area, quale Responsabile del Procedimento. Con la stessa Determinazione sono stati individuati il Responsabile Tecnico, i gruppi di lavoro tematici costituiti da funzionari interni all'Amministrazione, compresi i responsabili della redazione dello Studio agricolo forestale (ex art. 3, comma 11, della L.R. n. 15/1991) e dello Studio Geologico (ex art. 5, L.R. n. 65/1981), studi prodromici alla formazione del Piano.

Regole

Allo Schema di Massima del Prg, seguirà il Piano definitivo che prevede inoltre tra gli elaborati le Norme Tecniche di Attuazione e il Regolamento edilizio. All'interno della Relazione di Piano sono definite per ciascuno degli ambiti individuati brevi cenni relativi alle N.T.A. e al Regolamento edilizio che troveranno successivo sviluppo nel Prg. Il Progetto dello Schema di Massima mette a sistema i temi di progetto sviluppati avendo riguardo al Sistema ambientale, al Sistema urbano, al Sistema della mobilità. Il Regolamento edilizio che si scriverà avrà la finalità di gestire questo cambiamento di rotta rispetto al Piano vigente e di favorire il riuso e la trasformazione del patrimonio edilizio esistente utilizzando i sistemi della bioedilizia e del contenimento energetico.

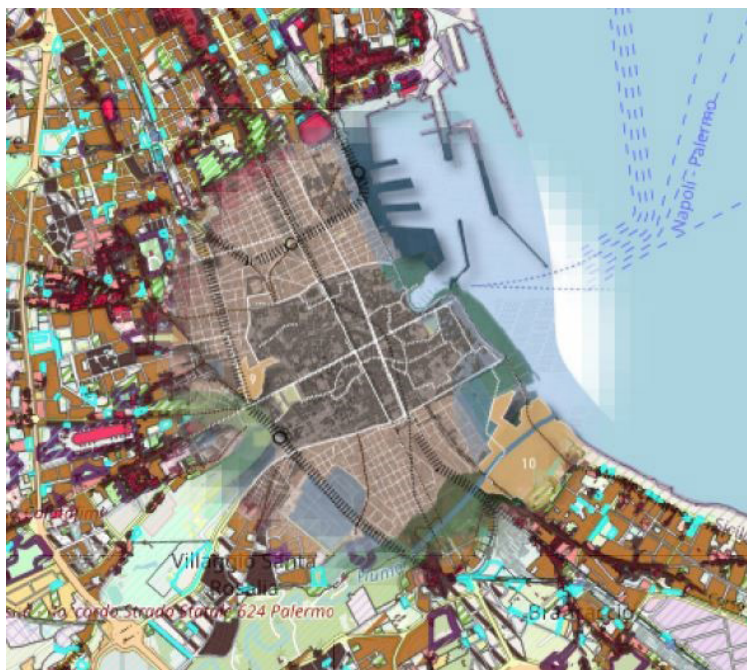


Figura 2. Il Prg Palermo 2025. Il centro storico

Nel Progetto dello Schema di Massima la struttura urbana vie-

ne quindi articolata in nei tre Sistemi e con specifico riferimento al *Sistema Urbano*, esso si articola in: *Città murata*, il perimetro è rappresentato dal centro storico attuale normato dal relativo PPE approvato con il Decreto regionale n. 525/93; il *Netto Storico* nel quale sono previsti interventi di recupero, riqualificazione funzionale e di adeguamento edilizio finalizzati al contenimento energetico, secondo le indicazioni normative del previgente ed inoltre si definirà un piano di valorizzazione del patrimonio edilizio storico esistente attraverso la rifunzionalizzazione con un'ampia gamma di destinazioni; *Città di interesse storico*, nella quale rientrano gli edifici monumentali e di interesse storico monumentale e documentale, le Borgate, la città ottocentesca e del primo Novecento e nella quale le azioni riguarderanno: il restauro degli edifici monumentali e valorizzazione del patrimonio edilizio storico esistente attraverso la rifunzionalizzazione compatibile all'organismo e ai vincoli esistenti, gli interventi finalizzati al recupero urbano, alla riqualificazione ambientale e alla valorizzazione dell'identità culturale, il ridisegno degli spazi pubblici e il miglioramento della vivibilità e della rete viaria, l'implementazione dei servizi per il cittadino e la creazione di una rete ciclabile; *Città moderna satura ad alta densità* nella quale gli interventi sul patrimonio edilizio sono concessi fino alla demolizione con ricostruzione secondo gli indici di edificabilità del PRG vigente ed inoltre ai fini del contenimento energetico e dell'adeguamento alle norme di bioedilizia si produrrà una norma specifica per le forme di incentivazione e sarà prevista l'implementazione dei servizi urbani esistenti per l'adeguamento allo standard urbanistico; *Città moderna satura a bassa densità*, con interventi sul patrimonio edilizio esistente fino alla demolizione con ricostruzione secondo gli indici di edificabilità del PRG vigente, con tecniche e materiali volti al contenimento e in attuazione di bioedilizia, in tale area inoltre non è prevista nuova edificazione per la residenza ad eccezione di puntuali azioni di riequilibrio e riassetto urbano, volte al raggiungimento dell'obiettivo di qualità urbana; *Città dell'edilizia pubblica*, con interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul patrimonio edilizio pubblico fino alla demolizione con ricostruzione secondo gli indici di edificabilità del PRG vigente, in questo contesto si iscrivono inoltre i tessuti e i complessi urbani delle periferie, spesso discendenti dal sistema delle borgate storiche e soprattutto riferiti ai complessi PEEP ed ERP che necessitano di piani di risanamento e di riqualificazione ambientale e paesaggistica per il riequilibrio della componente sociale e urbana; *Città produttiva*, con interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di infrastrutturazione e completamento secondo gli indici ed i parametri del PRG vigente o dei piani particolareggiati approvati; *Agglomerato edilizio di recente formazione*, per il quale, previa verifica della legittimità degli immobili, saranno consentiti interventi di recupero urbanistico e di riqualificazione ambientale. In tali aree inoltre saranno previsti degli *Ambiti di rigenerazione urbana* rappresentati da ampie porzioni di territorio interessate da manufatti e funzioni che hanno perduto la loro originaria valenza cadendo in disuso. Tali aree oggi acquistano nuovo valore per la città e rappresentano un capitale aggiuntivo,

trasversale, dove sono compresenti i capitali naturale, ambientale e storico. Queste aree, per la maggior parte sottoutilizzate o abbandonate devono riacquistare centralità nell'organizzazione della città ed essere da volano per la riqualificazione dell'esistente. Gli interventi che si propongono sono interventi di riuso dell'edilizia esistente con nuove funzioni innovative, soprattutto indirizzate verso i servizi e le attrezzature di livello urbano. Non sarà consentita nuova cubatura se non finalizzata alla rifunzionalizzazione dell'esistente. Il Progetto di Piano fisserà gli invarianti e la gamma delle funzioni che all'interno di tali aree si potranno svolgere. Inoltre sono previste delle aree per servizi urbani che coincidono con la classe delle aree interstiziali o *in between spaces* analizzate dove il suolo non esprime completamente i caratteri della permeabilità e dove è presente verde anomalo o degrado ambientale e paesaggistico che rappresentano un'area fondamentale per l'allocazione dei servizi diversi dai servizi verdi del nuovo Piano; e delle aree per i servizi verdi che coincidono con la classe delle aree interstiziali o *in between spaces* analizzate dove il suolo è permeabile e dove esprime vegetazione attuale e potenziale, per quanto minacciato da degrado ambientale e paesaggistico e rappresenta un'area fondamentale per l'allocazione dei servizi verdi del nuovo Piano.

Bibliografia di riferimento

Bevilacqua, G. (2020), "Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

Comune di Palermo (2016), *Relazione generale*, Piano regolatore generale Palermo 2025.

Galuzzi, P., Vitillo, P. (2017) "Rigenerazione, città contemporanea e progetto urbano a Palermo", *Urbanistica* n. 157.

Scheda 2

Il Piano Urbanistico Generale di Taranto, 2019

Ente territoriale

Comune di Taranto

Strumento

Piano Urbanistico Generale

Data Deliberazione di Approvazione

Adozione del Documento Programmatico Preliminare con Del. CC n. 108/2019

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Urbanistico Generale disciplina l'intero territorio comunale

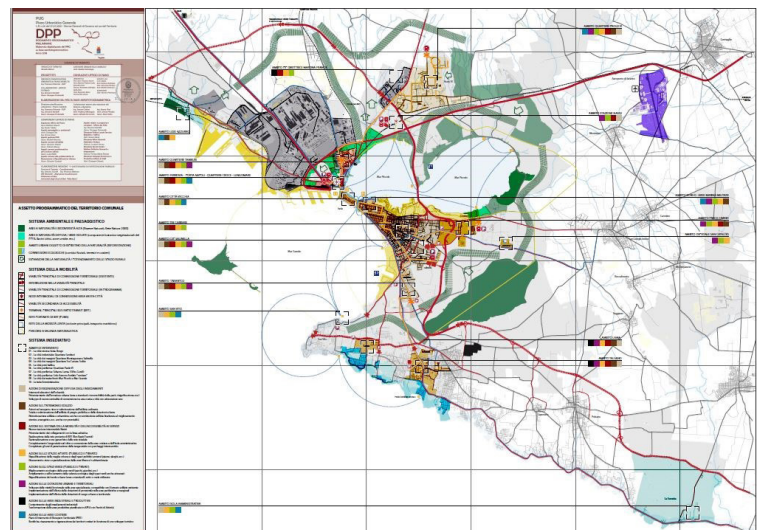


Figura 1. Il PUG di Taranto. Il Documento Programmatico Preliminare

Strategie

Il Documento Programmatico Preliminare anticipa la volontà della Giunta Comunale di indirizzare la collettività ad una attenta riflessione intorno al “modello di sviluppo” che si intende programmare per il prossimo futuro, non sottovalutando la questione ambientale

riguardante la città di Taranto che deve interessare, quale schema di sfondo sostenibile, il modello di sviluppo da programmare esaminando contestualmente le interconnessioni tra città urbana e città industriale, tra città urbana e il porto (distinguendo e regolarizzando l'uso e la compatibilità ambientale del porto militare, porto commerciale, porto industriale) assicurando sinergia ad porto turistico e mercantile legato alle attività proprie originarie legate al mare in un'ottica di economia circolare. Pertanto gli obiettivi principali che si prefigge l'Amministrazione sono:

- *Il riequilibrio del contesto ambientale e paesaggistico.* Costituisce l'ambito tematico prioritario per la città di Taranto, città dei due mari, recuperando e ridefinendo con un piano particolareggiato il rapporto terra mare del Mar piccolo, superando una visione statica e tradizionalmente legata ad approcci urbanistici abituali, pena l'inefficacia, ma può essere indirizzata in un processo dinamico e continuo, con cui si costruisce una convergenza nel tempo delle diverse posizioni, visioni ed esigenze, verso un quadro di obiettivi che perseguono necessariamente e strategicamente l'utilità collettiva. Dando atto che l'area terra-mare del Mar piccolo costituisce una figura caratterizzante il paesaggio pugliese;
- *La riappropriazione della città storica e recupero dell'identità.* Tematica che rimette al centro dell'interesse cittadino le parti di territorio originarie. L'isola di Città Vecchia e il Borgo ottocentesco rappresentano, oltre che la storia in senso cronologico, l'evoluzione di una collettività. Diverse cause hanno portato negli anni ad un progressivo allontanamento da queste zone, con l'effetto di una perdita di consistenza del patrimonio umano e materiale. Prima che il fenomeno diventi irreversibile, e cogliendo le istanze che pervengono dalla collettività, occorre avviare processi in grado di determinare un ritorno nella città storica sia per scopi residenziali che produttivi e di commercio;
- *Le aree demaniali in dismissione.* Le aree militari presenti sul territorio di Taranto sono di circa 2990 ettari. Una enormità rispetto alla città. Il dibattito, che da anni anima la vita politica e sociale, immaginando nuovi scenari per il futuro a seguito della delocalizzazione della base navale (già avvenuta) e le conseguenti dismissioni sembra giunto ad un punto fondamentale. L'occasione che si prospetta con l'imminente dismissione delle aree militari diviene ulteriore stimolo anche per la riconquista di un rapporto con i waterfront, da tempo dimenticati. Promuovere il recupero e la valorizzazione di strutture patrimoniali pubbliche, private e religiose ai fini funzionali, turistici e commerciali, anche dotando entrambi i centri storici (Città Vecchia-isola e Borgo nuovo) di un parallelo piano di recupero-rigenerazione, ed incoraggiando i proprietari con incentivi come la detassazione comunale;
- *La città e il mare (waterfront).* Taranto viene definita anche la città dei due mari, grazie alla unicità della sua conformazione morfologica. Diversi sono gli scenari che si prospettano percorrendo

una, seppur ideale, passeggiata lungo le coste sia “interne” che “esterne”. Differenti sono le situazioni che possono avvicinarsi, usi turistici, usi produttivi di piccole attività, usi industriali, usi portuali, usi militari, usi paesaggistici, usi produttivi specialistici (miticoltura), usi ludici, usi balneari, usi sportivi. Alla luce di tutto ciò appare evidente come nuovi usi (già esistenti magari, ma in zone differenti) possono trovare una giusta dimensione alla luce delle trasformazioni in atto (dismissioni, in primis). I cittadini hanno bisogno di riconquistare un rapporto diretto con il mare, anche dove adesso è negato l'accesso per fruirne secondo i canoni e le necessità di oggi (essenzialmente ludico ricreative), magari convivendo con funzioni storiche quali la pesca, la miticoltura, la piccola cantieristica;

- *La città e la nuova base militare.* La nuova base navale della Marina Militare ha determinato negli ultimi anni profondi cambiamenti, soprattutto nell'assetto viario, della zona limitrofa. L'influenza di una struttura di tale importanza sulle trasformazioni territoriali non può essere indifferente alle azioni in corso. Le attività lavorative, ma anche quelle residenziali, legate a tale evento impongono una particolare attenzione nella elaborazione delle strategie di rigenerazione urbana al fine di garantire un riequilibrio urbanistico nel rispetto delle esigenze reciproche;
- *La città e l'industria.* La presenza del polo industriale ex ILVA nel territorio tarantino, parte della città industriale di Taranto, ha segnato l'ultimo mezzo secolo di questa città. L'ambizione di risultare città industriale (ma solo di un tipo di industria) ha cancellato in modo quasi totale la presenza del settore nautico e ha 'impigrito' le forze imprenditoriali che non leggevano il rapido mutare dei tempi con l'avvento della quarta rivoluzione industriale (informatica). La crisi economica mondiale e il modello di produzione decentrato ha determinato l'impoverimento non solo degli aspetti salariali ma anche delle potenzialità imprenditoriali su un territorio inaridito da una monocoltura industriale (quella dell'ILVA e del suo indotto). Le conseguenze pagate dalla città sono molto alte infatti la problematica ambientale è serissima, pertanto tutte le azioni di rigenerazione dovranno determinare condizioni di rinaturalizzazione per mitigare l'impatto tra città e industria;
- *Il contenimento dell'uso del territorio (urban sprawl) e il riequilibrio nella città periferica.* Taranto è caratterizzata da zone periferiche in cui gli spazi senza identità propria si inseriscono nei tessuti abitati, determinando vere e proprie frammentazioni del tessuto urbano, comportando una qualità scadente dei servizi e degli spazi stessi. Il contenimento dell'uso del territorio e il riequilibrio anche con l'uso di modelli sperimentali innovativi di pianificazione è auspicabile al fine di innalzare i diversi elementi di qualità anche puntando a logiche perequative previste dalle norme;
- *La valorizzazione paesaggistica del paesaggio agrario.* Amplian-

do il vincolo di inedificabilità a tutte le aree extraurbane a partire dalle periferie promuovendo dove possibile e sostenibile il ritorno all'uso agricolo quale elemento di economia sostenibile. Salvaguardia dei beni diffusi del relativo patrimonio, come filari di vegetazione, ulivi secolari, muretti a secco, boschi, macchie, ecc., e beni architettonici come masserie, torri, casine, ecc., da tutelare con rigorosi vincoli aggiuntivi a quelli esistenti di matrice sovracomunale;

- *Ripensare il sistema complessivo di mobilità urbana.* Prevedendo una circuitazione per la viabilità lenta a carattere ciclo-pedonale, collegate agli itinerari esistenti, per favorire una mobilità sostenibile anche con i Comuni contermini e il miglioramento dei collegamenti infrastrutturali delle aree produttive esistenti e in realizzazione. Contemplare un'analisi mirata delle infrastrutture per la mobilità a carattere sovralocale con riguardo ai trasporti su gomma, su ferro e alla realtà aeroportuale esistente.

Su questi presupposti, il territorio deve diventare un bene comune, ed in questo senso, accanto ai caratteri fisici e dimensionali del Piano, occorre puntare sul miglioramento della qualità della vita cittadina, puntando la dovuta attenzione alle tematiche ambientali, alla gestione corretta e responsabile delle risorse, alla sostenibilità delle politiche di sviluppo insediativo, alla inclusione sociale dei soggetti deboli attraverso adeguate politiche del lavoro e dell'occupazione.

Strumenti

La Legge Regionale n. 20 del 27/07/2001 *Norme generali di governo e uso del territorio*, prevede all'art. 8 che la pianificazione urbanistica comunale si effettui mediante il Piano Urbanistico Generale (PUG) ed i Piani Urbanistici Esecutivi (PUE). Ai fini dell'approvazione del PUG la Legge regionale n. 20 del 2001 prevede che la pianificazione comunale sia articolata in tre fasi: l'Atto di Indirizzo, il Documento Programmatico Preliminare (DPP) e il Piano Urbanistico Generale (PUG). L'Atto di Indirizzo, approvato nell'agosto 2017, delinea: gli obiettivi, espressione della volontà politica dell'Amministrazione, che hanno determinato la decisione di avviare il PUG, basati sulla conoscenza della situazione locale, dei suoi punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi, solitamente desunti da scenari di riferimento locali e sovralocali; il programma partecipativo e concertativo che accompagnerà la formazione del PUG, quindi adottando in concreto un approccio strategico nella promozione di interazioni tra i diversi soggetti territoriali, sia pubblici sia privati; la dotazione strumentale con cui si intende portare a compimento la costruzione del PUG, in termini di risorse umane e tecnologiche, indicando le risorse finanziarie utilizzabili valutano la possibilità o necessità di dotarsi di un Ufficio del Piano, ovvero una struttura tecnica appositamente dedicata non solo alla formazione del Piano, ma alla intera attività di pianificazione, alla sua attuazione e gestione.

Il Documento Programmatico Preliminare, approvato nel giugno 2019, contiene gli obiettivi e i criteri di impostazione del PUG e costituisce la premessa essenziale del nuovo strumento in quanto viene pubblicato e sottoposto alla presentazione di osservazioni (art.11, commi 2 e 3). Per dare concretezza a tale innovazione, la consultazione pubblica non si può fondare su una analisi di larga massima della situazione locale né mirare alla condivisione di obiettivi tanto generali da risultare generici. È necessario invece che il DPP rappresenti un documento di prima definizione degli obiettivi progettuali del PUG che, per quanto preliminare, deve essere basato su un sistema di conoscenze e su quadri interpretativi non sommersi, costruiti in modo condiviso. Conoscenze, obiettivi e strategie, quindi, saranno aperti e suscettibili di modifica e perfezionamento attraverso l'interazione con la comunità locale e altri enti e organismi a vario titolo interessati al governo del territorio o che producono rilevanti trasformazioni delle risorse territoriali. In particolare in questa fase preliminare, il sistema delle conoscenze dovrà essere impostato nella sua struttura e finalizzato alla comprensione dello stato delle risorse del territorio e delle modificazioni cui queste sono sottoposte per effetto soprattutto dell'azione antropica (sia essa guidata o meno da scelte di pianificazione), in modo che sia la specificazione degli obiettivi programmatici indicati nell'Atto di Indirizzo, sia la definizione delle scelte del Piano, scaturiscano da documentati e condivisi elementi di analisi e valutazione.



Figura 2. Il PUG di Taranto. La Città Vecchia.

Il DPP conterrà inoltre anche i primi obiettivi e i criteri progettuali del PUG, in riferimento ad una idea di sviluppo socio-economico e spaziale condivisa e maturata a partire dal sistema di conoscenze e dai quadri interpretativi. Il PUG, ancora in fase di approvazione, si articola in *previsioni strutturali* e *previsioni programmatiche* (art. 9).

Le *previsioni strutturali* identificano le linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio comunale, derivanti dalla ricognizione della realtà socio-economica, dell'identità ambientale, storica e culturale dell'insediamento, anche con riguardo alle aree da valorizzare e da tutelare per i loro particolari aspetti ecologici, paesaggistici e produttivi e determinano le direttrici di sviluppo dell'insediamento nel territorio comunale, del sistema delle reti infrastrutturali e delle connessioni con i sistemi urbani contermini. Le *previsioni programmatiche* definiscono, in coerenza con il dimensionamento dei fabbisogni nei settori residenziale, produttivo e infrastrutturale, le localizzazioni delle aree da ricomprendere in PUE, stabilendo quali siano le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili e disciplinano le trasformazioni fisiche e funzionali consentite nelle aree non sottoposte alla previa redazione di PUE. La redazione di PUE è obbligatoria per le aree di nuova urbanizzazione, ovvero per le aree da sottoporre a recupero. Le scelte strutturali e programmatiche dovranno discendere da un attento esame del sistema delle conoscenze, da aggiornare e implementare con quadri interpretativi, ciò dopo le necessarie verifiche ed integrazioni, mirate all'aggiornamento dei suoi contenuti ai nuovi scenari sociali, economici e culturali, nonché alle sopravvenute esigenze concertative ai fini della condivisione delle scelte di trasformazione territoriale e urbana, e alle esigenze gestionali del PUG in fase attuativa dello stesso.

Regole

Il Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) prevede che tra gli elaborati del PUG sia previsto un Regolamento edilizio che dovrà essere redatto in coerenza con il recente Regolamento Edilizio Tipo proposto dalla Regione Puglia come linea guida e raccomandazioni operative, nell'intento di fornire un quadro di riferimento unitario e sistematico di indirizzi e criteri metodologici per la redazione di tale importante atto regolamentare e al fine di semplificare il lavoro delle amministrazioni comunali in attuazione dell'Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni del 20 ottobre 2016, recante l'approvazione del Regolamento Edilizio Tipo (RET), di cui all'art. 4, comma 1-sexies, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Tale Regolamento Edilizio Tipo si articola in due parti, così come previsto dall'Intesa:

- a) nella Prima Parte, denominata "Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia" è richiamata la disciplina generale dell'attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale;
- b) nella Seconda Parte, denominata "Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia" è raccolta la disciplina regolamentare in materia edilizia di competenza comunale, la quale, sempre al fine di assicurare la semplificazione e l'uniformità della disciplina edilizia, è ordinata nel rispetto di una struttura generale valevole su tutto il territorio statale.

In particolare, la Prima Parte comprende gli Allegati A, B e C della DGR 554/2017, aggiornati dalla delibera di Giunta Regionale, come di seguito specificati: Allegato A, Quadro delle definizioni uniformi, con specificazioni operative; Allegato B, Ricognizione delle disposizioni statali incidenti sugli usi e sulle trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia; Allegato C, Ricognizione delle disposizioni regionali incidenti sugli usi e sulle trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia. Pertanto, al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, la Prima parte contiene il richiamo alla disciplina nazionale relativa alle materie di seguito elencate, la quale pertanto opera direttamente, senza la necessità di un atto di recepimento nel regolamento edilizio: le definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi; le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso; il procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e le modalità di controllo degli stessi; la modulistica unificata edilizia, gli elaborati e la documentazione da allegare alla stessa; i requisiti generali delle opere edilizie; la disciplina relativa agli immobili soggetti a vincoli e tutele di ordine paesaggistico, ambientale, storico-culturale e territoriale; le discipline settoriali aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa sui requisiti tecnici delle opere edilizie e le prescrizioni specifiche stabilite dalla normativa statale e regionale per alcuni insediamenti o impianti. La Seconda Parte del Regolamento Edilizio Tipo, ha per oggetto le norme regolamentari comunali che attengono all'organizzazione e alle procedure interne dell'Ente nonché alla qualità, sicurezza, sostenibilità delle opere edilizie realizzate, dei cantieri e dell'ambiente urbano, anche attraverso l'individuazione di requisiti tecnici integrativi o complementari, rispetto alla normativa uniforme sovraordinata richiamata nella Prima Parte del regolamento edilizio. I requisiti tecnici integrativi sono espressi attraverso norme prestazionali, che fissano risultati da perseguirsi nelle trasformazioni edilizie. Nello specifico, nella definizione della disciplina regolamentare di cui alla Seconda Parte del Regolamento Edilizio Tipo, sono stati osservati i seguenti principi generali: semplificazione, efficienza e efficacia dell'azione amministrativa; perseguimento di un ordinato sviluppo edilizio riguardo la funzionalità, l'estetica, e l'igiene pubblica; incremento della sostenibilità ambientale e energetica; armonizzazione della disciplina dei rapporti privati nei rapporti di vicinato; applicazione della Progettazione Universale per il superamento delle barriere architettoniche e per garantire una migliore qualità della vita e la piena fruibilità dell'ambiente, costruito e non costruito, per tutte le persone e in particolare per le persone con disabilità e le fasce deboli dei cittadini, quali anziani e bambini; incremento della sicurezza pubblica e il recupero urbano, la riqualificazione sociale e funzionale delle aree e/o degli edifici abbandonati e/o dismessi, quali valori di interesse pubblico da tutelare mediante attività a difesa della qualità urbana, del decoro e dell'incolumità pubblica; incentivazione dello sviluppo sostenibile, fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente; rispetto del paesaggio che rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale; garan-

zia del diritto di accesso alle informazioni, della partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia edilizia e ambientale. Le norme del Regolamento edilizio saranno quindi finalizzate al perseguimento di un ordinato sviluppo edilizio ed una migliore qualità di vita, nel rispetto delle esigenze tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e di vivibilità degli immobili e delle loro pertinenze, anche da parte di persone disabili, nonché a garantire la tutela di valori architettonici ed ambientali, il decoro e lo sviluppo sostenibile correlati all'attività edilizia perseguendo obiettivi di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Bibliografia di riferimento

Comune di Taranto (2017), *Atto d'indirizzo della Giunta Comunale*.

Comune di Taranto (2018), *Contributo alla formazione del Documento Programmatico Preliminare (DPP) al Piano Urbanistico Generale (PUG) del Comune di Taranto*.

Regione Puglia (2007), *DRAG-Documento Regionale di Assetto Generale*.

Scheda 3

Il Plan Local d'Urbanisme de Bordeaux Métropole, 2020

Ente di riferimento

Bordeaux Métropole

Strumento

Plan Local d'Urbanisme

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. *Conseil de la Métropole* il 24.01.2020

Ambito territoriale di riferimento

Il Plan Local d'Urbanisme disciplina l'intera area metropolitana di Bordeaux Métropole

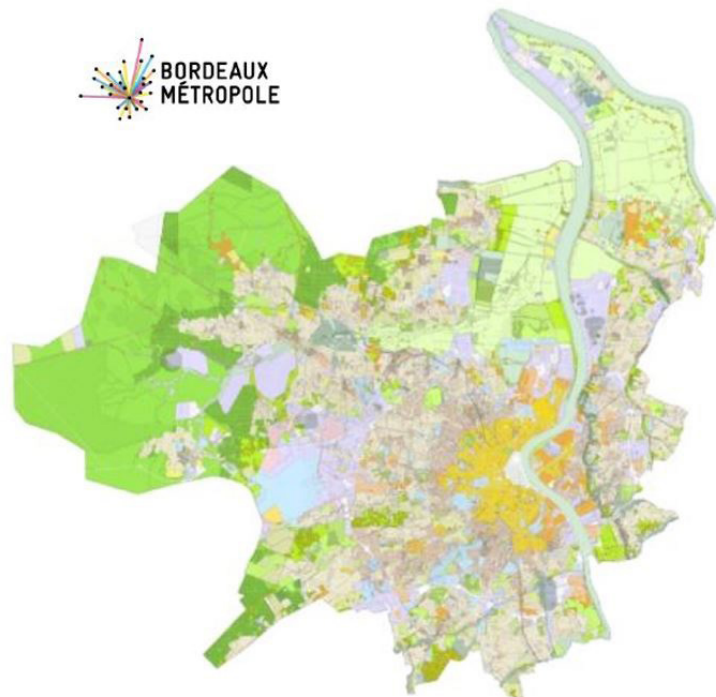


Figura 1. Il PLUi di Bordeaux Métropole

Strategie

Il PLU 3.1 determina le condizioni che consentono di garantire, nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile:

- L'equilibrio tra: la riqualificazione urbana, sviluppo urbano controllato, ristrutturazione degli spazi di urbanizzazione, rivitalizzazione dei centri urbani e rurali; l'uso economico degli spazi naturali, la conservazione degli spazi destinati all'agricoltura e alla silvicoltura e la protezione di siti, ambienti e paesaggi naturali; la salvaguardia di complessi urbani notevoli e del patrimonio costruito; le nuove esigenze di mobilità;
- La qualità urbanistica, architettonica e paesaggistica, in particolare degli ingressi alle città;
- La diversità delle funzioni urbane e rurali e il mix sociale nell'habitat, fornendo capacità di costruzione e rinnovamento sufficienti per soddisfare, senza discriminazioni, esigenze presenti e future di tutte le modalità di alloggio, le attività economiche, il turismo, lo sport, la cultura e i servizi di interesse generale, nonché strutture e attrezzature pubbliche commerciali, tenendo conto in particolare degli obiettivi di distribuzione equilibrata geograficamente tra occupazione, abitazioni, negozi e servizi, favorendo lo sviluppo di mezzi di trasporto alternativi all'uso individuale dell'automobile;
- Riduzione delle emissioni di gas serra, gestione e produzione energetica da fonti di energia rinnovabili, la conservazione della qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo e sottosuolo, delle risorse naturali, della biodiversità, degli ecosistemi, degli spazi verdi, la conservazione e il ripristino della continuità ecologica e la prevenzione e mitigazione dei rischi per le risorse naturali.

Per perseguire tali obiettivi il PLU 3.1 prevede la redazione del *Projet d'Aménagement et de Développement Durables* (PADD), che consente di sostenere la trasformazione dell'agglomerato di Bordeaux Métropole, nel rispetto della diversità dei territori e dei modi di vita che lo compongono. Il PADD viene declinato secondo cinque strategie generali che definiscono il progetto e intendono tradursi nelle diverse politiche del PLU 3.1 permettendo di affrontare tematiche quali l'alloggio, i trasporti, l'urbanistica, la natura, l'economia, i servizi, le risorse disponibili. Tali strategie sono:

- 1) Agire sulla qualità urbana, sulla base del patrimonio e delle identità locali;
- 2) Preservare il sistema ecologico-ambientale della *Métropole*, mitigando i rischi e conservando le risorse;
- 3) Integrare le attività economiche nella costruzione della città;
- 4) Continuare a sviluppare un'offerta di trasporto sostenibile in linea con l'ambizione metropolitana;
- 5) Progettare alloggi di qualità per una città in crescita garantendo un'offerta abitativa equa.

Con specifico riferimento alla strategia *Agire sulla qualità urbana, sulla base del patrimonio e delle identità locali*, che si articola in otto azioni specifiche, l'azione sei *Promuovere il patrimonio e le identità locali, per una città più diversificata e meno uniforme* individua la ricchezza del patrimonio come una risorsa per l'attrattività del

territorio che deve essere considerata un supporto per il progetto urbano. In quest'ottica, il PLU 3.1 ha arricchito le proprie conoscenze grazie ad ulteriori inventari effettuati grazie all'iniziativa dei comuni della metropoli basati su una nuova concezione di patrimonio. L'azione sei prevede inoltre di garantire la conservazione degli elementi del patrimonio che testimoniano la storia del territorio, lo sviluppo di una politica per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale e costruito (siti UNESCO, rete Natura 2000), la considerazione del patrimonio come supporto del progetto, la preservazione del carattere e della diversità dei paesaggi naturali e urbani dell'agglomerato, il rafforzamento del ruolo delle centralità attraverso la valorizzazione della loro identità anche mediante la costruzione degli spazi pubblici.

Strumenti

Il Plan Local d'Urbanisme 3.1 (PLU 3.1) prende vita in seguito alla fusione in un unico documento degli strumenti rappresentati dal *Plan local d'urbanisme* (PLU), il *Programme local de l'habitat* (PLH) e del *Plan des déplacements urbains* (PDU) che consentono di raggruppare i tre temi principali su cui si fonda la città: la pianificazione urbana, l'habitat urbano e la mobilità. Il PLU 3.1 è inoltre un PLU intercomunale che si pone in coerenza con i riferimenti introdotti a livello nazionale dalle *Leggi Grenelles* del 2009 e del 2010, privilegiando la connessione tra le componenti ambientali. L'applicazione delle *Leggi Grenelles* ha dato il via, infatti, a un processo di rinnovo della pianificazione, a tutti i livelli, indirizzata alla realizzazione di un nuovo modello di città ecologicamente orientato, basato su strategie sostenibili e interscalari che trovano una struttura di riferimento nella definizione delle trame verdi e blu, e che sono finalizzate al rafforzamento del trasporto metropolitano ferroviario, alla transizione energetica, alla sicurezza ambientale e alla promozione della biodiversità, attuate con il supporto di strumenti strategici e procedure partenariali. Il PLU 3.1 rappresenta contestualmente uno strumento di pianificazione territoriale incardinato in un progetto di orientamento politico e strategico, e un documento normativo e regolativo di pianificazione che definisce le modalità di utilizzo del suolo, in un'ottica di coerenza urbana, e la gestione degli equilibri tra i quartieri urbani, la città e la natura, il tutto in una prospettiva di miglioramento della qualità della vita dei residenti e di salvaguardia dell'ambiente. Il PLU 3.1 è articolato in cinque elaborati: il *Rapport de présentation*, che costituisce il documento esplicativo della fase analitico-conoscitiva che individua i principali bisogni presenti e futuri; il *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD), elemento dinamico e strategico del PLU che definisce il vero progetto metropolitano per gli anni a venire, fissando gli orientamenti per le politiche generali di pianificazione volte a moderare il consumo di suolo e l'espansione urbana incontrollata; le *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP), che includono disposizioni territoriali definendo principi di pianificazione al fine di migliorare, riabilitare, ristrutturare o sviluppare specifici quartieri o settori; il *Programme d'Orientations et d'Actions* (POA) nuovo elabo-

rato creato dalla Legge ALUR che include le informazioni necessarie per l'attuazione delle politiche abitative e dei trasporti definite dal PLU; il *Règlement* che stabilisce le regole di utilizzo del suolo delimitando quattro tipi di zone (zone urbane, da urbanizzare, agricole e naturali-forestali) e le rispettive norme.



Figura 2. Il PLU di Bordeaux Métropole. Plan "Ville de Pierre"

Regole

Il Plan Local d'urbanisme 3.1 di Bordeaux, prevede un *Règlement* che stabilisce le regole di utilizzo del suolo delimitando quattro tipi di zone (zone urbane, da urbanizzare, agricole e naturali-forestali) e le rispettive norme. Il *Règlement* presenta una articolazione duplice in *Règlement écrit*, nel quale vengono definite le disposizioni generali (regole comuni a qualsiasi zona e quadro di prescrizioni specifiche), e in *Règlement graphique*, regolamenti grafici cogenti che hanno la precedenza sul *Règlement écrit* e delimitano le zone definendo tutti i requisiti specifici in base al contesto. In coerenza con il principio di semplificazione degli strumenti di pianificazione il *Règlement* è articolato in funzione delle differenti aree in cui è suddiviso il territorio urbano, cui viene associata una specifica normativa e vengono esplicitati interventi diversi secondo ogni situazione urbana. Il *Règlement écrit* rispondendo al principio prestazionale mediante il quale vengono definite le regole e i parametri di ammissibilità delle funzioni è articolato in due macro-capitoli:

- *Occupations et utilisations du sol interdites* (Occupazioni e usi del suolo vietati), che normano gli usi incompatibili con la vocazione della zona, in particolare in termini di vicinato, ambiente, paesaggio. Pertanto in relazione ad ogni differente contesto viene definita una lista motivata di attività non ammissibili ed inoltre con specifico riferimento ai settori soggetti a rischi naturali o tecnologici, delimitati nel piano di zonizzazione o definiti negli allegati al PLU, per proteggere la proprietà e le persone dai rischi, le occupazioni e gli usi dei terreni possono essere com-

pletamente vietati;

- *Occupations et utilisations du sol soumises à conditions particulières* (Occupazioni e usi del suolo soggetti a condizioni speciali), che regolano le occupazioni e gli usi dei terreni che presentano delle condizioni speciali relative alla ricostruzione “com’era e dov’era” in ottemperanza a quanto previsto dal Codice Urbanistico, che consente la ricostruzione di un edificio identico al precedente distrutto o demolito salvo nel caso in cui esponga i suoi occupanti a un rischio certo e prevedibile tale da mettere in serio pericolo la loro incolumità; relative alla destinazione d’uso degli edifici che comportano l’ammissibilità o meno di determinate categorie legate ad un aumento del carico urbanistico come complessi industriali, magazzini, grandi aree commerciali, complessi alberghieri in funzione della compatibilità con l’area nella quale dovrebbero essere insediati; relative alla continuità della rete ecologica, al fine di garantirne la preservazione, prevedendo una limitazioni di tutti gli interventi che potrebbero compromettere il buon funzionamento del sistema ambientale.

A tale normativa, come visto precedentemente, corrisponde il *Règlement graphique* che traspone perimetri e vincoli, mediante un doppio livello di approfondimento: un piano di definizione sintetica dell’articolazione delle aree, a copertura dell’intero territorio metropolitano che permette di visualizzare la zonizzazione alla scala del territorio, ma non comprende tutte le indicazioni grafiche; uno o più piani per comune che includono tutte le disposizioni grafiche opponibili, che in questo caso approfondisce in particolar modo l’area della *Ville de Pierre* (centro storico); due elaborati conoscitivi relativi alla componente ambientale *Atlas des Arbres isolés* e alla componente economica in merito agli assi commerciali *Atlas des linéaires commerciaux*. Per quanto concerne l’area della *Ville de Pierre* in coerenza con l’approccio prestazionale, il *Règlement* è finalizzato supportare le dinamiche dei principali progetti di sviluppo permettendo un’adeguata flessibilità al fine da un lato di far sì che il centro si rafforzi quale elemento fulcro delle attività economiche e luogo attrattivo, dall’altro garantendo la tutela e la preservazione dei caratteri storico-artistici della *Ville de Pierre* limitando l’inserimento di attività incompatibili con i tessuti del centro come quelle industriali, e gestendo quelle che determinano un forte aumento del carico urbanistico, evitando così che spesso spazi pubblici di qualità si trasformino in aree per la sosta incontrollata.

Bibliografia di riferimento

Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Projet d’Aménagement et de Développement Durables*.

Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Rapport de présentation B1. Explication du projet d’ensemble*.

Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Règlement*.

Scheda 4

Il Piano Strutturale di Firenze, 2015

Ente territoriale

Comune di Firenze

Strumento

Piano strutturale e Regolamento urbanistico edilizio

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 2011/C/00036 del 22.06.2011

Variante approvata con Del. CC 2015/C/00025 del 02.04.2015

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano Strutturale disciplina l'intero territorio comunale

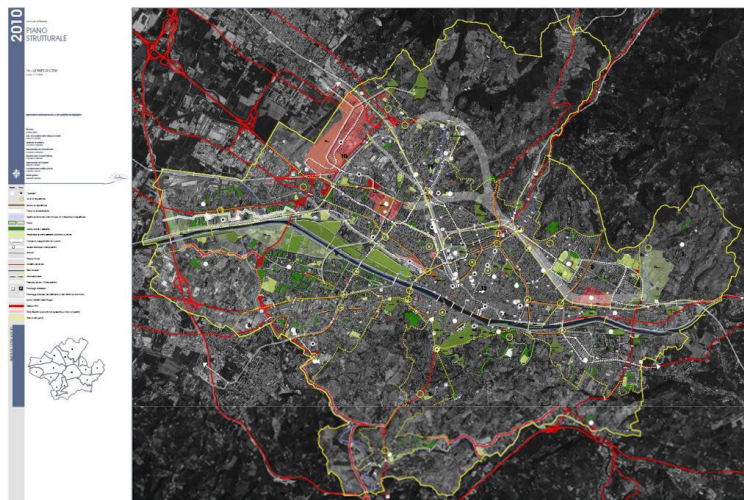


Figura 1. Il Piano Strutturale di Firenze

Strategie

Il Piano Strutturale di Firenze è finalizzato ad affidare la trasformazione della città esclusivamente al riuso di contenitori dismessi cambiando decisamente la prospettiva del progetto di Piano da una visione espansionistica ad una basata sulla rigenerazione. Lo sviluppo della città è dentro la città, è un potenziale già presente di cui

deve essere governato il mutamento, in quanto il compito del Piano è quello di creare le condizioni affinché le trasformazioni possano avvenire in maniera corretta, fortemente integrata nel contesto di riferimento, sia esso la parte di città (UTOE), che la città tutta, che l'area metropolitana. Le azioni da mettere in campo sono dunque molte e di varia natura, guidate dalla necessità imprescindibile dell'integrazione fra riflessioni di natura differente, che hanno determinato l'introduzione della Valutazione Integrata e della Valutazione Ambientale Strategica orientando in maniera sostanzialmente diversa il percorso di costruzione del Piano e mettendo la disciplina urbanistica di fronte alla necessità di modificare l'approccio alla valutazione, propedeutica alla definizione del progetto di Piano, che ha voluto essere sempre più concreto e legato all'effettiva realtà dei luoghi. Come si è desunto dalle analisi molte parti della città hanno un potenziale ben più alto di come appare che, se liberato, potrebbe sviluppare energie capaci di rendere Firenze più attraente, aperta e vivibile attraverso diverse forme di rigenerazione. Il Piano Strutturale indirizza pertanto la pianificazione operativa verso azioni che possano effettivamente "rigenerare la città" nelle sue varie e complesse componenti attraverso: una *Rigenerazione fisica* volta ad integrare e rafforzare il trasporto pubblico, riconnettere i sistemi di viabilità, razionalizzare la sosta, superare gli sbarramenti naturali e infrastrutturali, ricucire le rive opposte dell'Arno, valorizzare la presenza del fiume, governare la trasformazione, attivare la perequazione, limitare il nuovo consumo di suolo; una *Rigenerazione ambientale* volta a preservare le risorse, salvaguardare i serbatoi di naturalità, costruire sostenibile, sviluppare e collegare il sistema dei parchi, distribuire gli spazi pubblici; una *Rigenerazione socio/economica*, finalizzata a produrre innovazione, contrastare la rendita, diffondere la qualità dei servizi, promuovere forme di intervento pubblico/privato, sperimentare nuove forme dell'abitare, bilanciare/integrare la residenza sociale, abitare il centro storico, promuovere l'interazione per una realtà sociale coesa e costruttiva, aprire la città, attivare il confronto, comunicare per condividere, favorire la partecipazione dei cittadini alle trasformazioni. In particolar modo la strategia *Preservare le risorse* si basa sul principio che il territorio sia una risorsa da tutelare e ciò è confermato dalla nuova legislazione urbanistica che chiede ai Comuni di scrivere "la carta costituzionale" del territorio quale parte fondante del Piano Strutturale. È pertanto determinante che il Comune operi una ricognizione a tutto tondo dei provvedimenti e della normativa che è intervenuta nel corso del tempo a salvaguardia del territorio per sintetizzare e rendere omogeneo ed inequivocabile lo statuto del Comune di Firenze. A tale scopo il Piano Strutturale, nel suo statuto, rappresenta e rielabora a livello normativo tutti gli elementi che contribuiscono a salvaguardare il territorio, alla sua conservazione e valorizzazione attiva. L'obiettivo è stato quello di fornire un quadro esaustivo dei limiti e delle condizioni all'uso del territorio e alle sue trasformazioni integrando la normativa sovraordinata con gli obiettivi di tutela propri della pianificazione comunale. La sezione del Piano Strutturale dedicata allo statuto è organizzata secondo il

seguinte schema: vincoli, invariants e tutele; misure di protezione dal rischio idraulico, geomorfologico e sismico; sistemi territoriali. Lo statuto del territorio fa propri dunque, in prima istanza, i *vincoli* che interessano le aree la cui trasformazione può modificare il grado di funzionalità e sicurezza delle infrastrutture territoriali, nonché le aree e gli elementi con caratteri di elevata qualità paesaggistica, ambientale e storica da tutelare. Essi vengono recepiti da leggi nazionali o regionali e da strumenti di pianificazione generale o di settore sovraordinati. Il Piano Strutturale ne fa un elenco indicando i riferimenti normativi e/o i provvedimenti istitutivi e riportando sinteticamente le modalità di tutela. Seguono le *invarianti* che propongono una ulteriore lettura del territorio mettendo in evidenza gli elementi di invarianza, ovvero gli elementi che costituiscono beni e risorse di interesse pubblico, di elevata qualità paesaggistica, ambientale e storico insediativa, già individuate nella legislazione vigente nazionale, regionale e provinciale, ovvero nel Piano Strutturale stesso, con l'intento di fornire una sintesi sia localizzativa che normativa utile a comprendere gli obiettivi di tutela generale che ne discendono. Per questo motivo si è optato per una definizione areale corrispondente a parti fisicamente riconoscibili del territorio e non a categorie astratte di più difficile comprensione. Le *tutele* interessano elementi e temi specifici del territorio comunale che, ancorché non derivanti da vincoli di legge riguardano il rischio archeologico e l'area di protezione attorno alle ville Medicee inserite nelle liste del patrimonio dall'UNESCO, così come le *core* e *buffer zone* del sito Patrimonio Mondiale UNESCO "Centro Storico di Firenze".

Strumenti

Il Piano Strutturale di Firenze ai sensi della Legge Regionale n. 1 del 2005 *Norme per il governo del territorio*, si articola in due strumenti, con due diversi livelli di definizione delle scelte e differenti contenuti: il Piano Strutturale (PS), quale strumento di pianificazione del territorio, e il Regolamento urbanistico (Ru), quale atto di governo del territorio. La diversa impostazione della disciplina nella definizione di questi strumenti sta nell'aver diviso il processo di pianificazione in due parti: una parte strutturale e strategica, che attiene alle grandi scelte territoriali di lungo periodo, e una parte operativa, alla quale spetta la traduzione delle scelte strategiche in interventi localizzati e ordinari. Il Piano Strutturale ed il Regolamento urbanistico costituiscono la nuova forma di piano: il Piano Strutturale, non conformativo della proprietà privata, di durata indeterminata, compie scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio; il Regolamento urbanistico, conformativo della proprietà privata è costituito da due parti: una di durata limitata (5 anni), relativa alle aree oggetto di trasformazione (piani attuativi e aree da espropriare); l'altra di durata indeterminata che gestisce la disciplina ordinaria degli interventi sul territorio. Il Piano Strutturale è lo strumento di pianificazione che delinea per tutto il territorio comunale, a tempo indeterminato: lo statuto del territorio quale tutela dell'integrità fisica e ambientale e dell'identità culturale, in coerenza con quanto contenuto nel Quadro Conoscitivo; le scelte ed i contenuti struttu-

rali e strategici in osservanza degli esiti della Valutazione Integrata e della Valutazione Ambientale Strategica. Costituiscono contenuti del Piano Strutturale: lo statuto del territorio, quale definizione della consistenza e vulnerabilità delle risorse naturali e antropiche presenti nel territorio, con l'individuazione dei limiti per l'uso e le condizioni di sostenibilità delle trasformazioni, espresso attraverso vincoli, invariati, tutele, misure di protezione, sistemi, sub-sistemi e ambiti; la strategia delle trasformazioni attraverso l'individuazione dei principali Sistemi funzionali; il dimensionamento e gli indirizzi per le trasformazioni di ogni parte di città, Unità territoriali organiche elementari. Il principio fondante il Piano Strutturale è quello di affidare la trasformazione della città al solo recupero di aree già urbanizzate attraverso interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica tesi a recuperare diffusamente qualità urbana ed ambientale, con potenziamento di infrastrutture e dotazioni collettive e introduzione di un mix funzionale.

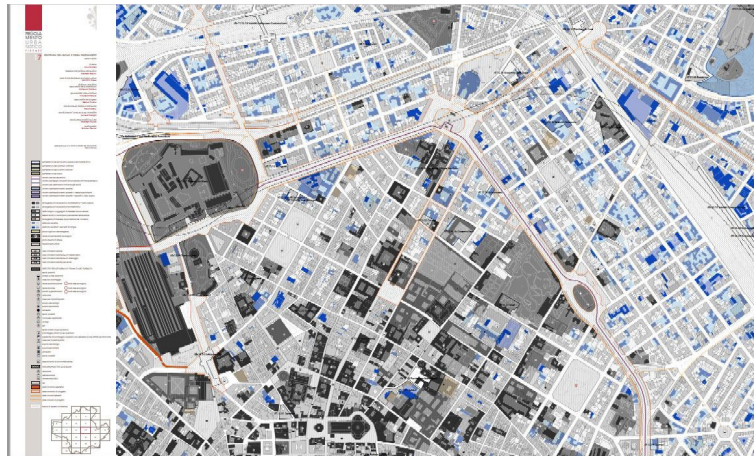


Figura 2. Il Regolamento urbanistico di Firenze

Regole

Il Regolamento urbanistico è il più importante atto di governo del territorio della città e disciplina l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale. Esso si compone di due parti: una di durata indeterminata che gestisce la disciplina per la gestione ordinaria degli insediamenti esistenti; una di durata limitata (5 anni) che disciplina le aree oggetto di trasformazione (piani attuativi/interventi edilizi diretti convenzionati e aree da espropriare). Il Regolamento urbanistico quale strumento operativo del Piano Strutturale è strumento tecnico dotato di un linguaggio convenzionale complesso che si traduce in elaborati grafici che hanno finalità specifiche (conoscitive, progettuali e valutative) in cui perimetri, colori, campiture e sigle individuano aree ed edifici con proprie regole e con cui i soggetti pubblici e privati devono rapportarsi ogniqualvolta sia necessario intervenire con opere che abbiano rilevanza urbanistico/edilizia. Il Regolamento urbanistico definisce le regole e le azioni per la tutela, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio insediativo e territoriale disciplinando le trasformazioni urbanistiche, edilizie e infrastrutturali con esse compatibili. A tale

scopo specifica e conferisce efficacia operativa ai contenuti statuari del Piano Strutturale e ad una parte significativa delle strategie in esso contenute, nel rispetto dei principi di sviluppo sostenibile definiti dalle vigenti norme in materia di governo del territorio. Il Regolamento urbanistico si compone di due parti:

- a. *la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti* (disciplina ordinaria), che individua e definisce: il perimetro aggiornato dei centri abitati, quale delimitazione continua comprendente tutte le aree edificate e i lotti interclusi; la disciplina dell'utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, compresa la tutela e la valorizzazione degli edifici e dei manufatti di valore storico e artistico, sulla base di un quadro conoscitivo dettagliato ed aggiornato dell'edificato e delle funzioni in atto; le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nel rispetto dei parametri definiti dal Piano Strutturale con riferimento agli standard urbanistici minimi imposti dalle vigenti norme statali e regionali in materia di governo del territorio; le aree, gli ambiti o i singoli edifici sui quali perseguire prioritariamente la riqualificazione insediativa; le aree all'interno del perimetro dei centri abitati nelle quali è permessa l'edificazione di completamento; il patrimonio edilizio esistente sul quale sono consentiti interventi di ampliamento; la disciplina del territorio rurale, nel rispetto delle vigenti norme regionali in materia; la disciplina delle trasformazioni non materiali del territorio, ispirata a criteri di coordinamento tra le scelte localizzative, la regolamentazione della mobilità, gli atti di competenza dell'Amministrazione comunale in materia di orari, e la "Disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni";
- b. *la disciplina per le trasformazioni degli assetti insediativi infrastrutturali ed edilizi del territorio* (disciplina delle trasformazioni), che individua e definisce: gli interventi di addizione agli insediamenti esistenti consentiti anche all'esterno del perimetro dei centri abitati; gli ambiti interessati da interventi di riorganizzazione del tessuto urbanistico; gli interventi che, in ragione della loro complessità e rilevanza, presuppongono la preventiva approvazione di Piani Attuativi o Interventi Edilizi Diretti Convenzionati; il coordinamento con la pianificazione comunale di settore; la disciplina della perequazione urbanistica, riferita a specifiche aree di trasformazione e/o di riqualificazione degli assetti insediativi; il programma di intervento per l'abbattimento delle barriere architettoniche ed urbanistiche, sulla base del censimento delle barriere architettoniche nell'ambito urbano e la determinazione degli interventi necessari al loro superamento; le infrastrutture da realizzare e le aree ad esse destinate; i beni sottoposti a vincolo ai fini espropriativi, ai sensi delle vigenti disposizioni statali e regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Bibliografia di riferimento

Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Relazione*.

Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. NTA*.

Comune di Firenze (2015), *Piano Strutturale di Firenze 2015 (Variante al PS 2010). Relazione*.

Comune di Firenze (2020), *Regolamento urbanistico Firenze. Relazione*.

Scheda 5

Il Piano di Governo del Territorio di Milano, 2019

Ente territoriale

Comune di Milano

Strumento

Piano di Governo del Territorio-PGT

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 34/2019

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano di Governo del Territorio disciplina l'intero territorio comunale

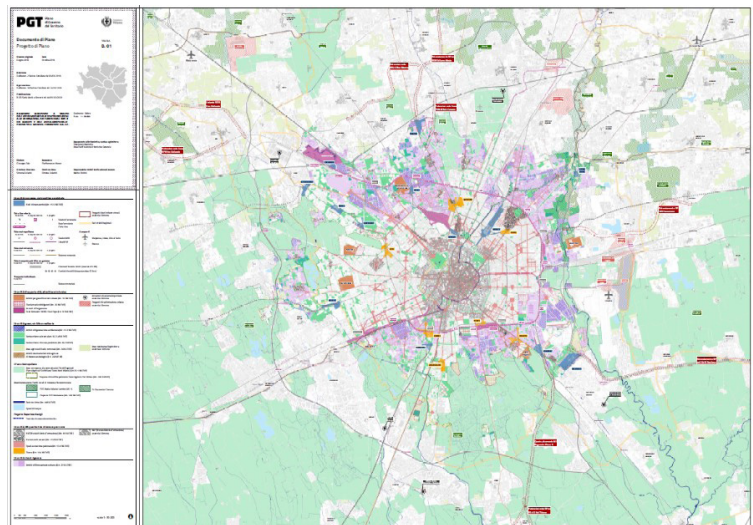


Figura 1. Il PGT di Milano

Strategie

La strategia generale del PGT è il passaggio da un processo di trasformazione urbana, fondato essenzialmente sulle disponibilità di aree private, a uno di rigenerazione che si struttura a partire dall'individuazione della rete delle infrastrutture e del sistema ambientale

in base ai quali modulare le possibilità di intervento. Il Piano individua a questo proposito:

- alcuni luoghi di attenzione prioritari dove avviare in tempi brevi importanti operazioni di rigenerazione urbana (densificazione, inserimento di funzione attrattive) e ambientale (de-urbanizzazione, riforestazione);
- una molteplicità di ambiti nei quali sollecitare processi semplici, incrementali e diffusi di riqualificazione e rinnovamento.

I fattori ritenuti fondamentali di cui si è tenuto conto nella definizione delle scelte possono essere identificati nello scenario economico e nella volontà di sostenere la creazione di lavoro; nello scenario demografico e nella volontà di essere attrattivi offrendo alloggi a prezzi accessibili; nello scenario metropolitano e nella volontà di avviare progetti (servizi, parchi, infrastrutture) a rilevanza sovra-locale; nello scenario locale e nella volontà di superare il divario centro-periferia sottolineando la volontà di ottenere qualità urbana diffusa e benessere dei cittadini. In particolar modo il Piano definisce 5 obiettivi generali (Una città connessa, metropolitana e globale; Una città di opportunità attrattiva e inclusiva; Una città green, vivibile e resiliente; Una città, 88 quartieri da chiamare per nome; Una città che si rigenera) a cui il Documento di Piano fa corrispondere 9 strategie:

1. Connettere luoghi e persone. I nodi come piattaforme di sviluppo
2. Trasformare, attrarre, eccellere. L'occasione dei vuoti urbani
3. **Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro**
4. Rendere equa Milano. Più case in affitto sociale
5. Fare spazio all'ambiente. Progetti per suolo e acque
6. Progettare una nuova ecologia. Gli standard di sostenibilità
7. **Adattarsi ai cambiamenti sociali. Servizi vicini a tutti i cittadini**
8. Riavvicinare i quartieri. Lo spazio pubblico come bene comune
9. Rigenerare la città. Le periferie al centro

In questa scheda il PGT viene analizzato prendendo in considerazione due delle nove strategie: *Strategia 3. Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro* e *Strategia 7. Adattarsi ai cambiamenti sociali. Servizi vicini a tutti i cittadini*, che rispondono all'obiettivo di offrire una città attrattiva ed inclusiva. Come si legge nel Documento di Piano infatti, l'attrattività di Milano sarà sempre più dipendente dalla combinazione tra propensione all'innovazione e attitudine inclusiva. L'evoluzione delle forme produttive, indirizzate verso modalità sempre più personalizzate, flessibili, diversificate, con bassi impatti ambientali, centrate sull'innovazione tecnologica costante e sui processi che integrano produzione e servizi, si accompagna

alla necessità di promuovere inclusione economica, sociale e civile. L'estensione della base occupazionale, l'accesso alla casa, all'istruzione, alla sanità e all'assistenza, lo sviluppo delle attività culturali e sportive, la garanzia di sicurezza, soprattutto per i cittadini più deboli, e, più in generale, l'affermazione di standard di vita adeguati e sostenibili, sono temi cruciali per la tenuta sociale di Milano. L'edilizia sociale, intesa come un vero e proprio servizio, diviene così un fattore abilitante per lo sviluppo di una città che vuole essere attrattiva non solo per le classi agiate, ma anche per i nuovi ceti fluenti – studenti e giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa – e per segmenti economicamente svantaggiati – famiglie a basso reddito, famiglie separate e single, anziani, nuovi cittadini ecc. – rinnovando così quella mixité sociale che rappresenta un valore peculiare e fondante di Milano.

Strategie 3- Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro

Per sostenere il ruolo di Milano come capitale dell'Innovazione il Piano intende rinforzare il proprio tessuto economico, sia le punte avanzate delle piccole e medie imprese “verdi, leggere e tecnologiche” integrate con la manifattura e i servizi, sia la trama di attività più tradizionali come il commercio.



Figura 2. Il PGT di Milano. Strategia 3-Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro. Dispositivi

I caratteri fisici e i bisogni localizzativi di questa economia sono diversi rispetto a quelli del passato e rimettono la città al centro dell'interesse: essa è maggiormente compatibile con gli altri usi urbani (spazi ridotti, minor inquinamento) ed è più attenta alla qualità fisica e sociale del contesto. Ma la nuova economia è anche causa di polarizzazione e disuguaglianze sociali, che il Piano intende contrastare attraverso l'agevolazione della crescita di tutti i settori economici, sia sperimentali, sia consolidati. Elementi caratterizzanti la Strategia 3 sono:

- l'indifferenza funzionale come modalità per semplificare e favorire i cambi di destinazione d'uso di attività terziarie e produttive;
- l'integrazione funzionale negli interventi di ristrutturazione con cambio di destinazione d'uso, con il recupero di tutta la

superficie per realizzare un mix funzionale fatto di attività varie e residenza;

- l'innovazione come servizio, tramite la previsione del "Catalogo dei servizi" di nuove tipologie di luoghi e forme di produzione innovativa e imprese sociali, permettendo così il recupero di immobili pubblici per questo tipo di funzione;
- i Poli del lavoro, tramite l'individuazione all'interno della città di ambiti dedicati;
- la tutela, il consolidamento e il rinnovamento della rete del commercio urbano esistente come fattore di riqualificazione dello spazio pubblico e funzione di servizio di prossimità al cittadino.

Strategia 7- Adattarsi ai cambiamenti sociali. Servizi vicini a tutti i cittadini

Il Piano ritiene che la domanda dei servizi al 2030 sarà diversa a causa del mutamento della composizione sociale e della redistribuzione dei residenti nel territorio comunale. Pertanto, la strategia è quella di riqualificare i servizi esistenti e di riprogrammare l'offerta adottandola ai nuovi bisogni, secondo i criteri di "appropriatezza della risposta", di territorialità, di residenzialità e domiciliarità. I servizi sono articolati in "localizzati", ossia le previsioni di verde e infrastrutture, e in "da localizzare", i servizi alla persona che vengono valutati solo in rapporto alle reali trasformazioni e possono essere realizzati in tutta la città, dal pubblico al privato secondo meccanismi di convenzione. Il Piano dei servizi viene rinnovato nei suoi strumenti: il "Catalogo dei servizi" nel quale vengono inserite nuove categorie di servizi, e le "Schede dei nuclei di identità locale (NIL)", che rilevano l'offerta per ciascuno degli 88 nuclei individuati. Gli elementi caratterizzanti la *Strategia 7* sono:

- l'ampliamento del catalogo dei servizi, che ora include nuove funzioni a contenuto innovativo, emerse recentemente, e consente una maggiore flessibilità di modifica tra le differenti tipologie di servizio;
- il convenzionamento dei servizi con i privati, semplificato e chiarito rispetto obiettivi e criteri di valutazione;
- i servizi abitativi pubblici, inseriti nel Catalogo dei servizi consentono la loro realizzazione come alternativa alla dotazione di servizi richiesta;
- le Schede NIL, come strumento di conoscenza verifica e programmazione dei servizi aggiornato e implementabile relativo anche alle trasformazioni in corso e alle opere pubbliche previste in ciascun nucleo;
- la dotazione di servizi ridefinita nei cambi di destinazione d'uso con gli obiettivi di rendere compartecipi tutti gli interventi all'incremento delle dotazioni e di agevolare i cambi negli ambiti di rigenerazione riducendo le dotazioni richieste.

Strumenti

Il Piano supera, sia la “forma piano” tradizionale, sia quella proposta da molte recenti leggi regionali e strumenti urbanistici di Governo del territorio, articolando il PGT in tre strumenti: il Documento di Piano (DdP), il Piano dei Servizi (PdS) e il Piano delle Regole (PdR). Il DdP, con validità quinquennale, non prescrittivo e non conformativo, indica lo scenario di riferimento, le strategie, gli obiettivi e le azioni attraverso cui conseguire uno sviluppo insediativo, socio-economico e infrastrutturale, sostenibile e inclusivo. Il PdS, a tempo indeterminato, contenente previsioni a carattere prescrittivo e vincolante, *“è lo strumento mediante il quale viene governato il raggiungimento dei requisiti di vivibilità e qualità urbana”*, sulla dotazione di aree per spazi, attrezzature e servizi pubblici o di interesse generale. Il PdR, a tempo indeterminato, contenente previsioni a carattere vincolante prescrittivo e conformativo, regola l'intero territorio comunale (ad eccezione degli ambiti di trasformazione individuate dal DdP e dalle aree disciplinate dal PdS), ai fini del controllo della qualità urbana e territoriale e di un organico disegno della pianificazione dal punto di vista insediativo, tipologico e morfologico e per un miglioramento della qualità paesaggistica del territorio urbano ed extraurbano.

Regole

Il Piano delle Regole individua e disciplina le aree e gli immobili compresi nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC), gli ambiti oggetto di Rigenerazione individuati nel Documento di Piano e le aree destinate all'agricoltura. Dalla presente disciplina sono invece esclusi: le aree e gli interventi disciplinati dal Piano dei Servizi, gli ambiti interessati da provvedimenti approvati e adottati e/o in itinere, così come specificato nella norma transitoria e le aree e gli interventi disciplinati dal Piano per le attrezzature religiose. Il Piano delle Regole, quale atto del Piano di Governo del Territorio, contiene indicazioni che hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli. In particolare all'interno del territorio comunale:

a. definisce gli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato (TUC), che sono articolati in:

i. Nuclei di Antica Formazione (NAF);

ii. Tessuto urbano di Recente Formazione (TRF), suddiviso in:

- Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile (ADR);

- Ambiti di Rinnovamento Urbano (ARU);

b. individua, quantifica e disciplina le aree destinate all'agricoltura anche con riferimento a quelle di carattere strategico;

c. indica gli immobili e le aree assoggettati a tutela e salvaguardia in base alla normativa statale e regionale;

d. individua e disciplina le aree e gli edifici a rischio di incidente rilevante;

- e. individua e disciplina le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico;
- f. indica i vincoli per la difesa del suolo e i vincoli amministrativi;
- g. indica le aree regolate da provvedimenti amministrativi in itinere o comunque vigenti alle quali non si applica la presente disciplina;
- h. disciplina gli ambiti oggetto di Rigenerazione;
- i. disciplina le Grandi Funzioni Urbane (GFU).

Con specifico riferimento alle strategie sopra individuate il Piano delle Regole nel Titolo III definisce le attività concesse all'interno dei TUC:

Art. 30 Localizzazione delle attività di vendita e modalità di intervento

1. Si intende sempre verificata positivamente la conformità urbanistica delle strutture di vendita esistenti o cessate nel caso di sostituzione con altra nuova struttura di vendita qualora non venga modificata la SL complessiva commerciale preesistente.

2. Nei Nuclei di Antica Formazione (NAF) e per i beni oggetto di tutela culturale e paesaggistica sono esclusi, ai sensi Norme di attuazione 35 della L.R. 6/2010 e s.m.i., gli impianti di distribuzione carburanti per autotrazione. Al fine di salvaguardare la sostenibilità ambientale di dette zone, anche in correlazione ai flussi di traffico indotti, è altresì esclusa l'attività di vendita all'ingrosso, da intendersi come quella svolta da chiunque professionalmente acquisti merci in nome e per conto proprio e le rivenda ad altri commercianti, all'ingrosso o al dettaglio, o ad utilizzatori professionali o ad altri utilizzatori in grande. Tale attività può assumere la forma di commercio interno, di importazione o di esportazione. La vendita agli utilizzatori professionali, ivi compresi gli operatori commerciali, è limitata ai soli prodotti destinati in via strumentale al funzionamento della loro impresa e quindi per loro natura destinati esclusivamente ad un processo produttivo di beni e servizi.

3. Nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC) gli esercizi commerciali di nuova realizzazione sono ammessi nelle dimensioni e secondo le modalità di intervento di seguito indicate:

a. esercizi di vicinato con modalità diretta;

b. Medie Strutture di Vendita, anche organizzate in forma unitaria, con modalità diretta o permesso di costruire convenzionato nel caso di reperimento di dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o per altri aspetti oggetto di opportuno convenzionamento (da 251 a 2.500 mq di S.d.V.);

c. grandi strutture, anche organizzate in forma unitaria:

- da 2.501 a 10.000 mq di S.d.V., con permesso di costruire convenzionato;
- oltre 10.000 mq di S.d.V. esclusivamente nell'ambito di accordi

di programma;

d. sono ammessi, nelle aree a pertinenza diretta, ad esclusione di quelle appartenenti ai Nuclei di Antica Formazione, gli impianti di distribuzione carburanti per autotrazione. Le funzioni accessorie agli stessi sono da computarsi nell'Indice di edificabilità Territoriale (IT) unico dell'area. Sono fatte salve le normative di sicurezza, viabilistiche e ambientali che ne regolano la materia;

e. è sempre ammessa con modalità diretta la fusione di due o più unità immobiliari di esercizi di vicinato e/o di Medie Strutture di Vendita, in una ulteriore Media Struttura di Vendita e senza aggravio di dotazione territoriale per servizi.

4. Nel passaggio da una MSV esistente ad una GSV non oltre 10.000 mq di S.d.V., ove ammesso, l'attuazione avviene con modalità diretta o permesso di costruire convenzionato nel caso di reperimento di dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o per altri aspetti oggetto di opportuno convenzionamento.

5. Gli esercizi di somministrazione, quale che ne sia la superficie complessiva e di somministrazione, sono ammessi nel Tessuto Urbano Consolidato con modalità diretta.

6. Le Grandi Strutture di Vendita anche organizzate in forma unitaria (GSV) di nuova realizzazione sono ammesse esclusivamente negli ambiti relativi a Nodi di Interscambio e Piazze degli ambiti oggetto di Rigenerazione purché coinvolgano direttamente gli spazi relativi ai mezzanini della metropolitana, di cui all'art. 14 e 15, e alla Grande Funzione Urbana di San Siro, secondo quanto disciplinato dall'art. 16, c. 2 e 3.

Bibliografia di riferimento

Arcidiacono, A., Galuzzi, P., Pogliani, L., Rota, G., Solero, E., Vitillo, P. (2013), *Il Piano urbanistico di Milano (Pgt 2012)*, Wolters Kluwer, Milanofiori Assago (MI).

Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale*.

Comune di Milano (2019), *PGT. Piano delle Regole-Norme di attuazione*.

Scheda 6

Il Pla Director Urbanístico di Barcellona, 2019

Ente territoriale

Area metropolitana di Barcellona

Strumento

Pla Director Urbanístico

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. Consiglio metropolitano il 26 marzo 2019

Ambito territoriale di riferimento

Il Pla Director Urbanístico disciplina l'intera Area Metropolitana di Barcellona

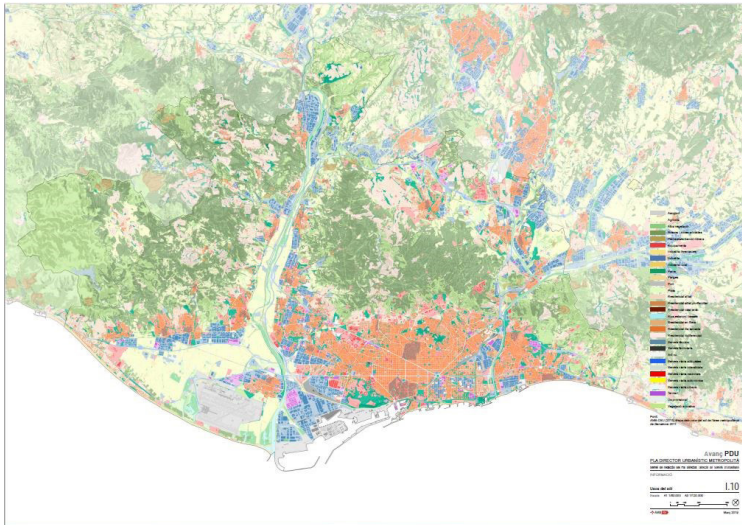


Figura 1. Il PDU di Barcellona. Usos del sol

Strategie

Il Pla Director Urbanístico (PDU) è uno strumento che deve facilitare le condizioni urbane necessarie per rispondere alle nuove sfide ed esigenze della realtà metropolitana contemporanea, come la diversità sociale con una popolazione sempre più anziana ma allo

stesso tempo più informata ed esigente; l'emergere di nuove tecnologie e le loro implicazioni a scala sociale ed economica; il turismo e la globalizzazione; le nuove forme di lavoro; la mancanza di alloggi a prezzi accessibili; le sfide ambientali come il cambiamento climatico e la qualità ambientale. Pertanto il PDU rappresenta l'opportunità di rispondere ai principi e ai valori concreti di una società che aspira a godere di un'area metropolitana con le seguenti caratteristiche:

- Un'area metropolitana sana, dove si respira aria pulita, si promuove una vita attiva, si godono spazi pubblici e aree verdi di qualità e si garantisce la salute e il benessere dei cittadini;
- Un'area metropolitana democratica, equa e socialmente giusta, che offre opportunità tenendo conto della diversità socioeconomica, di genere, territoriale e culturale della sua cittadinanza, con spazi sicuri e con alloggi economici e adatti a tutti;
- Un'area metropolitana sostenibile e resiliente, che colloca la sua attività nello spazio tra giustizia sociale e limiti ecologici e comprende le loro sfide affrontandole in modo creativo ed efficiente, essendo in grado di generare risorse, con una popolazione responsabile, coesa e impegnata.

Queste ambizioni si riflettono spazialmente in un modello di sviluppo urbano metropolitano la cui premessa di partenza è rispondere ai bisogni della popolazione metropolitana in base alle capacità del territorio, e vengono esplicitate nei seguenti dieci obiettivi che guideranno le determinazioni normative della PDU:

1. Rafforzare la solidarietà metropolitana;
2. Promuovere la capitale metropolitana;
3. Naturalizzare il territorio valorizzando i valori della matrice biofisica;
4. Migliorare l'efficienza del metabolismo urbano e ridurre al minimo gli impatti ambientali;
5. Articolare il territorio partendo da una struttura policentrica;
6. Incoraggiare la mobilità attiva e sostenibile ripensando le infrastrutture metropolitane;
7. Promuovere la coesione sociale attraverso l'edilizia abitativa, lo spazio pubblico, le attrezzature e i trasporti pubblici;
8. Riabilitare e riciclare i tessuti urbani;
9. Aumentare la complessità e l'abitabilità urbane;
10. Promuovere la competitività e la sostenibilità dell'economia metropolitana.

Con specifico riferimento all'obiettivo 7. *Promuovere la coesione sociale attraverso l'edilizia abitativa, lo spazio pubblico, le attrezzature e i trasporti pubblici* il PDU prevede, ad esito della recente recessione economica che ha invertito un lungo processo di coesione

sociale nell'area metropolitana di Barcellona generando preoccupanti sintomi di segregazione, di aumentare la qualità di vita della popolazione rendendo le caratteristiche dell'ambiente in cui vive, soddisfacendo gran parte dei bisogni dei cittadini e quindi riducendo la disuguaglianza. Il PDU dovrebbe aiutare a ridurre la segregazione sociale attraverso quattro vettori che miglioreranno la qualità della vita dei cittadini: di fronte all'emergenza dell'housing sociale, promuoverà una tipologia abitativa diversificata e adeguata alla gamma di esigenze dei diversi cicli di vita della società odierna per garantire tessuti eterogenei e coesi e una sufficiente disponibilità di alloggi protetti che consentano di avere un parco pubblico in affitto sufficiente per far fronte alle esigenze delle fasce più svantaggiate; cercherà la vicinanza e qualità degli spazi pubblici; promuoverà un livello ottimale di copertura delle attrezzature dei servizi di base ai cittadini e migliorerà l'accessibilità ai trasporti pubblici. La visione metropolitana e il trattamento integrato di questi vettori consentiranno non solo di aumentare la complessità urbana a beneficio della popolazione metropolitana, ma anche di integrare e rafforzare gli sforzi municipali. Con specifico riferimento all'obiettivo 8. *Riabilitare e riciclare i tessuti urbani* il PDU prevede di sostituire il modello che negli ultimi 50 anni ha determinato il triplicarsi del consumo di suolo urbano spesso seguendo uno schema di occupazione basato sulla dispersione, mettendo a rischio la salvaguardia delle funzioni ecologiche degli spazi aperti e la sostenibilità dell'intero sistema dell'area metropolitana. Il PDU dovrebbe considerare la terra come una merce rara e preziosa e si impegnerà fondamentalmente con i tessuti urbani esistenti per aumentare la loro qualità ed efficienza energetica, attraverso la riabilitazione e il riciclo, e valorizzando il patrimonio urbano. Con la stessa volontà il PDU deve anche proporre la rigenerazione di spazi obsoleti, il recupero di superfici occupate da usi inappropriati, la promozione di un uso residenziale permanente, l'utilizzo di aree dismesse e l'articolazione dei tessuti per realizzare ambienti che favoriscono la pedonalità, la mobilità attiva, la convivenza, l'interazione e l'accessibilità agli spazi verdi.

Strumenti

Il Pla Director Urbanístic (PDU) ha un carattere metropolitano per adeguarsi alla Ley 31/2010 *Del Área Metropolitana de Barcelona* con la quale il Parlament de Catalunya ha definito l'Area Metropolitana di Barcellona (AMB) che ha competenze in materia di mobilità, alloggio, ambiente, sviluppo economico, coesione sociale, territorio e urbanistica. Il PDU, strumento urbanistico ma anche documento normativo regolamentare che disciplina l'AMB, è articolato in cinque elaborati: la *Memoria*, che costituisce il documento esplicativo delle proposte espresse graficamente nelle mappe e normate nei regolamenti, descrivendo gli obiettivi ed elencando le diverse alternative considerate per valutare l'adeguatezza delle proposte agli obiettivi generali del Piano; la *Documentación gráfica*, che raccoglie le mappe che costituiscono la documentazione grafica del PDU articolate

in mappe informative che riproducono quelle variabili esterne che influenzano il territorio metropolitano e in mappe diagnostiche che presentano i risultati ottenuti nello studio dei diversi elementi territoriali e urbani durante il processo di stesura del PDU; il *Document inicial estratègic*, parte strutturale della diagnosi territoriale dell'area metropolitana, che raccoglie le caratteristiche fondamentali del futuro Piano e degli strumenti che lo svilupperanno, ne diagnostica gli aspetti ambientali rilevanti e propone gli obiettivi ed i criteri ambientali per la redazione del Piano, valutando le alternative considerate e giustificando l'idoneità ambientale dell'alternativa scelta; il *Programa de Participación Ciudadana*, il cui obiettivo principale è la diffusione del processo di stesura del PDU per condividere le conoscenze e incoraggiare la partecipazione durante tutto il processo del massimo numero di enti ed associazioni, garantendo il diritto dei cittadini a collaborare all'esercizio di una democrazia partecipativa; gli *Anexos* che raccolgono i materiali, gli studi e le opere specifiche più rilevanti che hanno consentito l'elaborazione del PDU ed includono proiezioni demografiche e studi sull'accessibilità al trasporto pubblico, sulla frammentazione territoriale nell'area metropolitana, sui tessuti morfologici residenziali, sul rapporto tra forma urbana e coesione sociale.

Regole

All'interno del documento di *Memoria* viene introdotta la proposta di regolamento del Pla Director Urbanístic che è strutturata in tre sezioni: *Disposizioni*, *Regolamento dell'area metropolitana* e *Sviluppo del Piano*. Il PDU si propone di stabilire una regolamentazione del territorio con tre tipi di vincoli normativi:

- Le *Determinacions*, disposizioni con conformità precisa ed obbligatoria;
- Le *Directrius*, disposizioni che definiscono strategie o linee guida per gli interventi da attuare mediante la pianificazione urbana generale ed i suoi strumenti;
- Le *Recomanacions*, criteri da tenere in considerazione nell'adattamento e nello sviluppo del Piano.

Per quanto riguarda le *Disposizioni* il PDU, imposterà disposizioni relative ai seguenti elementi:

1. La classificazione urbana del territorio in base alle situazioni delle aree definite dalla normativa vigente, differenziando tra territorio urbanizzato e territorio rurale;
2. Gli elementi strutturanti, in quanto determinerà gli assi e i nodi che articolano le relazioni del territorio su scala metropolitana, secondo i concetti di struttura ecologica, struttura verde, centri, strutture metropolitane, strade metropolitane, infrastrutture e servizi per la mobilità ad alta capacità metropolitana;
3. L'urbanistica del mosaico agroforestale, inteso come l'insie-

me formato da diversi elementi morfologici quali foreste, spazi naturali e colture, dove si combinano tre condizioni di grande interesse: sono formazioni con qualità, in termini di biodiversità, che garantiscono la connettività e la funzionalità dei cicli naturali; sono spazi dove attuare strategie per la regolazione e la minimizzazione dei pericoli naturali e, allo stesso tempo, sono gli spazi principali per la produzione di cibo locale per l'area metropolitana;

4. La pianificazione urbana degli insediamenti urbani a favore del miglioramento dell'abitabilità dei tessuti residenziali e della competitività dei tessuti per attività economiche, attraverso obiettivi e strategie comunali secondo le diverse situazioni urbane;

5. Le strategie di attuazione, che individuano aree strategiche di intervento per il raggiungimento degli obiettivi del PDU mediante il coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate. Attraverso le aree strategiche di intervento, il Piano individuerà i luoghi in cui sarebbe necessario ripensare il ruolo della struttura in relazione ai tessuti urbani; i luoghi in cui rinforzare il modello tramite azioni sui tessuti esistenti o su aree in attesa di sviluppo, su aree residenziali o spazi economici caratterizzati da forme di marginalità o problematiche ambientali.

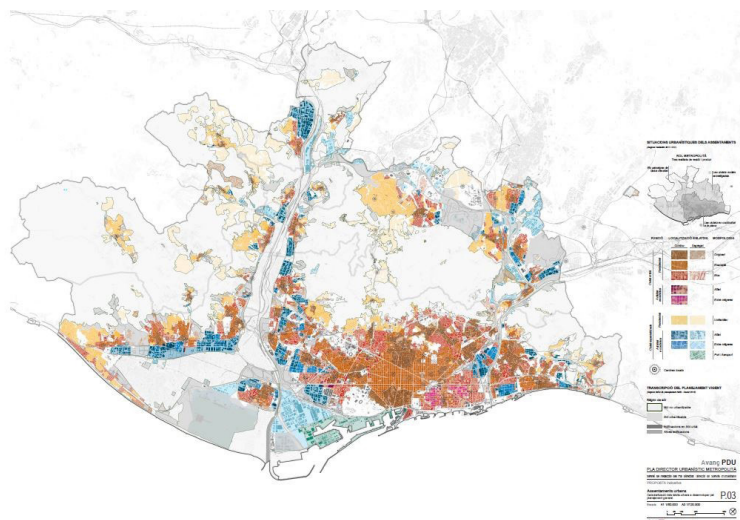


Figura 2. Il PDU di Barcellona. Assentaments urbana

Per quanto riguarda il *Regolamento dell'area metropolitana* esso conterrà le relative disposizioni relative alla classificazione urbana del territorio, alla struttura metropolitana, al mosaico agroforestale, agli insediamenti urbani e alle strategie di attuazione. Altri aspetti di applicazione generale che verranno incorporati dal regolamento del PDU saranno: la definizione di un linguaggio urbano comune; un regime di utilizzo con capacità evolutiva che presti attenzione alle esternalità e affronti la specificità del turismo e del commercio e la compatibilità degli alloggi con le attività economiche; la regolamen-

tazione degli edifici tenendo conto dei diversi piani; il trattamento degli interventi di rigenerazione con particolare attenzione ai fattori energia, accessibilità e qualità urbana; l'aggiornamento degli standard con aspetti qualitativi quali verde funzionale, livelli di servizio delle strutture e riserve abitative a prezzi accessibili.

Per quanto riguarda lo *Sviluppo del Piano* all'atto dell'approvazione definitiva del PDU, le determinazioni relative alla struttura metropolitana, alla classificazione del suolo e alla classificazione del mosaico dell'agricoltura forestale saranno direttamente applicabili. Per mezzo degli strumenti di pianificazione generale si qualificherà la totalità del terreno urbanizzato, secondo le determinazioni fissate dal PDU per le diverse situazioni urbane. Allo stesso modo, la pianificazione generale potrà delimitare le aree di intervento secondo i criteri determinati dal PDU. La realizzazione del Piano includerà la programmazione delle azioni e le basi tecniche ed economiche per svilupparle, in coerenza con il Piano. I principi che regoleranno lo Sviluppo del Piano sono quelli della sostenibilità e della fattibilità economica, della solidarietà intercomunale, della cooperazione, della sussidiarietà, dell'opportunità, dell'efficienza, della prossimità e della partecipazione degli agenti interessati. Il documento di programmazione, che può essere rivisto periodicamente, includerà l'elenco delle azioni programmate, con le aree di azione dirette, il calendario di esecuzione, che consentirà di dare la priorità a quelle azioni di maggiore interesse, e la valutazione economica e finanziaria, con il report di sostenibilità economico.

Bibliografia di riferimento

Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Memoria*.

Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Síntesi de l'Avanç*.

Scheda 7

Il Piano Particolareggiato per il Centro Storico di Cagliari, 2016

Ente territoriale

Comune di Cagliari

Strumento

Piano Particolareggiato per il Centro Storico

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 41/2016

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano particolareggiato per il Centro Storico disciplina l'ambito individuato come "Centro Storico"



Figura 1. Il PpCs di Cagliari. I Centri Storici di Cagliari e di Pirri

Strategie

Il Piano particolareggiato per il Centro Storico (PPCS) si sforza di interpretare il progressivo apprezzamento dei valori del nucleo storico assumendo la parte antica della città come riferimento di qualità per l'intera area metropolitana, come modello di sostenibilità ante

litteram, da riproporre non attraverso banali processi imitativi, ma ricostruendo il senso di una città nella quale si realizza una eccezionale alleanza di storia e geografia, che può dare sostanza futura ad un nuovo sviluppo basato sul binomio paesaggio-cultura. In sintesi, il Piano del Centro Storico di Cagliari è orientato a costruire e favorire le condizioni per diventare il motore decisivo per un modello di sviluppo urbano fondato su: i “beni comuni”, la cultura, la conoscenza, l’innovazione. Si possono evidenziare alcuni tra gli obiettivi strategici per la Città storica di Cagliari:

- *Considerare le strategie urbane per il Recupero del Centro storico* di Cagliari come parte importante di un progetto di sviluppo sostenibile che riguarda l’intera Città Metropolitana, o meglio, l’intera Sardegna. Nel mondo globalizzato, le realtà locali (soprattutto se dimensionalmente “minori” e geograficamente periferiche) possono competere con successo se si dotano di una politica della qualità, nella quale il “buon prodotto” (turistico, artigianale, agroalimentare...) si associa al “buon paesaggio”, e entrambi costituiscono una interpretazione contemporanea sostenibile della stratificazione storico-culturale dei luoghi;
- *Cogliere il sistema delle identità e insieme delle “differenze” nella prospettiva della Città metropolitana.* I nuclei storici delle città, in chiave contemporanea, sono depositari della lunga durata del palinsesto urbano, della stratificazione di soggetti e oggetti, di funzioni e di significati che hanno presieduto alla formazione del progetto delle identità. Nel caso di Cagliari, le identità sono molteplici, anzitutto perché inglobano parti della “grande Cagliari” complementari ma distinte: esemplarmente, la “città della pietra”, sul porto, luogo del dominio e dello scambio, e la “città della terra”. Si tratta quindi di un momento particolarmente significativo della costruzione di una Città metropolitana solidale, capace di capitalizzare le differenze come arricchimento integrato;
- *Valorizzare l’interazione tra geografia e storia, tra ambiente e cultura insediativa.* Il sito di Cagliari è punto d’incontro eccellente tra geografia e storia, tra risorse ambientali e insediamento umano che le ha utilizzate e valorizzate. Terminale a mare della grande pianura del Campidano, ha offerto straordinarie opportunità di uso della risorsa acqua in tutte le sue forme, e continua a proporre, con i suoi rilievi, sistemi ambientali e urbani integrati, che hanno consentito un domino politico-militare, e oggi paesaggistico, del territorio, di eccezionale importanza;
- *Riconoscere gli elementi strutturanti dell’insediamento storico.* Tra i diversi elementi, il rapporto con l’acqua può essere riconosciuto come “fattore strutturante” dell’insediamento storico. Il porto ad ovest e la salina ad est sono stati due fondamentali generatori e ordinatori dell’organizzazione insediativa storica e sono tuttora essenziali per il progetto futuro di città, per quanto diversamente utilizzati rispetto ai loro ruoli storici;
- *Mettere in atto azioni rilevanti per garantire la ricucitura tra i nuclei storici e la città metropolitana, in particolare con le periferie urbane.* L’espansione della città contemporanea ha prodotto molto di frequente un’inversione nei ruoli urbani che ha trasformato i nuclei storici in veri e propri “ghetti”, in cui si è

concentrato spopolamento, disagio sociale e degrado edilizio e infrastrutturale. I nuclei storici di Cagliari, dopo aver vissuto pesantemente questi fenomeni nei decenni del Secondo dopoguerra, sono stati protagonisti negli anni più recenti di un importante avvio di riappropriazione da parte della città di alcune delle sue centralità. Il PPCS si propone di rendere organica questa politica di recupero e riqualificazione, mediante: la rivitalizzazione sociale ed economica diffusa, che favorisca l'integrazione tra la qualità architettonica e paesaggistica dei luoghi e i "prodotti d'eccellenza", dell'accoglienza turistica, dell'artigianato, del cibo; il riuso per nuove domande abitative (popolazione studentesca, residenze d'artista, nuove cittadinanze) capaci di interpretare in modo innovativo un "abitare speciale" estremamente ricco di opportunità; organiche politiche del trasporto pubblico; l'integrazione tra la "città del sapere", il grande Campus urbano storico dell'Università con i suoi oltre 20 mila studenti e addetti, e la Cagliari storica e contemporanea; una rinnovata interpretazione del nucleo storico come città-museo attiva, laboratorio di conoscenza e fruizione "all'aria aperta" di luoghi, spazi, paesaggi e architetture, ricchissimo di differenti strati di lettura e di interpretazione del palinsesto urbano storico; la localizzazione nei grandi contenitori in dismissione di spazi dell'innovazione: le "Fabbriche" della creatività, delle start-up tecnico scientifiche, della socialità e della solidarietà;

- *Fare del Centro Storico un polo urbano dell'innovazione mediante il riuso delle grandi "Fabbriche" dismesse/in dismissione/in riqualificazione.* Nell'Ottocento sorgono nell'immediato intorno del nucleo storico, i grandi "edifici dell'esclusione": il Carcere, l'Ospedale, la Manifattura Tabacchi. Oggi, la perdita per alcuni di essi della funzione storica, è un'occasione irripetibile per rovesciare il paradigma e fare degli "edifici dell'esclusione" i nuovi luoghi collettivi e multifunzionali della città, anzi delle vere e proprie "città nella città". Sono le nuove "Fabbriche" – termine che esprime sia la staticità degli edifici imponenti che le ospitano, sia il dinamismo "da Laboratorio" che le dovrà caratterizzare – luoghi potenziali dell'innovazione urbana, condensatori di creatività artistica e tecnico-scientifica;
- *Saper interpretare il palinsesto insediativo dalle tracce archeologiche sino al ricco patrimonio che ci lascia in eredità la moderna "città del '900".* Una accurata strategia di conoscenza e progetto di riuso di questo patrimonio può rivelare significati inattesi, insospettite possibilità di itinerari culturali e fruitivi, in un vero e proprio "Museo città" (non solo al chiuso delle istituzioni dedicate, ma anche "a cielo aperto") di Cagliari, che accompagni i cittadini e i turisti rivelando i luoghi e il senso della città;
- *Contribuire con il progetto dello spazio pubblico, a costruire e rafforzare la rete ecologica urbana.* Cagliari, "città ambientale" che ha i suoi principi fondativi nelle sue acque e nei suoi rilievi (oggi per lo più veri e propri "parchi") deve soltanto, con pochi atti più legati alla gestione che all'intervento infrastrutturale, riconoscere, mantenere, rafforzare una "rete ecologica" che già nei fatti esiste. Il verde storico, anche nella forma delle passeggiate e dei viali alberati insieme con le forme della fruizione "lenta" – le piste ciclabili, i tracciati della mobilità pedonale – inseriti in

questa più ampia rete ecologica possono fare del cuore storico un modello di sostenibilità per la città contemporanea.

Strumenti

A seguito dell'entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) i Comuni della Sardegna ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri sono tenuti ad adeguare i loro piani urbanistici alle disposizioni in esso contenute secondo quanto disposto dalla LR 8/2000. Il Comune di Cagliari, il cui territorio ricade interamente all'interno dell'Ambito di Paesaggio n. 1 denominato "Golfo di Cagliari", ha avviato il suo percorso di adeguamento al PPR con la predisposizione del Piano Particolareggiato del Centro Storico (PPCS) inteso quale strumento di pianificazione comunale avente carattere anticipatorio delle prescrizioni paesaggistiche regionali. L'Amministrazione comunale ha quindi provveduto a:

1. identificare il perimetro del Centro Storico mediante ridefinizione del "Centro di antica e prima formazione";
2. procedere al processo di verifica di assoggettabilità alla Valutazione ambientale strategica (VAS) conclusasi con esito negativo ancorché subordinato ad alcune prescrizioni (permanere delle linee di indirizzo e delle previsioni del piano adottato, utilizzo di risorse rinnovabili ed ecocompatibili e piano di monitoraggio);
3. approvare le linee di indirizzo e gli interventi strategici PPCS;
4. adottare il PPCS.

In considerazione dei cambiamenti avvenuti in seno all'Amministrazione comunale ed al Servizio Pianificazione Territoriale (competenze, organizzazione e risorse) l'attività di riesame ed aggiornamento del Piano adottato derivante dall'esame delle osservazioni pervenute ha assunto il carattere di una vera e propria revisione dello strumento urbanistico precedentemente adottato peraltro elaborata a fronte delle alterne vicende legate al PPR e di un quadro normativo statale e regionale in continua evoluzione. L'attività di revisione è stata svolta con la collaborazione del Dipartimento di ingegneria civile, ambientale ed architettura (DICAAR) dell'Università degli Studi di Cagliari ed ha riguardato principalmente i seguenti aspetti: definizione della struttura e dei dispositivi del Piano; elaborazione delle norme tecniche di attuazione; approfondimenti in tema di vuoti urbani, cinta murata, verde storico e spazi aperti (pubblici e privati); approfondimenti in tema di arredo urbano. Oltre agli aspetti sviluppati in collaborazione con l'Università, l'attività di revisione ha riguardato anche gli studi e gli approfondimenti di natura tecnico specialistica, affidati a professionisti esterni finalizzati alla redazione degli studi di compatibilità idraulica e geologica-geotecnica previsti dalle norme di settore vigenti. Il presente documento riferisce in merito al processo di aggiornamento e revisione sopra richiamato allo scopo di illustrare i riferimenti, il quadro co-

noscitivo ed il progetto del Piano con particolare riferimento all'idea portante ed alla metodologia di lavoro in base ai quali è stato rielaborato il PPCS in adeguamento al PPR.



Figura 2. Il PpCs di Cagliari. Cagliari "Città della Cultura" Progetto strategico il Museo Città

Regole

L'apparato regolativa del PPCS di Cagliari è costituito dalle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) che rappresentano il complesso delle disposizioni mediante le quali il Piano Particolareggiato del Centro Storico della città di Cagliari disciplina le attività di conservazione, modificazione e trasformazione del patrimonio urbano costituito dal complesso di beni immobili che:

- a. rivestono carattere storico, artistico, di particolare pregio ambientale o tradizionale;
- b. conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali;
- c. compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale di notevole interesse pubblico.

Il patrimonio urbano definito nelle NTA costituisce un sistema di risorse il cui valore d'uso deve essere ricondotto ai principi ed alle finalità di cui all'articolo 2 delle NTA fermo restando che il valore di esistenza del patrimonio stesso, inteso come possibile fruizione da parte delle generazioni presenti e future dei beni che lo compongono, deve essere garantito nel tempo.

Art. 2 - Principi e finalità

1. Il Comune riconosce l'importanza del patrimonio urbano di cui all'articolo 1 e dei valori ad esso associati in quanto elementi costi-

tutivi e connotativi della storia, della cultura e dell'identità locale.

2. I principi assunti alla base del PPCS sono i seguenti:

- a) tutela del centro storico quale bene paesaggistico d'insieme;
- b) utilizzazione responsabile del centro storico in quanto risorsa pregiata e non rinnovabile;
- c) valorizzazione del patrimonio urbano esistente anche mediante la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati;
- d) salvaguardia delle componenti ambientali presenti in centro storico (suolo, sottosuolo, risorse idriche e patrimonio vegetale);
- e) assetto urbanistico ordinato ed armonioso dell'intero territorio comunale di cui il centro storico costituisce parte integrante ed indissolubile;
- f) rilevanza strategica dello spazio pubblico;
- g) valore pubblico delle facciate e dei prospetti visibili dallo spazio pubblico;
- h) corretto inserimento ed armonizzazione delle architetture con il contesto;
- i) primato dell'interesse della collettività sull'interesse del singolo.

3. Nell'ambito dei principi di cui al comma 2, il PPCS persegue le seguenti finalità:

- a) preservare e tramandare alle generazioni future i caratteri costitutivi e connotativi dell'identità locale con particolare riferimento a: impianto urbano dell'insediamento storico; cinta muraria e opere difensive annesse che cingono il quartiere Castello incluse le aree circostanti; verde storico, pubblico e privato; immobili di valore storico, culturale ed architettonico; caratteri ed elementi costitutivi dell'edificato appartenente alla tradizione locale (tipologie edilizie, tecniche e materiali costruttivi tipici);
- b) consentire forme di utilizzo e riuso del patrimonio urbano esistente in linea con le esigenze ed i requisiti attuali a condizione che gli interventi necessari per realizzarle siano basati su una preliminare e profonda valutazione di carattere storico e critico ed in particolare siano: compatibili col notevole interesse pubblico attribuito al centro storico quale bene paesaggistico d'insieme; rispettosi dei valori socioculturali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali espressi dal centro storico; compatibili con la costituzione intrinseca del bene interessato; non distruttivi della identità culturale del bene interessato;
- c) migliorare la qualità architettonica e paesaggistica degli interventi;
- d) assicurare la vitalità sociale ed economica del centro storico nel rispetto del diritto dei residenti alla vivibilità ed alla mobilità;
- e) definire e realizzare politiche urbane di qualità anche mediante il concorso dei privati;
- f) regolamentare e coordinare gli interventi di sistemazione, infrastrutturazione ed arredo degli spazi pubblici del centro storico;
- g) promuovere processi di partecipazione della cittadinanza;
- h) accrescere la consapevolezza e la sensibilizzazione della cittadinanza in merito ai valori espressi dal centro storico ed agli interventi riguardanti il patrimonio urbano da esso rappresentato.

4. Coerentemente alle finalità di cui al comma 3 e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, il Comune promuove:

a) programmi coordinati di manutenzione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente che prevedano anche la possibilità di acquisto o permuta di aree ed edifici;

b) piani e/o interventi di valorizzazione e riqualificazione edilizia, urbanistica e paesaggistica di edifici, aree e spazi pubblici anche mediante l'inserimento di opere d'arte e la trasformazione degli stessi nei limiti ammessi dal PPCS;

c) l'espletamento di concorsi con procedure ad evidenza pubblica per la progettazione dei piani o degli interventi di cui alla lettera b) del presente comma;

d) studi, ricerche ed altre iniziative a carattere culturale o divulgativo volti alla conoscenza del patrimonio architettonico esistente in centro storico.

Bibliografia di riferimento

Abis, E. (2015), *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.

Comune di Cagliari (2015), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Relazione illustrativa*.

Comune di Cagliari (2016), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Cagliari "Città della Cultura" Progetto strategico il Museo Città*.

Comune di Cagliari (2016), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Il Parco Urbano Storico Progetto strategico per il "verde storico"*.

Scheda 8

Plan Local d'Urbanisme intercommunaux de Marseille, 2019

Ente territoriale

Métropole Aix Marseille Provence

Strumento

Plan Local d'Urbanisme intercommunaux

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. Consiglio Metropolitano il 28 gennaio 2020

Ambito territoriale di riferimento

Il Plan Local d'Urbanisme disciplina l'intera Area Metropolitana di Marsiglia

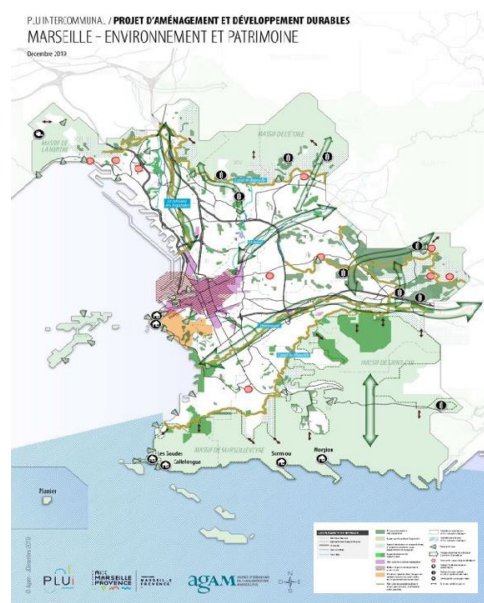


Figura 1. Il PLUi di Métropole Aix Marseille Provence

Strategie

Legislazione, direttive europee, tutti i documenti di cui tenere conto costituiscono il quadro in cui deve inserirsi il progetto del Plan Lo-

cal d'Urbanisme intercommunaux (PLUi). Nel rispetto di questo quadro e prima ancora dell'analisi dettagliata del territorio attraverso il *Diagnostics e l'Etat initial de l'environnement*, Marseille Provence ha espresso la sua posizione in merito al suo sviluppo futuro, attraverso tre grandi assi progettuali descritti nella delibera prescrittiva del PLUi. Questi tre assi mirano allo sviluppo: Ambizioso, per affrontare le sfide metropolitane; Equilibrato, per soddisfare gli imperativi di un funzionamento fluido del territorio e le esigenze della popolazione in merito agli alloggi, ai servizi e ai posti di lavoro; Qualitativo, per preservare e valorizzare l'ambiente di vita costituito dall'ambiente naturale (collina, mare, agricolo) che inquadra l'urbanizzazione e attraverso le qualità architettoniche e paesaggistiche di alcuni quartieri. Per quanto riguarda il primo asse il PLUi deve contribuire al rafforzare il carattere metropolitano della città a partire da una delle sue precipue caratteristiche che costituisce un'identità forte comune a tutti gli abitanti di Marsiglia: il mare. La vicinanza al mare e l'esistenza del Grand Port Maritime apre il territorio al Mediterraneo, scambio di conoscenze ed economia. Il porto, l'aeroporto di Marsiglia Provenza, la stazione ferroviaria di Saint-Charles e i nodi autostradali a Nord e ad Est del territorio gli conferiscono lo status di crocevia e vera e propria piattaforma. Lo status di metropoli euro-mediterranea presuppone quindi l'inserimento nelle dinamiche di sviluppo/rinnovamento permanente della Città e dei suoi usi per renderla sempre più attrattiva e competitiva. Il territorio è portatore di questa ambizione in un'ottica sostenibile, dando così a più persone possibili accesso ai vantaggi metropolitani (posti di lavoro, mobilità locale e internazionale, attività, ecc.); tale strategia trova riscontro nelle *Orientations d'Aménagement et de Programmation* e nei documenti normativi, nelle quali viene promossa la densità, la diversità funzionale, la creazione di posti di lavoro e una migliore accessibilità. Per quanto concerne il secondo asse nella pianificazione del territorio, l'equilibrio è la prerogativa dello sviluppo sostenibile che si rivela in molte forme: tra urbano e natura; tra ambizioni di sviluppo e ricettività del territorio; tra le diverse forme di alloggio; tra le dinamiche abitative e del lavoro. In un territorio dove le dinamiche del passato sviluppo urbano hanno generato alcuni squilibri accentuati dalla geografia, questi diversi approcci all'equilibrio sono dati imprescindibili nella visione di un territorio dove l'ambiente naturale trova un posto importante, dove le logiche di sviluppo abitativo sono in linea con le esigenze, ma anche con la geografia, con i posti di lavoro e i servizi pubblici. Pertanto, il PLUi proporrà gli orientamenti che consentiranno di indirizzare meglio i settori in via di sviluppo, favorirà l'intensificazione dei quartieri centrali, ben serviti e attrezzati rispetto all'espansione urbana o la densificazione dei quartieri periferici. La diversità funzionale a livello di quartiere sarà anche una leva per uno sviluppo compatto ed equilibrato. Gli effetti di questo tipo di strategia dovrebbero condurre a una maggiore conservazione e a una riconquista delle aree naturali, ma anche garantire trasporti più facili per i futuri utenti, un livello di attrezzature di qualità garantito e una maggiore vicinanza ai luoghi di lavoro per i residenti. Occorre quindi contribuire all'e-

quilibrio ricercato nelle logiche di pianificazione e urbanizzazione del territorio per migliorare la qualità della vita dei residenti e le condizioni di accoglienza dei viaggiatori. Infine per quanto riguarda il terzo asse risulta evidente come il *cadre de vie* regolarmente proposto per valorizzare il territorio sia molto spesso associato alla qualità delle condizioni climatiche e paesaggistiche. Se la nozione di *cadre de vie* rimane soggettiva (tutti possono definire un ambiente di vita ideale) un certo numero di criteri possono concorrere alla sua definizione: percezione e/o vicinanza alla natura, la qualità del paesaggio urbano (architetture, composizione e gestione degli spazi pubblici), la presenza della natura in città, il livello delle strutture scolastiche e ricreative (sport, cultura), la salute, il livello dei servizi, i negozi e la loro vicinanza, la qualità dei trasporti (comfort di usi, tempo, praticità), la prossimità tra luogo di residenza e luogo di lavoro, la qualità dell'habitat (qualità costruttiva, densità abitativa, ecc.), la protezione dai rischi naturali, l'assenza d'inquinamento, la sicurezza, le condizioni climatiche. Attraverso il PLUi l'amministrazione si impegna quindi a valorizzare la qualità del proprio ambiente di vita migliorando la maggior parte di questi aspetti sui quali può avere efficacia. L'ambizione è di promuovere il benessere della popolazione continuando a perseguire gli sforzi compiuti in termini di sviluppo. Tale strategia viene perseguita dal PLUi, che raccoglie strumenti che possono contribuire al miglioramento dell'ambiente di vita, all'interno del *Projet d'Aménagement et de Développement* che definisce la qualità di sviluppo alla scala di ogni lotto, le posizioni degli spazi pubblici da sviluppare, le attrezzature nelle aree di progetto, la "giusta densità" ammessa.

Strumenti

Il *Plan Local d'Urbanisme intercommunaux* (PLUi) prende vita in seguito alla fusione in un unico documento degli strumenti rappresentati dal *Plan local d'urbanisme* (PLU), il *Programme local de l'habitat* (PLH) e del *Plan des déplacements urbains* (PDU) che consentono di raggruppare i tre temi principali su cui si fonda la città: la pianificazione urbana, l'habitat urbano e la mobilità. Dal gennaio 2018 la Métropole Aix Marseille Provence esercita la competenza in materia urbanistica al posto dei 74 comuni dei cinque ex agglomerati integrati (Pays d'Aix, Pays Salonais, Pays d'Aubagne et de l'Étoile, Istres-Ouest Provence, Pays de Martigues) e dei 18 comuni della precedente *Communauté urbaine Marseille Provence Métropole*, pertanto la produzione del PLU deve essere sviluppata alla scala del territorio intercomunale garantendo che ognuno dei cinque ambiti in cui è articolato il territorio di Marseille Provence, sia coperto da un PLUi che consentirà di armonizzare e semplificare le norme urbanistiche in vigore. Il PLUi rappresenta contestualmente uno strumento di pianificazione territoriale incardinato in un progetto di orientamento politico e strategico, e un documento normativo e regolativo di pianificazione che definisce le modalità di utilizzo del suolo, in un'ottica di coerenza urbana, e la gestione degli equilibri

tra i quartieri urbani, la città e la natura, il tutto in una prospettiva di miglioramento della qualità della vita dei residenti e di salvaguardia dell'ambiente. È quindi un documento complesso che unisce un processo di pianificazione – proiettato in un tempo lungo da 10 a 15 anni su scala territoriale – a un processo normativo, gestendo i diritti fondiari e l'uso del suolo, influenzando in maniera decisiva lo sviluppo del territorio e le modalità con le quali vengono realizzati i progetti. Gli obiettivi del PLUi sono esplicitati nei documenti che lo compongono: il *Rapport de présentation*, una relazione di presentazione che costituisce il documento esplicativo del contesto territoriale e delle scelte effettuate nel progetto; il *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD), parte fondamentale del documento urbanistico articolato in linee guida che definiscono la strategia di pianificazione regionale, suddivise in orientamenti strategici, che per Marseille Provence, sono divise in due parti: un quaderno globale che descrive gli orientamenti comuni e condivisi su tutto il territorio e 18 quaderni comunali che dettagliano e adattano queste linee guida alle specificità di ciascuno dei comuni del Consiglio del Territorio; le *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP), in cui sono definite prescrizioni o raccomandazioni applicate a livello di un sito di progetto, di un distretto o anche di più siti articolate in *OAP settoriali*, veri piani di sviluppo alla scala di uno specifico settore, ed *OAP multisito* che si applicano alla scala di più zone e differenti distretti; il *Règlement* costituito da documenti scritti e parti grafiche che stabiliscono le regole di utilizzo del suolo.

Regole

Il PLUi prevede tra i suoi strumenti il *Règlement* che stabilisce le regole di utilizzo del suolo definendo tutti i tipi di interventi, costruzioni, installazioni, accordi, occupazioni o usi del suolo soggetti ad autorizzazione o dichiarazione, mediante una duplice articolazione in *Règlement écrit*, composto da norme scritte che definiscono le disposizioni generali (regole comuni a qualsiasi zona e quadro di prescrizioni grafiche specifiche) e una regolazione per zona, e *Règlement graphique*, regolamenti grafici cogenti che hanno la precedenza sul *Règlement écrit* e delimitano le zone definendo tutti i requisiti specifici in base al contesto. La normativa di tale articolazione del territorio si basa su una struttura composta da 13 articoli suddivisi in 4 sezioni: Uso del suolo e destinazione delle costruzioni; Layout delle costruzioni; Qualità urbana, architettonica, ambientale e paesaggistica; Attrezzature e reti. I *Règlement écrit et graphique* sono inoltre integrati dalle *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP) che possono essere più restrittive ma non più permissive dei Regolamenti scritti e grafici. Il *Règlement* viene considerato come il luogo in cui si concretizzano le ambizioni territoriali in quanto diversi articoli del *Règlement écrit*, nonché alcuni requisiti specifici del *Règlement graphique*, contribuiscono all'implementazione del *Projet D'aménagement et de Développement Durables* (PADD), quindi alla traduzione normativa della filo-

sofia progettuale del territorio. La prima leva è la definizione delle zone delimitando quattro tipi di tessuti, Zone U-urbane, Zone Au-da urbanizzare, Zone A-agricole, Zone N-naturali forestali, che a loro volta presentano ulteriori suddivisioni, e le rispettive norme e l'analisi delle loro caratteristiche rappresentate da regole morfologiche che permettono di definire concretamente il quadro analitico-conoscitivo e di conseguenza gli interventi ammissibili nel territorio.

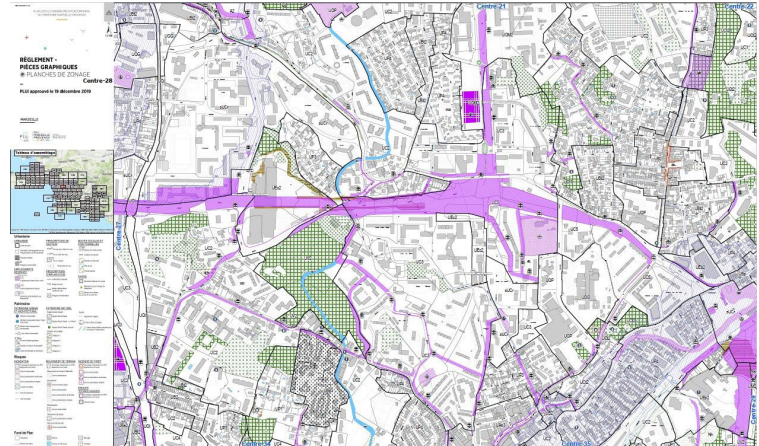


Figura 2. Il PLUi di Marseille. Il Règlement-Pièces graphiques

Tale articolazione della città consente inoltre di distinguere le aree urbane su cui poter intervenire con progetti di trasformazione o rigenerazione e le aree naturali o agricole in cui la costruibilità è strettamente limitata a determinati casi correlati alla vocazione del territorio in quanto queste zone garantiscono la conservazione del sistema ambientale delle pianure e delle aree agricole nelle loro funzioni agricole e paesaggistiche. Il Règlement influenza inoltre anche il mix funzionale dei settori e condiziona la qualità dell'ambiente di vita mediante la definizione di indici e parametri quali le distanze, gli allineamenti, gli ingombri, le dimensioni degli spazi verdi, la composizione e il trattamento delle facciate, per i progetti futuri. Pertanto, il Regolamento può amministrare diverse componenti del *cadre de vie* e della qualità dell'habitat. Con specifico riferimento alla città storica nel Règlement essa è individuata come "Area UA - Aree urbane, in particolare nel centro di Marsiglia, principalmente dedicate alla diversità funzionale e alle forme urbane dense e continue", ed è composta principalmente da tessuti urbani continui a loro volta articolati in diversi tipi di zone, cui corrispondono specifiche tipologie di intervento: UA_p, zona prevalentemente dedicata alla conservazione e valorizzazione del tessuto storico e patrimoniale del centro di Marsiglia; UA₁, zona prevalentemente dedicata al rinnovamento dei tessuti urbani più "ordinari" nel centro di Marsiglia; UA_e, zona dove è possibile favorire l'evoluzione dei tessuti urbani centrali. In particolar modo nelle zone UA_p l'obiettivo perseguito è quello di preservare la riconoscibilità della morfologia urbana del tessuto per tutelare al meglio l'attuale patrimonio edilizio e la regolarità dell'ambiente urbano mediante l'attuazione di regole più severe rispetto alle altre zone UA al fine di promuovere la conformità

delle forme urbane di questo tessuto urbano; nelle zone UA1, meno vincolate rispetto alle precedenti, gli obiettivi evolutivi di questi tessuti seppur relativamente limitati, permettono di rinnovare in parte le forme urbane esistenti, mantenendo le loro caratteristiche formali, ma permettendo un maggior numero di interventi; infine le zone UAe sono quelle che interessano principalmente i quartieri situati alla periferia del centro storico della città di Marsiglia costituiti in parte da edifici recenti, per cui l'obiettivo è quello di preservare una continuità costruttiva caratteristica dei tessuti del centro città, consentendo al contempo altezze maggiori rispetto alle zone UA_p e UA1 per promuovere la densità e incoraggiare la realizzazione di spazi verdi al fine di offrire una percezione ariosa e paesaggistica degli spazi pubblici.

Bibliografia di riferimento

Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction générale*.

Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. D3-Explication des choix pour le règlement*.

Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

Scheda 9

Il Piano Urbanistico Generale di Bologna, 2020

Ente territoriale

Comune di Bologna

Strumento

Piano urbanistico generale-Pug

Data Deliberazione di Approvazione

Approvato con Del. CC n. 519336 /2020

Ambito territoriale di riferimento

Il Piano urbanistico generale disciplina l'intero territorio comunale

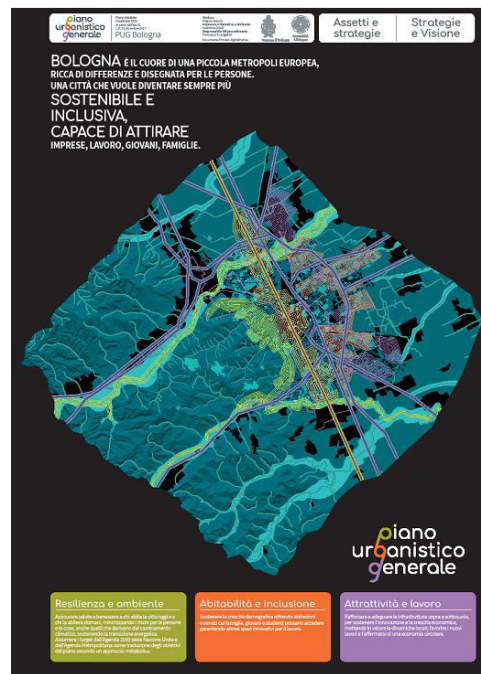


Figura 1. Il Pug di Bologna

Strategie

Il Piano urbanistico generale è la sintesi di un percorso che prende atto che i fenomeni di espansione urbana siano finiti e lavora per-

tanto su un'idea diversa di comunità urbana, assumendo come principali punti di vista per la rigenerazione della città quello della resilienza ambientale, l'opportunità di sostenere l'attrattività della città e l'offerta qualificata di lavoro, il bisogno di garantire abitabilità e inclusione. L'abitabilità è in effetti la vera dimensione dell'urbano e la cifra di questo Piano: "abitabilità" che non coincide semplicemente con "residenza" o con "costruzioni", ma riguarda il modo in cui il territorio è in grado di assicurare buone condizioni di vita e uguali opportunità di accesso ai servizi, al lavoro, agli spazi naturali e di socialità a tutti coloro che lo abitano. In estrema sintesi, abitabilità significa convivenza civile e pari opportunità. Anche se il nuovo Piano nasce come "variante generale" degli strumenti urbanistici oggi vigenti (il Piano strutturale comunale approvato nel 2008, il Regolamento urbanistico edilizio approvato nel 2009, i Piani operativi comunali approvati dal maggio 2009 in poi), esso è stato redatto secondo le nuove disposizioni contenute nella nuova Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio". Il Piano segna quindi il passaggio tra due modelli per il governo del territorio, diversi tra loro, con un percorso molto definito nei tempi e cogliendo due sfide principali:

- da una parte, la sfida dell'innovazione, elaborando un Piano del tutto nuovo rispetto al passato, che è inteso come opportunità di fare sintesi del lavoro messo in campo dall'Amministrazione e di tracciare i contorni della visione al futuro della città;
- dall'altra, la sfida della continuità, poiché questo Piano chiude il cerchio rispetto ai contenuti di Psc, Rue e Poc esplicitando ulteriormente e in modo coerente la scelta di campo a favore della rigenerazione urbana.

La visione che il Pug vuole dare di Bologna è quella di una città che vuole essere europea, resiliente, abitabile e attrattiva sostanziandosi in tre obiettivi strategici:

1. *resilienza e ambiente*, al fine di assicurare salute e benessere a chi abita la città oggi e a chi la abiterà domani, minimizzando i rischi per le persone e le cose, anche quelli che derivano dal cambiamento climatico, sostenendo la transizione energetica;
2. *abitabilità e inclusione*, sostenendo la crescita demografica mediante l'offerta di abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro;
3. *attrattività e lavoro*, rafforzando e adeguando le infrastrutture sopra e sottosuolo, per sostenere l'innovazione e la crescita economica, mettendo in valore le dinamiche locali e favorendo i nuovi lavori mediante l'affermazione di una economia circolare.

Una volta definiti i tre grandi obiettivi che sostanziano la visione della città al futuro, il Piano si struttura in strategie per la qualità urbana ed ecologica-ambientale che si sostanziano nell'attuazione di azioni. Il Piano identifica due tipi di strategie:

- le *Strategie urbane*, 4 per ogni obiettivo, sono insiemi tematici

strutturati di azioni che selezionano priorità e stabiliscono indirizzi per le politiche urbane e regole per gli interventi urbanistici ed edilizi di trasformazione della città;

- le *Strategie locali*, 24, quante le aree significative riconoscibili dai cittadini, che identificano le priorità per l'azione locale, a partire da una descrizione che identifica opportunità e problemi per la rigenerazione dello spazio pubblico della città.

Le *Strategie urbane* selezionano i temi prioritari per il Governo del territorio di Bologna nei prossimi anni e in particolare: per quanto riguarda *Resilienza e ambiente* i temi, che si esplicitano in 4 strategie, sono la rigenerazione dei suoli antropizzati per contrastare il consumo di suolo, lo sviluppo dell'eco-rete urbana, la prevenzione e mitigazione dei rischi, il sostegno alla transizione energetica e ai processi di economia circolare; per la vision *Abitabilità e inclusione* il Piano prevede le seguenti 4 strategie che riguardano l'estensione delle possibilità di accesso alla casa, la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità, il ridisegno degli spazi aperti e la conservazione dei caratteri del paesaggio storico urbano, rinnovandone il ruolo; infine per l'obiettivo *Attrattività e lavoro* è necessario sostenere una complessiva re-infrastrutturazione urbana, favorire l'insediamento diffuso delle attività economiche in condizioni di compatibilità ambientale, sostenere la qualificazione dei poli metropolitani integrati in luoghi da abitare inseriti nel contesto, qualificare la relazione tra territorio urbano e territorio extraurbano. Le *Strategie locali* vengono declinate dal Piano sul territorio comunale diviso in 24 areali ed esplicitate mediante schede che rappresentano 'indirizzi figurati' per guidare le politiche pubbliche e le proposte di rigenerazione urbana, fornendo indicazioni di carattere spaziale per il miglioramento della qualità urbana ed ecologico-ambientale. Le schede contengono una descrizione dell'areale e delle sue trasformazioni recenti, un progetto ideogrammatico e una strategia espressa da un'"agenda" ordinata secondo priorità.

In particolar modo in questa scheda si vuole approfondire la vision *Abitabilità e inclusione* con riferimento alla *Strategia 2.4 Conservare i caratteri del paesaggio storico urbano rinnovandone il ruolo* che a sua volta si articola in 4 azioni specifiche: *Azione 2.4a Difendere l'abitabilità e i caratteri della città storica*, *Azione 2.4b Valorizzare i tessuti specializzati della città storica*, *Azione 2.4c Garantire la conservazione del patrimonio d'interesse storico architettonico e culturale testimoniale*, *Azione 2.4d Valorizzare l'architettura e gli agglomerati d'interesse culturale e testimoniale del Secondo Novecento*. Ogni azione di Piano è sviluppata secondo la seguente struttura: *Descrizione*, che indica la ratio della norma, da tenere presente nell'applicazione costante dell'azione nella quale sono descritte le finalità dell'intervento e come esse si relazionano agli obiettivi di Piano; *Campo di applicazione* che definisce il campo di applicazione della norma mediante l'individuazione di parti di territorio tramite layer cartografici raccolti nel Catalogo Dati allegato alla Disciplina del Piano; *Indirizzi per le politiche urbane* che hanno efficacia interna, rivolti all'Amministrazione nelle sue diverse componenti e

strutture e finalizzati al raccordo tra politiche settoriali; *Condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici* che servono ad orientare la predisposizione di proposte di Accordo operativo o di Piani attuativi di iniziativa pubblica, alle quali soggetti pubblici e privati devono conformarsi rispetto al perseguimento delle finalità generali e degli obiettivi prestazionali, ma mantengono autonomia nella definizione delle modalità attuative; *Prescrizioni per gli interventi edilizi* che sono norme direttamente operative e cogenti per gli interventi edilizi diretti.

In particolar modo per garantire la valorizzazione dei caratteri della città storica secondo l'*Azione 2.4a Difendere l'abitabilità e i caratteri della città storica*:

- *Descrizione*. Il Piano acquisisce i concetti di eredità urbana storica e di paesaggio storico urbano introdotti a partire dal 2005 dall'UNESCO. Il paesaggio urbano storico è il territorio urbano che si estende al di là del concetto di "centro storico" e include la topografia, la geomorfologia, l'idrologia e le caratteristiche naturali del sito; il suo ambiente costruito, sia storico che contemporaneo; le sue infrastrutture di superficie e sotterranee; i suoi spazi aperti e giardini; i modelli di uso del suolo e l'organizzazione spaziale; le prospettive e le relazioni visive e tutti gli altri elementi della struttura urbana. Il paesaggio storico urbano è tutta l'area urbana, che comprende una stratificazione storica complessa di valori e caratteri culturali e naturali. Gli aspetti ambientali, umani ed economici, considerati in maniera integrata, sono messi al centro della disciplina sulla conservazione dei caratteri del paesaggio storico urbano, che declina i tre obiettivi del Piano, resilienza, abitabilità, e attrattività. Le indicazioni a supporto della progettazione per i tessuti storici derivano da studi di carattere interdisciplinare che considerano gli aspetti economici e sociali di questo paesaggio e i caratteri morfologici, le caratteristiche urbanistiche e le relazioni visive.
- *Campo di applicazione*. L'azione si applica ai seguenti elementi del Catalogo dati cartografici: tessuti della città storica-nucleo di antica formazione; tessuti della città storica-quartieri giardino; tessuti della città storica-tessuto compatto; edifici privi di particolare interesse nei tessuti della città storica (ES); edifici prospicienti via dell'Indipendenza, via Ugo Bassi e via Rizzoli e ai seguenti elementi della Tavola dei vincoli-Testimonianze storiche e archeologiche: sistema storico delle acque derivate-canal.
- *Indirizzi per le politiche urbane*. Il Comune valorizza la qualità storica del paesaggio storico urbano promuovendo la conservazione dei tessuti urbani della città storica, incentivando la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio esistente e riqualificando lo spazio pubblico a favore dell'accessibilità universale, attuando politiche di accessibilità pedonale, ciclabile e integrando il trasporto pubblico come occasione di riqualificazione degli spazi pubblici. Il Comune promuove e valorizza la cura dell'ambiente urbano con un insieme di azioni integrate e coerenti che comprendono misure restrittive sulle attività commerciali di alcune tipologie; forme di sostegno e valorizzazione delle attività economiche di vicinato attraverso l'adozione e l'aggiornamento di un Regolamento per l'esercizio del commercio nelle aree urbane di particolare valore culturale (in riferimento al D. Lgs. n. 42/2004 e D.lgs. n. 222/2016) e l'adozione di Linee guida per gli interventi nella città storica. Il Comune, riconosce

do l'importanza della matrice ambientale del paesaggio storico, incentiva politiche di mitigazione ambientale, di rafforzamento del carattere verde della città storica, di risanamento e valorizzazione dei canali nei tessuti della città storica.

- *Condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici.* In considerazione del buono stato di conservazione della città storica e della mancanza di aree di degrado urbanistico non sono ammessi interventi di Addensamento o sostituzione urbana; sono ammessi interventi di Ristrutturazione urbanistica, ad esclusione del nucleo di antica formazione, a condizione che siano un'occasione di ricomposizione e di valorizzazione del tessuto della città storica di riferimento. Le proposte devono essere realizzate con criteri progettuali di mitigazione e inserimento ambientale nonché di qualità urbana compatibili con il tessuto di riferimento. In particolare le proposte progettuali dovranno: valorizzare le presenze di interesse storico-architettonico e/o culturale e testimoniale, le prospettive in cui essi sono inseriti, le relazioni visive e il valore d'insieme; rispettare l'altezza del contesto secondo quanto definito nel Regolamento Edilizio; sostenere l'accessibilità pedonale e ciclabile e la realizzazione di servizi che arricchiscono la dimensione di prossimità attraverso il ricorso delle risorse provenienti dalla monetizzazione delle dotazioni per parcheggi pubblici.
- *Prescrizioni per gli interventi edilizi.* Le presenti prescrizioni costituiscono la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera b), e dell'articolo 32, della L.R. n. 24 e si articolano secondo una distinzione di interventi ammissibili per gli edifici e per gli spazi aperti.

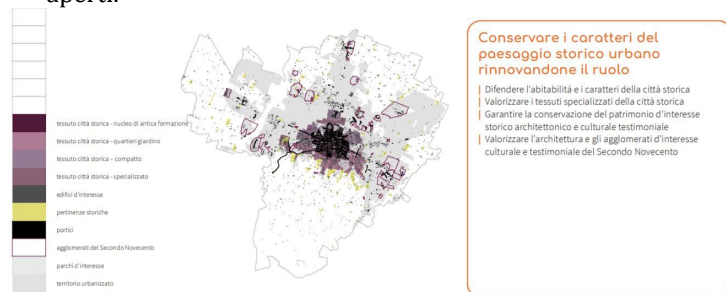


Figura 2. Il Pug di Bologna. Azione 2.4a Difendere l'abitabilità e i caratteri della città storica

Strumenti

Il Piano urbanistico comunale prefigurato dalla Legge Regionale n. 24/2017 supera sia la "forma piano" tradizionale, sia quella proposta da molte recenti leggi regionali e strumenti urbanistici di Governo del territorio, sostituendo Psc, Rue e Poc, non perimetrando nuove trasformazioni esterne al territorio urbanizzato, e dotandosi di una rilevante componente strategica. Il Piano si articola in tre documenti principali: il gruppo di elaborati *Assetti e strategie* e la relativa *Disciplina di Piano*, il *Documento di Valsat* e il *Regolamento edilizio*, a cui si aggiungono il documento *Leggere il Piano*, gli *Approfondimenti conoscitivi* e le *Tavole dei vincoli*. La *Disciplina di Piano* conduce dagli obiettivi al Piano alle regole per la qualità urbana ed ecologico ambientale. È organizzata seguendo lo schema strutturale

del Piano articolato in obiettivi-strategie-azioni e una prima parte detta le coordinate normative generali all'interno delle quali si colloca la Disciplina ed indica le modalità di attuazione previste dal Piano con una particolare attenzione al percorso processuale che la rigenerazione degli edifici e dei suoli innesca. La Disciplina contiene importanti rimandi ad altri documenti di Piano o governo di politiche comunali quali la Valsat, il Regolamento Edilizio, la Tavola dei vincoli e altri Regolamenti di settore. Con il *Documento di Valsat* viene impostata la valutazione nel tempo della sostenibilità delle scelte e delle politiche operate dal Piano. Per "sostenibilità" si intende un approccio ampio che considera, oltre agli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio, anche i temi sociali ed economici. La finalità del *Documento* è perseguita inquadrando il processo di definizione del Piano all'interno del quadro costituito dai numerosi documenti politici e programmatici riferiti allo sviluppo sostenibile, cui si aggiungono gli stimoli derivati dall'attività di partecipazione, che ha coinvolto la città a vari livelli e con differenti modalità, e istituendo un meccanismo di valutazione e monitoraggio delle trasformazioni del territorio che si registreranno nel corso dei prossimi anni. Valutazione e monitoraggio sono strettamente legate alla strutturazione del Piano in azioni, strategie e obiettivi. Attraverso gli indicatori selezionati si potrà seguire nel tempo l'evolvere della città e l'efficacia delle politiche per una trasformazione dell'insediamento e della società nella direzione di una maggiore resilienza.

Regole

Il Regolamento edilizio è elemento indispensabile di lettura del Piano e della sua disciplina territorializzata delle trasformazioni, perché contiene la disciplina definitoria e prescrittiva sui materiali urbani, indipendentemente dalla loro collocazione nello spazio. Il riferimento normativo vincolante utilizzato è lo Schema di Regolamento edilizio tipo, approvato nel 2017 dalla Giunta Regionale, a seguito dell'intesa siglata in Conferenza unificata il 20 ottobre 2016, tra Governo, Regioni e Autonomie locali, con l'obiettivo generale di semplificare e uniformare la disciplina edilizia. Il Regolamento è stato interpretato anche come luogo di convergenza, ove possibile, di altri regolamenti settoriali, come il Regolamento comunale del verde pubblico e privato e il Regolamento per l'applicazione del vincolo idrogeologico. Il Regolamento edilizio comunale si articola in due Parti: nella Prima Parte, "Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia", viene richiamata la disciplina generale dell'attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale; nella Seconda Parte, "Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia", è raccolta la disciplina edilizia di competenza comunale, ordinata nel rispetto di una struttura generale uniforme valevole su tutto il territorio regionale. Il Regolamento edilizio, redatto sulla base del Regolamento edilizio-tipo regionale, non è considerato dalla Legge "strumento di pianificazione" come era per il precedente RUE, ma è stato comunque elaborato in maniera coordinata con il PUG, in quanto raccoglie una significativa ere-

dità del previgente Regolamento urbanistico edilizio. In particolare sono state incluse nel nuovo strumento le attuali Schede tecniche di dettaglio e parte delle Disposizioni tecnico-organizzative.

Bibliografia di riferimento

Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Leggere il Piano*.

Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Disciplina del Piano*.

Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Strategie urbane*.

Comune di Bologna (2020), *PUG-Regolamento Edilizio*.

Vecchietti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

PARTE 3

Linee guida per la definizione di nuovi riferimenti teorico- metodologici e operativi

Introduzione alla Parte Terza

La Parte Terza, corrispondente all'esigenza metodologico-sperimentale che mira a ricomporre dialetticamente le due fasi precedenti, ad esito del percorso di ricerca e dei quadri interpretativi elaborati nelle precedenti parti, configura un quadro integrato di nuovi e innovati riferimenti concettuali e operativi finalizzati alla messa a punto di una metodologia di intervento per la rigenerazione della città storica, fondata su interventi di valorizzazione e di rifunzionalizzazione, che deve trovare riscontro in specifiche regole e strumenti, basati su un approccio conoscitivo che ne interpretino la complessità considerando le diverse componenti del palinsesto urbano e territoriale nelle loro specificità. A partire dalle esperienze di pianificazione emblematica relative alla città storica trattate nella Parte Seconda e nella piena consapevolezza delle specificità dei diversi contesti, questa Parte ha lo scopo di contribuire alla definizione di linee guida per la rigenerazione della città storica che contrastino i fenomeni di abbandono del centro storico da parte dei residenti, il progressivo invecchiamento della popolazione, la perdita di attività economiche tipiche e caratterizzanti il centro storico, il manifestarsi di nuove presenze ricettive legate al turismo *low-cost*, e in particolare dei bed & breakfast e della rete degli Airbnb, la presenza di immobili pubblici sottoutilizzati, fenomeni ulteriormente acuiti dalla fase pandemica che stiamo vivendo. La Parte Terza si articola in due capitoli, composti da due paragrafi, oltre che di una introduzione ai contenuti. Nel primo capitolo *Nuovi riferimenti teorico-metodologici*, l'obiettivo è stato quello di definire nuovi riferimenti teorico-metodologici per la rigenerazione della città contemporanea, che costituiscano i presupposti per innovare e integrare gli strumenti operativi e regolativi della città esistente con specifico riferimento ai contesti storici. In questo capitolo, si portano a sintesi i percorsi di ricerca conoscitivo-interpretativi della Prima e della Seconda Parte della ricerca al fine di individuare i principi per l'interpretazione e la definizione progettuale dei contesti storici a partire dall'estensione del concetto di città storica a quello di territorio storico che implica la definizione di un nuovo ambito di riferimento progettuale, per arrivare all'esplicitazione di un nuovo approccio integrato che tiene conto degli aspetti tipo-morfologici dei contesti storici ma che si concentra soprattutto su un nuovo approccio prestazionale focalizzato sugli aspetti qualitativi e sociali. La crisi

dell'impalcatura concettuale della modernità ha portato a maturazione una nuova idea di città, dai tessuti compatti e densi, in equilibrio con l'ambiente e inseriti in un modello insediativo policentrico. Nella città contemporanea, che tende quindi a caratterizzarsi secondo luoghi funzionalmente misti, strutturati in rete e impernati sugli spazi pubblici, la città storica diviene il luogo dove rafforzare e sperimentare tali principi di diffusa mescolanza di residenza, attività e servizi basata su una riorganizzazione strategica per garantirne la rigenerazione. Nel secondo capitolo *Nuovi riferimenti operativi*, vengono invece proposte delle soluzioni operative esplicitando nuovi riferimenti con una specifica attenzione agli strumenti e alle regole ritenuti più efficaci a partire dalle esperienze di pianificazione descritte quali *best practices* nella Parte Seconda della ricerca. In questo capitolo si intende proporre un quadro di scelte strategiche e strumenti che possano sviluppare il governo della città storica, innestandosi nella lunga riflessione teorica e sperimentale che ha portato alla definizione del Piano locale innovato, secondo un processo incrementale di affinamenti successivi. L'inclusività, l'attrattività e la vivibilità sono state rilevate come principi fondativi per le scelte e le regole dei Piani locali esaminati, i quali, secondo la metodologia induttiva adottata nella ricerca, costituiscono i riferimenti operativi per individuare le strategie – con specifico riferimento alla città storica, ma organicamente inserite nella strategia di rigenerazione urbana – che il Piano locale innovato dovrebbe considerare per realizzare la valorizzazione e la rifunzionalizzazione dei contesti storici: la riqualificazione diffusa finalizzata a garantire una nuova qualità ai tessuti e ai luoghi centrali della città esistente, oggetto di rigenerazione; l'integrazione funzionale, capace di creare reti di luoghi che attivano occasioni di economia e di scambio; la costruzione di una rete di reti, volta alla realizzazione di polarità funzionali, morfologiche e ambientali, le quali elevano il livello della qualità urbana e urbanistica e contribuiscono al rafforzamento delle identità locali. Appare evidente che tale semplificazione concettuale si dovrà tuttavia confrontare con una realtà complessa, in cui tali concetti sono strettamente interrelati e reciprocamente influenzati nelle diverse dimensioni della città contemporanea. È emerso, inoltre, che le scelte da porre alla base dei Piani innovati per la contemporaneità si devono misurare con una società assai diversa da quella che ha dato origine all'urbanistica moderna, a cui bastavano un disegno onnicomprensivo e semplici regole per definire la distribuzione delle attività nello spazio e sviluppare l'espansione edilizia in modo conseguente. Nell'attuale società i bisogni delle comunità locali insediate diventano molteplici e più sofisticati, le disuguaglianze aumentano anche a causa della crisi economica, l'individualizzazione ha ricadute concrete sia sullo spazio collettivo e sulle interazioni tra persone, sia nel campo dell'energia e dell'ambiente. Pertanto le strategie precedentemente individuate necessitano di una nuova modalità di traduzione in indirizzi e regole che permettano di sostanziarle in concreti interventi di rigenerazione urbana. A tal fine, e coerentemente con l'orientamento dichiarato della ricerca, si individuano il Piano strutturale-strategico come strumento di definizione degli indirizzi per la riqualificazione della città storica e per la definizione di una *vision* complessiva finalizzata al riequilibrio e allo sviluppo della città contemporanea, e il Regolamento urbanistico edilizio, come strumento per conseguire la realizzazione di tessuti urbani qualificati e multifunzionali orientati alla vivibilità, all'integrazione e all'inclusività.

CAPITOLO 1 NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

- p. 577 1.1 Un nuovo approccio integrato e programmatico alla città storica
- p. 585 1.1.1 Un nuovo ambito di riferimento: il territorio storico
- p. 592 1.1.2 Per un approccio integrato alla città storica
- p. 600 1.1.3 Le nuove prospettive: strutturale, morfologica ed ecologico-ambientale
- p. 611 1.2 Le sfide emergenti nell'era Covid-19

CAPITOLO 2 NUOVI RIFERIMENTI OPERATIVI

- p. 623 2.1 Le strategie: il progetto strategico della città storica
- p. 630 2.1.1 La rigenerazione diffusa e l'inclusività
- p. 637 2.1.2 L'integrazione funzionale e l'attrattività
- p. 644 2.1.3 La costruzione di una rete di reti e la vivibilità
- p. 652 2.2 Gli strumenti: la gestione integrata della città storica
- p. 659 2.2.1 Il Piano locale innovato: gli indirizzi per la città storica
- p. 677 2.2.2 Il Regolamento urbanistico edilizio: le regole per la città storica

CAPITOLO 1 Nuovi riferimenti teorico-metodologici

1.1 Un nuovo approccio integrato e programmatico alla città storica

La salvaguardia della storicità urbana è una delle questioni che hanno caratterizzato il dibattito urbanistico italiano per decenni e ha reso l'esperienza nazionale un punto di riferimento per la conservazione urbana nel panorama internazionale. L'attualità della città storica non è stata messa in discussione neanche dalle più recenti questioni che alimentano il dibattito per il governo del territorio quali ad esempio la frammentazione della città, l'elevato consumo di suolo, di energia e di tempo, le forme dell'abitare contemporaneo, la frequenza e la pervasività dei disastri ambientali, la contrazione degli spazi per la vita collettiva, la crescente domanda di mobilità di massa, i problemi di sostenibilità ambientale, la scarsità di risorse, il calo dell'offerta di servizi. Anzi, è proprio in seguito a questo rinnovato contesto disciplinare concentrato sulle condizioni della città metropolizzata che è necessario focalizzare l'attenzione sulla città storica. Constatando che nell'evoluzione della materia l'approccio conservativo della storicità urbana è sempre stato condizionato dalla forma della città esistente, in questo contesto è stato indagato il ruolo che la città storica ha nelle pratiche di pianificazione in relazione a una dimensione urbana profondamente mutata nell'ultimo trentennio e che accusa gli effetti della *metropolizzazione* del territorio (diffusione insediativa, frammentazione ambientale, congestionamento della mobilità).

Come emerso nella Parte Prima della ricerca uno dei tratti maggiormente distintivi della città contemporanea è rappresentato proprio dal processo di metropolizzazione, capace di investire la totalità del territorio sotto molteplici dimensioni. All'origine della metropolizzazione sono stati infatti identificati tre principali fattori attivanti: i mutamenti dei processi economici, i nuovi stili di vita e la diversificazione della rendita¹. La trasformazione della base economica è segnata in particolare dalla maggiore centralità del capitale umano, dalla reticolarizzazione dei processi e dalla smaterializzazione della produzione, che determinano a livello spaziale la riduzione del bisogno di spazio, la complementarità tra attività diverse e la cre-

1. Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna, p. 15.

azione di legami a distanza. L'evoluzione degli stili di vita, parallela a quella economica, porta alla nascita di interrelazioni stabili tra le parti della città contemporanea che si sviluppano su un territorio sempre più ampio per un insieme di motivazioni che sono sollecitate dall'intera gamma dei bisogni² (abitare, studiare-lavorare, fruire di servizi, fare shopping, godere del tempo libero, ecc.), generando alti livelli di mobilità per raggiungere i grandi "recinti" del commercio e dell'intrattenimento di massa o per soddisfare il desiderio di un'abitazione unifamiliare; in tale contesto, la città storica assume spesso nuovi ruoli e valori simbolici associati allo svago culturale e al consumo e a un tipo di fruizione individualizzato. La diversificazione della rendita può leggersi come un fenomeno strettamente legato all'allargamento alla scala territoriale delle patologie strutturali del processo di metropolizzazione, che tende a espellere e a decentrare le funzioni che non sfruttano sufficientemente il valore dei suoli; l'espulsione sociale o delle attività economiche non costituisce di per sé un fenomeno nuovo, tuttavia in questa fase si accentuano le polarizzazioni sociali ed economiche nelle aree centrali. La novità consiste nel forte legame che si viene a creare tra il concetto di "qualità urbana", e quindi di valori di rendita, con quello di infrastrutturazione (non solo della mobilità); la distanza dal punto centrale non è il fattore principale a determinare i valori della rendita, e quindi a guidare la distribuzione di famiglie, attività e servizi, ma essa si diversifica in funzione della quantità/qualità del capitale fisso sociale presente in un dato punto del territorio. Questa modalità di espansione dell'urbanizzazione determina una proliferazione insediativa che è all'origine di un aumento della produzione edilizia sproporzionato rispetto alla crescita demografica e produttiva, e che accresce in parallelo una domanda di dotazione di servizi pubblici, più difficilmente sostenibile. I processi diffusivi causano, quindi, un radicale mutamento delle relazioni urbane sancendo anche il sostanziale superamento del modello centro-periferia e delle problematiche tradizionalmente riferite a queste due entità.

Parallelamente a questa dimensione espansiva, un altro fenomeno rilevante riguarda il "ritiro"³ degli spazi già urbanizzati, che deriva dagli stessi mutamenti socio-economici attivanti la metropolizzazione, acuiti in aggiunta dagli effetti della crisi globale, il quale ha creato numerosi vuoti nella precedente struttura della città esistente. Si tratta di grandi attrezzature dell'urbanizzazione ottocentesca, così come degli spazi industriali del Novecento e delle grandi strutture direzionali fino a interessare, in tempi più recenti, la dismissione di strutture nate con la diffusione stessa; ad una scala minore, si verifica, inoltre, un diffuso abbandono di spazi residenziali situati in contesti non in linea con le aspettative e le esigenze della popolazione, come nei centri storici invasi dal turismo di massa oppure privi di servizi di prossimità, e di spazi non residenziali che non sono più idonei, per posizione, dimensione o costo, alle esigenze economiche attuali, come, nel caso di sedi finanziarie oggi ridimensionate e razionalizzate oppure di esercizi commerciali che non tengono il passo con la concorrenza dell'*e-commerce* e lasciano la città sprovvista

2. Oliva, F. (2008), "Il Nuovo piano", Relazione del Presidente, Paper del XXVI Congresso nazionale INU, Ancona, 17-19 Aprile 2008.

3. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

di luoghi di scambio e incontro.

L'esaurirsi della fase espansiva della città ha determinato pertanto nell'urbanistica italiana ed europea un periodo di profondo ripensamento sugli strumenti e sui contenuti teorici e tecnici, volto al rinnovamento dei modi e, attraverso questi, del senso complessivo della pianificazione. Il campo di attenzione della pianificazione si è spostato infatti dalle questioni relative alla 'città nuova' alle tematiche riguardanti la riqualificazione della città esistente. Questa evoluzione è avvenuta grazie alle acquisizioni disciplinari che il dibattito sui centri storici ha apportato alla cultura urbanistica negli ultimi sessant'anni, arrivando ad affermare, attraverso la sperimentazione e la produzione di atti e documenti, che il luogo tradizionale dell'analisi fisica e della riqualificazione urbana debba estendersi dal solo centro storico a tutta la città esistente, fino al territorio storico in quanto "espressione dell'identità culturale"⁴. Questa riformata centralità del tema della rigenerazione della città esistente, e in modo più specifico della città storica, ha portato all'elaborazione di diversi e complessi obiettivi di riqualificazione che hanno determinato nuove esigenze conoscitive, valutative e progettuali. Oggi la città storica si posiziona geograficamente e funzionalmente come un importante nodo di scambio con funzioni proprie (ambiente, cultura, ricerca), tuttavia questo posizionamento non rappresenta un dato acquisito, ma un progetto da perseguire costantemente, un patrimonio che va valorizzato rafforzando il sistema delle risorse umane, di spazio e di qualità urbana, di cui necessita. La storia e le capacità relazionali sono i fattori che costituiscono il patrimonio storico: un centro storico che non sa mantenere le relazioni con l'intorno perde di significato e diviene solo museo di sé stesso.

Le più aggiornate prospettive disciplinari hanno ricercato, infatti, attraverso innovati paradigmi culturali e scientifici, nuovi riferimenti teorico-metodologici con cui approcciarsi alle esigenze dei territori storici, ed anche nuovi riferimenti operativi per superare l'incapacità e la scarsa flessibilità del sistema di pianificazione nazionale, basato sulla logica espansiva, a confrontarsi con tali nuove esigenze. Tutto ciò assume, a partire dall'ultimo decennio, un'ulteriore enfasi e una innovata accezione. L'attuale periodo storico è infatti caratterizzato da una grave crisi finanziaria, economico-produttiva ed occupazionale e dunque sociale ed inevitabilmente politica che comporta, per le città italiane ed europee, l'accentuarsi di alcune tematiche, come la scarsità e la rigidità delle risorse pubbliche e al contempo la progressiva diminuzione di quelle private, la necessità di riduzione degli sprechi e di crescita dell'efficienza nell'uso delle risorse; l'esigenza di una maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti di trasformazione e di rigenerazione urbana e infrastrutturale, nonché l'obbligo a coinvolgere una più ampia tipologia di soggetti, prevedendo anche nuove forme di concertazione; e inoltre anche la prefigurazione di nuovi comportamenti e stili di vita, improntati su una maggiore consapevolezza del territorio, delle risorse e dei beni comuni.

4. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio* 1990, art. 2.

La pianificazione dovrebbe, dunque, perseguire i suoi obiettivi con il vincolo della compatibilità e della fattibilità economica⁵, coniugandolo con i principi della sostenibilità ambientale ed energetica, contrastando il consumo di suolo e rivolgendosi interamente alla riqualificazione della città esistente. In questo modo essa pone un'attenzione prioritaria proprio nei confronti della città storica, individuando la sua riqualificazione quale obiettivo fondamentale della pianificazione urbanistica contemporanea, agendo sul rafforzamento delle funzioni culturali e delle strutture della rete di fruizione e accesso.

«In una fase recessiva o comunque critica sotto il profilo economico, in cui le immigrazioni dall'estero non sempre bastano a invertire un trend demografico negativo, si avverte il senso di aver sprecato occasioni più favorevoli per creare i presupposti dello sviluppo futuro; d'altra parte, anche la scarsità di risorse finanziarie può essere colta in positivo, come impulso a selezionare gli obiettivi, evitando sprechi e creando sinergie. È il momento di mettere ordine nella città esistente: esportare il recupero della città antica alle [zone] degradate; intervenire nelle porosità delle aree metropolitane per provocarvi 'effetto città' e contrastare lo spreco di suolo; indirizzare le trasformazioni in modo da migliorare la qualità ambientale. Infatti queste sembrano le linee prevalenti nelle scelte dei governi delle città, laddove, facendo di necessità virtù, si sia saputo cogliere il lato positivo della deindustrializzazione e del rallentamento della crescita»⁶.

I processi di metropolizzazione hanno determinato, dunque, profondi mutamenti negli assetti territoriali e, conseguentemente, gli obiettivi, i contenuti e il senso delle riflessioni sulla città e sulla disciplina urbanistica. La nuova conformazione urbana, infatti, «ha esteso i caratteri dell'*urbs* al territorio, dilatandoli verso l'*orbs*»⁷, in una dinamica eterotopica^{8 9} in cui il territorio diviene interamente città e, pertanto, questa non ha più un "fuori", un "limite"¹⁰. Nella società del capitalismo maturo – investita dalle dimensioni globali dell'economia, dall'innovazione tecnologica e dai flussi dell'informazione – le questioni fin qui descritte hanno portato a sviluppare una riflessione disciplinare che ha messo in luce la necessità di una visione integrata e di un insieme di principi e obiettivi condivisi per un progetto sostenibile di futuro per la città contemporanea, con particolare attenzione alla città storica. Si ricerca, quindi, un ambiente urbano più denso e compatto, che consenta rapporti di prosimità, e sufficientemente diversificato e composito, tale da consentire nel tempo un certo grado di flessibilità, che renda le maglie del tessuto urbano più facilmente attraversabili da variazioni funzionali, in risposta a mutamenti e spostamenti non solo economici, ma anche sociali e culturali; inoltre, sul fronte della vita quotidiana, la riconfigurazione della struttura sociale richiede sostanzialmente un ambiente urbano non dissimile da quello che permette lo sviluppo economico.

In una società in cui i legami, più deboli ma più elastici, si multipli-

5. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

6. Bobbio, R. (2011), "Le scelte dei governi delle città", in P. Properzi, a cura di, *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma.

7. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma, p. 56.

8. Augé, M. (2005), *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.

9. Foucault, M., et al. (1994), *Eterotopia. Luoghi e non luoghi metropolitani*, Mimesis, Milano.

10. Lo Piccolo, F. (2017), "Nuovi confini e limiti delle città. Introduzione", *Urbanistica Informazioni* n. 272.

cano e diversificano, potendo beneficiare di molteplici forme di comunicazione, si realizza una struttura sociale “a strati”, basata sulle relazioni tra individui e organizzazioni “multi-appartenenti”, cioè appartenenti simultaneamente a reti diverse a loro volta interconnesse¹¹. Ciò richiede, ancora una volta, la presenza di un’alta qualità spaziale e una struttura a rete delle opportunità urbane. I termini definitivi e le categorie descrittivo-interpretative utilizzate tradizionalmente risultano, pertanto, inadatte a descrivere la realtà e la complessità della nuova forma urbana, mentre, negli ultimi decenni, ha assunto via via maggiore rilevanza, in coerenza con i nuovi riferimenti disciplinari e culturali, un approccio che rilegge la parte fisica della città come un sistema complesso articolato in molteplici forme insediative corrispondenti ai differenti periodi di urbanizzazione.

Con la fine dell’espansione urbana è emersa infatti, nel panorama disciplinare, una nuova consapevolezza rivolta alla ricerca di «nuove forme di razionalità», a fronte delle quali la conoscenza dell’*urbs*, dei suoi caratteri fisici e formali, ha fermamente assunto «un ruolo-guida per la comprensione e il controllo degli aspetti strutturanti»¹² della città. Tale consapevolezza ha determinato, per la città contemporanea, la definizione di strategie principalmente rivolte alla riqualificazione della città esistente, con un’evoluzione e modificazione degli elementi posti al centro della strategia di riqualificazione urbana a seguito della crisi economico-finanziaria globale che ha cambiato radicalmente ogni precedente prospettiva, nei fatti interrompendo il processo in atto. In particolare, la crisi del mercato immobiliare, che permane pressoché invariata dal 2008, si confronta anche con la saturazione dell’offerta¹³, a fronte di una dimensione del patrimonio edilizio esistente (115 milioni di stanze e 30 milioni di alloggi) che, paragonato con i trend negativi di crescita nazionali (60,5 milioni di abitanti, compresi i 5 milioni di immigrati regolarizzati e 23 milioni di famiglie¹⁴), costituisce un «limite oggettivo ai livelli di crescita conosciuti nel passato»¹⁵.

La riqualificazione e la trasformazione della città esistente continuano comunque a tutt’oggi, nella fase della metropolizzazione, a costituire una questione aperta posta al centro dell’agenda politica dei singoli Paesi, a tutti i livelli istituzionali, in linea con gli indirizzi tracciati, e ribaditi, a livello europeo. Affrontare tali questioni non comporta più l’attuazione di soli interventi puntuali con esiti circoscritti ma determina la necessità di una strategia di rigenerazione urbana che coinvolga intere parti di città, tenendo in considerazione gli aspetti ambientali e paesaggistici, ma anche economici e sociali che si intersecano con i tradizionali temi delle grandi trasformazioni della riqualificazione urbanistica¹⁶.

A tali considerazioni si aggiunge inoltre una nuova consapevolezza nei confronti della dimensione della città storica legata al modo in cui la salvaguardia della storicità urbana si è evoluta nel tempo (dal monumento storico all’ambiente urbano, dal centro storico al territorio storico) per far risaltare almeno due aspetti: la definizione dei beni ai quali viene riconosciuto un valore storico è sempre stata

11. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura.

12. Gasparrini, C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

13. ISTAT (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell’urbanizzazione in Italia*, Istituto nazionale di statistica, Roma.

14. Cresme (2015), *XXIII Rapporto congiunturale e previsionale Cresme, Il mercato delle costruzioni 2016, Lo scenario di medio periodo 2015-2020*.

15. Oliva, F., Ricci, L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito”, in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

16. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

condizionata dalla forma che la città assumeva nel periodo in esame e, in particolare, le analisi svolte sono state finalizzate a selezionare gli elementi costitutivi della *forma urbis* che rischiavano di essere messi a repentaglio dal progredire dello sviluppo urbano; il riconoscimento del valore storico ai manufatti urbani ha avuto, quindi, sempre dei risvolti progettuali per cui la salvaguardia della storicità urbana è stata affrontata attraverso la formulazione di interventi urbanistico-edilizi volti alla conservazione/valorizzazione dei beni storici minacciati (da sventramenti, allineamenti, nuove costruzioni, demolizioni, degrado, abbandono, obsolescenza, ecc.).

Da questi due assunti si può desumere come da un lato l'approccio alla salvaguardia della storicità urbana nel XXI secolo debba necessariamente relazionarsi alla dimensione e alle conclusioni problematiche sollevate dalla città contemporanea: il riconoscimento del valore storico deve quindi esaminare gli elementi che attualmente possono rischiare di essere perduti. Questo non significa dimenticare il patrimonio storico tradizionalmente riconosciuto, bensì modificare le misure di salvaguardia in relazione alla tipologia di beni a cui si rivolge l'intervento puntando non tanto a mettere in risalto le differenze ma la continuità della storicità urbana che il loro coinvolgimento e accostamento produce. L'esito di tale considerazione è la restituzione del "territorio storico" quale concetto che non comporta solo l'ampliamento dei confini per includere nuove tracce lontane dal centro urbano o del limite temporale del valore storico ai segni più recenti, bensì significa ammettere la complessità che la questione della storicità urbana pone oggi al governo della città contemporanea¹⁷. Dall'altro lato risulta necessario lavorare per accostamenti e non per contrapposizioni, condizione che implica, quindi, lavorare ancora con un'intenzionalità progettuale poiché la volontà di individuare i "materiali" che compongono la città storica spinge a costruirne una rete finalizzata in primo luogo a risignificare i materiali in essa inclusi leggendoli simultaneamente e in secondo luogo porta a riattualizzare il loro valore rispetto alle mutate necessità socio-economiche operando verso la costruzione di un nuovo valore.

In particolare il progetto di territorio storico, che si concretizza attraverso una rete di valori espressione dell'evoluzione della storicità urbana, risulta strategico per gestire la condizione della metropolizzazione poiché:

- lavora alla scala territoriale, ovvero alla scala reale e concreta in cui si riflette la condizione dell'abitare contemporaneo, integrando valore storico e valore ecologico-ambientale attraverso una trasformazione dell'oggetto dell'azione di pianificazione, dal solo tessuto costruito al territorio. Un progetto che proprio per la sua dimensione territoriale deve superare la visione per cui l'azione di tutela avviene contrapponendo conservazione e trasformazione ma favorendo, invece, un approccio flessibile e adattabile nel tempo purché in linea con la strategia generale di salvaguardia. In questo modo, il progetto di territorio storico diviene una guida per la definizione di specifici progetti che

17. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

possono attuarsi anche per parti e con tempi differenti poiché sorretti da una medesima struttura strategica che costituirà una rete di valori condivisi;

- rafforza la costruzione delle altre due reti strutturali, quella ecologica e quella infrastrutturale, perché ne integra il ruolo di sistemi connettivi tra le parti, differenti e frammentate, della città contemporanea ad esempio selezionando gli elementi che appartengono sia ad un sistema sia all'altro (un tracciato viario, anziché una trama del paesaggio agrario o una porzione di reticolo idrico su cui si attestano insediamenti di qualità architettonica e urbanistica). Tali sistemi connettivi faciliteranno le connessioni tra insediamenti, sosterranno lo sviluppo economico nel nuovo contesto globalizzato dell'economia delle reti e miglioreranno la qualità di vita degli abitanti, a partire dalla qualità dell'ambiente urbano per rispondere alla contrazione degli spazi della vita collettiva attraverso la trama dello spazio pubblico e l'offerta di servizi. Trasversalmente a questi aspetti si pongono inoltre i temi della sostenibilità – rafforzati dalla consapevolezza degli effetti negativi causati dagli alti consumi energetici e dalla rottura della continuità ecologica e degli equilibri idrogeologici della città diffusa – che la pianificazione affronta tentando una ricomposizione degli equilibri con l'ambiente;
- impone una attenta comprensione di tutte le parti costitutive della città contemporanea, delineandosi anche come progetto analitico di conoscenza, poiché dal loro studio dipende l'interpretazione delle tracce storiche a rischio di compromissione. Tuttavia da questo tipo di analisi dipende anche l'inclusione nella rete di territorio storico, poiché il progetto richiedendo un atteggiamento selettivo, permetterà di inserire nella rete solo gli elementi capaci di stimolare successivi processi di rigenerazione urbana (soprattutto nei nodi della rete direttamente a contatto con i tessuti insediativi dequalificati della diffusione urbana). Inoltre lo studio dei materiali è fondamentale per la loro ri-significazione rispetto al ruolo che possono assumere per la società attuale. In sintesi, «la 'conoscenza' è necessaria per il riconoscimento di un patrimonio territoriale e architettonico, e dei suoi valori. Affinché dall'individuazione delle sue qualità si possano definire gli interventi finalizzati alla sua conservazione, specifica per ogni elemento che lo compone. Non vi sono regole di conservazione che si adattino a tutti i manufatti, anche simili, anche appartenenti alla stessa categoria descrittiva. Ogni architettura richiede di essere studiata nella sua consistenza materiale, formale e strutturale, nella sua evoluzione storica, nella rete di relazioni che essa istituisce con il territorio, con il paesaggio, con l'ambiente, con il contesto sociale ed economico in cui è inserita. Per un riuso attento che non sia a qualsiasi prezzo, affinché anche il minimo intervento sia massimamente valorizzante»¹⁸.

18. Schellino, F. (2011), "La Venezia orientale ambito di sperimentazione", in M. Cafazzo, P. Grandinetti, E. Martoni (a cura di), *Architetture a paesaggi rurali nell'Alto Adriatico*, Facoltà di Architettura, *Iuav Giornale dell'Università* n. 88/2011, Grafiche veneziane, Venezia, p. 5.

Il progetto di città storica intesa nella sua estensione territoriale coinvolge gli attori che quotidianamente instaurano relazioni con il territorio (popolazione, Amministrazioni, Enti istituzionali, progettisti, ecc...) finalizzando la loro attenzione alla costruzione di una nuova identità contemporanea che tenga conto della condizione socio-economica esistente (scarsità delle risorse, incertezza per il futuro, consapevolezza dell'importanza di un modello insediativo sostenibile) e quindi inducendo a superare la visione per cui la salvaguardia del patrimonio storico deve avvenire solo da parte degli Enti competenti e in maniera passiva (attraverso i vincoli); proponendo, invece, una cura diffusa del territorio che sia costante nel tempo e finalizzata alla continua ri-attualizzazione del valore storico.

Tale visione della città storica proprio perché deve partire dalla condizione della forma urbana contemporanea e superare alcune tendenze di pensiero – che sostanzialmente intendono la salvaguardia solo come una forma di riconoscimento e descrizione di un valore storico senza ammettere che alcun valore potrà mai essere custodito se non viene continuamente riconsiderato all'interno delle ordinarie pratiche di gestione del territorio¹⁹ – non può essere realizzata se non attraverso la predisposizione di nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi che permetteranno di gestire nel tempo e alla scala della metropolizzazione l'operazione di risignificazione e ri-attualizzazione del valore storico dei segni precipui della città storica. Ciò è risultato evidente dall'analisi dei casi di pianificazione selezionati che rappresentano l'esemplificazione di alcuni temi attraverso i quali intraprendere un progetto di città storica in contesti caratterizzati: da evidenti processi di metropolizzazione; dalla necessità di una gestione transcalare dei fenomeni urbani; e nei quali manca sostanzialmente un disegno dello spazio pubblico alla scala adeguata. Nuovi riferimenti che hanno permesso di ridare linfa, mediante progetti dall'approccio integrato, ad un contesto il quale ben presto sarebbe stato definitivamente abbandonato a causa di una perdita di attrattività socio-economica e di un contemporaneo degrado fisico causa di evidenti fenomeni di abbandono.

A partire dai casi analizzati è possibile enucleare alcuni innovati riferimenti in quanto tali esperienze dimostrano come sia possibile lavorare alla scala della metropolizzazione selezionando i materiali che possono strutturare una rete di territori storici rafforzando la più ampia rete ecologica; sia attuabile un'operazione di ri-significazione e riattualizzazione dei valori storici di questi materiali attraverso un'unica strategia integrata da attuare per parti differenti; sia necessario il coinvolgimento e la partecipazione attiva della popolazione in quanto esso rappresenta il mezzo attraverso il quale rendere il progetto di città storica efficiente ed efficace promuovendone una cura diffusa; sia indispensabile la definizione di un strumento di pianificazione flessibile e adattabile nel tempo (Piano strategico-strutturale) poiché il progetto di territorio si strutturi come una rete che trattiene e relaziona elementi differenti, ma egualmente capaci di attivare processi di reale rigenerazione urbana in un quadro in

19. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione del centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

continuo mutamento; si debba porre l'attenzione su un progetto di città storica, che a partire da un focus sugli spazi aperti e le relazioni tra questi e gli spazi costruiti, permetta di configurare lo spazio pubblico fruibile alla scala urbana; si debba puntare su un progetto per la città storica che si ponga quale l'obiettivo prioritario l'azione di salvaguardia e il consolidamento della vivibilità, dell'attrattività e della riconoscibilità dei luoghi attraverso lo studio e la regolazione dello spazio collettivo.

In questo contesto risulta evidente come le strategie di rigenerazione della città contemporanea, con particolare riferimento alla città storica, debbano perseguire l'obiettivo di dare una rinnovata qualità a parti della città che hanno perso il loro valore e uso originario o la loro riconoscibilità e funzionalità, mettendo a sistema, in maniera integrata e coordinata, tutti gli interventi finalizzati a tale scopo con il fine di generare un modello insediativo basato su alcune componenti che svolgono il ruolo di capisaldi strutturali²⁰: la rete di valori identitari che innerva e organizza lo spazio, il grande sistema infrastrutturale e la trama interconnessa delle componenti ambientali. Le modalità di attuazione di tali strategie di rigenerazione sono state però profondamente indebolite dal repentino cambiamento socio-economico legato, come già accennato, alla crisi economica mondiale del 2008, che ha reso necessaria la messa in campo di nuove pratiche di rigenerazione più "resilienti" per assicurare una maggiore qualità dei contesti storico-identitari che connotano il territorio italiano. Nuove pratiche più sostenibili basate sulla tutela e sulla valorizzazione di alcuni grandi segni dal carattere fortemente strutturante ai quali tali nuove pratiche fanno riferimento contribuendo, "dal basso" e "dall'alto", alla costruzione delle diverse componenti (spazi pubblici, servizi, attrezzature per la mobilità, verde pubblico, parchi agricoli) che costituiscono i tasselli delle grandi figure della rigenerazione²¹.

1.1.1 Un nuovo ambito di riferimento: il territorio storico

La parte della città che riconosciamo come storica è, come descritto nella Parte Prima della tesi, il prodotto di una evoluzione che ha visto il succedersi nel tempo di diversi modi di vivere, cioè di rendere la città contemporanea ai suoi abitanti. La dimensione contemporanea della città storica richiede pertanto un continuo aggiornamento dei temi e dei contenuti che vengono letti e attribuiti alle forme storiche, e l'inserimento di nuovi significati, di nuovi valori e di nuove forme²².

Il patrimonio culturale è oggi al centro del dibattito teorico disciplinare e delle strategie del progetto urbanistico contemporaneo, e come avviene nei contesti europei più avanzati, dovrebbe essergli attribuito il ruolo di guida ed indirizzo per la comprensione e il governo delle componenti strutturanti del territorio e per la definizione di strategie di pianificazione, di sviluppo sostenibile e di rigenerazione della città contemporanea. L'idea di patrimonio culturale

20. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

21. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

22. Evangelisti, F., Orlandi, P., Piccinini, M. (2008) (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.

non evoca solamente il passato ma presuppone delle azioni presenti e delle strategie future, in quanto parte integrante dell'identità di un territorio. L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale può essere riletta mediante l'interpretazione delle Convenzioni internazionali che riguardano la sua gestione. In particolar modo è a partire dalla "Convenzione di Parigi per la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale"²³, che il territorio viene interpretato come elemento fondativo della civiltà, della cultura e dell'identità nazionale; tema che è stato ulteriormente consolidato nella "Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore dell'Eredità Culturale per la Società"²⁴, che definisce l'eredità culturale come un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano come riflesso dei loro valori identitari e rileggono nel patrimonio culturale diffuso sul territorio.

Il patrimonio culturale infatti non è solo un insieme di beni diffusi e autonomi, ma è anche espressione di civiltà, testimonianza della storia di una comunità, possiede quindi una dimensione immateriale che permette alla popolazione di identificarsi²⁵. Questo ampliamento di significato non riguarda solo gli aspetti formali, civili e simbolici ma anche l'epoca di appartenenza delle risorse o la loro localizzazione nei territori contemporanei, rappresentando quindi un allargamento di interesse su più fronti: temporale, spaziale e di significato. A partire da tali affermazioni si possono evidenziare due elementi che definiscono un nuovo ambito di riferimento, campo di applicazione per i progetti di rigenerazione: da un lato l'estensione fisica dell' "oggetto" di studio che si amplia dal perimetro del centro storico murato fino a comprendere i beni storici-documentari diffusi sull'intero territorio; dall'altro la sperimentazione di interventi nella città storica non più legati esclusivamente agli aspetti materiali ma connessi anche alle componenti immateriali che costituiscono i nuovi valori sociali in cui le comunità locali insediate si riconoscono.

In primo luogo il tradizionale campo d'analisi della città fisica si è esteso infatti dal centro storico alla città esistente nel suo complesso, fino a coinvolgere l'intero "territorio storico" di cui essa fa parte, alla ricerca della «diffusa e spesso dispersa trama della tracce dell'uomo»²⁶, in una tendenza che superi la tradizionale inclinazione a dare legittimità storica alla sola «*forma urbis* esistente al momento del passaggio della città in organismo urbano»²⁷. Il passaggio che ha portato a sancire l'estensione concettuale da centro storico a territorio storico definito dalla Carta di Gubbio del 1960 e dal suo aggiornamento nel 1990, viene ribadito dalla Convenzione Europea sul Paesaggio²⁸, innovandosi ulteriormente con il concetto di "paesaggio storico urbano"²⁹ che l'UNESCO ha introdotto con il "Memorandum di Vienna"³⁰ nel 2005 e che alla fine del 2011 si è consolidato in un'apposita "Raccomandazione"³¹, concetto ulteriormente confermato dalla Dichiarazione di Davos del 2018³². Il suo campo di applicazione riguarda il riconoscimento della qualità di un paesaggio urbano la cui forza è nella presenza diffusa, capillare e viva di un patrimonio che non si riduce alle sole aree ed edifici storici

23. UNESCO (1972), *Convenzione per la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi.

24. Consiglio d'Europa (2005), *Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore dell'Eredità Culturale per la Società*, Faro.

25. Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

26. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 210.

27. Stajano, C. (1996), *La cultura italiana del Novecento*, Laterza, Roma, p. 80.

28. Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea sul Paesaggio*.

29. Per maggiori approfondimenti si veda il paragrafo 2.1.5 *Dal paesaggio storico urbano al patrimonio culturale immateriale*.

30. UNESCO (2005), *Vienna Memorandum on "World Heritage and Contemporary Architecture-Managing the Historic Urban Landscape"*.

31. UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*.

32. Conferenza dei Ministri della Cultura (2018), *Dichiarazione di Davos*, Davos, Svizzera.

protetti, ma si riferisce al contesto fisico, geografico, storico in cui si inserisce, determinando una visione sinottica e organica del patrimonio che si oppone all'idea di emergenze discontinue ed isolate³³. Il riconoscimento dei valori storici e culturali a tutto il "territorio storico", rappresenta il punto di partenza per un progetto integrato, che colleghi "centro storico e periferia, città e territorio" attraverso una strategia di rigenerazione efficace.

Pertanto come si evince da questa breve sintesi l'insieme delle elaborazioni scientifiche, politiche e culturali condotte alla fine del Novecento hanno portato ad allargare progressivamente lo sguardo dai singoli "monumenti", dai "beni culturali", ai centri storici, fino al patrimonio insediativo della "città storica", inglobando i paesaggi estesi, i "sistemi culturali territoriali", il territorio intero, nell'insieme dei suoi valori storici e naturali, e delle sue articolazioni spaziali³⁴. È oramai divenuta una prassi consolidata l'idea che la memoria densa e stratificata, viva e attiva rappresentata dal centro storico non possa più essere circoscritta entro il perimetro fisico del confine della città di antico impianto, anche se esso mantiene un ruolo simbolico forte di identificazione dello spazio privilegiato nel quale si concentrano i valori più rilevanti da salvaguardare. Occorre valicare questo confine ed estendere un'attenzione e un riconoscimento di qualità storica ad una città e a un territorio più ampio.

Questi slittamenti semantici e concettuali³⁵ devono divenire oggi riferimenti consolidati del dibattito disciplinare e affermare «non una semplice dilatazione spaziale del campo di attenzione, non un mero cambiamento di scala; ma una nuova filosofia di comportamento nei confronti dell'eredità storica e naturale e dei suoi rapporti con i territori della contemporaneità»³⁶. Pertanto volendo dare una definizione esaustiva del termine città storica essa può essere intesa come l'insieme integrato costituito dal centro storico, dalle espansioni otto-novecentesche e dai singoli nuclei e manufatti diffusi nell'intero territorio storico, che possiedono una identità storico-culturale definita da qualità riconoscibili e riconosciute, dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate, a partire dalla rinnovata ed estensiva accezione del valore di "storico", in termini spaziali e temporali.

Nei recenti Piani urbanistici, il passaggio dalla nozione di centro storico a quella di città storica ha rispecchiato uno sforzo deliberato per innovare l'approccio progettuale alla città "ereditata". Ciò significava un allontanamento dall'attenzione consueta dei Piani per gli insediamenti esistenti – cioè qualcosa di largamente predeterminato, circoscritto, insulare (il centro storico) – a favore di qualcosa di più aperto e che non ammette una delimitazione chiara (la città storica). Questa nuova concezione, infatti, ha permesso di superare l'attenzione univoca a un'area specifica e nettamente delimitata,

33. Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L'asalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino.

34. Poli, I. (2018), "Città contemporanea e strategie di rigenerazione: storia, identità e memoria", *Urbanistica Informazioni* n. 278.

35. Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in *XIII CTV, XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.

36. Gambino, R. (2007), "Patrimonio storico e paesaggio", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici*, Atti ANCSA, Bergamo.

per racchiudere un insieme più complesso di elementi visti come una rete di relazioni urbane che non può essere circoscritta. «Passare dal centro storico alla città storica [...] ha significato superare un concetto difensivo e cristallizzante, per sviluppare una grande e dovuta attenzione alle potenzialità evolutive di un patrimonio qualitativo che solo ora veniva colto e affrontato nella sua essenza sistemica, da riconoscere nella pervasività territoriale, ma anche da individuare selettivamente nelle discontinuità e possibilità d'integrazione»³⁷.

Quali parti della città debbano essere classificate come "storiche" è oggetto problematico di valutazione: non è un dato di fatto, deve fare affidamento sull'interpretazione. Negli ultimi anni, in molte esperienze progettuali, abbiamo assistito ad un progressivo "ampliamento del concetto di storicità degli insediamenti", per cui l'attenzione dedicata ai tratti fisici ritenuti aspetti caratterizzanti, qualificanti e portatori di valori, tipicamente riservati ai centri storici e alle loro conservazioni, può e si deve estendere a porzioni sempre più ampie della città. La difficoltà di tracciare confini, l'intersezione e la sovrapposizione tra i disparati "oggetti" depositati sul palinsesto nel corso dei secoli, l'esaurirsi della fase espansiva della città che ha costretto a un ripensamento globale della città esistente e del territorio antropizzato e l'esplosione della tematica ambientale, hanno portato, pertanto, la disciplina ad occuparsi di "oggetti" frutto di stratificazioni di diverse e molteplici culture insediative, architettoniche e costruttive, di antica fondazione e di più recente impianto, comunque connessi al significato della memoria e dell'identità nell'immaginario collettivo³⁸. Al posto di un concetto assoluto definito in modo astratto, la "storicità" diventa così un concetto relativo e critico, uno strumento interpretativo che può essere utilizzato per attribuire valore indipendentemente da criteri puramente cronologici, «la storicità è interpretata come un valore riconosciuto, in opposizione al risultato di una periodizzazione stabilita a priori»³⁹. Si tratta del riconoscimento di parti preesistenti del territorio urbano che si ritiene posseggano specifiche qualità differenziali, che il Piano urbanistico deve mantenere ed efficacemente sostenere. "Storico" è un attributo che funge da indicatore e "selezionatore" di qualità che meritano di essere preservate, siano esse radicate in un passato lontano o recente. È una scelta e un processo di selezione degli elementi da trattare attraverso criteri di pianificazione di permanenza e persistenza, in opposizione alla trasformazione, una selezione che viene condotta all'interno del corpo della città esistente e che invita a indagare sul ruolo che la città storica possa giocare nel processo di riorganizzazione della città contemporanea⁴⁰. Si tratta di un'operazione non neutra, la cui dimensione costruttiva è opportunamente sintetizzata nelle parole di Kevin Lynch, «perché la tutela sia efficace dobbiamo sapere perché e per chi conserviamo il passato. Un'intelligente gestione del mutamento e l'utilizzazione attiva dei resti per scopi presenti e futuri sono preferibili al rigido rispetto di un passato intoccabile. Il passato deve essere scelto e cambiato, trasformato in presente. Scegliere il passato ci aiuta a

37. Manieri Elia, M. (2001), "La Città storica struttura identificante", *Urbanistica* n. 116, p. 114.

38. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

39. Gabellini, P. (2008), "Un progetto urbanistico per la città storica", in F. Evangelisti, P. Orlandi, M. Piccinini (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara, p. 94.

40. Bonfantini, G. B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

costruire il futuro»⁴¹.

In secondo luogo, il territorio storico, «espressione complessiva dell'identità culturale»⁴², è riconoscibile come «il patrimonio fisico e i dati immateriali che esso esprime, legati insieme dal termine identità»⁴³. Tale concettualizzazione viene ripresa da numerosi documenti comunitari, seguiti alla Convenzione di Faro, che pongono al centro il tema del Paesaggio storico urbano e i benefici sociali ed economici legati alla sua conservazione, per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, «*the common European heritage as covering all forms of cultural heritage put into the context of a shared source of remembrance, understanding and identity*»⁴⁴.

A partire dalla definizione di Paesaggio storico urbano inteso come «rappresentazione dell'opera combinata della natura e dell'uomo, dimostrazione della evoluzione della società umana e dell'insediamento nel tempo, sotto l'influenza dei vincoli fisici e/o delle opportunità rappresentate dal loro ambiente naturale e di una successione di forze sociali, economiche e culturali, sia esterne che interne»⁴⁵, si possono evincere due principali novità: da un lato si riconosce anche il "bene immateriale", non solo quello materiale quale elemento del progetto di rigenerazione della città contemporanea; dall'altro c'è una fortissima accentuazione sulla "contemporaneità" in quanto il bene è garantito se è contemporaneo, cioè se è riconosciuto nella società odierna.

L'estensione del concetto di patrimonio culturale anche agli aspetti immateriali è recente e si sviluppa a livello mondiale a partire dalla "Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale"⁴⁶ del 2003, secondo la quale il «patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità» ed è costituito «dalle prassi, dalle rappresentazioni, dalle espressioni, dalle conoscenze, dal know-how – come pure dagli strumenti, dagli oggetti, dai manufatti e dagli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale».

Tale patrimonio culturale immateriale, è quindi una risposta da parte delle comunità locali insediate al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Pertanto il concetto di patrimonio si sposta sempre più verso l'immateriale, e per questo è difficile definire a priori cosa sia o non sia "patrimonio" ma come sostenuto da Kipar «tutto sommato si può riassumere come l'insieme delle parti di territorio che hanno un valore storico e che esprimono la relazione tra uomo e territorio»⁴⁷. Secondo l'architetto, oggi la società è sempre meno legata alle cose materiali al punto che definire esattamente ciò che rappresenta un valore storico e cosa no, oppure dove termina il centro e dove comincia la periferia è sempre più difficile. La società oggi si interessa, invece, dell'immagine della realtà intendendo «la città come luogo degli spazi' e 'il paesaggio

41. Lynch, K. (1977), "The presence of the past", in K. Lynch, *What time is this place*, MIT Press, Cambridge (Mass.), p. 82.

42. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

43. ANCSA (2010), *L'Ancsa compie 50 anni*, Documento di presentazione del Convegno "Attualità del territorio storico", Bergamo.

44. EPRS (2018), *Cultural heritage in EU policies*.

45. Traduzione da *Indirizzi operativi per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio mondiale* (art. 36).

46. UNESCO (2003), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*.

47. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio, p. 165.

come spazio di luoghi', dove i 'luoghi' sono sempre la parte storica del territorio»⁴⁸.

Pertanto «in una città esplosa in cui spesso prevale la ripetizione, l'omologazione, l'indifferenza ai contesti (di una strada o di una lottizzazione come di una linea dell'alta tensione o di un centro commerciale) il riconoscimento di valori densi e spesso trascurati che attraversano millenni di storia – dalle trame agrarie e dalle vie dell'acqua ai grandi monumenti del lavoro e ad alcuni sistemi di infrastrutturazione del Novecento – consente di ridar senso alle “permanenze” e al loro accostamento delineando prospettive spesso inusuali dell'identità dei luoghi. Questa stratificazione di tracce può consentire di fare un salto di qualità rispetto alla semplice individuazione topografica e materiale delle “permanenze” per esplorare il loro ruolo immateriale di “persistenze”, a cui cioè gli abitanti già attribuiscono valore o comunque sono disponibili a riconoscerlo dentro una prospettiva progettuale»⁴⁹.

Man mano che l'attribuzione del valore artistico e documentario è stata progressivamente estesa a una gamma sempre più ampia di elementi costitutivi della città “ereditata”⁵⁰ – da pochi monumenti emergenti e isolati agli ‘ambienti’ urbani di cui fanno parte, fino a interi quartieri urbani di antica origine – e man mano che la domanda di protezione e conservazione si faceva sempre più forte e diffusa, il Piano urbanistico per le parti storiche della città ha assunto la forma tecnica del “rendere sicuro”: salvare il patrimonio storico dalla distruzione così come dai fenomeni che caratterizzano la città contemporanea. Il patrimonio immateriale però non può essere ‘protetto’ con le modalità applicate al patrimonio materiale, ma può essere ‘salvaguardato’ attraverso “misure volte a garantir(n) e la vitalità ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale”⁵¹. In Italia sul piano normativo, tuttavia, non si sfugge da una visione del patrimonio culturale fondata sulla materialità dei beni che lo compongono, seppure in un quadro concettuale che ha pienamente accolto l'idea, promossa sin dagli anni Settanta da giuristi come Massimo Severo Giannini e Sabino Cassese, un «bene culturale non è la cosa (*res*) che lo rappresenta. È una qualificazione giuridica, riferita a una cosa in ragione della cosiddetta realtà del bene culturale: una connotazione immateriale, una qualità incorporea, un'attribuzione che riflette un apprezzamento sociale di capacità rappresentativa della cosa, accertato ufficialmente e riconosciuto *erga omnes*. La cosa è il supporto, il bene culturale è il suo valore pubblico»⁵². Non è tanto l'impianto normativo a costituire un problema: le leggi si possono migliorare e anche solo un maggior sostegno agli interventi dedicati al patrimonio immateriale sarebbe un segnale positivo. In questione è una concezione del patrimonio che – sebbene non solamente in Italia – permane fondamentalmente ancorata e limitata alla materialità dei beni, alla loro dimensione fisica, estetica, formale, in sostanza assai più alle

48. Kipar, A. (2013), “Andreas Kipar e le relazioni sociali”, in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio, p. 151.

49. Gasparrini, C. (2013), “Carlo Gasparrini e il progetto di rete”, in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio, p. 144.

50. Bonfantini, G. B. (2012), “Planning the historic centres in Italy: for a critical outline”, *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

51. UNESCO (2003), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*.

52. Severini, G. (2015), “L'immateriale economico nei beni culturali”, in *Aedon-Rivista di arti e diritto on line* n. 3.

cose che non ai valori⁵³. Bisogna sottolineare però come nella prassi della Comunità internazionale sembra essersi ormai consolidata una comune impostazione, secondo cui, la questione afferente alla protezione del patrimonio culturale immateriale e materiale debba necessariamente essere posta in relazione ai diritti culturali, diritti questi che si inseriscono nel sistema di tutela dei diritti umani⁵⁴. Infatti, i diritti culturali avevano già trovato una prima affermazione in diversi strumenti giuridici⁵⁵, e sono stati ulteriormente confermati nelle dichiarazioni di principio proclamate dall'UNESCO, nelle quali il legame intercorrente tra patrimonio culturale, dignità umana e diritti culturali, emerge tanto nella *Dichiarazione universale sulla diversità culturale*⁵⁶ del 2001, quanto nella *Dichiarazione concernente la distruzione intenzionale del patrimonio culturale*⁵⁷ del 2003 nella quale si sottolineava come il patrimonio culturale sia «*an important component of the cultural identity of communities, groups and individuals, and of social cohesion*» e come, dunque, la sua distruzione intenzionale «*may have adverse consequences on human dignity and human rights*» in quanto un crimine contro il patrimonio culturale è riconosciuto come un crimine contro l'anima delle persone⁵⁸. Tuttavia pochi anni più tardi sarà la *Dichiarazione di Friburgo*⁵⁹ sui diritti culturali a delineare una chiara correlazione tra la tutela del patrimonio culturale ed il rispetto della dignità umana, definendo il primo come l'insieme delle diverse culture dell'umanità, da intendersi come il complesso di «valori, credenze, convinzioni, lingue, saperi ed arti, tradizioni, istituzioni e modi di vita tramite i quali una persona o un gruppo esprime la propria umanità e i significati che dà alla propria esistenza e al proprio sviluppo»⁶⁰. La tutela del patrimonio culturale immateriale si deve porre, dunque, quale *condicio sine qua non* per l'esercizio dei diritti culturali: proteggere la cultura nelle sue diverse forme costituisce il principale strumento attraverso cui garantire a ciascun individuo, in primo luogo, il diritto ad esprimere anche concretamente la propria identità individuale; e in secondo luogo, il diritto a fruire dei beni culturali.

A partire dal quadro appena descritto risulta evidente come il nuovo oggetto dei Piani contemporanei debba basarsi da un lato sull'estensione dimensionale e temporale del concetto di città storica, dall'altro su un nuovo ambito di riferimento non solo materiale ma anche immateriale del patrimonio culturale alla base dei concetti di identità e riconoscibilità di uno specifico contesto storico. Per queste ragioni i concetti di "città storica" e "territorio storico" possono considerarsi equivalenti. Alla base di entrambi sta il presupposto che sia riconosciuta la complessità delle tracce, nelle varie forme e epoche di cui si costituiscono, e delle relazioni che esse tessono con la società. Probabilmente con il termine "città storica" si rimanda ancora a un insieme di segni che appartengono agli spazi costruiti mentre con "territorio storico" si rimanda anche a tracce legate agli spazi aperti e alle morfologie territoriali che hanno strutturato l'intera città.

Il passaggio dal centro storico alla città storica estesa su tutto il territorio introduce un approccio nuovo nella progettazione urbanisti-

53. Jalla, D. (2017), "Materiale o immateriale? La nozione di 'patrimonio culturale' tra normativa e uso comune", *Musei in forma-Rivista quadrimestrale della Provincia di Ravenna* n. 58.

54. Francioni, F. (2011), "The Human Dimension of International Cultural Heritage: An Introduction", *European Journal of International Law*, pp. 9-16.

55. Tra questi strumenti giuridici si possono annoverare l'art. 27 della *Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo* proclamata nel 1948, nonché il *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* e nel *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*, entrambi risalenti al 1966.

56. UNESCO (2001), *Dichiarazione universale sulla diversità culturale*.

57. UNESCO (2003), *Dichiarazione concernente la distruzione intenzionale del patrimonio culturale*.

58. Per maggiori approfondimenti su questo tema si veda la *Sentenza ICC-01/12-01/15-171 27 September 2016 | Trial Chamber VIII | Decision. Case: The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*. <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-171>

59. Istituto interdisciplinare di etica e dei diritti dell'Uomo dell'Università di Freiburg (2007), *Dichiarazione di Friburgo*.

60. Istituto interdisciplinare di etica e dei diritti dell'Uomo dell'Università di Freiburg (2007), *Dichiarazione di Friburgo*, art. 2.

ca che fa prevalere la diffusione dei valori e delle relazioni rispetto a una lettura solo storica o funzionale dei diversi ambiti. Questo approccio per sua natura è strutturale perché comporta una lettura del tessuto e dell'architettura che mette al centro le relazioni (fisiche e visive), le permanenze (morfologiche e tipologiche), la memoria (storica e simbolica). All'interno della città storica il concetto di tutela guiderà qualsiasi operazione edilizia e urbanistica, sociale ed economica; ma la tutela non è conservazione astratta ma valorizzazione delle qualità esistenti, rispetto delle peculiarità, promozione degli elementi di vitalità. Contemporaneamente, l'introduzione del concetto di patrimonio immateriale sposta l'attenzione dall'azione conservativa sempre meno legata alla difesa di valori esistenti, all'azione innovativa sempre più fondata sul progetto integrato con gli aspetti immateriali in quanto "luogo privilegiato di produzione dei nuovi valori della società contemporanea". Di fatto si delinea «una nuova filosofia di comportamento, nei confronti dell'eredità storica e naturale e dei suoi rapporti con i territori della contemporaneità, destinata a ripercuotersi sulle concezioni della città, dei centri storici e del paesaggio, travolgendo molte consolidate separazioni e aprendo attese di riforma»⁶¹.

Il futuro della città storica è infatti parte integrante di un'idea di futuro dell'intera città, dell'identità e del ruolo che si riconosce a tutte le sue parti e alle loro reciproche relazioni e interdipendenze. Senza questo orizzonte di senso e di azione anche la valorizzazione e rifunzionalizzazione della città storica rischia di non dispiegare appieno le sue potenzialità di rigenerazione o addirittura di vanificarsi. Ciò presuppone una visione generale della città, della sua armatura urbana a partire dal sistema culturale ed economico, dalle risorse ambientali e dalla ricerca scientifica e tecnologica.

1.1.2 Per un approccio integrato alla città storica

A partire dalle riflessioni svolte fino ad ora, riferendosi in particolare modo all'analisi delle linee evolutive della città storica, risulta evidente come l'approccio che dagli anni Sessanta ha garantito la salvaguardia dei beni storici, abbia nel tempo assunto forme nuove sempre più tese a difendere materiali urbani diversi per epoca e localizzazione. In questo percorso sono stati messi in luce, inoltre, i metodi conoscitivi con i quali la tutela dei beni storici si è affermata nel contesto europeo e in particolare in Italia (dagli approcci tipologici e morfologici sino a quelli prestazionali) e infine, attraverso alcune esperienze simboliche, gli strumenti utilizzati per adempiere a tale salvaguardia (dal Piano di recupero al PRG sino ai Programmi di riqualificazione urbana).

Giunti a questo punto della tesi è chiaro però come il nuovo concetto di città storica sfugga nella fase contemporanea da alcune questioni pur essendo una derivazione di esse. In primo luogo, l'indagine sul valore storico dei segni e delle tracce non avviene più solo ed esclusivamente attraverso un approccio manualistico-tipologico nel

61. Volpiano, M. (2011) (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Conservazione, Progetto, Gestione*, Fondazione CRT, L'Artistica Editrice, Savigliano (CN), p. 19.

quale l'azione classificatoria e archivistica dei beni risulta l'aspetto fondamentale. Molti dei segni territoriali inclusi in un progetto di città storica sfuggono alle certezze dell'elenco o dalla sicurezza di rinvenimento di queste tracce nelle mappe antiche. Per cui la selezione degli elementi definiti storici deve avvenire attraverso altri canali selettivi quali ad esempio l'interrogazione della collettività, fonte di conoscenza di quei luoghi che presentano un forte carattere identitario o una significativa riconoscibilità per le comunità locali insediate in quello specifico contesto.

In secondo luogo risulta impossibile definire un perimetro certo per il progetto della città storica come avveniva per l'individuazione del centro storico. La costruzione della città storica pur facendo proprie le metodologie e gli approcci tipo-morfologici e prestazionali che hanno consentito l'individuazione dei tessuti urbani storici, deve ripartire dalla selezione che di questi serve per la rigenerazione urbana complessiva. Dunque un perimetro definitivo non sarà mai dato a priori in quanto gli elementi che costituiranno la rete della città storica saranno i più vari: dagli antichi nuclei medievali, ai quartieri moderni, agli spazi aperti del paesaggio rurale, alle recenti dismissioni industriali. La loro lettura trasversale permette di ricostruire una storicità urbana continua, spesso inedita per gli accostamenti, ma naturalmente evolutiva del territorio.

Infine un terzo aspetto che caratterizza il progetto di città storica è la sua dimensione spazio-temporale in quanto, come abbiamo visto precedentemente, fondamentali sono la scala e la gestione nel lungo periodo degli interventi di risignificazione delle permanenze sul territorio. La selettività del progetto di città storica contempla sia una tradizionale regolamentazione puntuale dei tessuti, sia un approccio prestazionale più innovativo, poiché un progetto di territorio storico non pretende di prevaricare sulle discipline delle Soprintendenze, tuttavia cerca di rivederle e reinserirle in una strategia di riattualizzazione dei segni storici⁶². Questi tre aspetti risultano oggi importanti nel quadro della città contemporanea nella quale emergono questioni e istanze sempre più indifferibili, non tanto e non solo endogene agli approcci disciplinari⁶³, ma collegate ai mutamenti globali del contesto ambientale, socio-economico e culturale, in particolare: il potenziamento dell'armatura pubblica urbana per garantire i livelli acquisiti di *welfare* urbano, anche attraverso l'individuazione di nuovi operatori e finanziamenti, sia per assicurarne le risorse per la fattibilità, sia per conseguire una maggiore coesione sociale mediante l'abilitazione della cittadinanza alla progettazione, attuazione e gestione dei beni comuni⁶⁴; il mantenimento o la ricostruzione del tessuto economico, sociale e culturale, messo alla prova dalla crisi globale, per accrescere la competitività urbana e migliorare la qualità dell'abitare, anche attraverso la messa a regime e la sistematizzazione delle molteplici ed eterogenee iniziative e finanziamenti, nazionali e internazionali, rivolti alla città esistente e alle differenti componenti che la definiscono (mobilità sostenibile, spazi aperti, attrezzature pubbliche, patrimonio edilizio, ecc.)⁶⁵; la mitigazione delle emissioni climalteranti e l'adattamento agli

62. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

63. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

64. Ravagnan, C., Poli, I. (2017), "Verso un futuro affidabile tra visione strategica e gestione dei rischi", *Urbanistica* n. 160.

65. Poli, I., Ravagnan, C. (2015), "Piani, progetti e programmi per la rigenerazione urbana nel Lazio", *Urbanistica Informazioni* n. 263.

impatti dei cambiamenti climatici, nonché la crescente urgenza di affrontare le problematiche emergenziali in modo ordinario anche attraverso la promozione di nuovi stili di vita e nuove forme di progettazione dello spazio eco-compatibili⁶⁶.

Affrontare tali questioni comporta, pertanto, un vero e proprio mutamento di paradigma, non più interventi puntuali, “discreti” di riqualificazione urbana, cioè di rifunzionalizzazione di aree abbandonate o di recupero di uno o più edifici degradati nei centri storici, ma una strategia di rigenerazione urbana che coinvolga intere parti di città, sommando contenuti sociali e di *welfare* urbano, materiale e immateriale, ambientali e paesaggistici, ma anche economici, ai tradizionali temi delle grandi trasformazioni della riqualificazione urbanistica⁶⁷. Un processo continuo, dunque, che non si ottiene per cambi di funzioni urbane e semplice sostituzione edilizia, come avveniva nei Piani della trasformazione⁶⁸, ma attraverso politiche e interventi integrati e *place-based* rivolti agli aspetti fisico-morfologici, prestazionali e relazionali della città esistente, ma anche all’inclusione sociale e allo sviluppo economico locale⁶⁹. La necessaria “vicinanza” al territorio che l’implementazione della strategia di rigenerazione urbana necessita, al fine di una sua reale aderenza alle problematiche e alle opportunità locali che porti a una vera e propria “territorializzazione” delle politiche, come da più voci negli ultimi anni auspicata, richiama la necessità di declinarla e specificarla nella pluralità di distinte configurazioni spaziali⁷⁰, nelle nuove forme urbane e territoriali⁷¹, non più corrispondenti alle figure urbane tradizionali, caratterizzate dalla contrapposizione centro-periferia, che connotano e differenziano la città esistente. I processi di metropolizzazione del territorio sono infatti la causa di una progressiva e inesorabile aggressione degli equilibri territoriali e di un comune patrimonio di valori, attraverso processi di omologazione e banalizzazione dei molteplici paesaggi culturali e identitari. Processi che determinano una diffusa perdita di “memoria territoriale condivisa”⁷² che caratterizza le trasformazioni territoriali recenti e che costituisce il fondamento dell’attuale, generalizzata domanda di qualità che connota la città e i territori contemporanei. La necessità di rispondere a questa domanda e, al tempo stesso, l’emergere di nuove esigenze e di nuovi bisogni espressi da comunità locali sempre più culturalmente eterogenee, nonché la consapevolezza delle ricadute dei fenomeni globali della crisi economica e del *climate change*, pongono nuovamente il focus del dibattito e della sperimentazione sulla riflessione relativa al ruolo che i valori identitari e il radicamento delle culture locali, possano e debbano assumere nelle generali strategie di rigenerazione rivolte, in particolare, alla città esistente.

Come si evince dalla Prima e Seconda Parte della tesi i principali effetti della nuova condizione territoriale fanno emergere come il “valore storico” si stia progressivamente arricchendo di nuove consapevolezze e in particolare sia fortemente legato ai “valori ambientali”. Il dilagare delle urbanizzazioni a bassa densità, la banalizzazione dei nuclei di antica formazione, la dissipazione di risorse non

66. Poli, I., Uras, S. (2020), “Il ruolo delle green infrastructures nella costruzione di strategie adattive resilienti”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea: un gigante dai piedi d’argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

67. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

68. Si veda il paragrafo 1.1.2.3 *La generazione della trasformazione*.

69. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), “Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti”, *Equilibri* n. 1.

70. D’Onofrio, R., Talia, M. (2016) (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

71. Hernandez Aja, A., Rodriguez Suarez, I. (2017), “De la rehabilitacion a la regeneracion urbana integrada”, *Ciudades* n. 20.

72. De Matteis, G. (2010), “Attualità del territorio storico”, in Convegno ANCSA, *Attualità del territorio storico, Atti del Convegno internazionale*, Bergamo, 17-19 Settembre 2010.

rinnovabili, la cognizione che questi fenomeni siano la causa di gravi rischi ecologici e territoriali, oltre all'affermarsi di pratiche sociali che sfruttano le funzioni urbane alla scala vasta (quella della metropolizzazione), fanno riflettere sulla sorte che alcuni segni del territorio avranno, e in particolare sul pericolo che correrebbero alcune di queste tracce, se non fossero adeguatamente considerate, poiché potrebbero definitivamente scomparire. È ormai riconosciuto che il territorio è un ricco palinsesto sul quale si sono depositati nel tempo i segni distintivi dei luoghi che hanno poi condizionato la struttura dell'impianto urbano rendendolo riconoscibile sino ad oggi. Si tratta di elementi differenti (tracciati, assialità e allineamenti urbani, tratti viabilistici, elementi morfologici del paesaggio, ma anche funzioni e insediamenti tipici di alcune epoche, ecc.) ma che insieme hanno influenzato lo sviluppo della città e che oggi rischiano di essere perduti a causa di una inadeguata gestione delle trasformazioni urbanistiche. A questo si aggiunge che l'abitare contemporaneo, basato su stili di vita molto diversi da quelli del passato, ha cominciato a instaurare relazioni e legami con parti di città molto diverse (per localizzazione ed epoca di costruzione) dal centro storico (il luogo tradizionale dell'identità e della memoria collettiva) e per questo sarebbe fuorviante ancorché limitativo immaginare di salvaguardare la storicità urbana solo attraverso una sommatoria di tanti centri storici trascurando completamente sia la dimensione della città contemporanea sia gli avvenuti cambiamenti sociali⁷³.

Su questo presupposto si radica l'idea che la salvaguardia della storicità urbana debba oggi riconoscere non il bene storico in quanto tale bensì le relazioni che esso instaura con altri elementi strutturanti della forma urbana e con il contesto in cui si inserisce in un'ottica di tutela della continuità dell'evoluzione urbana e non solo dei suoi singoli elementi costitutivi. La doppia scala a cui lavora il progetto di città storica (quella minuta della regolazione diffusa, e quella ampia della strategia selettiva) permette di avere sempre una visione dinamica dell'evolversi della storicità urbana: puntualmente riconosce il valore storico dei beni, territorialmente rielabora le relazioni tra i segni in un'ottica di gestione nel lungo periodo del loro ruolo e significato per la collettività. In virtù di questa doppia scala di lavoro, il progetto di città storica deve necessariamente essere gestito all'interno di un modello di Piano che ammette continui adattamenti e passaggi di scala pur mantenendo una regia generale condivisa e chiara nel quale il tema dell'identità dovrebbe essere «affrontato stabilendo nei valori della storia e della natura quelli cui ispirarsi per contribuire a creare identità. I valori storici coincidono con l'idea stessa di palinsesto urbano, e costituiscono in ultima istanza 'l'in sé' della città»⁷⁴.

Infatti la concezione di città storica estesa su tutto il territorio permette di spostare il campo della salvaguardia della storicità urbana dal "luogo per la tutela" al "luogo per la cura", per cui nel processo spazialmente e temporalmente riposizionato (scala territoriale e gestione di lungo periodo), diventa fondamentale lavorare con una popolazione attiva che avendo preso coscienza delle potenzialità e

73. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

74. Cecchini, D. (2001), "Roma. Laboratorio di una nuova urbanistica", *Urbanistica* n. 116, p. 51.

delle risorse custodite nel territorio si adoperi affinché esse vengano opportunamente rinvigorite senza dover attendere l'intervento pubblico che dall'alto impone un vincolo di tutela. Come descritto nella Prima e Seconda Parte della ricerca, le esigenze di riqualificazione della città storica, a causa delle sue specifiche modalità e fasi di formazione e delle sue caratteristiche morfo-tipologiche⁷⁵ sono dovute principalmente alla scarsa qualità urbana, a un basso livello di vivibilità, nonché ad un obsoleto e inadeguato patrimonio insediativo, caratteristiche che accentuano il processo in atto di degrado e di *filtering down* fisico e sociale⁷⁶. Tali problematiche sono determinate dalle elevate densità edilizie, dalla presenza di spazi pubblici spesso poco qualificati e di servizi che poco rispecchiano le reali esigenze dei nuovi abitanti, e dalla presenza di "porosità", discontinuità e frammentazioni, causate dalla dismissione o dal progressivo abbandono di aree con funzioni ormai obsolete. Trasversalmente a questi aspetti si pongono i temi della sostenibilità – rafforzati dalla consapevolezza degli effetti negativi causati dagli alti consumi energetici e dalla rottura della continuità ecologica e degli equilibri idrogeologici della città diffusa – che la pianificazione affronta tentando una ricomposizione degli equilibri con l'ambiente.

L'estensione dell'accezione di interesse anche ai territori storici e pertanto la necessità di leggere le problematiche e le esigenze espresse dai tessuti storici, ha comportato l'esigenza di rinnovare e sviluppare le modalità di approccio e, di conseguenza, gli strumenti per intervenire nella città storica senza modificarne l'impianto e le caratteristiche e al tempo stesso senza limitarvi le possibilità di intervento – secondo modalità meramente conservative di norma applicate al centro storico – con l'obiettivo di stimolarvi processi virtuosi di riqualificazione, trasformazione e modernizzazione⁷⁷, nel rispetto dei suoi valori morfologici, funzionali e tipologici⁷⁸ stabilmente configurati e definiti.

I nuovi riferimenti teorico-metodologici per un efficace governo della città storica, pertanto, emersi dal dibattito teorico-disciplinare e dalla sperimentazione, confermano l'irrinunciabilità dell'approccio morfo-tipologico che dovrà però essere esteso all'intero territorio sul quale è presente la città storica. Questo approccio, individuando i tessuti urbanistici, e superando dunque la mera zonizzazione funzionale, risulta rappresentare l'unica modalità valida per gestire la riqualificazione della città storica. Tali riferimenti affermano, inoltre, la necessità di un'ulteriore interpretazione dell'esistente che, indagando in profondità il palinsesto territoriale, ne riconosca i luoghi notevoli, capaci di costituirsi come i poli propulsori della riqualificazione per l'intero contesto urbano in cui sono inseriti. Una modalità di lettura e interpretazione del territorio, dunque, che si sostanzia in una strategia di pianificazione ad "azione differenziata" – ossia indirizzata con intensità diseguale ai diversi contesti urbani – con il fine di superare le modalità esclusivamente quantitative (indici di edificabilità, altezze massime, ecc.) di governo dei tessuti storici e, al contrario, consentire la modernizzazione e la riqualificazione del patrimonio insediativo, salvaguardando gli elementi di

75. Si veda il paragrafo 2.2 *Gli approcci e le prospettive*.

76. "Per parti che crescono e attraggono investimenti, altre declinano in un processo di *filtering down* fisico, dovuto all'obsolescenza degli edifici, 'utili' ad ospitare, in mancanza di concrete politiche, tutta una nuova schiera di cittadini e soggetti sociali [...]. A fronte di un cambiamento sociale tanto evidente e profondo non si riscontrano analoghi profondi cambiamenti negli spazi e nelle strutture di questa parte di città. I materiali deperiscono, le tecnologie impiegate per la sua costruzione sono ormai da tempo obsolete, la proprietà immobiliare, polverizzata, non può e non vuole investire". Franz, G. (2005), *La riqualificazione continua. Strumenti, pratiche e problemi della trasformazione urbana in Italia*, Alinea, Firenze.

77. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

78. Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).

qualità e identità, non aggravando il carico urbanistico rispetto alla capacità delle reti infrastrutturali e dei parcheggi e consentendo il naturale processo di stratificazione e consolidamento.

Pertanto ai tradizionali approcci tipologico e morfologico sperimentati dai piani per i centri storici, si aggiunge l'approccio prestazionale⁷⁹, a partire dal quale si possono evidenziare cinque aspetti salienti che appaiono rilevanti per una discussione aggiornata del tema. Un primo focus di discussione può consistere nel valutare l'attuale significato della città storica dal punto di vista dei suoi risultati prestazionali: nel palinsesto delle nuove formazioni urbane della città contemporanea, la città storica è occasione per la formulazione di un progetto di ricomposizione, vista la grande duttilità e le rare qualità relazionali che la caratterizzano. In particolar modo i centri storici ed i nuclei identitari più esterni rappresentano degli spazi che continuano a svolgere un ruolo potenzialmente strategico nella strutturazione del sistema delle centralità urbane⁸⁰ e nell'organizzazione delle aree urbane ad alta densità. Dunque, in considerazione del profilo prestazionale espresso, la città storica merita di essere considerata, e questo è un secondo focus, nei suoi caratteri specifici come materiale complesso morfologicamente identificabile, tipicamente oggetto di proiezioni di valore e identità, che la rendono una parte urbana che è simbolicamente rilevante per gli abitanti.

Dobbiamo infatti ricordare che se in passato la riconoscibilità e l'individualità del centro storico come "monumento unitario" hanno segnato la sua alterità all'interno di un piano urbano 'insulare' – un piano, vale a dire, che ha attribuito uno status speciale e indipendente a questa porzione di città 'sottratta' alla città contemporanea⁸¹ – oggi il centro storico è diventato una componente di una formazione più complessa che attraversa l'intero tessuto urbano ovvero la città storica. La città storica, terzo focus, è un costruito urbanistico pensato per selezionare tra i materiali della città esistente quelli che si prestano ad essere interpretati secondo profili di permanenza e persistenza per il valore ad essi attribuito e l'individuazione delle loro qualità differenziali. La città storica diventa così un tema del Piano di rigenerazione urbana, quarto focus, che si esprime tipicamente secondo tre diverse modalità di lavoro: indirizzare l'attenzione ai singoli materiali costitutivi (approccio tipologico); riconoscere diverse parti urbane secondo le diverse e specifiche modalità di composizione di tali materiali (approccio morfologico); definire il ruolo svolto dalle diverse componenti della città storica nell'ambito del progetto organizzativo complessivo, secondo rapporti significativi al fine di garantire una corretta *performance* dei tessuti (approccio prestazionale). Al centro della città storica abbiamo ciò che oggi, quinto focus, rappresenta per il centro storico un insieme complesso di politiche urbane integrate, un insieme di politiche che non si limita al piano urbanistico o ai suoi aspetti normativi più tradizionali, ma si colloca piuttosto all'intersezione di una pluralità di azioni e strumenti di diversa natura (generale, settoriale, ordinaria, speciale), secondo un originale mix da definire in funzione delle opportunità offerte e le specificità di ogni contesto, che possono in-

79. Si veda il paragrafo 2.2.3 *L'interpretazione prestazionale*.

80. Storchi, S., Armani, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

81. Bonfantini, G. B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

fluenzare non solo i caratteri spaziali (spazio costruito e soprattutto spazio aperto), le modalità operative ed i profili prestazionali (ad esempio, in termini di orari⁸²), ma anche le pratiche di vita delle diverse fasce di popolazione, nella composizione delle loro possibili modalità di “convivenza”⁸³.

È importante fare leva su questa nuova consapevolezza e sviluppare una modalità di intervento nella città storica che la riconosca come spazio che esplora e propone un nuovo modello e approccio integrato in una logica di sviluppo locale nella quale la cultura non è un momento separato dalla comunità o confinato negli spazi e nei contenitori destinati al tempo libero e all'intrattenimento, ma diviene una componente basilare dei processi di creazione del valore economico e sociale. Città storica come attrattore nella misura in cui sarà capace di aumentare la visibilità del sistema economico, contribuendo all'orientamento di flussi turistici, di decisioni di investimento, di copertura mediatica, ecc., di tutte quelle risorse preziose nei moderni processi di sviluppo locale. Per ottenere questo risultato la logica progettuale dovrà avere una matrice aperta e riadattabile, con una filosofia del tutto opposta a quella dell'iper-specializzazione e invece legata all'idea di città come luogo di condivisione e di relazione: un luogo che evita le definizioni troppo rigide perché si presenta come sovrapposizione di livelli narrativi e funzionali differenti⁸⁴.

Pertanto a partire da tali considerazioni la ricerca di nuovi riferimenti teorico-metodologici, ai fini di cogliere gli aspetti più rilevanti delle problematiche connesse alla comprensione e progettazione delle trasformazioni insediative in corso nei territori contemporanei⁸⁵, risulta strettamente relazionata alle sollecitazioni provocate dall'irruzione di nuove istanze, rivelatrici dei profondi cambiamenti nei comportamenti e nei sistemi di valori individuali e collettivi, sviluppatasi a ridosso della questione ambientale.

Risulta evidente quindi l'esigenza di un approccio che, esulando da riferimenti consueti e acquisiti, sia in grado di cogliere la specificità dei fenomeni di metropolizzazione, e suggerisca la città storica come strumento privilegiato per lo studio e la pianificazione dei territori contemporanei, con un nuovo approccio integrato e programmatico che tenga conto:

- della nuova dimensione della città storica, che ormai non presenta più limiti fisici e temporali e si estende sull'intero territorio con l'obiettivo di connettere in una rete integrata il patrimonio culturale esistente costituendo così sul territorio una vasta e stratificata armatura culturale⁸⁶ che già costituisce un elemento della conoscenza storica e contestuale del paesaggio umano e naturale;
- di nuovi contenuti, in quanto non più rivolto solo alla valutazione tipologica o morfologica dei singoli manufatti edilizi o delle tipologie insediative ma esteso a tutti i tessuti su scala territoriale con una nuova attenzione rivolta anche agli spazi pubblici

82. Mareggi, M. (2011), *Ritmi urbani*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

83. Bonfantini, B. (2001), “Adeguamento e relazioni tra città vecchia e città nuova”, in P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma.

84. Fantin, M. (2019), “Community Città storica”, *Rapporto dal Territorio 2019*, INU.

85. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

86. Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

che costituiscono il tessuto connettivo tra le diverse componenti della città storica e sottolineano una nuova attenzione ai principi di inclusività e vivibilità;

- di un aggiornamento qualitativo basato su un nuovo approccio prestazionale che si focalizzi principalmente sugli aspetti legati all'accessibilità (con interventi sul trasporto pubblico, sulla mobilità sostenibile, ecc.), alla funzionalità (con nuove attività e funzioni innovative quali l'housing sociale, il co-working, ecc.), alla sostenibilità (con l'adeguamento degli edifici per una migliore efficienza prestazionale ed energetica, attraverso concrete misure e interventi di contenimento delle emissioni climalteranti e di adattamento alle mutate condizioni climatiche);
- di una specifica attenzione all'aspetto sociale, attivando strategie d'inclusione urbana e implementando i processi socio-culturali di formazione identitaria con specifico riferimento alle esigenze di una società in continuo mutamento composta da un flusso eterogeneo di abitanti che rispecchiano la multiculturalità precipua dei nostri tempi, cercando di garantire una rivitalizzazione sociale, spesso connessa a nuovi modelli innovativi di *governance*;
- della fattibilità ambientale, sociale ed economica di ogni intervento, non finalizzato soltanto alla conservazione dei tessuti e degli edifici, ma volto anche alle politiche per promuovere capacità di accoglienza e risposta alle diverse categorie sociali, disponibilità di spazi e servizi destinati ad un'ampia fascia di residenti, possibilità di valorizzazione turistica, erogazione di servizi e funzioni economiche commerciali, direzionali e artigianali.

Sulla base di tali riferimenti estesi a tutta la città esistente, la città storica – pur caratterizzata da tessuti differentemente connotati in funzione delle specifiche modalità e fasi di formazione – è andata assumendo nel suo insieme un ruolo fondamentale, quale luogo privilegiato di approfondimento e sperimentazione per la rimodulazione degli obiettivi e degli strumenti della pianificazione urbanistica locale. Le condizioni del patrimonio insediativo, i fenomeni socio-economici che investono la città e il territorio e le differenti forme e tipologie di paesaggi esprimono, infatti, due esigenze ritenute irrinunciabili: la conservazione della memoria storica del patrimonio culturale e l'innovazione prestazionale⁸⁷. Da un lato un patrimonio da difendere inserito in un circuito di fruizione estetica, artistica e sociale che ne limita lo sviluppo; dall'altro patrimonio su cui investire inteso come opportunità di sviluppo basata su scelte compatibili con le specificità dei luoghi e sostenibili rispetto alla vulnerabilità delle risorse. Il superamento della naturale contrapposizione tra tali esigenze a favore di una conservazione intesa come "luogo privilegiato dell'innovazione"⁸⁸ genera un ripensamento del senso della tutela e della gestione del patrimonio culturale che diventano parte di un progetto che lo integri nella realtà contemporanea. La sfida che l'urbanistica deve raccogliere sta quindi nel saper riconoscere

87. Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, *Planum. The Journal of Urbanism* n. 37, vol. II/2018.

88. ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

e attivare le versatili potenzialità prestazionali del centro storico e della città storica di cui il centro fa parte, in particolare considerando la non comune capacità del centro storico di servire come ‘cornice’ urbana e luogo di relazionalità ad alta intensità⁸⁹, che servono come fattore di urbanità per la città contemporanea, dove per ‘urbanità’ si intende una condizione urbana positiva, ricca, appagante e piena di significato, un buon criterio per riconoscere le parti di successo, qualificanti e vitali di un insediamento⁹⁰.

1.1.3 Le nuove prospettive: strutturale, morfologica ed ecologico-ambientale

La necessità di arrestare il consumo di suolo e l’opportunità di “costruire nel costruito”, la fragilità rispetto alle pressioni dei cambiamenti sociali e climatici, la soccombenza, in alcuni casi, all’invasione turistica e in altri ai fenomeni di abbandono, sono alcuni dei tanti e diversi aspetti che negli ultimi anni, come visto nella Parte Seconda della tesi, hanno imposto di riaprire le riflessioni sui centri storici, tenendo in considerazione, tuttavia, una dilatazione fisica e concettuale della loro individuazione. Infatti a partire dal riconoscimento nel 2011 del Paesaggio Storico Urbano mediante la Raccomandazione UNESCO, che inserisce la conservazione e gestione del patrimonio urbano nello scenario dello sviluppo urbano sostenibile, il patrimonio culturale urbano viene definito come la «stratificazione storica di valori e attributi culturali e naturali, che si estende oltre la nozione di ‘centro storico’ o ‘ensemble’ fino a includere il più ampio contesto urbano e la sua collocazione geografica»⁹¹. In questo nuovo ambito di riferimento emergono molteplici condizioni discordanti in quanto la città storica è sì luogo di cultura, bellezza e valore storico-identitario, tuttavia contiene al suo interno situazioni di degrado, instabilità, sottoutilizzo, paragonabili a quelle che ritroviamo nelle periferie, rappresentando essa stessa spesso un ambito marginale nel cuore della città. «Quegli stessi tessuti storici che citiamo per la loro bellezza e sui quali molto è stato investito nella riqualificazione degli spazi pubblici, nella progettazione di sistemi di accessibilità, nella promozione dell’immagine e degli usi, sono infatti spesso luoghi periferici. Ciò a significare che dobbiamo pensare al concetto di periferia come indifferente rispetto a quello della qualità. Insomma, la bellezza non ci salverà»⁹².

Oggi, infatti, a esito dei processi di metropolizzazione del territorio e a valle della stagione della riqualificazione urbana che, come richiamato, ha comunque sancito alcuni risultati positivi⁹³, la presenza delle aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate riguarda parti sempre più vaste della città esistente, che vanno oltre le tradizionali ex zone produttive industriali, a fronte di un processo di dinamiche di dismissione che hanno riguardato, in questa fase, sia le piccole e medie aziende e gli insediamenti artigiani, producendo condizioni generalizzate di degrado, abbandono e obsolescenza, sia le importanti dismissioni relative alle infrastrutture ferroviarie, ai grandi

89. Bonfantini, B., Di Giovanni, A. (2011), “Urbanità”, in M. Bolocan Goldstein, S. Botti, G. Pasqui (eds.), *Nord Ovest Milano. Uno studio geografico operativo*, Electa, Milano.

90. Bonfantini, G. B. (2012), “Planning the historic centres in Italy: for a critical outline”, *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

91. UNESCO (2011), *Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano*, art. 8.

92. Fantin, M. (2018), *Le Communities Inu-Città storica*, <https://www.inucommunities.com/scopricommunities>

93. Carobbi, P., Fonti, L., Modigliani, D., Poli, I., Ravagnan, C. (2015), “Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma”, *Urbistica Informazioni* nn. 259-260.

contenitori di servizi, alle grandi aziende pubbliche (ex monopoli, ospedali, teatri, ecc.). La valorizzazione del tessuto storico diviene quindi una delle azioni più efficaci per ridurre il consumo di suolo in molti casi dovuto alle scelte di espulsione delle funzioni più attrattive dai centri delle città. La rigenerazione del patrimonio storico consente di migliorare, nella logica del riuso e della riqualificazione, le prestazioni energetiche e climatiche delle nostre città e al tempo stesso di ridare valore (anche economico e sociale) al patrimonio culturale e rappresentativo delle comunità. Ragionare sulla città storica significa pertanto ribaltare il concetto di conservazione verso una logica di trasformazione nella quale tutti i linguaggi possano trovare spazio traendo valore dalla stratificazione.

La città storica torna quindi ad avere il ruolo di protagonista nel più ampio progetto di rigenerazione della città contemporanea, luogo in cui si vanno sperimentando approcci diversi legati al sistema della pianificazione, all'investimento sulla riqualificazione degli spazi, a una nuova progettazione dell'accessibilità, all'adeguamento degli edifici per una migliore efficienza prestazionale ed energetica. I progetti in tale ambito dovranno quindi qualificarsi per la ricerca di un nuovo equilibrio tra conservazione, ripristino del patrimonio esistente e interventi contemporanei consapevoli della necessità di affermare la città storica come parte di città capace di vivere nel quotidiano. Dunque devono essere ripensati gli strumenti e i processi, l'urbanistica non potrà essere solo regolazione, ma dovrà divenire anche strumento attivo di progettazione e promozione. Tornare a progettare nel tessuto storico comporta anche un rapporto nuovo con le realtà produttive, sia quelle che possono ritornare a investire nel patrimonio culturale, sia le stesse categorie economiche che devono attrezzarsi per essere in grado di progettare e realizzare il rinnovo riducendo i costi. La città storica dovrà quindi essere concepita come "infrastruttura per l'urbanità"⁹⁴, definizione che vuole sottolineare il suo carattere di dotazione per la città contemporanea: un potenziale che può trovare espressione nel contribuire a realizzare condizioni di abitabilità nelle aree urbane odierne, non uno spazio sottratto alla città contemporanea come avveniva nella tradizionale pianificazione urbanistica del centro storico, ma piuttosto uno spazio che in essa si annida, con un ruolo da svolgere nella sua organizzazione complessiva. «Parlare di "città storica contemporanea" – secondo il titolo di un libro di Evangelisti, Orlandi, Piccinini⁹⁵ che fornisce "una panoramica di idee e progetti per la città storica contemporanea" – è un falso ossimoro in quanto qui non c'è contraddizione, ma piuttosto un invito a riflettere sulle forme e sui ruoli attuali delle parti che vengono definite "storiche" nella città contemporanea»⁹⁶. Anche se influenzato dalle trasformazioni nell'uso del suolo, che possono essere significative e talvolta possono determinare cambiamenti drastici nei suoi caratteri, la città storica, come abbiamo visto, costituisce un paesaggio urbano resiliente nella sua configurazione e non replicabile. L'irriproducibilità di aree urbane di questo tipo, che non si possono creare ex novo nelle dinamiche costruttive dello spazio fisico, le rende speciali e diverse

94. Bonfantini, B. (2013), "Centri storici: infrastrutture per l'urbanità contemporanea", *Territorio* n. 64.

95. Evangelisti, F., Orlandi, P., Piccinini, M. (2008) (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.

96. Bonfantini, G. B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

da qualsiasi altro prodotto dello spazio urbano contemporaneo, da ogni altro paesaggio urbano, come, ad esempio, i “superluoghi” e le “cittadelle”⁹⁷, le “colonie” residenziali e produttive, gli agglomerati di “insediamenti diffusi”⁹⁸, o i “quartieri pianificati”⁹⁹. Lo stesso vale per le loro qualità prestazionali, che sono uniche e non possono essere emulate da altre parti della città. A partire dalle considerazioni fin qui esposte appare necessario pertanto prefigurare l’elaborazione di nuovi riferimenti teorico-metodologici e di nuove prospettive, che da un lato utilizzino la dimensione fisico-territoriale quale riferimento strutturale per l’assetto della città contemporanea, cogliendo «il nesso diretto fra le trasformazioni produttive e sociali del Paese e le ricadute sulle città e il territorio»¹⁰⁰ e che recuperino significative relazioni e interazioni tra comprensione e proposta, tra dimensioni fisiche e dimensioni economiche e sociali del cambiamento; dall’altro individuino un approccio integrato che, ricollocando al centro la città esistente, si concentri sulla qualità urbana ed ecologico-ambientale, basandosi sui principi di accessibilità, sostenibilità, continuità, multifunzionalità, equità a cui legare indissolubilmente le opportunità di trasformazione e in grado di cogliere la complessità delle «relazioni spaziali tra le attività e considerare le diverse componenti in modo integrato, a partire dai segni che ciascun elemento esprime sul territorio»¹⁰¹. In questo contesto, è possibile individuare nuovi riferimenti a carattere propositivo sperimentale, coerente con questo approccio comprensivo e integrato, riconducibili strumentalmente a tre prospettive, complementari e interattive – strutturale, morfologica, ecologico-ambientale¹⁰². In particolare, la ricerca ha consentito di far emergere alcune rilevanti questioni e, soprattutto, di declinare i caratteri della città storica relativamente alle tre prospettive:

97. Agnoletto, M., Delpiano, M., Guerzoni, M. (2007), *La civiltà dei Superluoghi. Notizie dalla metropoli quotidiana*, Provincia di Bologna, Damiani, Bologna.

98. Merlini, C. (2009), *Cose viste. Letture di territori*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

99. Laboratorio Città Pubblica (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Mondadori, Milano.

100. Campos Venuti, G. (2004), “Una strategia per il riequilibrio delle trasformazioni territoriali”, *Forum dialogos*, Barcellona, 8.9.2004.

101. Ferretti, L. V. (2012), *L’architettura del progetto urbano, Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano, p. 57.

102. Ricci, L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

103. Eurostat (2019), *Ageing Europe*.

104. ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

- in una prospettiva strutturale, in particolare, in relazione allo spopolamento dei residenti, all’acuirsi del fenomeno di invecchiamento della popolazione¹⁰³, alla contrazione dei nuclei familiari in quanto quasi il 50% delle famiglie che vivono nelle aree storiche centrali sono composte da single e alla perdita di popolazione giovane che interessa soprattutto le aree storiche nei territori più marginali (aree interne, Meridione). A tali processi si associa, in contrapposizione, anche il tema del centro storico come “attrattore”, che avvia dinamiche di sostituzione della popolazione verso ceti meno abbienti ovvero di *gentrification*, divenendo un luogo ambito, “selettivo” e per certi versi “escludente”, anche in termini di mercato. Da un punto di vista del tessuto economico si riscontra, inoltre, nelle parti di città di più antico impianto, un aumento dei processi di terziarizzazione, in particolare nel settore turistico-ricettivo che registra, con riferimento al periodo 2010 al 2016, un incremento del 27% delle presenze¹⁰⁴, esito di un fenomeno che si trasforma spesso in *overtourism*;
- in una prospettiva morfologica, in particolare, il rapporto tra lo stato delle abitazioni e il loro ruolo nel mercato immobiliare, in termini di adeguatezza, abitabilità e comfort, rispetto ai cam-

biamenti demografici ed economici, con una elevata percentuale di immobili non occupati (abbandonati, ma anche seconde case), fatta eccezione per alcune parti storiche delle città metropolitane; l'obsolescenza, l'abbandono e il generalizzato degrado riguardano, altresì, gli spazi pubblici della città storica, compressi, invasi, interrotti. A questa prospettiva è riconducibile anche la banalizzazione ed omologazione dei paesaggi identitari a opera dei processi di metropolizzazione, che tende ad annullare l'"anima dei luoghi"¹⁰⁵ e il valore simbolico dovuto al rapporto che li lega alla popolazione, che deve essere contrastata riconoscendo alla città storica il potenziale strutturante dei progetti di valorizzazione del territorio storico e del paesaggio;

- in una prospettiva ecologico-ambientale, in particolare, il carattere energivoro e fortemente dissipativo del patrimonio edilizio storico, nonché il degrado, l'assenza di manutenzione e cura degli spazi aperti pubblici, con particolare riferimento a quelli verdi, solitamente connotati da rilevanti valori identitari, estetici e monumentali¹⁰⁶ (ville storiche, giardini), spesso oggetto di processi di privatizzazione, ovvero di musealizzazione, che ne compromettono ulteriormente la fruibilità e l'accessibilità da parte della popolazione, fenomeni che aggravano la situazione di disagio sociale spesso evidente anche nella città storica, non possono assolvere in modo efficace né al ruolo ecologico e ambientale, né al ruolo sociale, ricreativo e culturale che compete loro ed inoltre incrementano la fragilità e l'insicurezza dei territori nei confronti dei rischi ambientali, sempre più virulenti nella attuale fase di *climate change*.

Gli specifici caratteri della città storica, articolati e complessi e, peraltro, anche peculiari, richiamano la necessità di declinare, in modo integrato e specifico, all'interno della generale strategia di rigenerazione rivolta all'intera città contemporanea, interventi che riguardino gli aspetti fisici della marginalità e, insieme, progetti di inclusione sociale e di sviluppo economico locale, non globalmente omologati, bensì *local and community-based*, che concilino inclusività, attrattività e abitabilità, riscoprendo e valorizzando l'altrettanto storica funzione di presidio territoriale del patrimonio culturale¹⁰⁷ anche in chiave socio-economica e ambientale¹⁰⁸. Perseguendo l'obiettivo di invertire i processi di metropolizzazione dei territori contemporanei, contenere la crescita urbana attraverso il riuso del patrimonio edilizio, ricostruire le frammentate connessioni materiali e immateriali tra i tessuti storici e quelli consolidati, ma anche tra le forme insediative meno strutturate, tra città e territorio, dando seguito, in questo modo, a quanto fortemente sollecitato, e mai raggiunto fin dal 1990, con la già citata seconda Carta di Gubbio¹⁰⁹.

In primo luogo in una prospettiva strutturale della pianificazione, assume particolare rilevanza e priorità il quadro di riferimento, la struttura portante dell'organizzazione fisico-funzionale degli assetti insediativi, quale strumento di comprensione e di governo finalizzato al riequilibrio socio-economico delle aree urbane. Una struttu-

105. Hillman, J. (2004), *L'anima dei luoghi*, Rizzoli, Milano.

106. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

107. Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

108. Cerasoli, M. (2018), "Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)", in M. Cerasoli, G. Mattarocci, *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, Roma-TrePress, Roma.

109. *Ibidem*.

ra necessariamente imperniata sulla città pubblica volta a garantire livelli adeguati di qualità della vita alle comunità locali insediate al fine da un lato di sostenere la permanenza degli abitanti originari, dall'altro di fornire dei servizi adeguati ai nuovi *city users* (turisti, lavoratori, studenti, immigrati, ecc.). La descrizione e l'interpretazione dei fenomeni insediativi e socio-economici nella fase della trasformazione urbana e della metropolizzazione del territorio, intrinsecamente connesse, convergono da diversi anni nell'individuare come principale tratto distintivo della città contemporanea il suo carattere mutante alla scala territoriale. L'esito di tali fenomeni restituisce, infatti, una città "esplosa" sul territorio che si dirama fuori dai confini amministrativi, riscrivendo le gerarchie territoriali¹¹⁰ e invalidando i concetti di limite e di perimetro, di centro e di periferia¹¹¹.

Queste tendenze insediative residenziali, connotate dal forte carattere selettivo sospinte dai processi di *gentrification* e guidate da nuovi modelli culturali globalizzati, hanno determinato una proliferazione a bassa densità insediativa, accompagnata da centralità "inestate", "mancate", "incomplete" sparse sul territorio¹¹² che hanno segnato la progressiva perdita di valore del nucleo centrale e da una conseguente mobilità pluridirezionale individuale congestionante e inquinante¹¹³. Tale riconfigurazione morfologico-funzionale e socio-economica ha determinato quindi una diluizione e dilatazione della forma urbana a fronte di un rilevante aumento delle interdipendenze funzionali e relazionali decentrate che coinvolgono le attività e le relazioni sociali¹¹⁴, in quanto si assiste ad una distribuzione sul territorio di pattern eterogenei di popolazioni, differenti per etnia, religione, età, ceto sociale, professioni¹¹⁵, che hanno mutato il senso proprio della città storica, da luogo dell'integrazione fisico-morfologica, funzionale e socio-culturale, a spazio di separazione, discontinuità ed esclusione sociale.

A tali fenomeni si associa inoltre la terziarizzazione delle aree centrali delle principali città di grandi e medie dimensioni che specialmente negli ultimi anni hanno subito una lenta trasformazione funzionale verso una totale monofunzionalità legata per lo più ad attività turistiche, che hanno comportato il dissolversi dei tradizionali legami tra funzioni ed abitanti e la conseguente modificazione del tessuto sociale, in quanto la perdita dei cosiddetti servizi di prossimità ha determinato fenomeni di abbandono da parte degli abitanti originari a favore di nuove categorie di fruitori spesso invasive ed incontrollate. Ciò ha definito nuovi modelli e valori sempre più fondati sull'individualismo nelle modalità del consumo, dell'abitare, del tempo libero e del muoversi nel territorio, attraverso spostamenti enormemente dilatati¹¹⁶, innescati da nuove attività "transazionali opzionali" e che mostrano un'evoluzione, dalla richiesta di soddisfacimento dei diritti primari, alla espressione dei bisogni individuali e collettivi, fino alla fase attuale, «mutevole, segmentata ma perentoria», di manifestazione dei desideri¹¹⁷. I desideri trovano riscontro in istanze differenziate e complesse, di tipo più qualitativo e prestazionale che quantitativo, come l'ambiente, i trasporti

110. Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

111. Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

112. Armanni, O. (2011), "Centri storici e nuove centralità", in F. Toppetti (a cura di), *Paesaggi e città storiche. Teorie e politiche del progetto*, Alinea, Firenze.

113. Crisci, M., Gemmiti, R., Proietti, E., Violante, A. (2014), *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, CNR-IRPPS, Roma.

114. Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

115. Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

116. Belfiore, E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi della sua ricostruzione", *Lectures#1*, RdesignPress, Roma.

117. Amendola, G. (2020), *Intervento al Convegno internazionale "Città pubblica e nuovo welfare. Una rete di reti per la rigenerazione urbana"*, Dipartimento PDTA, Sapienza Università di Roma, 2 luglio 2020.

collettivi, l'accessibilità – anche in una logica di “prossimità” – delle attrezzature e dei servizi pubblici.

In questo contesto emerge l'urgenza, soprattutto nel presente segnato dalla crisi che ha “strappato il velo”¹¹⁸ rafforzando la consapevolezza dell'inefficienza e dell'ingiustizia di un sistema che vede oggi una inarrestabile contrazione dello Stato sociale e che alimenta squilibri spaziali e insediativi e forti disparità nei diritti alla città¹¹⁹, di rivolgere l'attenzione sulla necessità di ricostruire una struttura ordinatrice degli assetti urbani, di governo pubblico, finalizzata al riequilibrio e alla rigenerazione della città esistente, per rispondere alle disuguaglianze sociali e alle ingiustizie spaziali, attraverso la definizione di un nuovo *welfare* urbano che risponda alle nuove istanze della popolazione, anche in coerenza con quanto indicato nei 17 *Sustainable Development Goals* individuati dalle Nazioni Unite nella *2030 Agenda for Sustainable Development*. Serve infatti una nuova consapevolezza, una nuova responsabilità, un nuovo modo di progettare il territorio in difesa dei beni comuni, in modo da conservare il patrimonio storico-culturale, garantire la equa distribuzione dei diritti e valutare le conseguenze degli interventi sul territorio¹²⁰.

Pertanto risulta necessario porre al centro di una prospettiva strutturale la costruzione a rete della città pubblica intesa «come struttura primaria di riferimento, spazio di cittadinanza, di comunità, di coesione, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, in continuità con i diritti sanciti sin dagli anni Sessanta»¹²¹, per dare risposta anche a rinnovati diritti alla salute, all'ambiente e alla mobilità aggiornando le categorie progettuali e normative del Piano, gli strumenti di attuazione, le nuove forme di gestione finalizzate a una effettiva acquisizione, realizzazione, gestione e fruizione. Queste categorie devono quindi, sia innovare la disciplina degli standard urbanistici per la messa in campo di nuovi modelli di *welfare*, sia riorganizzare gli strumenti di riqualificazione nell'ambito di progetti strutturanti legati alla città storica, promuovendo alti livelli di vivibilità e di inclusione sociale, ricorrendo anche a nuovi livelli istituzionali e nuove forme di *governance*. A questa linea di azione fanno riferimento anche la cura e la manutenzione dell'ambiente urbano, degli spazi, dei beni comuni, attraverso nuove forme di gestione partenariale e condivisa degli spazi urbani, che prevedano la partecipazione attiva della società civile, quale contributo alla costruzione del senso di appartenenza per una comunità, strumenti per prevenire fenomeni di discriminazione sociale, di criminalità e di radicalizzazione politica in grado di promuovere e attualizzare scenari di convivenza, di integrazione e di inclusione, a partire da una profonda e rinnovata conoscenza di una pluralità di domande, esigenze, interessi¹²².

In secondo luogo la prospettiva morfologica della pianificazione individua, come centro del dibattito e della sperimentazione sulla città esistente, il ruolo della forma quale strumento transcalare cognitivo e progettuale per cogliere la specificità e l'identità storico-culturale e sociale dei luoghi¹²³, come anche il “potenziale euristico”¹²⁴ per la

118. Talia, M. (2018) (a cura di), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

119. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

120. Passarelli, D. (2019), “1968-2018. A cinquant'anni dagli standard urbanistici. Dalla quantità alla qualità”, in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

121. Ricci, L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento, p. 101.

122. Lo Piccolo, F. (2013), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Altralinea, Firenze.

123. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

124. Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

vivibilità e l'abitabilità, riaffermando con forza la rilevanza della fisicità della città e del territorio. La forma delle strutture insediative viene riletta per la sua capacità di interpretare e restituire sincronicamente i mutamenti degli insediamenti, le modalità di aggregazione e stratificazione, le relazioni con la struttura geomorfologica e idrografica, così come le abitudini sociali e gli stili di vita legati ai riferimenti culturali e alle condizioni economiche della popolazione che li abita.

In questo quadro la prospettiva morfologica focalizza l'attenzione sulla forma quale espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali insediate, e per questo estendendo il campo di analisi non solo alla città compatta, bensì riconoscendo valori e significati, seppure ancora potenziali e non espressi, alla globalità delle forme insediative che costituiscono la città contemporanea, comprendendo quindi tutte le tracce e le permanenze di valore storico-documentario diffuse sul territorio, assumendo il valore della città esistente in quanto tale. La frammentazione spaziale dei sistemi insediativi, esito dei processi di metropolizzazione, ha annullato i preesistenti equilibri territoriali omologando a canoni globalizzati e banalizzanti i differenti paesaggi culturali e le diverse forme dell'urbano. I generalizzati caratteri di degrado e di obsolescenza che caratterizzano molteplici contesti delle città storica richiedono pertanto una declinazione della complessiva strategia di rigenerazione urbana finalizzata a garantire un riequilibrio socio-culturale, economico, funzionale e una riconnessione fisica, morfologica e identitaria tra i vari elementi che la compongono. Una declinazione che deve necessariamente contemplare diverse "velocità"¹²⁵ e modalità di intervento, con l'obiettivo di non manomettere ma anche di non irrigidire il territorio storico, anzi di stimolarne ogni possibile processo vitale di adeguamento e modernizzazione, oltre che di rivitalizzazione e stratificazione, al fine di migliorare complessivamente la qualità urbana.

Inoltre stravolgendo i caratteri morfologici delle città e dei territori europei, e in particolare delle aree urbane mediterranee, tradizionalmente compatte e compiute, la «giustapposizione casuale ed auto-referenziale di una molteplicità di forme insediative»¹²⁶, corrispondenti alle diverse fasi dello sviluppo urbano (nuclei storici, tessuti consolidati, frange, diffuso), compromette, innanzitutto, il carattere di continuità fisica e di integrazione sociale ancorato alla costruzione di spazi pubblici identitari e inclusivi che relazionano fisicamente, simbolicamente e percettivamente i luoghi centrali, beni comuni identitari, spazi di comunità e di coesione¹²⁷. Con la cancellazione dello spazio pubblico e la definizione di modelli universali e approcci settoriali per la progettazione delle attrezzature collettive, che sfuggono a qualsiasi logica di contestualizzazione delle forme, di sicurezza e di riconoscibilità urbana, si è perpetrata infatti la dissoluzione di un sistema di relazioni intangibili tra il singolo e il mondo fisico e tra le comunità e i territori; relazioni che determinano il senso di essere abitanti di un luogo, di riconoscere quel luogo come ambito del proprio abitare¹²⁸. Tuttavia i tessuti del-

125. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

126. Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento, p. 99.

127. Ricci, L., Ravagnan, C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* n. 272 s.i.

128. Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", *Urbanistica* n. 157.

la città storica esprimono un elevato potenziale rigenerativo dovuto, in primis, alla permanenza di un patrimonio abitativo stratificato esito della crescita per parti, che può essere potenzialmente, ma selettivamente, adeguato, anche al fine di migliorare la vivibilità e di rispondere ad una domanda costante di nuove abitazioni, limitando così ulteriore consumo di suolo. Pertanto la città storica può essere oggetto di trasformazioni puntuali e intensive che tuttavia, nell'attuale periodo di crisi, in cui si riscontra una scarsità e rigidità delle risorse pubbliche e una progressiva diminuzione di quelle private, e che implica una riduzione degli sprechi e una migliore efficienza nell'uso delle risorse, potranno essere realizzate con una sempre maggiore sobrietà ed efficacia, ponendo alla base la fattibilità e la sostenibilità ambientale, morfologico-funzionale, economica e finanziaria, sociale e amministrativa. Dunque, i tessuti storici necessitano di interventi diffusi, di manutenzione e recupero, che migliorino e adeguino il patrimonio edilizio esistente e, al tempo stesso, interventi molecolari e capillari di sostituzione e trasformazione che potenzino l'armatura pubblica e che rafforzino il senso di inclusione nella popolazione, con particolare riferimento agli spazi della socialità e dell'identità, nel rispetto dei riconosciuti valori formali e funzionali dei tessuti. In questo quadro, a partire dal riconoscimento della forma urbana come strumento di riaffermazione dell'identità storico-culturale diversi percorsi di ricerca individuano in una prospettiva morfologica, un approccio cognitivo e progettuale per le strategie di rigenerazione urbana e territoriale, finalizzata alla riaffermazione della specificità dei contesti e alla ricostituzione delle relazioni recise tra i luoghi attraverso la valorizzazione dei beni comuni¹²⁹, segni strutturanti della morfologia urbana e territoriale, ai fini della ricomposizione, in contrasto con la frammentazione e con l'omologazione della città contemporanea, della continuità fisica con l'integrazione sociale e della specificità formale con l'identità culturale delle comunità insediate.

Infine la prospettiva ecologico-ambientale considera, nell'ambito di una crescente attenzione alla sostenibilità che prende avvio con il riconoscimento dei "limiti dello sviluppo" al fine di costruire un modello urbano sostenibile¹³⁰, la città contemporanea quale oggetto di studio per i suoi caratteri dissipativo, energivoro, inquinante, patologie strettamente connesse all'intensificarsi di modelli produttivi, residenziali e di mobilità basati su una "brutale economia lineare" scaturita dall'industrializzazione¹³¹. Il dibattito sulla complessità e sostenibilità ha fatto maturare infatti la consapevolezza di come le questioni ecologiche e paesaggistiche si intreccino strettamente con quelle insediative e infrastrutturali. La città viene riconosciuta, infatti, come il luogo della maggiore aggressività sugli equilibri eco-sistemici, e al tempo stesso, di un enorme potenziale in termini di bonifica e rigenerazione dei suoli e risparmio energetico verso un'economia circolare, per la concentrazione di popolazione, per il livello di istruzione e per l'alto contenuto tecnologico delle attività urbane. L'attuale scenario di grave fragilità che connota i territori contemporanei, in particolare le parti più storiche, ha portato l'ur-

129. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

130. WCED (1987), *Our Common Future, Rapporto Brundtland*.

131. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

banistica, anche attraverso il supporto offerto da altre discipline tradizionalmente settoriali (ecologia, paesaggio, ecc.), ad assumersi sempre maggiori responsabilità per limitare la dissipazione delle risorse fondamentali (suolo, acqua, aria) e per mettere in atto strategie di mitigazione e di adattamento al *global climate change*¹³². In questo, guidando dunque la pianificazione verso assetti territoriali meno estensivi e aggressivi, in termini di consumo, di inquinamento e di frammentazione dei sistemi ecologico-ambientali e paesaggistici, intervenendo, attraverso strumenti e regole flessibili, multi-dimensionali e multi-disciplinari, e strategie proattive rivolte alla città esistente, basate su «una dimensione multifunzionale degli spazi da non consumare»¹³³.

In questa direzione si colloca l'urgenza di una strategia complessiva e interscalare di rigenerazione urbana, orientata all'elaborazione di concrete misure e interventi di contenimento delle emissioni climalteranti e di adattamento alle mutate condizioni climatiche, attraverso approcci *local based*. Una strategia proattiva che interpreti le condizioni di fragilità, scarsità e degrado delle risorse come input progettuali per assetti fisici e socio-economici più affidabili, più sostenibili¹³⁴. A questi fini, tale strategia privilegia linee di intervento integrate, interscalari e partecipative a partire dalla consapevolezza che i rischi naturali «si incrociano e si sovrappongono ai tanti rischi di natura antropica, prodotti cioè dai modi con cui sono state costruite le città e si è consolidato il loro metabolismo»¹³⁵. Le linee di ricerca e sperimentazione aprono il campo, in questa direzione, ad una prospettiva ecologica che individua la costruzione di telai infrastrutturali pubblici e di interesse pubblico come motore di sviluppo sostenibile e di rigenerazione ambientale, e indirizza le trasformazioni urbanistiche ed edilizie verso la città esistente, «collegando ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento delle risorse fondamentali aria, acqua e suolo»¹³⁶. Tale prospettiva trova oggi riferimenti principali nelle politiche comunitarie, fino alle più recenti indirizzate alle *Smart cities*¹³⁷ e alle *green infrastructures*¹³⁸, stimolando nella sperimentazione la definizione di azioni, standard, indicatori, valutazioni di servizi ecosistemici per l'adeguamento delle dotazioni pubbliche di aree verdi e delle infrastrutture per la mobilità collettiva, quale connessione ecologica degli spazi verdi¹³⁹. Nelle più avanzate sperimentazioni si sta affermando, infatti, una innovata interpretazione delle *green infrastructures* che, ampliando il campo ambientale in cui sono state concepite, evolve verso una complessità multidimensionale che si esplicita in nuove declinazioni urbanistiche, sociali ed economiche strettamente connesse alle dinamiche territoriali di metropolizzazione, per fornire risposte integrate ai differenti rischi che da queste derivano¹⁴⁰. Le *green infrastructures*, caratterizzate da multifunzionalità, interscalarietà e capacità connettive, si configurano come i telai resilienti finalizzati a ridurre la vulnerabilità ai rischi ambientali e ai cambiamenti climatici dei territori e, al contempo, come matrice di riferimento per la costruzione multiscale dello spazio pubblico, sollecitando dinamiche virtuose di riappropriazione dei beni comu-

132. EEA (2017), *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Report n. 1, Luxembourg.

133. Gasparrini, C. (2015), *In the city on the cities. Nella città sulle città*, List, Trento, p. 98.

134. Ravagnan, C., Poli, I. (2017), "Verso un futuro affidabile tra visione strategica e gestione dei rischi", *Urbanistica* n. 160.

135. Gasparrini, C. (2018), "Infrastrutture verdi e blu. Una priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e la coesione territoriale nei prossimi anni", *Urbanistica Informazioni* n. 282, p. 46.

136. Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento, p. 100.

137. UE (2010), *Strategia Europa 2020*.

138. EC (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*.

139. Gasparrini, C. (2015), *In the city on the cities. Nella città sulle città*, List, Trento.

140. Gasparrini, C. (2018), "Infrastrutture verdi e blu. Una priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e la coesione territoriale nei prossimi anni", *Urbanistica Informazioni* n. 282.

ni, come luoghi di innovazione delle pratiche socio-economiche, attraverso forme di gestione partenariali e partecipate e nuove attività *green*¹⁴¹. In particolar modo inoltre nei contesti storici al fine della pianificazione di una città sostenibile e resiliente, data la presenza di molteplici elementi dal carattere paesistico-identitario, tra le principali misure di adattamento si inserisce la costruzione di una *green structure*, come invariante strutturale per ridurre e prevenire, integrata con misure di tipo tecnologico, le inondazioni causate dalle acque piovane, le ondate di calore e garantire la biodiversità¹⁴². La *green structure* può essere costituita dalle aree verdi pubbliche e private interne ai tessuti più compatti, insieme agli spazi pubblici e della viabilità, nonché dalle aree naturali e agricole, con l'obiettivo alla scala urbana di ottimizzare la qualità ecologico-ambientale mediante la realizzazione di un sistema integrato di componenti verdi e blu interconnesse mediante collegamenti verdi continui. Le misure di adattamento si modulano, quindi, in corrispondenza dei differenti tessuti urbani, coinvolgendo nella loro realizzazione anche i singoli abitanti attraverso l'inserimento di nuove funzioni compatibili con la tutela e la storicità delle aree verdi delle parti di più antico impianto (ad esempio con fontane e giochi d'acqua); la riconfigurazione e il potenziamento delle aree libere interne ai tessuti più compatti e consolidati, sfruttando anche soluzioni tecnologiche innovative (ad esempio tetti verdi, pareti verdi), oltre che riconnettendo e inserendo nel sistema anche le aree più interstiziali (ad esempio cortili, parcheggi, filari alberati lungo la viabilità)¹⁴³.

L'interrogativo su quali siano le strategie e gli strumenti più adeguati a intervenire nei territori storici della metropolizzazione è posto al centro del dibattito e della sperimentazione disciplinare da oltre un decennio. Il governo di tali territori, a fronte dei precipui caratteri sopra menzionati, richiama, infatti, la necessità di mettere in campo una strategia di pianificazione che, se da una parte confermi, attualizzandolo, dall'altra innovi profondamente quanto sperimentato finora. Una strategia unitaria per l'intero territorio, che pertanto non isoli ulteriormente le strutture insediative intervenendo in modo episodico, discreto e puntuale, bensì si rivolga prioritariamente al riequilibrio territoriale, a strutturare e integrare, ricomponendo e deframmentando¹⁴⁴ le strutture insediative, funzionali e ambientali. E che riconduca la tendenza alla metropolizzazione delle dinamiche insediative verso un sistema territoriale metropolitano integrato e policentrico¹⁴⁵. Una strategia, inoltre, di governo pubblico che, nonostante la progressiva contrazione delle risorse pubbliche, nell'attuale fase di crisi globale, garantisca anche alla cittadinanza che abita questi territori i livelli acquisiti di *welfare* urbano, materiale e immateriale, gli standard di benessere e di qualità della vita della società contemporanea. «La città policentrica dimostra che è possibile creare quella che, con una sorta di ossimoro, è definibile come "isotropia contestuale". In un territorio che tutti vorremmo fosse isotropo nel senso di una rete accessibile a tutti e ovunque e nel quale le centralità sono equilibratamente diffuse, sappiamo tuttavia che il palinsesto dei valori deforma questa rete, la rende

141. Ravagnan, C., Poli, I. (2017), "Verso un futuro affidabile tra visione strategica e gestione dei rischi", *Urbanistica* n. 160.

142. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

143. Uras, S. (2020), "Copenhagen. Il Climate Adaptation Plan: per una città densa e adattiva", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

144. Galuzzi, P. (2011), "Innovazione e strategie", in P. Galuzzi, P. Vitillo, *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma.

145. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

asimmetrica e fluida: la figura della rete basata sui centri storici preesistenti, sui paesaggi della rinaturazione e i nuovi monumenti è modellata dall'irriducibile asimmetria dei valori storici, ambientali e infrastrutturali. La ricerca delle specifiche isotropie contestuali delle città in formazione è un lavoro che ci compete e, in questo lavoro, l'identificazione dei valori espressi dal territorio storico svolge un ruolo centrale»¹⁴⁶.

146. Gasparrini, C. (2013), "Carlo Gasparrini e il progetto di rete", in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio, pp. 148-149.

1.2 Le sfide emergenti nell'era Covid-19

«L'epidemia da Coronavirus ha sconvolto le nostre vite al punto che desiderio diffuso è quello di un ritorno alla normalità, quella normalità che nel passato cercavamo tutti in un modo o nell'altro di modificare alla ricerca del nuovo. La più sconvolta di ogni altra cosa è la città ed il rapporto che abbiamo con essa. Guardandola dalla finestra, passeggiando, un po' clandestini e un po' *flâneur*, cominciamo a vederla con occhi nuovi. [...] Perciò quella dell'epidemia è un'occasione preziosa, pur dolorosa ed angosciante, per riflettere sulla nostra città leggendola sia come sistema che come esperienza, ragionando su di essa da addetti ai lavori e da cittadini»¹⁴⁷.

Le condizioni che tale situazione ha determinato ci impongono di riflettere su questa nuova e diversa città, che l'epidemia ha offerto ai nostri occhi, con attenzione su ciò che la città era prima della crisi e su ciò che per vari motivi non è stata. Le parole del dibattito urbanistico, oggi, descrivono città e territori "in mutazione"¹⁴⁸, e delineano scenari caratterizzati da un profondo cambiamento, rispetto ai quali la stessa urbanistica si pone come un "campo incerto"¹⁴⁹, a sua volta in trasformazione. I modelli di sviluppo del XX secolo, hanno costretto intere popolazioni a concentrarsi in aree urbane caratterizzate da densità abitative sempre più eccessive o che si consumassero immensi territori con quel fenomeno che già negli anni Sessanta era stato chiamato "*urban sprawl*", producendo al tempo stesso modelli di mobilità legati all'automobile e basati sulla costruzione artificiale di spostamenti obbligatori quanto inutili, con costi ambientali e umani insostenibili¹⁵⁰. I processi di metropolizzazione che hanno interessato i territori contemporanei italiani ed europei, restituiscono infatti una dinamica di diffusione insediativa in evoluzione, con flussi di mobilità pluridirezionale privata e una distribuzione di polarità di medie dimensioni, i cui esiti configurano una città estesa territorialmente, luogo di discontinuità e di frammentazione¹⁵¹, con elevati livelli di inquinamento, carenze infrastrutturali, alti tassi di consumo di suolo e una mancanza strutturale di servizi e spazi pubblici¹⁵². Le contraddizioni indotte dagli effetti della globalizzazione, il degrado fisico, la marginalità socioeconomica¹⁵³, la fragilità ambientale¹⁵⁴, l'invecchiamento della popolazione, il cam-

147. Amendola, G. (2020), "Introduzione", in S. Storchi, F. Toppetti (a cura di), *Città fragili*, ANCSA.

148. Secchi, B. (2015), *Il futuro si costruisce giorno per giorno. Riflessioni su spazio, società e progetto*, a cura di G. Fini, Donzelli, Roma.

149. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci Editore, Roma.

150. Amato, C., Cerasoli, M. (2020), "Il diritto alla mobilità. Ipotesi per una pianificazione anti-fragile", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

151. Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

152. Ricci, L. (2019), "Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

153. Amin, A., Thrift, N. (2001), *Città, Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.

154. UNFCCC (2015), *Paris Agreement*, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

155. Eurostat (2019), *Ageing Europe*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10166544/KS-02-19%E2%80%91ENNpdf/c701972f-6b4e-b432-57d2-91898ca94893>

156. Galdini, R. (2017), *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Rubettino, Soveria Mannelli.

157. Ricci, L., Crupi, F., Poli, I. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. La città pubblica per il diritto alla salute", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

158. Ricci, L. (2018), "Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un'integrazione", in Ricci, L. et. al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

159. Orioli, V., Massari, M. (2020), "Lo spazio dell'interazione: luoghi, attori e strumenti a Bologna", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

160. Santangelo, S., Cutri, M. T., Del Re, N., Perrone, F. (2020), "Urbanistica: cosa salvare, tra debolezza della disciplina e altre crisi", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

161. Benedetti, C., Marini, S., Pica, K. (2020), "Le reti di solidarietà urbana come antidoto per le epidemie globali", in S. Bozzato (a cura di), *Documenti geografici, n. 1 gennaio-giugno, nuova serie-Roma. Geografie del Covid-19*, Dipartimento di Storia, Patrimonio Culturale, Formazione e Società, Università di Roma Tor Vergata, Roma, p. 647.

162. De Falco, S. (2020), "Scattering geografico nelle aree interne della diffusione del Covid-19", in S. Bozzato (a cura di), *Documenti geografici, n. 1 gennaio-giugno, nuova serie-Roma. Geografie del Covid-19*, Dipartimento di Storia, Patrimonio Culturale, Formazione e Società, Università di Roma Tor Vergata, Roma.

163. Santangelo, S., Cutri, M. T., Del Re, N., Perrone, F. (2020), "Urbanistica: cosa salvare, tra debolezza della disciplina e altre crisi", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

biamento della struttura delle famiglie¹⁵⁵, la pressione dei flussi migratori, le nuove istanze conseguenti al mutamento del sistema dei valori della popolazione¹⁵⁶, si sovrappongono alle anomalie genetiche delle città italiane, evidenziando l'emergere di una nuova condizione urbana¹⁵⁷. Una condizione che sottende fenomeni generalizzati di marginalità, disuguaglianza sociale e povertà che, oggi più che mai, nell'attuale situazione di emergenza sanitaria globale, richiede la messa in campo di un nuovo *welfare* per garantire alle comunità locali il diritto alla salute, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità pubblica, all'abitare, alla città¹⁵⁸. Il periodo che stiamo attraversando è segnato dall'incertezza a far fronte agli effetti rapidi e imprevedibili delle crisi di lunga durata con risorse limitate e una ridotta fiducia da parte dei cittadini, generando di conseguenza forte difficoltà per gli urbanisti nell'adeguare le proprie categorie di indagine e i propri strumenti¹⁵⁹. In tale condizione di grande indeterminazione che, anche a causa degli effetti della crisi epidemica in corso, molto probabilmente accompagnerà ancora per molto tempo le nostre relazioni sociali e lo stesso modello organizzativo e funzionale della società, emerge la necessità-possibilità di ripensare una serie di questioni attinenti al funzionamento delle città e in generale del nostro ambiente di vita. Per l'urbanistica italiana si tratta di una necessità accresciuta da una crisi disciplinare che va avanti da tempo e che, nella prospettiva di convivenza-adattamento ad una condizione post-epidemica, potrebbe richiedere la ridefinizione di riferimenti urbanistici qualitativi e quantitativi a diverse scale di indagine e di progetto, da quella dello spazio pubblico a quella dell'area vasta¹⁶⁰. Con riferimento al confronto tra l'attuale debolezza della disciplina urbanistica e la situazione pandemica in atto, occorre tenere presente prima di tutto quanto siano imprevedibili e rapidi gli effetti su città e territorio di alcuni fenomeni di natura extra-disciplinare, come è appunto la pandemia da Covid-19; e poi come, per affrontarli, programmi, strategie, linee guida e piani debbano non solo attenersi allo stato attuale delle cose ma anche tenere conto e cercare di valutare «[...] l'incertezza del futuro e le plurime mutazioni dell'urbanistica»¹⁶¹. Questo induce a riflettere sull'urgenza di avviare approcci integrati e interdisciplinari, di tipo orizzontale, tra diverse discipline e di tipo verticale, tra istituzioni diverse¹⁶². Dal punto di vista della pianificazione urbanistico-territoriale, dovremmo tener conto di: andamento spazio-temporale del fenomeno e dimensione da esso assunta; ambiti urbani di criticità (quelli potenzialmente esposti a rischio); modalità di diffusione del fenomeno (mezzi di propagazione: interconnessioni, reti di mobilità, luoghi e spazi pubblici, ecc.); scala d'intervento (sistemi urbani, rurali, aree interne, ecc.); valutazione delle competenze (compreso il ruolo assunto da Stato, Regioni ed Enti Locali in termini di gestione e governo della crisi); programmi d'intervento preventivi; strategie d'intervento di breve periodo, che consentano di modificare ed implementare strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale vigenti; gestione sostenibile ed efficiente delle risorse, che tenga in considerazione gli impatti ambientali e sociali dello sviluppo¹⁶³. In sostanza, potrebbe essere questo il momento in cui gli strumenti di

governo e pianificazione del territorio vengano sottoposti ad una profonda revisione prima di tutto cognitiva e ad efficace rinnovamento. «Un evento in grado, almeno potenzialmente, di sovvertire il modello di sviluppo dominante, di ricomporre in un nuovo equilibrio il rapporto tra uomo, natura e tecnologia»¹⁶⁴.

A partire dai molti aspetti sopra indicati, merita considerazione nella pianificazione un tema di attuale, anche se problematico, interesse, il consumo di suolo, in questo caso in relazione a specifici input “sanitari”. La tutela del suolo, al pari delle altre risorse naturali, tra cui aria ed acqua, rappresenta infatti un alleato importante nella lotta ai processi che possono generare eventi epidemici gravi e diffusi a livello globale¹⁶⁵.

La città densa, elevata a modello di città sostenibile per l’ottimizzazione dei trasporti, per l’intensificazione delle relazioni sociali e per le economie di scala, secondo alcuni studiosi si è rivelata incapace di proteggere chi la abita¹⁶⁶, tanto da riproporre l’utopia antiurbana della “fuga” dalle città. Altri studiosi più riflessivi ci ricordano, invece, che le città sono sopravvissute alle guerre, alle rivoluzioni e alle pandemie del passato perché della “urbanità” non possiamo fare a meno, come i giorni del lockdown ci hanno mostrato¹⁶⁷; così come non possiamo fare a meno della “densità”¹⁶⁸, dell’“intensità”¹⁶⁹ e della “diversità” urbana, in quanto prerogative della città, centro politico, economico, commerciale e culturale della società umana. Nel nostro Paese il fenomeno della crescita urbana presenta un andamento meno lineare che altrove, ma da quando è iniziato il nuovo millennio l’aumento della popolazione residente nelle aree metropolitane è costante¹⁷⁰.

Al tempo stesso il consumo di suolo, cioè la trasformazione di suolo permeabile in suolo impermeabile, cresce continuamente e indipendentemente dai dati demografici, nel senso che aumenta anche laddove la popolazione diminuisce¹⁷¹. Se guardiamo agli ambiti urbanistico-territoriali che, in Italia, sono stati colpiti maggiormente dal Coronavirus, e cioè quelle Regioni in cui sono fortemente presenti e spesso concentrate attività, reti commerciali, catene e distretti produttivi, corridoi della mobilità integrata e zone di campagna urbanizzata/industrializzata, sappiamo che in essi prevale il modello che qui indichiamo genericamente come “città diffusa”, causa di un elevato consumo di suolo¹⁷².

Questo significa che forma, dimensione e tipologia di insediamento possono avere rilievo nella propagazione repentina di agenti patogeni, per il fatto che attraverso il modello della città diffusa, oltre a prodursi un decremento della qualità e quantità dei suoli naturali e un incremento della frammentazione degli habitat naturali, si genera anche un aumento della domanda di mobilità e trasporti¹⁷³ e, dunque, un aumento degli spostamenti, del traffico su scala locale e commerciale, del pendolarismo, di “processi produttivi dissipativi”¹⁷⁴ con conseguenti danni ambientali e sanitari. «Un’ulteriore conferma, perciò, del fatto che la vulnerabilità è innanzitutto quella territoriale, causata dai modi in cui è stata realizzata questa ‘città

164. Pasqui, G. (2019), “Il territorio al centro”, *Urbanistica Informazioni*, nn. 287-288, p. 10.

165. Santangelo, S., Cutri, M. T., Del Re, N., Perrone, F. (2020), “Urbanistica: cosa salvare, tra debolezza della disciplina e altre crisi”, in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

166. Ferrier, J. (2020), “La ville dense a trahi ses habitants”, *Métropolitiques*, 27 avril 2020.

167. Wiener, S., Iton, A. (2020), “Le città non sono il problema ma la soluzione”, *Internazionale*, 22 maggio 2020.

168. Amphoux, P., Grosjean, G., Salomon, J. (2001), *La densité urbaine, du programme au projet urbain (Rapport de recherche n. 142)*, Institut de recherche sur l’environnement construit, département architecture, Lausanne.

169. Da Cunha, A., Kaiser C. (2009), “Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d’intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines ?”, *Urbia*, n. 9.

170. ISTAT (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell’urbanizzazione in Italia*, Roma.

171. Nigrelli, F. C. (2020), “Pandemia e urbanistica: ridisegnare l’Italia”, *Micromega* n. 5/2020.

172. Matarazzo, N. (2020), “La pandemia di Covid-19 in un’area interna della Campania: perifericità, densità abitativa e diffusione del contagio nella provincia di Avellino”, in S. Bozzato (a cura di), *Documenti geografici, n. 1 gennaio-giugno, nuova serie-Roma. Geografie del Covid-19*, Dipartimento di Storia, Patrimonio Culturale, Formazione e Società, Università di Roma Tor Vergata, Roma.

173. Santangelo, S., Cutri, M. T., Del Re, N., Perrone, F. (2020), “Urbanistica: cosa salvare, tra debolezza della disciplina e altre crisi”, in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

174. Carta, M. (2020), “L’Italia della metamorfosi multiurbana”, disponibile su *Metropoli strategiche. Diario Metropolitano*, ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani.

esplosa' e quindi dal suo impressionante consumo di suolo»¹⁷⁵.

Di fronte alla crisi si palesa però la necessità di riflettere sugli aspetti critici delle città che pure sono venuti a galla, come l'affollamento, la congestione, le disuguaglianze sociali e sanitarie¹⁷⁶ così come sugli aspetti positivi che avevamo trascurato e che abbiamo ricominciato ad apprezzare durante il lockdown, quali il desiderio di natura, il rifiuto della moltitudine, la socialità del quartiere, il gusto e la sicurezza nell'andare a piedi o in bicicletta, la possibilità di influire positivamente sulla qualità dell'aria con i nostri comportamenti quotidiani¹⁷⁷. Tutti questi aspetti sono strettamente legati ad un altro "modo di vivere" che abbiamo condiviso, perché siamo stati tutti confinati, costretti nello spazio e nel tempo¹⁷⁸, e che ha beneficiato della straordinaria accelerazione dell'integrazione fra fenomeno urbano e mondo digitale¹⁷⁹. "Difficoltà di movimento" e "velocità digitale" hanno modificato il modo di concepire le distanze e influenzeranno il futuro della città, il lavoro, la mobilità, i flussi delle merci e delle persone.

A partire dal quadro delineato, in cui si dovrebbe ritenere superato il lungo dibattito tra difensori della densità urbana e sostenitori della dispersione insediativa, la risposta alle sfide che ci troviamo di fronte potrebbe risiedere da un lato nell'attuazione teorizzata dal *Green New Deal europeo*¹⁸⁰, focalizzando l'attenzione sulla dimensione spaziale delle politiche pubbliche, che spesso è mancata nel nostro Paese¹⁸¹ e dando priorità, con l'ausilio di misure strutturali e non emergenziali, al soddisfacimento dei bisogni delle persone e alla protezione delle risorse naturali e sociali¹⁸², dall'altra nella rivitalizzazione dei centri e della rete delle piccole e medie città che costituisce la specificità di molte Regioni italiane e che ha garantito una presenza capillare della rete dei servizi e che dovrebbe essere accompagnata dal miglioramento del sistema infrastrutturale per la riduzione dei tempi di percorrenza¹⁸³. Lunghi dall'evocare cambiamenti epocali nell'organizzazione del territorio e delle città, si dovrà lavorare per rendere i sistemi urbani più attrattivi, cooperativi e sicuri, con una maggiore vicinanza delle persone ai luoghi della produzione e ai servizi. Una possibile risposta potrebbe essere quella di organizzare le città secondo una rete di centralità complementari e gerarchiche, articolate in vari gradi di compattezza, di intensità relazionali, prossimità, temporalità, vicinanza alla natura e al verde¹⁸⁴.

Con particolare riferimento al tema oggetto di questa ricerca, risulta evidente come l'attuale condizione pandemica abbia fortemente influito sui centri storici delle città italiane in due modalità differenti: da un lato si è riscoperto il valore nei contesti storici del concetto di prossimità, dall'altro l'assenza dei flussi turistici ha generato un fenomeno di desertificazione degli ambiti di più antico impianto. In primo luogo il concetto di prossimità sembra destinato ad acquistare un nuovo ruolo di centralità nel discorso e nel progetto della città storica con particolare riferimento allo spazio pubblico, ai servizi di vicinato, alla mobilità sostenibile. La rinascita di un interesse per questo tema permette di riconoscerne il potenziale in particolare

175. Gasparrini, C., in Ancitel-La Rete dei Comuni Italiani (2020), "Covid-19 e "città diffusa": sussiste un nesso credibile?", disponibile su *Giornale dei Comuni*, Settore "Urbanistica".

176. Schifferes, S. (2020), "The coronavirus pandemic is already increasing inequality", *The Conversation*, April 10 2020. <https://theconversation.com/the-coronavirus-pandemic-is-already-increasing-inequality-135992>

177. Camaioni, C., D'Onofrio, R. (2020), "Dove vanno le città? La riscoperta delle centralità e delle funzioni urbane essenziali dopo la pandemia", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

178. Gwiazdzinski, L. (2020), "Désaturer en jouant sur le temps et sur l'espace", *Millénaire 3 La prospective de la métropole de Lyon*, 02/07/2020. <https://www.millenaire3.com/texte-d-auteur/Desaturer-en-jouant-sur-le-temps-et-sur-l-espace-par-Luc-Gwiazdzinski>.

179. Balducci, A. (2020), "Covid-19, le città sono la risposta al problema, non il problema", in *urban@it Centro nazionale di studi per le politiche urbane*. In <https://www.urbanit.it/covid-19-le-citta-sono-la-risposta-al-problema-nonil-problema/>

180. Commissione Europea (2019), *Il Green Deal Europeo*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>

181. Talia, M. (2020), "La ricerca della giusta distanza", *Urbanistica Informazioni* nn. 287-288, INU Edizioni, Roma.

182. Raworth, K. (2017), *Doughnut Economics*, Penguin Books, London.

183. Camaioni, C., D'Onofrio, R. (2020), "Dove vanno le città? La riscoperta delle centralità e delle funzioni urbane essenziali dopo la pandemia", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

184. Da Cunha, A., Kaiser C. (2009), "Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines?", *Urbia*, n. 9.

sul fronte di due tra i possibili significati che si presta ad assumere: nei termini di accessibilità (a funzioni, luoghi, ma anche ad usi diversi e possibili) e in quelli di rapporto privilegiato e diretto con la dimensione naturale, che richiama inevitabilmente l'idea di paesaggio sia come dato (dal paesaggio percepito e lontano a quello immediato con un possibile ruolo strutturante nel progetto) ma anche come mezzo per ripensare ai temi del benessere, del corpo e dello stare bene in un luogo¹⁸⁵. L'attrattività dei centri storici si fonda sui valori della qualità della vita, delle relazioni tipiche della prossimità, sulla presenza di un patrimonio storico-culturale diffuso e sulla qualità dell'ambiente urbano. Nell'attuale periodo storico vivere in centro ha implicato poter usufruire di una piattaforma in cui tutto ciò che serve e tutto ciò che si deve fare quotidianamente si trova a pochi minuti a piedi da dove si abita permettendo una riduzione degli spostamenti per lo più basati su pedonalità, cammini e ciclabilità, pertanto su una mobilità sostenibile. Il centro storico ritorna quindi ad essere, a tutti gli effetti, un territorio da abitare: un abitare che si estende dalla residenza al quartiere e alle diverse attività e servizi che in esso si possono trovare. Pertanto, contrariamente ai fenomeni di spopolamento e abbandono che molti centri storici hanno subito negli anni, il ritorno al concetto di prossimità propone una visione dell'abitare contemporaneo basato sui valori che essa può portare con sé. La morfologia e l'insieme di funzioni che essi ospitano, in un periodo storico in cui il contatto con gli altri è rarefatto ma indispensabile, anzi ancora più richiesto, permettono di rispondere alla domanda di nuovi paesaggi urbani di prossimità, in cui gli spazi di vita si espandono in modo variabile, e nella città «si creano confini porosi in cui le reti sociali possono prendere forma: gli spazi tra le case, gli spazi del vicinato, gli spazi verso le strade»¹⁸⁶.

Sulla base del modello di fruibilità dei centri storici delle città europee, basati da un lato sulla riduzione delle distanze, dall'altro sul ripensamento di una densità senza affollamento, è ispirato il modello parigino della "città dei 15 minuti", che è finalizzato a mantenere i vantaggi economici e sociali della densità, ridimensionando il problema dell'affollamento attraverso un uso dei trasporti meno problematico, che incentivi i residenti a camminare e andare in bicicletta. Originariamente, l'idea della "città dei 15 minuti" è stata motivata da ragioni ecologiche, sociali ed economiche. Oggi, la catastrofe del Covid-19 ci sta insegnando che la resilienza sociale e la rigenerazione urbana vanno costruite a partire da una nuova idea di abitare e di prossimità. La "città dei 15 minuti" si costruirà pertanto collegando a scala locale diversi programmi: quelli attinenti agli asili, le scuole e i centri di assistenza sociosanitaria; quelli relativi al verde, alla dotazione di spazi pubblici e alla mobilità; ma anche le opportunità di lavoro sia quelle portate dalla ridistribuzione territoriale del lavoro online, sia quelle prodotte dalla rivitalizzazione di attività artigianali e industriali tradizionali che ancora esistono nella città storica, e dalla loro integrazione con le emergenti esperienze dell'artigianato digitale.

In secondo luogo l'emergenza Coronavirus ha letteralmente svuo-

185. Basso, S. (2010), "Confini, distanze e prossimità: nuovi dispositivi per il progetto dello spazio pubblico", in *Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti. Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Roma, 25-27 febbraio 2010, Planum The European Journal of Planning online.

186. Alinovi, C., Bianchessi, F., Pomilio, F. (2020), "#QuestioneAmbiente. Conoscenze, condizioni, scenari in recenti esperienze di pianificazione urbana", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 12.

tato i centri storici delle città d'arte delle principali città italiane le quali sono sempre più votate ad una fruizione turistico-ricettiva avendo perso negli anni il mix di funzioni residenziali e del commercio di vicinato da sempre peculiari del centro storico. Il turismo aveva già reso instabile l'equilibrio tra visitatori e abitanti¹⁸⁷ tanto che questi ultimi erano spesso spinti ai margini dello scenario cittadino arrivando a essere meno di un decimo dei turisti in quanto la domanda dei visitatori era arrivata a schiacciare quella degli abitanti, lasciando un'orma indelebile sull'economia e sulla quotidianità delle città. «Se continuiamo a svuotare di funzioni la città storica, se continuiamo a trasformare i palazzi pubblici in alberghi [...], se continuiamo a creare le condizioni perché i residenti vengano espulsi, la città storica sarà sempre più solo una *location* in balia di chi "paga il biglietto"»¹⁸⁸.

Durante il periodo del lockdown alcune città, come Firenze e Venezia, sembravano e sembrano ancora oggi irrisconoscibili svuotate come sono dalle migliaia di turisti che fino a pochi mesi fa le affollavano limitando la quotidianità degli abitanti; ciò risulta evidente dai dati in quanto nei principali centri storici italiani la popolazione si è ridotta tra il 70% e il 90%¹⁸⁹ proprio perché sono spariti gradualmente non solo gli abitanti ma sono scomparsi improvvisamente coloro che normalmente affollavano il centro per motivi di lavoro, di shopping e di turismo. Tale fenomeno da alcuni recenti studi d'impatto¹⁹⁰ ha sottolineato come il trauma da Covid-19 stia influenzando negativamente e gravemente il capitale economico¹⁹¹ (accelerata della caduta degli investimenti e quindi dell'accumulazione di capitale; caduta della ricchezza attuale e prospettica ecc.), il capitale umano (la disoccupazione e la sottoccupazione riducono le conoscenze accumulate dagli individui; il lockdown ha un impatto negativo sulle attività formative nei confronti dei giovani, degli adulti e dei lavoratori con un aumento della povertà educativa) e il capitale sociale (riduzione delle interazioni, difficoltà operative per il Terzo Settore ecc.) soprattutto nei contesti storici delle grandi e medie città italiane. Tale condizione di forte crisi economica legata all'assenza dei flussi turistici ha determinato la necessità di definire un ristoro per i proprietari di attività nei centri storici con il *bonus centri storici*, un contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 59 del D.L. 104/2020¹⁹² per le attività commerciali dei centri storici di città ad alta vocazione turistica colpite dal calo dei turisti per l'emergenza creata dal nuovo Coronavirus e dalle nuove regole sul distanziamento. Spetta alle attività di impresa di vendita di beni o servizi al pubblico dei centri storici dei comuni capoluogo di Provincia o di Città metropolitana ovvero 29 città d'arte italiane più colpite dall'emergenza Coronavirus sul fronte del calo del turismo che, secondo le ultime rilevazioni effettuate dall'ISTAT hanno registrato, prima dell'emergenza sanitaria, presenze di turisti stranieri in numero almeno tre volte superiore a quello dei residenti per quanto riguarda i capoluoghi di Provincia e le Città metropolitane, e per i comuni Capoluogo di Città metropolitana in numero pari o superiore a quello dei residenti¹⁹³.

187. Si veda il paragrafo 1.2.2 *La competitività economica e i flussi turistici*.

188. Montanari, T. (2020), "Governare il turismo. Riprogettare le città", *Micromega* n. 5/2020.

189. Celati, F. (2020), "Rivoltiamo la città", *Micromega* n. 5/2020.

190. Asvis (a cura di), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto Asvis 2020.

191. Percoco, A. (2020), "Matera, un passaporto per il post lockdown", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

192. Decreto Legge n. 104 del 14 agosto 2020, *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*.

193. Cottone, N. (2020), "Coronavirus, bonus centri storici: ecco le istruzioni per ottenere fino a 150mila euro a fondo perduto", *Il Sole 24ore*, 19 novembre 2020.

Da mesi stiamo vivendo una pandemia che oltre agli effetti diretti – tristemente riportati dalle cronache in termini di ricoveri in terapia intensiva e di decessi – sta continuando ad avere una lunga serie di effetti indiretti in quanto sia alla scala globale quanto a quella locale, si sta assistendo ad una trasformazione dello spazio materiale e immateriale delle nostre città e delle nostre abitudini di vita.

Sappiamo bene che si dovrà convivere con il distanziamento sociale, con il quale si è ridotto il campo di azione del virus e limitato il contagio, ancora per molto tempo tuttavia ciò ha comportato – e continuerà a comportare – effetti pesanti sull'economia e sulle relazioni sociali. Pertanto, fatta la valutazione di quanto questa pandemia abbia impattato sulle persone, sulle famiglie, sulle economie e sulle pratiche, risulta impellente lo sviluppo di processi di trasformazione generativa delle forme e dei luoghi del nostro abitare, oltre che delle nostre relazioni¹⁹⁴.

La situazione emergenziale relazionata alla pandemia da Covid-19 ha messo in atto scenari senza precedenti che richiamano, come abbiamo visto, la necessità di un ripensamento immediato dei paradigmi che guidano la vita contemporanea. In coerenza con le teorie degli eventi rari, della sistemica, e con le strategie di ripresa post-crisi, occorre oggi pensare in un'ottica resiliente, o ancora meglio, anti-fragile¹⁹⁵, a nuove ed evolute soluzioni che facciano sì che il sistema in cui viviamo non solo risponda all'urto subito, tornando alla sua struttura originaria, ma che anzi da esso ne tragga energia per uscirne più resistente¹⁹⁶. In particolar modo nella città della post-pandemia, questa anti-fragilità dovrà partire da una profonda revisione, da un lato, dei paradigmi della pianificazione e delle politiche per la città e, dall'altro, dei modelli culturali individualisti che hanno progressivamente perso di vista la nostra vita quotidiana, la città e i suoi abitanti.

La pandemia ha acuito una crisi globale ed una insostenibilità settoriale degli ambienti urbani che da tempo è al centro del dibattito sulle strategie di rigenerazione urbana, infatti, se già prima del Covid-19 risultava necessario rivedere i paradigmi della vita contemporanea, a maggior ragione oggi è necessaria una riflessione su quali siano le strategie di ripresa post-crisi, per trasformare la pandemia in una occasione di rigenerazione della città. Sembrerebbe prossima una rivoluzione che si basa sull'innovazione tecnologica, sull'estensione dello smart-working, sulla riarticolazione dei servizi collettivi, sulle prestazioni delle reti di prossimità. Questa visione riporta in cima alle agende urbane una priorità considerata negli ultimi anni un po' marginale, cioè quella delle infrastrutture per le reti della mobilità attiva. In una logica anti-fragile, nel provare a immaginare come sarà la città post-Covid e il ruolo che in essa assumeranno le prestazioni della prossimità e della temporalità, declinati come aspetti qualificanti di una città "ragionevolmente" densa¹⁹⁷, a livello locale, sarà necessario favorire la ricerca di una qualità dell'abitare vicino casa, la possibilità di acquistare e consumare in loco, di avere un facile accesso (*car free*) ai servizi, alle aree verdi e alla

194. Percoco, A. (2020), "Matera, un passaporto per il post lockdown", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

195. Blečić, I., Cecchini, A. (2016), *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, Milano.

196. Amato, C., Cerasoli, M. (2020), "Il diritto alla mobilità. Ipotesi per una pianificazione anti-fragile", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

197. Camaioni, C., D'Onofrio, R. (2020), "Dove vanno le città? La riscoperta delle centralità e delle funzioni urbane essenziali dopo la pandemia", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

natura. Sono queste le prestazioni della cosiddetta “città di prossimità”¹⁹⁸ che da più parti viene suggerita come una possibile risposta alla crisi che stiamo vivendo e alle possibili crisi del futuro. La “città di prossimità” per realizzarsi, avrà bisogno: di una densità urbana “accettabile” in grado di generare relazioni di prossimità, che, per inteso, è perseguibile a tutte le scale, da quella territoriale a quella urbana di quartiere e può riguardare sia le centralità principali che quelle secondarie, fornendo risposte sia a chi ambisce alla “individualità” residenziale, che è un’aspirazione ampiamente condivisa in tutte le categorie sociali, sia a chi ha l’ambizione di sentirsi a casa negli spazi pubblici della grande città¹⁹⁹; della temporalità e della flessibilità delle funzioni e degli spazi urbani che devono essere in grado di accogliere la diversità degli usi attuali e potenziali²⁰⁰ con più capacità di adattamento nella loro espressione così come nella loro regolamentazione.

198. Allain, R. (2004), *La Morphologie urbaine, Géographie, aménagement et architecture de la ville*, Armand Colin, Paris.

199. Camaioni, C., D’Onofrio, R. (2020), “Dove vanno le città? La riscoperta delle centralità e delle funzioni urbane essenziali dopo la pandemia”, in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

200. Scherrer, F., Vanier, M. (2013), *Villes, territoires, réversibilités : actes du colloque de Cerisy-la-Salle*.

CAPITOLO 2 Nuovi riferimenti operativi

2.1 Le strategie: il progetto strategico della città storica

A partire dai nuovi ed innovativi riferimenti teorico-metodologici definiti nel primo capitolo della Parte Terza della tesi¹, che esprimono la necessità per la pianificazione contemporanea di focalizzare l'attenzione sulle strategie di rigenerazione della città esistente concentrando gli interventi della pianificazione urbana sul governo della città storica, l'obiettivo generale della ricerca si concretizza in questo capitolo nell'elaborazione di riferimenti innovativi per il perfezionamento delle strategie finalizzate alla gestione della rigenerazione diffusa, al rafforzamento dell'integrazione funzionale e al governo delle trasformazioni sostenibili della città storica. Questioni che, come è stato precedentemente descritto, rivestono un ruolo centrale nel dibattito disciplinare teorico e operativo e che verranno approfondite alla luce delle fasi di ricerca affrontate nella Prima e Seconda Parte, e in coerenza con i nuovi riferimenti teorico-metodologici definiti nel precedente capitolo.

La città storica – sostituendo questo termine a quello più consueto e disciplinare, ma anche per certi aspetti più riduttivo, di “centro storico” – ha visto momenti di discussione e di dibattito a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso fino ai giorni nostri, con aspre polemiche fra conservatori, in quanto cultori della conservazione e della tutela, e innovatori, cioè coloro che, almeno dal punto di vista dei linguaggi, hanno posto istanze, richieste di cambiamento e di modificazione². Si è affermata, negli anni Sessanta, una cultura dei “centri storici”, in particolar modo in Italia, che ha portato a considerare la città storica come un organismo unico da tutelare e da conservare, mentre prima la tutela e la conservazione erano riservate prevalentemente ai beni e ai monumenti. Un tipo di pianificazione che facendo un bilancio si può dire che funzionò per la tutela degli edifici storici, mentre non funzionò per quanto riguarda la salvaguardia sociale. Successivamente, è sceso una sorta di oblio, che lentamente ha reso più debole la richiesta di avere una città conservata, una città vivibile e che tutela i suoi abitanti. È solo a partire dagli anni Ottanta, periodo in cui la disciplina ha cominciato a mettere in di-

1. Si veda il *Capitolo 1. Nuovi riferimenti teorico-metodologici*.

2. Evangelisti, F., Orlandi, P., Piccinini, M. (2008) (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.

scussione il proprio ruolo e i propri strumenti, che è emersa nella prassi pianificatoria una nuova consapevolezza rivolta alla ricerca di “nuove forme di razionalità”, a fronte delle quali la conoscenza dell’*urbs*, ossia dei caratteri fisici della città, ha decisamente assunto “un ruolo-guida per la comprensione e il controllo degli aspetti strutturanti”³ dei territori urbani. Infatti, come sin qui più volte evidenziato, la fine della fase espansiva della città ha determinato un profondo ripensamento del Piano e dei suoi contenuti, definendo un nuovo senso dell’agire urbanistico che focalizza la propria attenzione sulla città esistente e la sua rigenerazione, in una prospettiva di sostenibilità sociale, economica e ambientale. Una direzione che si è affermata quando nei Piani di quel periodo le acquisizioni disciplinari di conoscenza ed interpretazione morfo-tipologica e funzionale elaborate per i centri storici si sono estese all’intero territorio urbano, e venne introdotto un maggiore controllo degli aspetti strutturanti del progetto urbanistico con la cosiddetta “doppia velocità” del Piano, che distingue zone a trasformazione graduale e diffusa (i tessuti) e zone a trasformazione intensiva e concentrata (gli ambiti)⁴. Questo ha permesso l’ulteriore superamento della tradizionale zonizzazione funzionale, inaugurando una stagione di Piani sempre più orientati alla “polifunzionalità relativa” dei tessuti e degli ambiti. Inoltre negli anni Ottanta si è verificata l’esplosione della cosiddetta “questione ambientale” con il contestuale affermarsi del concetto di “spreco di suolo”, inteso come «il cattivo uso di una risorsa limitata in presenza di alternative disponibili e operabili»⁵, con una sempre maggiore attenzione al bilancio energetico, nonché alle nuove esigenze e ai nuovi modelli di vita e di consumo della popolazione urbana, elementi che hanno indirizzato le strategie di pianificazione verso una innovata richiesta di qualità urbana, confermando e stimolando la centralità dell’azione sulla città esistente, con specifico riferimento ai contesti storici.

Negli anni Novanta, accelerato dai radicali mutamenti socio-economici che interessarono nel decennio l’Italia e l’Europa, il dibattito teorico disciplinare ha riconosciuto l’avvenuto passaggio culturale dalla fase dell’espansione a quella della trasformazione in quanto le esigenze della città, esauritesi le spinte espansionistiche, si sono orientate verso la trasformazione dell’esistente, ossia una trasformazione che riguarda i vuoti industriali come le periferie, i grandi complessi di servizi nati nel secolo scorso (carceri, ospedali, caserme, ecc.) come i numerosi quartieri di edilizia economica e popolare e perfino le infrastrutture obsolete, e che viene via via individuata come centro del progetto urbanistico contemporaneo⁶. Infatti, anche se con modalità e caratteri differenti, quasi tutte le città europee grandi e medie (la Gran Bretagna già a partire dagli anni Settanta, mentre Francia, Spagna, Germania e Italia a partire dagli anni Ottanta) affrontarono il problema del declino industriale e della progressiva riduzione della popolazione residente – iniziata nei centri maggiori e gradualmente estesa anche alle città medie e piccole – e, quindi, le problematiche connesse al recupero, al riuso e alla trasformazione delle aree industriali dismesse e delle infrastrutture

3. Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

4. «È come se i piani degli anni '60 e '70 avessero una sola velocità ed i piani nuovi fossero piani a due velocità. Nei piani della Terza Generazione, specialmente in Emilia-Romagna, troviamo insomma una chiara distinzione fra “interventi intensivi”, a forte carattere di trasformazione per l’area investita e per la città intera, ed “interventi estensivi”, a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona». Campos Venuti, G. (1989), *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, FrancoAngeli.

5. Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 70.

6. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

pubbliche obsolete, come anche, di conseguenza, del tessuto edilizio sorto in concomitanza di quelle fasi storiche. Tali interventi di riqualificazione furono consentiti da riforme istituzionali e da un inedito rapporto tra pubblico e privato, che permisero di attivare importanti investimenti in cui i diversi strumenti urbanistici hanno avuto anche il ruolo di contemperare le esigenze del mercato con il ristoro della collettività in termini di infrastrutture e servizi pubblici⁷.

La crisi economica, sociale, produttiva, sanitaria che l'Occidente sta attualmente attraversando, ha mutato lo scenario immobiliare, accentuando le problematiche connesse alla scarsità delle risorse pubbliche e alla riduzione di quelle private (che rendono meno fattibili le grandi trasformazioni), orientando le strategie «alla trasformazione e riqualificazione della città in uno scenario di almeno medio periodo di domanda più debole e di offerta [...] prudente»⁸ e spostando le dinamiche del settore immobiliare e delle costruzioni verso la ancora più spinta riqualificazione diffusa e “molecolare della città”⁹, sostenendo nuove forme di partenariato, una richiesta di maggiore efficacia dei progetti a fronte degli investimenti fatti, una generale consapevolezza delle problematiche territoriali e una maggiore sensibilità rispetto alle questioni ambientali. Sulle esigenze assolute, come ad esempio la necessità di una casa per chi non la possiede, prevalgono diffusamente quelle relative come ad esempio la necessità di miglioramento, trasferimento e frazionamento delle unità immobiliari, adeguamento energetico e strutturale dell'edificato e riuso del patrimonio esistente dismesso. Le nuove fasce di utenza, frutto dell'evolversi della composizione demografica della popolazione (giovani, anziani, single, coppie senza figli), esprimono l'esigenza di tipologie insediative diverse da quelle tradizionali, sia come alloggi, sia riguardo alla collocazione nel contesto urbano; esse richiedono anche una più esplicita attenzione nei confronti della socialità, dell'identità e della qualità urbana, la cui sempre più sensibile carenza e diffusa decadenza, innescano e accentuano processi di *filtering down* e degrado fisico e sociale. Se nelle tre *generazioni della ricostruzione*¹⁰, dell'*espansione*¹¹ e della *trasformazione*¹² l'elemento caratterizzante era l'investimento pubblico, privato o misto in produzione di beni immobili, oggi, nei Piani della metropolizzazione, ma ragionevolmente definibili anche Piani della rigenerazione urbana¹³, è un insieme di azioni variabili più ampio e integrato, operato da attori diversi e con interessi particolari, che deve integrarsi e afferire a una strategia generale di rinnovamento delle parti fragili dell'organismo urbano, contribuendo a migliorarne le componenti urbanistico-ambientali, sociali ed economiche, al fine di incrementarne la funzionalità. Sullo sfondo, vi sono le primarie questioni che attengono all'ambiente e all'energia, mentre il processo di metropolizzazione del territorio estende la questione della rendita e le sue forti conseguenze sotto il profilo sociale, economico e funzionale, dall'area urbana a quella metropolitana.

La rigenerazione urbana si configura quindi come un progetto che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrut-

7. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

8. INU (2012), “Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città”, *Documento programmatico*.

9. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

10. Si veda il paragrafo 1.1.2.1 *La generazione della ricostruzione*.

11. Si veda il paragrafo 1.1.2.2 *La generazione dell'espansione*.

12. Si veda il paragrafo 1.1.2.3 *La generazione della trasformazione*.

13. «Qualora si assuma lo strumento dell'analisi generazionale per interpretare l'evoluzione delle città italiane a partire dagli anni '40-'50, quindi anche l'evoluzione delle politiche urbane e della pianificazione urbanistica, non c'è dubbio che gli anni che stiamo vivendo si identifichino nella fase della rigenerazione urbana». Stanghellini, S. (2017), “Un approccio integrato alla rigenerazione urbana”, *Urbanistica* n. 160, p. 8.

turazione edilizia e urbanistica, *infill*, sostituzioni edilizie, nuove funzioni, *welfare* materiale), energetiche (efficientamento, mitigazione, standard e parametri prestazionali adeguati, adeguamento impiantistico), ambientali (connessione con reti e corridoi ecologici, tutela della biodiversità, erogazione di servizi ecosistemici), economiche (competitività territoriale, nuove attività ecocompatibili, imprenditorialità giovanile, economie *green*), sociali (inclusività, coesione, attrattività, appartenenza), istituzionali (partecipazione, *empowerment*, *capability*, presidio, interistituzionalità, sussidiarietà)¹⁴.

Un progetto dunque integrato di rivitalizzazione socio-economica e di riequilibrio insediativo e ambientale che mira a far convergere questioni anche tradizionalmente distinte¹⁵ in quanto la città da rigenerare non è più la città degli operatori immobiliari o delle imprese di costruzioni, come era la città da edificare nella fase dell'espansione urbana, così come non è più la città delle grandi e medie aziende, delle grandi realtà imprenditoriali, come era quella da trasformare e, quindi, quella da riqualificare. È piuttosto la città delle comunità insediate, della piccola o media imprenditoria locale «che in essa detiene non solo valori immobiliari (l'85% è in proprietà delle famiglie), ma storie di vita, radicamenti, memorie, diritti, che ora appare sulla scena in maniera prepotente e compatta»¹⁶.

Assicurare tali diritti alla comunità insediata, alla *civitas*, da quelli fondamentali fino al più complesso e sfaccettato diritto alla città, assume pertanto un ruolo sempre più indifferibile. Il perseguimento di livelli adeguati di *welfare* urbano, materiale e immateriale, diviene l'obiettivo prioritario di qualsivoglia strategia per la città esistente che, a questo fine, individua la costruzione della città pubblica come struttura di riferimento per la rigenerazione urbana, sostanzandone così il carattere precipuamente sociale¹⁷.

Pertanto se le politiche di riqualificazione della città hanno avuto e continuano giustamente a perseguire l'obiettivo di dare nuova qualità a parti di città degradate, si ritiene che oggi, in un contesto di metropolizzazione, l'obiettivo debba ulteriormente ricomprendere un principio di definizione di una nuova idea di città. In altre parole, il lavoro di qualificazione di alcune parti di città deve essere messo a sistema, integrato e coordinato, con l'obiettivo di generare un modello insediativo basato su alcuni capisaldi strutturali: i grandi sistemi infrastrutturali e storico-ambientali integrati alla rete di valori identitari che innervano e organizzano lo spazio. La rigenerazione della città contemporanea è sostanzialmente differente, pur rappresentandone una normale evoluzione, dalla stagione di riqualificazione urbana che ha caratterizzato la programmazione strategica delle città italiane fin dagli anni Novanta. Poiché il tema della rigenerazione urbana obbliga a confrontarsi con nuovi stili di vita, con nuove necessità (l'abitare sociale) e soprattutto con la scarsità di risorse (economiche ma anche l'esaurimento di quelle ambientali come il suolo o le fonti energetiche) in quanto la finalità prima della rigenerazione è il ripristino di un equilibrio del sistema territoriale

14. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1.

15. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

16. Bollini, G. (2017), "Rigenerazione urbana, nuovo paradigma del territorio", *Ecoscienza* n. 5.

17. Ricci, L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.

nel suo insieme. Per essere competitive nel panorama internazionale le città devono oggi riorganizzarsi e offrire una nuova immagine di sé e delle opportunità che in esse vengono offerte alla popolazione e alle imprese¹⁸. Per fare questo è necessario proporre una nuova idea di città basata sulla predisposizione di un progetto di città, che tenga conto del territorio storico su cui sorge e dal quale trova corpo¹⁹, e su un rafforzamento di una visione dello sviluppo urbano ancorato agli elementi storicizzanti e per questo coerente con una trasformazione insediativa inserita nella continuità dell'evoluzione territoriale.

Oggi la pianificazione urbanistica quale contributo al governo del territorio, che intende operare nei confronti di una città metropolizzata, deve cogliere innanzitutto le potenzialità delle "permanenze" storiche non in quanto preziose in sé, ma preziose per la corretta progettazione del contesto in cui si inseriscono. Configurandosi come "persistenze" e determinando relazioni spesso inattese, esse permettono di determinare, nel presente, un futuro della città contemporanea. In questo scenario disciplinare sarà più che mai necessario costruire e sfruttare strumenti che permetteranno un maggiore dinamismo nella definizione degli interventi edilizio-urbanistici da attuare in questi contesti metropolitani con l'obiettivo di facilitare sia una lettura transcalare delle reti che vi si strutturano (ambientali, storiche e infrastrutturali), sia la loro attuazione e gestione nel tempo. Sarà sempre più necessario, infatti, integrare la tutela alla pianificazione strutturale poiché la salvaguardia dei valori storici non potrà più essere fatta alla sola scala urbana essendo mutata la città che assume la forma del suo territorio. Il punto nodale di questo passaggio ovvero dalla salvaguardia di un bene storico alla costruzione di una nuova idea di città attraverso la risignificazione dei segni (soprattutto per quei contesti che per varie ragioni hanno trascurato o addirittura smarrito i segni distintivi di una storia comune) avviene solo se si sviluppano parallelamente: la formazione di una conoscenza collettiva che dal basso collabora alla ricerca dei segni distintivi dei territori attualizzando il loro senso e significato; la formazione di una conoscenza tecnica che dall'alto coglie questi segni distintivi e li riposiziona in un quadro di coerenze urbanistiche che generano un nuovo disegno unitario della città²⁰. «In questo contesto, la strategia integrata di rigenerazione incorpora e fa proprie le principali innovazioni disciplinari degli ultimi decenni rivolte alla progettazione e alla pianificazione della città esistente, affrontando tuttavia una dovuta demarcazione con gli approcci, le regole e gli strumenti tradizionali dell'urbanistica concepiti nella fase della espansione urbana, e ancora non formalmente aggiornati, rilanciando ulteriormente la sfida verso percorsi di innovazione anche esogeni al contesto disciplinare, nella consapevolezza di dover necessariamente, e con urgenza, affrontare le nuove esigenze e le nuove istanze che emergono dai territori e dalla popolazione che li abita»²¹.

A partire da un percorso di indagine induttiva della sperimentazione in corso, dei piani, dei programmi e dei progetti, è possibile qua-

18. Calafati, A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma.

19. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

20. *Ibidem*.

21. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma, p. 83.

le campo di innovazione delle strategie di pianificazione definire un modello di rigenerazione basato sulla città pubblica e sui beni comuni composto da elementi connettivi, materiali e immateriali, capaci di ricostruire la complessità dei legami ormai logorati o di costruire nuove relazioni reciproche di scambio tra gli elementi nodali, poli funzionali o luoghi “significanti”, che prefigurino il quadro di coerenze e il riferimento strutturale-strategico per la pianificazione, restituendo un equilibrio alle interdipendenze tra i differenti materiali urbani e tra le differenti forme insediative della città esistente. Infatti l’analisi del dibattito europeo e delle esperienze di pianificazione territoriale analizzate nella Parte Seconda della ricerca dimostra una evidente convergenza delle strategie urbanistiche e territoriali incardinate su due aspetti principali: da un lato risulta evidente come le pratiche di rigenerazione non siano confinabili entro il perimetro tradizionale della zona territoriale omogenea A in quanto oggi la possibilità di dare soluzione ai problemi dei centri storici esula dalla loro concezione quale “zona bianca” perimetrata e passa attraverso la capacità di investire le aree ad essi adiacenti, capaci di ristabilire le relazioni ed il legame stretto tra centro storico e l’intero territorio storico; dall’altro risulta evidente la necessità di mettere in atto azioni e politiche specifiche a fronte dei caratteri peculiari – sul piano morfologico, economico e funzionale – che le diverse porzioni della città storica manifestano, superando la definizione di un piano unitario che investa in modo omogeneo l’intero contesto storico bensì realizzando uno sforzo per cogliere le differenze mediante un approccio integrato a sintesi delle diverse condizioni emergenti. «Cogliere le peculiarità interne e stabilire più salde relazioni urbanistiche verso l’esterno paiono dunque i passaggi indispensabili per avviare una nuova stagione di governo dei centri storici e delle loro problematiche e per dare risposte più efficaci ai bisogni delle città e delle comunità che in esse vivono»²².

A fronte di queste considerazioni, maturate a corollario dell’analisi del dibattito disciplinare più recente e aggiornato, e ricomponendo i temi emersi dal percorso metodologico svolto, la ricerca riconosce una convergente strategia generale di rigenerazione estesa all’intera città che tutti gli strumenti urbanistici contemporanei dichiarano di perseguire. Tale strategia generale necessita, per affrontare il governo della città storica, di articolarsi in tre strategie specifiche tra loro differenti ma al tempo stesso fortemente interconnesse, che a partire dai nuovi riferimenti teorico-metodologici individuati relativamente alla definizione del nuovo ambito di riferimento del territorio storico²³, di un nuovo approccio integrato alla città storica²⁴ e delle tre prospettive strutturale, morfologica ed ecologico-ambientale²⁵, definiscano:

- una strategia di rigenerazione a carattere estensivo e reticolare, finalizzata alla realizzazione di una rete di riqualificazione diffusa, costituita da elementi areali e puntuali collegati da relazioni, necessariamente incentrata su un’articolazione territoriale della città storica in tessuti, servizi e aree verdi, interconnessi e interagenti. Tale strategia per la sua applicazione richiede la

22. Storchi, S. (2019), “Centro storico e città in mezzo secolo di pianificazione”, in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.

23. Si veda il paragrafo 1.1.1 *Un nuovo ambito di riferimento: il territorio storico*.

24. Si veda il paragrafo 1.1.2 *Per un approccio integrato alla città storica*.

25. Si veda il paragrafo 1.1.3 *Le nuove prospettive: strutturale, morfologica ed ecologico-ambientale*.

messa in campo di una struttura di regole e di disposizioni che governino, dal punto di vista operativo, sia gli interventi che gli indirizzi progettuali;

- una strategia di integrazione funzionale, che a carattere estensivo e concentrato si combini con la strategia di rigenerazione localizzata e intensiva, prevedendo interventi unitari a forte programmaticità per la riconfigurazione delle attività del sistema insediativo, innestando forme e funzioni di pregio tali da prefigurare nuove centralità funzionali, connesse ad un livello opportuno del sistema della mobilità, garantendo un adeguato mix funzionale basato sul principio di prossimità rispondendo all'anonimia della città contemporanea e costituendo una scelta di qualità anche per i tessuti limitrofi. L'applicabilità di tale strategia è legata alla definizione di strumenti regolativi che esplicitino norme per garantire la mixité funzionale;
- una strategia di trasformazione a carattere concentrato che individui, all'interno del sistema reticolare di rigenerazione diffusa, dei "luoghi notevoli" o per caratteristiche di particolare interesse storico, testimoniale e morfologico o per "opportunità", in quanto aree posizionate in ambiti strategici e accessibili. Tale strategia prevede la trasformazione sostenibile di questi luoghi con l'obiettivo di costituirli quindi quali elementi di pregio qualificanti il territorio in cui sono inseriti. La realizzazione di questa strategia è rimandata alla definizione di strumenti esecutivi con caratteristiche di elevata operatività, che prevedano una preventiva verifica di fattibilità delle proposte di trasformazione.

La rigenerazione urbana appare, dunque, individuabile come parte integrante di una politica ordinaria delle città – che trova un nodo fondamentale nel Piano locale – per fornire una risposta integrata secondo principi di sostenibilità e di resilienza «ai cambiamenti ambientali e socio-economici, dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quali rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi»²⁶.

Si tratta, essenzialmente, di orientare le scelte di fondo verso la ricomposizione della frammentazione, individuando azioni che portino all'integrazione e al riequilibrio urbano e territoriale, che hanno nel governo della città storica uno dei loro nodi principali. La prospettiva è dunque quella di adottare una «strategia di rigenerazione urbana come resilienza»²⁷, una strategia di adattamento, quindi, alle attuali condizioni della città e a quelle che verranno, che abbia come principi guida: la ricucitura della frammentazione fisica e sociale della città e dei territori contemporanei superando i fenomeni di marginalità, a partire dalla riconfigurazione e riconnesione dei luoghi dell'abbandono e della dismissione che connotano la fase della metropolizzazione, ancorandosi al carattere sistemico e identitario dei beni comuni come occasione per attivare forme di collaborazione istituzionale e di *governance* a geometria variabile²⁸;

26. Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*, p. 48.

27. Oliva, F. (2014), "L'urbanistica italiana e la città europea", *Urbanistica* n. 152, p. 7.

28. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

il perseguimento dell'equità sociale attraverso un nuovo modello di *welfare* urbano, connesso al riconoscimento di nuovi diritti come quello all'accessibilità diffusa e universale e alla socialità promuovendo nuovi valori di cittadinanza e innovati modelli di convivenza e di collaborazione, verso nuove forme di gestione resiliente degli spazi in dismissione o sottoutilizzati; il rafforzamento dei criteri di carattere ecologico verificato per le parti di città esistente e per ogni nuovo intervento, aggiornando la definizione delle reti ecologiche e la disciplina degli standard, ampliando le competenze impiegate nella definizione degli usi del suolo e in particolare degli spazi aperti in una prospettiva di resilienza ai rischi e di adattamento ai cambiamenti ambientali, nonché di risposta alle nuove istanze sociali connesse all'ambiente come la salute, tema che deve essere sempre più centrale a fronte della pandemia da Covid-19 ancora in corso, e la fruizione ambientale.

Questo nuovo quadro culturale e disciplinare, che si riferisce alla strategia di rigenerazione urbana, permette di riconoscere un tratto distintivo dell'attuale fase urbanistica rispetto alle precedenti: non si è in presenza tanto di nuovi strumenti, quanto di un complesso processo il cui lato più innovativo risiede soprattutto nel contemplare azioni di inclusione sociale e sviluppo economico, finalizzate all'innalzamento della qualità di vita delle persone, della competitività delle imprese e, nel complesso, dell'abitabilità delle città.

29. «I paesaggi urbani non sono e non saranno mai finiti. Alcune componenti rimangono praticamente invariate dal giorno della fine della loro costruzione, poiché modificarle sarebbe impensabile: cosa si potrebbe fare, oltre alla manutenzione, per migliorare Piazza San Marco di Venezia, Piazza San Pietro o la Mezzaluna Reale delle Terme di Roma? Tuttavia altre componenti necessitano di essere modificate: i bassifondi dell'East End di Londra, gli schieramenti di Leeds e Bradford e le strade congestionate dal traffico di molte aree urbane centrali. Nel confine tra ciò che deve essere preservato e ciò che deve essere rinnovato, c'è una gamma di componenti la cui qualità e utilità è oggetto di discussione in varia misura. Lo studio dei paesaggi urbani cerca di riconoscere i limiti sia della conservazione che delle trasformazioni in relazione a tali componenti, e di considerare come e quando il cambiamento dovrebbe avvenire». Burke, G. (1976), *Townscapes*, Penguin Books, New York, p. 163 (Traduzione dell'autrice).

30. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

2.1.1 La rigenerazione diffusa e l'inclusività

«Townscapes never are, and never will be, finished. Some components stay virtually complete from the day the builders left the site, because to change them would be unthinkable – what, other than maintenance, could be done to improve Venice's Piazza San Marco, Rome's Piazza di San Pietro or Bath's Royal Crescent? But other components cry out to be remade: the slums of London's East End, the back-to-backs of Leeds and Bradford, and the traffic-congested and fouled streets of many an urban central area. Between these limits of what must be preserved and what must be renewed lies a range of components whose quality and usefulness is open to question in varying degrees. The study of townscapes seeks to recognize the limits of both preservation and change in relation to those components, and to consider how and when change should take place»²⁹.

Il dibattito sulla rigenerazione, quale nuovo "centro tematico" dell'urbanistica contemporanea costituisce il nodo di confluenza di diversi percorsi di innovazione degli approcci alla pianificazione e alla progettazione nella generazione della metropolizzazione in cui ci troviamo oggi, nel tentativo di ripensare criticamente i tradizionali paradigmi endogeni alla disciplina conati per la generazione dell'espansione, e nella consapevolezza di dover affrontare "nuove sfide" connesse all'inesorabile cambiamento globale del contesto ambientale, socio-economico e culturale³⁰. Sfide che delineano una situazione nella quale la riaffermazione della dimensione sociale

dell'urbanistica si scontra con una crisi economica di enorme ricaduta, che ha inciso profondamente anche sulle fragilità sociali, imponendo una visione complessiva delle problematiche urbane e territoriali, richiamando la necessità di coordinare il Piano con nuove politiche in grado di supportare questo ruolo, ma anche la necessità di un recepimento delle opportunità che scaturiscono da una progettualità, emersa durante la crisi, sempre più attiva da parte dei soggetti presenti sul territorio³¹.

Il nuovo ruolo che infatti viene richiesto alla pianificazione, per restituire credibilità e affidabilità alla disciplina, a fronte del periodo di crisi e del conseguente ripensamento sui modelli e sulle modalità dello sviluppo urbano³², sollecita la prosecuzione di un processo di innovazione che porti all'individuazione di nuovi riferimenti operativi che guidino gli interventi, pubblici e privati, convergendo verso una strategia complessiva e interscalare di rigenerazione urbana diffusa che garantisca inoltre di "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili" come definito dall'obiettivo 11 dei 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) sanciti dalle Nazioni Unite ed inseriti all'interno della *2030 Agenda for Sustainable Development*, adottata dagli Stati membri nel 2015. La Nuova Agenda Urbana dovrà affrontare le enormi sfide implicite nella trasformazione della città contemporanea, che vanno dalle abitazioni di buona qualità, alla creazione di spazi pubblici verdi e alla garanzia di infrastrutture e servizi, controllando il consumo di suolo, l'inquinamento ambientale, i pericoli e i rischi, le epidemie e le disuguaglianze sociali. Tra queste sfide, in una situazione globale caratterizzata da un gran numero di aree metropolitane, c'è la conservazione della qualità della vita urbana, la protezione delle identità urbane, la valorizzazione delle culture locali, antiche e nuove, e la promozione delle espressioni culturali, delle arti e del patrimonio come pilastri di uno sviluppo sociale ed economico sostenibile³³.

Sotto il profilo operativo, queste premesse consentono di individuare, come abbiamo visto nelle prime due Parti della tesi, tre direzioni strategiche: in relazione all'ampliamento della nozione di *heritage*, un primo obiettivo consiste nello sviluppo di nuovi strumenti per la conservazione e rigenerazione urbana in grado di dialogare con un'eredità complessa e contraddittoria che non sempre si pone nei termini di un vantaggio per la città; in diretta connessione con questa prima istanza, la revisione dell'idea di *preservation* si traduce nella necessaria promozione di una maggiore integrazione tra conservazione del patrimonio e rigenerazione; infine il superamento dei limiti del centro storico con l'estensione al concetto di città storica sottolinea l'esigenza di elaborare un nuovo approccio al paesaggio urbano storico a livello nazionale e internazionale³⁴. Le prospettive di sviluppo della ricerca si sono pertanto concretizzate nella valutazione di progetti di rigenerazione e programmi di gestione del patrimonio storico in Italia e in Europa al fine di individuare nuove direzioni strategiche per intervenire sul patrimonio storico urbano. Pertanto in questa fase di avanzamento, su più fronti, dei riferimen-

31. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

32. Talia, M. (a cura di) (2017), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Milano.

33. UNESCO (2016), *Global report on culture for sustainable urban development*.

34. Aquilar, G. (2015), "Heritage e città contemporanea. Le strategie di rigenerazione per il patrimonio urbano in trasformazione", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

ti per la pianificazione, in linea con l'evoluzione delle prospettive disciplinari e delle istanze che derivano dalle questioni al contesto, l'urbanistica afferma nel dibattito più avanzato il perseguimento di alcuni obiettivi prioritari³⁵, che devono ispirare la sperimentazione di una strategia di rigenerazione urbana e territoriale all'interno di politiche, piani e programmi:

- la ricucitura della frammentazione fisica e sociale della città contemporanea superando i fenomeni di marginalità, a partire dalla riconfigurazione e riqualificazione dei luoghi degradati e marginali che connotano anche i contesti di più antico impianto ancorandosi al carattere sistemico e identitario dei beni comuni, come occasione per attivare forme di collaborazione istituzionale³⁶;
- il perseguimento dell'equità sociale attraverso un nuovo modello di *welfare* urbano inclusivo, connesso al riconoscimento di vecchi e nuovi diritti come quello alla casa, all'accessibilità diffusa e alla socialità riconoscendo il carattere sperimentale della rigenerazione urbana quale promotrice di nuovi valori di cittadinanza e di innovati modelli di convivenza, verso nuove forme di gestione resiliente degli spazi marginali.

A partire da un percorso di indagine induttiva della sperimentazione in corso, dei piani, delle politiche e dei programmi analizzati nella Parte Seconda della tesi, appare possibile porre al centro della strategia di rigenerazione la riqualificazione diffusa dei tessuti della città storica e il rafforzamento del carattere identitario delle centralità storiche, trasformando tali elementi in possibili "matrici di rigenerazione" sulle quali far convergere i diversi obiettivi³⁷. Al tempo stesso, il nuovo contesto istituzionale e le nuove forme di *governance* che si delineano nei contesti legislativi nazionali in Europa richiedono di esplorare il contributo alla costruzione di queste "matrici di rigenerazione", da parte di un nuovo sistema di reti istituzionali che si alleano nella costruzione di nuove economie urbane più resilienti e di reti di cittadinanza in grado di concorrere al perseguimento di questi obiettivi.

Si definisce pertanto una nuova forma della strategia di rigenerazione urbana come resilienza³⁸, una strategia di adattamento, quindi, alle attuali condizioni della città e a quelle che verranno, che abbia come principio guida l'equilibrio tra domanda e disponibilità delle risorse creando le più efficienti sinergie per conseguire una maggiore qualità urbana e sostenere le basi dello sviluppo. In particolare modo la resilienza urbana ha tre implicazioni³⁹: la prima è la capacità delle città non solo di adattarsi ma di auto-organizzarsi, in modo da essere centri di conoscenza e innovazione con un sistema di governo adattivo; la seconda, riguarda la visione complessiva, in quanto la resilienza non è legata ad un singolo aspetto ma bensì all'intero contesto urbano⁴⁰; la terza implicazione è che la resilienza non finisce all'interno dei confini della singola città ma coinvolge strettamente la rete dei territori contemporanei in un sistema integrato.

35. Talia, M. (2018) (a cura di), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

36. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

37. Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, Urbanistica Dossier Online n. 15, INU Edizioni, Roma.

38. Oliva, F. (2014), "L'urbanistica italiana e la città europea", *Urbanistica* n. 152.

39. Arnold, C. A. (2014), "Resilient Cities and Adaptive Law", *Idaho Law Review* n. 50.

40. Pedicini, F. (2019), *La rigenerazione urbana, prospettive evolutive per la pianificazione urbanistica*, Tesi di Laurea in Diritto urbanistico, Università Luiss.

A fronte di queste considerazioni la rigenerazione dei contesti marginali degli ambiti di più antico impianto deve perseguire nuovi obiettivi e adottare nuovi approcci, definendo macro-strategie generali, cui poi corrispondono obiettivi specifici per ogni contesto, che si riferiscono ad una riorganizzazione morfologico-funzionale, sociale, economica e gestionale per garantire una rigenerazione diffusa della città storica e per tutelare la residenzialità e la vitalità definendo una città storica 'inclusiva' basata sul:

- recupero fisico dei tessuti marginali e degradati del patrimonio storico urbano preservando, da un lato, le componenti architettoniche e le caratteristiche di valore documentario garantendo una riqualificazione diffusa dei tessuti della città storica e, dall'altro, prevedendo un riuso innovativo dei "beni comuni" in chiave pubblica promuovendo lo sviluppo di attività *local-based*, che rafforzino il carattere identitario e di relazione delle centralità storiche;
- sul riequilibrio del *social mix* e dell'*housing mix*, agendo sulla composizione sociale dei quartieri storici, prevedono interventi di implementazione dei servizi e l'attivazione di politiche abitative al fine di garantire una rigenerazione diffusa della città storica mediante il riuso e recupero di immobili da destinare in modo particolare alle fasce economicamente più fragili così da permettere una effettiva inclusione sociale.

La prima strategia di riqualificazione diffusa si determina, ed è supportata, dalla lettura della città storica per *tessuti e ambiti*. L'approccio al territorio attraverso la categoria descrittivo-interpretativa del "tessuto urbanistico edilizio" - che identifica aree omogenee sotto il profilo morfologico, tipologico e funzionale - consente infatti di riconoscere ed evidenziare i caratteri comuni, ma anche le problematiche specifiche cui fare fronte, di ogni porzione urbana, attraverso interventi prevalentemente indirizzati al recupero e alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente, in particolare di quello dismesso o sottoutilizzato, al recupero migliorativo degli spazi pubblici esistenti e alla loro implementazione. Tale strategia si caratterizza per essere estesa a tutta la città storica, con le dovute declinazioni in funzione della tipologia di tessuto, e per intervenire sul territorio in modo reticolare e diramato, interessando ogni sistema e componente, con l'obiettivo di migliorare la qualità edilizia del patrimonio esistente, rigenerare dal punto di vista ambientale i tessuti più densi e compatti, garantire una dotazione di servizi, spazi pubblici e infrastrutture che consentano una più elevata qualità del vivere e dell'abitare. In parallelo con tale strategia di rigenerazione diffusa e graduale della città storica i Piani dovranno prevedere interventi di rigenerazione localizzata ed intensiva finalizzati a riconfigurare e risignificare parti della città esistente che presentano rilevanti carenze funzionali per la perdita del loro carattere di centralità ma che per la loro posizione strategica presentano grandi potenzialità, aree dense e compatte, con elevati caratteri di stratificazione, che siano riconosciute dalla popolazione insediata

come luoghi dell'identità urbana, con valori testimoniali o storici precipi, che stanno progressivamente perdendo. Inoltre la definizione di nuove centralità, basata sulla conoscenza e sul progetto del territorio storico, formerà la base per il rafforzamento del sistema insediativo e per la preservazione dell'identità delle comunità locali insediate al fine di generare modalità innovative di riuso dei "beni comuni" in chiave pubblica o di uso pubblico, anche attraverso usi temporanei compatibili, promuovendo attività *local-based* e funzioni in grado di rivitalizzare il tessuto socio-economico⁴¹.

Questa modalità di approccio incontra le esigenze degli strumenti di pianificazione e dei governi locali, che di fronte alla crisi complessiva che attualmente caratterizza l'Occidente, devono indirizzarsi verso "la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso delle risorse, una maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti di riqualificazione urbana" e che, pertanto, si rivolgeranno a interventi sul patrimonio insediativo di "sempre più spinta riqualificazione diffusa e molecolare"⁴².

Le strategie diffuse e localizzate di riqualificazione consentiranno, senza stravolgimenti dell'impianto e della conformazione fisica dell'insediamento, come richiede l'azione nei tessuti storici, di intervenire in maniera "dolce e graduale"⁴³ sul patrimonio edilizio della città storica, con l'esplicito obiettivo di non manometterlo ma certamente anche di non irrigidirlo⁴⁴, rispettando l'impianto morfotipologico e funzionale ed incoraggiando il processo di adeguamento e modernizzazione.

Tali interventi, infatti, risultano necessari nei tessuti storici caratterizzati da obsolescenza e invecchiamento del patrimonio edilizio, richiedendo una regolamentazione delle azioni private volte alla "manutenzione qualitativa" dell'insediamento e di quelle pubbliche dirette alla cura dell'arredo e del decoro urbano, intervenendo inoltre nei tessuti caratterizzati da elevate densità edilizie e compattezza, che siano anche insufficienti dal punto di vista delle dotazioni pubbliche, governando la sostituzione edilizia e il ridisegno urbanistico, al fine di elevarne la qualità urbana e la vivibilità.

La seconda strategia persegue il potenziamento dell'inclusività, il contrasto delle dinamiche di spopolamento, di *gentrification* e di musealizzazione, preservando il tessuto sociale ed economico con l'obiettivo di definire piani, programmi, progetti e pratiche «capaci di coniugare strategie e tattiche, di tenere insieme sia la dimensione urbana, con l'inclusione sociale, la sicurezza e l'impulso a nuove economie, sia la dimensione sociale e collettiva dell'abitare, con azioni collettive di riappropriazione di spazi comuni, con istanze di cura dei propri ambienti di vita»⁴⁵. Risulta dunque necessario intervenire nei contesti storici italiani con strategie integrate che incentivino la residenzialità e con politiche volte al *social mix*, nel tentativo di contribuire a rafforzare la vivibilità e la fruibilità dei contesti storici per le differenti composizioni sociali. Ciò sarà possibile mediante l'attivazione di politiche della casa inclusive, al fine di produrre un equilibrio tra la necessità di attrarre nuovi abitanti, e promuovere

41. Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai", *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50.

42. INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico*.

43. Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco-Angeli, Milano.

44. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

45. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1, p. 132.

così la diversità sociale, e garantire agli attuali abitanti svantaggiati economicamente il diritto di scegliere di continuare ad abitare il proprio quartiere e così governare i processi di gentrificazione⁴⁶. Il restauro intelligente e il riutilizzo adattivo degli edifici inutilizzati appartenenti al patrimonio dei centri storici italiani possono infatti portare dinamismo economico e sociale alle città, riducendo nel contempo l'espansione urbana non sostenibile.

A tal fine il *social housing* può essere uno dei modelli abitativi attuabile tra i più adattabili al contesto socioeconomico e culturale del centro storico e quello che attualmente presenta una maggiore fattibilità, tenendo in considerazione gli aspetti demografici già citati, relativi allo spopolamento dei residenti, alla contrazione dei nuclei familiari, all'acuirsi del fenomeno di invecchiamento della popolazione. Le strategie di *social mix* e di *social housing*, strettamente interrelate tra loro, hanno lo scopo di fornire degli alloggi a prezzo limitato indirizzati prevalentemente a nuove e specifiche categorie di destinatari e giocano un ruolo centrale nei processi di rigenerazione sociale, facilitando e rinforzando gli scambi interpersonali, rivitalizzando i quartieri storici e ricreando l'inclusione fra i differenti attori sociali e urbani in modo da stimolare ogni possibile processo vitale di rivitalizzazione e stratificazione, al fine di migliorare complessivamente la qualità urbana.

Tuttavia tali questioni non possono essere risolte unicamente con la risposta al bisogno alloggiativo quanto piuttosto attraverso la dotazione di un sistema di servizi legati all'abitare prevedendo la realizzazione di un sistema articolato di spazi e servizi di "accompagnamento sociale" di prossimità per rispondere al più complesso bisogno di "abitare" un territorio, anche attraverso la promozione di forme condivise e collaborative di fruizione e gestione di quegli stessi spazi e servizi in grado di accrescere il senso di comunità e di appartenenza al quartiere. È principalmente per questa sua caratteristica di apertura e inclusione della dimensione del quartiere, che si ritiene che la realizzazione di un sistema diffuso di abitazioni accessibili e di spazi e servizi connessi all'abitare gestiti secondo tale modello, possa efficacemente innescare e supportare un processo di rigenerazione urbana del centro storico nel rispetto dei riconosciuti valori formali e funzionali dei tessuti, nella consapevolezza che «salvare l'anima delle pietre insieme alle pietre è essenziale. L'anima di una città è fatta di abitanti; non da testimonianze silenziose. Se gli abitanti si assottigliano, o agiscono in dissonanza, la città storica volge a simulacro di una figura del passato»⁴⁷.

Alla città storica viene quindi assegnato sia un ruolo di "attrattore", in quanto si condensano in essa una molteplicità di funzioni e servizi, sia di "diffusore" di qualità per la valorizzazione dei tessuti contigui⁴⁸ infatti, in funzione dei differenti contesti, una strategia basata sulla riorganizzazione del sistema insediativo a partire da una complessiva riqualificazione urbana, dall'individuazione di luoghi notevoli, dall'attuazione di processi di *social e housing mix*, risulta essere necessaria per intervenire e risolvere le problematiche

46. Solinas, N., Talu, V. (2018), "Politiche abitative e processi di rigenerazione urbana. Il caso del Piano per il riuso degli edifici fatiscenti del centro storico della città di Sassari", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio, Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 264-268.

47. Severini, G. (2015), "Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 2/2015, p. 6.

48. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

di qualità urbana ed edilizia dei contesti storici, per il recupero e la rifunzionalizzazione delle aree degradate ed obsolete, e per portare avanti, in questo modo, la generale strategia di rigenerazione fisica e sociale dei contesti storici marginali. Di fronte ai fenomeni fin qui descritti ci si deve quindi interrogare circa la possibilità di recuperare la centralità perduta, attraverso quei progetti tesi a riassegnare rilevanza a luoghi che posseggono intatte le proprie potenzialità seppur abbiano perso completamente o in parte le loro funzionalità o la loro qualità architettonica⁴⁹. Il recupero dell'ambiente costruito, quindi, aiuta a incrementare l'inclusività della comunità⁵⁰ poiché esso favorisce l'intenso scambio di informazione tra persone, l'accumulazione di conoscenze, l'acquisizione di competenze e il know-how in specifiche attività, la capacità creativa degli individui e le organizzazioni nell'utilizzare capacità e risorse indicate. Tale ambiente creativo stimola la produzione di un'atmosfera conviviale⁵¹ e sana, capace di produrre e di diffondere progetti indipendentemente che il loro scopo sia culturale, sociale, ambientale ed economico. Poiché esso conserva il patrimonio intangibile di conoscenza e di capacità adattiva, il recupero dell'ambiente costruito diventa un prezioso strumento per costruire la capacità di "gestire il cambiamento"⁵² del paesaggio e di migliorare l'attitudine produttiva e creativa delle comunità locali.

Il riconoscimento della conoscenza, dei valori e del patrimonio intangibile ha un ruolo chiave nei processi di sviluppo poiché esso agisce sulla dimensione sia materiale che immateriale, rigenerando l'ambiente costruito e stimolando l'identificazione di valori e di attitudini comuni. Le azioni di recupero condotte sul patrimonio tangibile sono orientate dal patrimonio intangibile di esigenze e valori condivisi di una determinata comunità, ma contemporaneamente producono nuovi valori che, a loro volta, determineranno ulteriori azioni sul patrimonio tangibile⁵³. Non è un progetto dei cittadini, poiché richiede specifiche capacità e conoscenza tecnica e professionale in ogni fase, ma dovrebbe essere condizionato dai bisogni delle comunità locali insediate e condiviso con loro in ogni fase basandosi sul loro coinvolgimento.

Pertanto volendo sintetizzare la prima *strategia di rigenerazione diffusa e inclusiva* finalizzata alla realizzazione di un progetto strategico per la città storica descritta in questo paragrafo, potremmo dire che per migliorare la vivibilità delle città e salvaguardare la loro identità, il patrimonio storico urbano in tutte le sue forme dovrebbe essere integrato in strategie di rigenerazione urbana incentrate sulle persone⁵⁴ per evitare che la globalizzazione, le trasformazioni sociali e le iniziative di rinnovamento urbano basate sulla demolizione e la ricostruzione che hanno spesso contribuito alla standardizzazione degli ambienti urbani e delle pratiche culturali, facciano perdere il carattere distintivo, le caratteristiche culturali e storiche, l'identità alla città storica delle città contemporanee. Inoltre sarà necessario garantire l'inclusione sociale nelle città attraverso politiche abitative rivolte al mix sociale: alla luce dell'evoluzione delle identità delle città, i responsabili delle decisioni dovrebbero adot-

49. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

50. Bertacchini, E., Santagata, W. (2012), *Atmosfera creativa. Un modello di sviluppo sostenibile per il Piemonte fondato su cultura e creatività*, Il Mulino, Bologna.

51. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

52. UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*.

53. Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

54. UNESCO (2016), *Global report on culture for sustainable urban development*.

tare politiche proattive per riconoscere e promuovere la diversità culturale come una risorsa per garantire e favorire l'inclusione sociale. Il rapido aumento delle attività internazionali e le migrazioni negli ultimi decenni hanno avuto un impatto senza precedenti sulle città e soprattutto sui loro centri storici divenuti spesso fulcro di migrazione, per cui la diversità culturale è diventata una caratteristica intrinseca della grande maggioranza delle aree urbane. Pertanto tali politiche dovrebbero essere incoraggiate per ridurre le disuguaglianze, migliorare la partecipazione della comunità nell'identificazione e nel rispetto delle caratteristiche uniche della città storica e consentire ai residenti di esprimere le proprie identità culturali mentre si impegnano in una vita culturale significativa⁵⁵.

2.1.2 L'integrazione funzionale e l'attrattività

«Per poter capire le città occorre prendere direttamente in considerazione come fenomeni essenziali non i singoli usi, bensì le loro combinazioni e mescolanze. [...] Una mescolanza di usi che sia abbastanza complessa per mantenere nella città la sicurezza delle strade, i contatti pubblici e lo scambio d'usi richiede un'enorme varietà d'ingredienti. [...] Le intricate mescolanze di usi diversi nelle città non sono una forma di caos: al contrario, esse rappresentano una forma complessa e altamente evoluta di ordine. [...] Perciò il primo e più portante problema urbanistico delle grandi città è questo: in che modo le città possono generare su una parte abbastanza estesa del loro territorio una mescolanza di usi e una diversità sufficienti a mantenere in vita il tipo di civiltà che esse rappresentano?»⁵⁶.

Il concetto di "città mista" si sviluppa nell'ambito di un più generale ripensamento dell'idea di città che si confronta con una grande fase di cambiamenti sociali ed economici, con la rapida evoluzione del settore delle comunicazioni e dei trasporti, con le forti istanze di qualità urbana e tutela ambientale, con il nuovo tema del rischio e, nella disciplina, con una ripresa del dibattito sui fini della pianificazione. L'ampiezza dei cambiamenti in atto nelle città e nelle vaste agglomerazioni territoriali costituisce la nuova sfida per l'urbanistica, che individua nella mescolanza e nella flessibilità i nodi della progettazione contemporanea in antitesi con le soluzioni omogenee e rigide del Moderno, non adatte a fronteggiare l'incertezza, le disfunzioni ed i mutamenti repentini. La crisi dell'impalcatura concettuale della Modernità, ha difatti portato all'affermazione di una nuova idea di città, dai tessuti compatti e densi, in equilibrio con l'ambiente e inseriti in un modello insediativo policentrico, in cui si supera la segregazione funzionale per realizzare luoghi funzionalmente misti, strutturati in rete e imperniati sugli spazi pubblici: la mescolanza degli usi e la loro riorganizzazione in rete sono assunte, quindi, quali principi di un nuovo ordine funzionale⁵⁷.

Questo punto di arrivo della pianificazione è testimoniato, in Italia, dall'evoluzione degli strumenti urbanistici nei loro contenuti e

55. UNESCO (2016), *Global report on culture for sustainable urban development*.

56. Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino, p. 135.

57. Casseti, R. (2014), *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi.

nella loro forma anche in relazione alla disciplina funzionale. Si è trattato, come visto con la lettura generazionale della Parte Prima della tesi, di un lungo percorso che ha visto l'approccio riformista affrontare diffusamente la questione dell'integrazione, declinandola anche per quanto riguarda il rapporto tra usi e città. I radicali mutamenti socio-economici che si sono manifestati a partire dalla fine degli anni Settanta, per poi intensificarsi lungo i decenni successivi, hanno spostato l'attenzione della disciplina verso la città esistente, riferendosi alla sua trasformazione. Il confronto con i "vuoti" delle attività produttive dismesse o degli spazi delle infrastrutture inutilizzati, con l'opportunità di rifunzionalizzare i contenitori delle grandi attrezzature pubbliche non più adeguati, con le carenze qualitative dei grandi quartieri residenziali pubblici sorti nella fase dell'espansione e, più recentemente, con gli effetti sociali ed economici negativi della crisi economica globale e con la complessità dello scenario che l'attuale pandemia ha fatto emergere su scala globale, hanno sollecitato la disciplina ad elaborare nuovi riferimenti operativi per un efficace rigenerazione della città esistente.

A livello funzionale, questo si traduce in «una maggiore diversità funzionale delle zone urbane, in una multicentralità, nella polivalenza di una parte delle attrezzature e dei servizi, e in un rafforzamento del ruolo dei trasporti e delle diverse infrastrutture di rete che, oggi più che mai, assicurano l'efficienza complessiva dei servizi urbani metropolitani»⁵⁸. Oggi, la mixité funzionale – intesa come integrazione di una varietà di usi diversi in un dato luogo – risulta quanto mai necessaria per conferire nuova qualità alla città esistente dove è necessario superare il degrado fisico e la segregazione sociale; tuttavia la mixité funzionale – intesa ora come riequilibrio alle diverse scale – risulta altrettanto necessaria per realizzare un modello di città policentrico, capace di distribuire in modo sostenibile i carichi insediativi e di bilanciare la distribuzione delle attività umane in modo da creare ambienti di vita portatori di eque opportunità di sviluppo. Il concetto di mixité funzionale nella città contemporanea non significa quindi poter disporre di tutti i servizi e attività in una sola area o degli stessi servizi e attività in ogni area della città – modello che riproporrebbe la strutturazione per aree autonome e l'organizzazione gerarchica e standardizzata dei servizi della Modernità – ma di garantire l'accessibilità a un "sistema di funzioni" strutturato in modo complementare e distribuito in un ampio campo d'azione, visto nella sua unitarietà, fornendo così la stessa qualità di vita a tutti gli abitanti della città.

In particolar modo per quanto riguarda la città storica, nel processo di metropolizzazione «i centri delle città, aumentando il valore immobiliare dei propri suoli, tendono a espellere e a decentrare le funzioni che producono meno rendita, cioè industrie e abitazioni popolari, trattenendo, invece, quelle con rendita urbana più elevata, cioè abitazioni di lusso e terziario. In gergo si dice che le funzioni ricche scacciano quelle povere»⁵⁹. Si tratta di una patologia strutturale che, come abbiamo visto, determina forti squilibri nell'assetto territoriale relativamente alla distribuzione dei poli di servizio,

58. Ascher, F. (2006), *I nuovi principi dell'urbanistica*, Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti.

59. Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari, p. 64.

produttivi e del tempo libero, che si posizionano in funzione della sola accessibilità privata e contribuiscono al contempo alla generale proliferazione diffusa degli insediamenti, con gravi e negative conseguenze sul sistema della mobilità, sull'uso del suolo, sugli spazi pubblici, cui si aggiungono le questioni relative ai "vuoti" delle aree dismesse, della crescita caotica o non pianificata. Tradizionalmente intesa come luogo della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica, la città storica è invece spesso diventata il luogo della discontinuità, della frammentazione e della privatizzazione dello spazio pubblico⁶⁰. Essa, oltre ad essere sottoposta alle tradizionali pressioni delle funzioni direzionali e istituzionali e del traffico automobilistico proveniente dal territorio metropolitano, subisce oggi anche gli effetti del turismo di massa, tendendo a una monofunzionalità sempre più marcata in direzione del commercio destinato al consumo per i turisti e della ricettività per conversione degli alloggi residenziali.

Tali fenomeni costituiscono le questioni centrali per la disciplina, che deve altresì tenere conto di nuove condizioni quali l'invecchiamento della popolazione, l'arrivo di popolazioni straniere, i crescenti costi della mobilità, i fenomeni legati all'*overtourism*. Il governo delle funzioni nel sistema insediativo della città storica, attraverso il Piano locale, diviene allora particolarmente importante per contrastare la monofunzionalità e la dimensione essenzialmente immobiliare degli interventi realizzati sotto la spinta del processo di metropolizzazione; questi ultimi riguardano gli insediamenti esclusivamente residenziali, quelli del lavoro – dagli edifici commerciali ai centri direzionali – e quelli del tempo libero che, nelle varie e ininterseccate forme del *mall* sempre più grande e sempre più vario, sono diventati i "supplenti" dello spazio pubblico urbano⁶¹.

I Piani della metropolizzazione e della rigenerazione urbana contemporanei dovranno quindi assumere la realizzazione di ambienti urbani funzionalmente misti come proprio ineludibile obiettivo generale: riequilibrio e integrazione funzionale in un sistema policentrico forniranno così l'occasione di dare risposta alla richiesta di un nuovo *welfare*, affrontando le conseguenze della congestione e dei carichi urbanistici portati dalla non equilibrata proliferazione di addensamenti di servizi e funzioni di livello superiore; aumentando l'efficienza e la fruibilità dei servizi pubblici, da sviluppare secondo standard qualitativi e prestazionali; potenziando il sistema ambientale, da un lato migliorando la qualità e l'utilizzo delle risorse in ambito urbano, dall'altro introducendo una visione multifunzionale del territorio extraurbano. Si profilano così alcuni elementi per la definizione di strategie tese alla ricomposizione della frammentazione insediativa e al riequilibrio funzionale, che realizzano un sistema integrato grazie alla specializzazione e alla complementarietà dei luoghi centrali della città contemporanea, per conferire nuova qualità nei territori della diffusione.

Nel centro città, la mescolanza di funzioni sarà quindi fondamentale, in quanto un raggruppamento di usi più complessi può costituire

60. Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

61. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

una “zona di incubazione” capace di generare un effetto economico positivo sulle altre parti della città, anche tramite espulsione. Tuttavia, il centro spesso tende ad essere paradossalmente monofunzionale e l'intervento pubblico dovrà dunque sostenere le attività private che lo mantengono vivo anche in orario serale e notturno, favorendole indirettamente con l'inserimento di funzioni pubbliche. Nei quartieri residenziali, invece, l'elemento di vitalità maggiore può essere quello apportato dalle attività lavorative, il cui insediamento deve essere consentito e incoraggiato dal soggetto pubblico.

Rispetto a tale quadro strategico e operativo, che nella Parte Seconda della ricerca si è verificato essere diffusamente praticato, la disciplina funzionale assume una nuova centralità, sia in merito alle possibilità di recupero del patrimonio esistente e al contenimento del consumo di suolo, sia con riferimento alla necessità di attivare luoghi di competitività per lo sviluppo economico e di qualità per la vita quotidiana. Pertanto in questa fase di evoluzione dei riferimenti per la definizione di nuovi componenti operative per la pianificazione locale, in linea con la trasformazione delle prospettive disciplinari e delle istanze che derivano dalle questioni al contesto, l'urbanistica afferma che per garantire una effettiva integrazione funzionale sia necessario:

- superare un approccio prevalentemente quantitativo e autoritativo alla pianificazione, basata su criteri di fungibilità dello spazio, su relazioni unicamente gerarchiche, e sul ricorso illimitato alle risorse pubbliche, recuperando il ruolo della città pubblica come “infrastruttura complessa” nella sua accezione più ampia: come telaio di reti fisiche alle diverse scale, come luogo dei flussi e degli scambi, strumento di convivenza e di affermazione dell'identità collettiva e motore di sviluppo sostenibile;
- improntare le scelte di pianificazione funzionale orientate allo sviluppo di nuove prospettive in diversi campi economici (ad esempio, mobilità, edilizia, commercio, servizi, formazione, produzione, ecc.) per rilanciare le basi competitive della città e del territorio a partire dal raggiungimento di una maggiore qualità urbana intesa quale preconditione per attrarre ceti professionali emergenti e giovani ma anche turisti, dai quali viene percepita e valutata soprattutto nel campo dei servizi, dell'ambiente, del clima sociale e del governo locale.

In coerenza con il percorso di indagine induttiva della sperimentazione in corso, dei piani, delle politiche e dei programmi analizzati nella Parte Seconda della tesi, appare possibile individuare quale fulcro della strategia di integrazione funzionale e di rafforzamento del carattere di centralità della città storica, l'individuazione dei bisogni della collettività, attraverso una visione integrata multi-scalare, prevedendo di costruire un telaio di funzioni esistenti e di progetto, tra loro complementari e integrate, che rispondano alle esigenze espresse. La strategia di integrazione funzionale è quindi volta a rileggere e interpretare i fenomeni e i legami che coniugano le esigenze del territorio alla dimensione sociale, attraverso una

trama di servizi e attività, tentando di selezionare i temi prioritari e le soluzioni a cui tendere anche all'interno della città storica perseguendo l'obiettivo di rafforzare e definire un insieme di luoghi di relazione, costituito da aree ed attrezzature pubbliche e private che, funzionalmente e spazialmente, rispondano ai bisogni della collettività. Al contempo tale strategia dovrà riguardare l'impostazione di un'organizzazione a scala locale, finalizzata alla creazione di polarità funzionali all'interno dei luoghi notevoli individuati nei tessuti storici, affinché si costituiscano quali effettivi poli propulsori per una trasformazione qualitativa. La presenza di funzioni rare e d'eccellenza, o l'aggregazione di varie tipologie di servizi e attività, ha l'obiettivo di innescare meccanismi virtuosi di rivitalizzazione e modernizzazione e di rafforzare il carattere multifunzionale dei tessuti che devono rispondere alle esigenze dei residenti ma anche a quelle dei temporanei *city users* come i turisti. Questo anche nell'ottica di non aggravare con ulteriori edificazioni aree con livelli elevati di congestione, ma piuttosto di favorire l'efficacia della rete di attrezzature collettive, che è funzione sia dell'efficienza dei percorsi e delle modalità di accesso ai servizi che la compongono, sia della rispondenza delle previsioni alle reali necessità della collettività⁶². Diffusione e prossimità dei servizi saranno quindi gli approcci in grado di orientare le scelte urbanistiche laddove un esperimento suggestivo è proprio l'associazione tra questa logica di prossimità con la matrice policentrica e spesso frammentata che le città contemporanee presentano⁶³.

Specialmente nel periodo storico odierno in cui il contatto con gli altri è rarefatto ma indispensabile, anzi ancora più richiesto, la città deve rispondere alla domanda di nuovi paesaggi urbani di prossimità, in cui gli spazi di vita si espandono in modo variabile, e nella città si creano confini porosi in cui le reti sociali e le funzioni, anche a carattere temporaneo, possono prendere forma occupando gli spazi tra le case, gli spazi del vicinato, gli spazi interstiziali tra le strade. Da un lato, gli spazi devono essere reinventati per accorciare le distanze, dall'altro ciò significa ripensare una densità senza affollamento.

A partire da queste considerazioni la rigenerazione dei contesti di più antico impianto deve perseguire nuovi obiettivi e adottare nuovi approcci, definendo macro-strategie generali, cui poi faranno riferimento obiettivi specifici per ogni contesto, che sono finalizzate ad un riequilibrio funzionale tra le diverse parti di città e al potenziamento o al inserimento del mix funzionale nei tessuti storici per tutelare la qualità e la vitalità garantendo una città storica 'attrattiva' basata:

- sul riequilibrio del *mix funzionale*, agendo sull'integrazione delle funzioni nei quartieri storici e prevedono una flessibilità di usi volta all'implementazione dei servizi di prossimità (spazi pubblici, centri culturali, luoghi del commercio, ecc.), della residenza e delle attività commerciali e sull'attivazione di politiche per la rivitalizzazione commerciale, in quanto i luoghi del com-

62. Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

63. Alinovi, C., Bianchessi, F., Pomilio, F. (2020), "#QuestioneAmbiente. Conoscenze, condizioni, scenari in recenti esperienze di pianificazione urbana", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

- mercio possono essere intesi come un “bene pubblico” poiché creano interesse, vitalità, favoriscono l’integrazione e riqualificano i contesti urbani;
- sull’integrazione delle attività ricettive e turistiche al fine di creare un modello di turismo sostenibile, mitigando la congestione determinata dall’eccessivo affollamento dell’*overtourism* e da un comportamento spesso irresponsabile e miope dei turisti, al fine di garantire una corretta ed adeguata fruizione dei contesti storici che al contempo tuteli la qualità della vita dei residenti, assicurandosi di beneficiare degli aspetti positivi del turismo legati agli apporti economici e all’arricchimento culturale.

La prima strategia, partendo dalla rilettura delle peculiarità dei contesti storici, è finalizzata alla definizione di modalità per ottimizzarne l’uso e per riorganizzare le attività, avendo come obiettivo il miglioramento, anche in termini qualitativi, dei sistemi di vita e di relazione. Ponendo di nuovo al centro i bisogni dei residenti e dei diversi tipi di fruitori ovvero le esigenze della collettività, venute meno negli anni recenti in quanto il centro storico è stato considerato quasi esclusivamente per le sue peculiarità spaziali ed architettoniche, il mix funzionale diviene una risposta a tali bisogni trasformandosi in uno dei criteri per garantire la rivitalizzazione economica e il riequilibrio sociale, obiettivi da raggiungere mediante l’attuazione dei piani futuri. Una volta che, affrancati dalle esigenze della prossimità fisica per alcune attività, si potrà liberare l’area centrale da funzioni che ne snaturano la sua dimensione, essa potrà non solo ritrovare la dispersa vitalità, con il reinserimento delle residenze e delle attività connesse, ma anche divenire più adeguatamente luogo di incontro e di convergenza umana, al di fuori di rigidi canoni e impegni che la rendono poco permeabile all’evoluzione della domanda. Pertanto le operazioni di trasformazione urbana dei centri storici dovranno basarsi su un diverso modello di organizzazione spaziale e funzionale incentivando al contempo il mix e la fluidità delle funzioni urbane (coniugando, ad esempio, la residenza e le attrezzature universitarie con le attrezzature ricettive, i centri culturali e le biblioteche) e favorendo il modello del distretto culturale, difendendo, comprendendo e sostenendo i valori della città storica e la loro capacità di assorbire usi nuovi e reinventare spazi.

Ciò può avvenire mediante la realizzazione di una mixité funzionale che contempra attività e servizi pubblici di tipo innovativo, *cultural-led*⁶⁴ e altamente inclusivi, in grado di configurare nuovi assetti urbani e rivitalizzare i tessuti e gli impianti insediativi storici, nonché di costituirsi quali risorsa cruciale su cui prefigurare processi di riappropriazione degli spazi da parte delle comunità locali, di riattribuire identità e significato ai luoghi, di migliorare la qualità della vita e dell’abitare dei cittadini. Tale strategia potrà inoltre essere rafforzata, superando i fenomeni di *gentrification* e monofunzionalità precipui di molteplici centri storici delle città contemporanee, dall’attivazione di politiche per la valorizzazione del commercio che restituiranno nuova attrattività e competitività economica a tali

64. Florida, R. (2012), *Rise of the Creation Class*, Basic Books, New York.

contesti. Tra le funzioni che operano nella città infatti il commercio locale per la capacità di catalizzare i fenomeni di aggregazione, di infondere senso di sicurezza e di includere socialmente le fasce deboli della popolazione, gioca un ruolo vivificatore del centro urbano anche contribuendo a formare senso di appartenenza e d'identità⁶⁵ e in tal senso può configurarsi «come un bene pubblico: la cui presenza arreca benefici anche a chi non ne usufruisce direttamente, mentre il suo costo è prevalentemente a carico di coloro che se ne servono e solo in misura assai ridotta a coloro che non ne usufruiscono»⁶⁶. Pertanto l'integrazione del commercio con i servizi diviene un obiettivo irrinunciabile per promuovere l'attrattività e l'integrazione funzionale nei centri storici, obiettivo perseguibile soprattutto grazie alla collaborazione tra forze imprenditoriali e soggetti pubblici per innescare convenienze di mercato in grado di mobilitare le risorse private nella realizzazione degli interventi, attuando una partnership pubblico-privato, in merito a competenze e finanziamenti⁶⁷.

La seconda strategia in un quadro di riferimento come quello delineato, è finalizzata ad incentivare una effettiva integrazione delle attività ricettive e turistiche con i contesti storici, permettendo così di considerare il turismo quale motore di sviluppo sostenibile per il centro storico e, di conseguenza, per le comunità locali insediate. Realizzare un turismo sostenibile e circolare è un processo continuo che richiede il monitoraggio costante degli impatti sia positivi che negativi, contribuendo alla possibilità di prefigurare le azioni capaci di rendere il turismo uno strumento per diffondere e sviluppare i valori sociali e culturali del territorio, valorizzare l'ambiente e il paesaggio e promuovere la conservazione dei beni culturali. Tale azione sarà perseguibile solo nel caso in cui si sapranno immaginare percorsi di sviluppo compatibili con il contesto locale e con la preservazione della qualità urbana, che abbiano come obiettivo lo sviluppo della città nel suo complesso e non la sola crescita del settore turistico. Una delle prime questioni solo in parte dibattute relativamente al concetto di turismo sostenibile, è se sia possibile coniugare, e in che modo, la crescita dei flussi turistici con la conservazione degli ambienti e delle identità locali. Si tratta di un tema di grande attualità, su cui occorre progettare interventi specifici volti a sensibilizzare i turisti di oggi e di domani alla salvaguardia e al rispetto dei patrimoni artistici e culturali e delle risorse naturali delle destinazioni frequentate. Pertanto al fine di sviluppare un sistema turistico innovativo, idee, cultura, arte e bellezza dovranno costituire un grande volano per la rinascita di luoghi antichi e, a partire dalla "riscoperta della prossimità", potranno generarsi nuovi modelli di turismo legati alla valorizzazione dei prodotti locali e all'attenzione alla storia dei luoghi e alle tradizioni.

Tali azioni saranno possibili non mediante l'inasprimento delle regole o piuttosto l'imposizione di ulteriori vincoli, quanto piuttosto attraverso: il controllo dell'espansione delle attività ricettive nella città storica a cui si integrino azioni che promuovano la creazione di una consistente offerta ricettiva diffusa nel territorio, alternativa a

65. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

66. Brunetti, F., Santini, C. (2006), "Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai piccoli leader", *Sinergie* n. 71, pp. 250-251.

67. Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.

quella della città antica, nella prospettiva della distribuzione equilibrata dei servizi al turismo e con ricadute positive sull'economia e la definizione di soglie quantitative minime di presenze a supporto della residenza, attraverso le leve della fiscalità locale, nonché attraverso strumenti di programmazione che riconoscano e regolamentino la presenza delle funzioni legate al turismo⁶⁸ (ivi compresi i B&B e gli esercizi iscritti a piattaforme come Airbnb). L'idea alla base del concetto di turismo sostenibile è quindi legata all'implementazione di politiche estese ad ambiti diversificati e complementari, in particolare agendo sulla riattivazione del capitale territoriale con effetti diretti sul tessuto sociale ed economico. Il tessuto edilizio storico, come asset del patrimonio culturale, deve essere considerato un "investimento", contenitore di valori e memorie, capace di dialogare con la specificità e l'identità dei luoghi. Ciascuna comunità locale deve portare avanti politiche di sviluppo specifiche per il proprio contesto e fondate sulla valorizzazione delle proprie tipicità e valenze identitarie, arrestando i processi di depauperamento delle risorse territoriali⁶⁹.

Pertanto volendo sintetizzare la seconda strategia di *integrazione funzionale e attrattività* finalizzata alla realizzazione di un progetto strategico per la città storica descritta in questo paragrafo, potremmo dire che per migliorare l'attrattività della città storica, superando un approccio monofunzionale e quantitativo, i nuovi Piani dovranno essere indirizzati verso una mixité di usi e funzioni finalizzata a garantire una maggiore qualità e vivibilità urbana, nella consapevolezza che tale rinnovamento delle funzioni e del commercio locale non sarà possibile se parallelamente alle trasformazioni dei servizi e delle attività commerciali, turistiche e ricettive non verranno attuati anche interventi di rigenerazione del cuore urbano. Portando il livello della vita nel centro cittadino a valori di una qualità accettabile è possibile innescare quel meccanismo di integrazione che storicamente lega la presenza di un mix di funzioni nella città e che determina la sua forza di attrazione. La questione quindi non riguarda esclusivamente un ipotetico piano di rilancio e rifunzionalizzazione dei servizi e delle attività nel centro storico, ma è necessaria un'impostazione che non perda di vista lo stretto rapporto che unisce tali attività con il territorio e la città.

2.1.3 La costruzione di una rete di reti e la vivibilità

«La città pubblica costituisce sia la matrice fisica e l'ossatura portante della strategia di rigenerazione, sia il quadro delle coerenze delle scelte strutturali di un processo complessivo e compensativo di rigenerazione delle città e dei territori contemporanei, che trova il suo focus nella realizzazione del nuovo *welfare* urbano, attraverso la costruzione di una rete di reti materiali e immateriali, interattive e integrate, che garantiscano un presidio e una dotazione territoriale capillare. Reti infrastrutturali per la mobilità sostenibile pubblica e per l'inclusione sociale; reti tecnologiche ed energetiche, reti per

68. ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.

69. Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; reti connettive del verde e delle acque per il funzionamento ecologico, per la rigenerazione delle risorse fondamentali; reti morfologiche di riconfigurazione degli spazi aperti, degli spazi residuali e dismessi, dei tessuti, dei manufatti; reti di valorizzazione delle emergenze storico-documentario-architettoniche, dei capisaldi architettonici, dei tracciati e dei percorsi storici; reti di comunità, di soggetti attivi nei territori, di gestione condivisa dei beni comuni per la cura e la manutenzione dell'ambiente urbano, reti di sviluppo e di rivitalizzazione socioeconomica e culturale, di nuove economie urbane; reti per l'abitare, per l'inclusione sociale, per la riduzione dei conflitti; reti per la riconversione energetica e per la sostituzione del patrimonio edilizio»⁷⁰.

Negli ultimi 30 anni, le città europee hanno subito un diffuso processo di rigenerazione urbana che ha affrontato sia il rinnovamento fisico-morfologico sia un'ampia gamma di questioni sociali, economiche e ambientali, creando un "effetto valanga" positivo⁷¹. Sebbene la maggior parte dei Paesi abbia affrontato sfide simili durante questo periodo – dal cambiamento demografico, alla deindustrializzazione, all'impatto della globalizzazione – le priorità nazionali differivano tra i Paesi seppur tutte le città abbiano intrapreso diverse strategie per rafforzare e rivitalizzare la città pubblica. Le strategie di rigenerazione da applicare nei prossimi anni dovranno quindi confermare e potenziare tale processo di rigenerazione soprattutto nei contesti storici rafforzando l'uso dello spazio sociale attraverso miglioramenti fisici creando connessioni tra spazi diversi mediante la rivitalizzazione di parchi urbani e spazi verdi, spesso associata al recupero di manufatti storici, che fornirà nuove aree ricreative preservando la biodiversità locale e attraverso la valorizzazione di "generatori di cultura" come musei e eventi culturali, stimolando la rivitalizzazione degli spazi pubblici e contribuendo al *branding* territoriale. Questa strategia dovrà essere particolarmente determinante nel trasformare le aree urbane centrali in declino, stimolando la crescita economica attraverso il riutilizzo innovativo di edifici pubblici degradati ed il recupero flessibile, temporaneo o parziale, degli edifici e degli spazi pubblici promuovendo sviluppi ad uso misto. Questi programmi dovranno essere supportati da una varietà di strategie di finanziamento, che coinvolgano sia investitori privati che pubblici, e da meccanismi attuativi innovativi. Inoltre nell'ultimo decennio particolare attenzione è stata posta all'adeguamento delle strutture esistenti ai nuovi standard energetici e tecnologici, avviando così un ciclo di rinnovamento degli edifici e degli spazi pubblici.

Questi riferimenti delineano una strategia integrata e interistituzionale che colloca gli interventi di rigenerazione all'interno dei sistemi di riferimento ambientali e infrastrutturali⁷², ponendo le reti come componenti strategiche della pianificazione e "matrici di rigenerazione" urbana e territoriale. In questo senso anche il dibattito scientifico e la programmazione comunitaria 2021-2027 pongono al centro delle sfide contemporanee la costruzione di una rete di reti costituita dalle reti culturali e sociali, dalle infrastrutture verdi e blu

70. Ricci, L. (2020), "Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma, p. 21.

71. UNESCO (2016), *Global report on culture for sustainable urban development*.

72. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

e dalle infrastrutture per la mobilità sostenibile intese come «priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e per la coesione territoriale»⁷³; infrastrutture storiche e reti istituzionali e sociali finalizzate ad accompagnare lo sviluppo culturale verso valori collettivi che ritrovino, nella cura dei beni comuni, il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi; reti come infrastrutture verdi e blu in grado di riconfigurare la città contemporanea promuovendo un nuovo metabolismo urbano e specifici servizi ecosistemici⁷⁴; reti della mobilità in grado di garantire l'accessibilità e pertanto la sostenibilità territoriale, ambientale ed economica.

La nuova programmazione comunitaria individua, infatti, cinque obiettivi strategici per i prossimi anni: Europa più intelligente (innovazione, tecnologie digitali, sostegno alle PMI, modernizzazione industriale); Europa più verde e a zero emissioni di carbonio (transizione energetica, economia circolare, energie rinnovabili, efficienza energetica, lotta contro i cambiamenti climatici); Europa più connessa (reti infrastrutturali di trasporto e banda larga e ultra-larga); Europa più sociale (solco europeo dei diritti sociali, educazione, occupazione, competenze, inclusione sociale); Europa più vicina ai cittadini (strategie di sviluppo urbano sostenibile e strategie di sviluppo guidate a livello locale). Assicurare tali diritti alle comunità locali insediate sarà possibile mediante il perseguimento di livelli adeguati di *welfare* urbano, materiali e immateriali, ottenibili mediante la costruzione della città pubblica – ovvero l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi e alle attrezzature, alla mobilità, alla residenza sociale – intesa come struttura di riferimento⁷⁵ per la rigenerazione urbana, sostanziandone così il carattere precipuamente sociale.

Si conferma pertanto il ruolo prioritario delle reti materiali e immateriali⁷⁶, reti ecologico-ambientali, infrastrutturali e socio-culturali in grado di affrontare le sfide della contemporaneità quali trasformazioni economiche, cambiamenti climatici, flussi stagionali, diversità culturali, andando a definire un nuovo modello reticolare-relazionale che sposta l'attenzione «dall'oggetto» alle «relazioni», maturando l'esigenza di andare oltre i singoli «oggetti» depositati nel territorio per coglierne le relazioni dinamiche e co-evolutive⁷⁷. Relazioni che devono essere concepite non solo a livello territoriale di area vasta (metropolitana/territoriale), ricucendo l'ambito urbano e extraurbano (comunale/intercomunale) ma che vanno governate anche alla scala minuta (locale), con interventi di trasformazione sostenibile e resiliente⁷⁸, da realizzare attraverso il coinvolgimento di un'ampia gamma di attori – amministratori, operatori, terzo settore, cittadinanza attiva, ecc. – in una logica di *governance multistakeholder* basata sulla sussidiarietà, la partecipazione e la condivisione delle scelte di Piano⁷⁹. Il carattere processuale e condiviso del modello reticolare-relazionale della rigenerazione della città esistente richiede oltre alla definizione di regole per la trasformazione e la riqualificazione dei tessuti, di categorie specifiche di intervento per il patrimonio edilizio finalizzate alla sua sostituzione, alla sua riconversione funzionale, al suo efficientamento, anche la messa in

73. Marini, F. (2019), "Programmazione europea 2021-2027. La necessità di una visione territoriale", *Urbanistica informazioni* n. 282, p. 40.

74. Giaimo, C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

75. Ricci, L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.

76. Stanghellini, S. (2017), "Un approccio integrato alla rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.

77. Voghera, A. (2017), "Verso un paradigma reticolare trasversale", *Urbanistica Informazioni* nn. 273-274, p. 41.

78. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

79. *Ibidem*.

campo di politiche e strumenti in grado di stimolare una nuova e più complessa progettualità in termini culturali, sociali ed economici, che sappia anche confrontarsi con le sfide del reperimento, del risparmio e del buon uso delle risorse, quelle naturali ma anche quelle economiche⁸⁰.

Pertanto in questa fase di avanzamento, su più fronti, dei riferimenti per la pianificazione, in coerenza con l'evoluzione delle prospettive disciplinari e dei bisogni che derivano dalle questioni al contesto, l'urbanistica afferma che per pervenire ad alcuni obiettivi prioritari finalizzati alla costruzione di un modello reticolare all'interno di politiche, piani e programmi, sia indispensabile:

- il raggiungimento di assetti urbani vivibili e sostenibili assicurando un sistema reticolare di mobilità efficiente, per supportare lo sviluppo economico e il benessere della popolazione orientandone i flussi prioritariamente verso quella pubblica, sostenibile e *slow* (trasporto su ferro, ciclabilità), considerando le infrastrutture come elementi strategici della città pubblica da trasformare e configurando un telaio multifunzionale di spazi verdi che contribuisca alla costruzione di una città pubblica adattiva e resiliente⁸¹;
- il potenziamento dell'armatura pubblica basata sul modello reticolare per garantire i livelli adeguati di *welfare* urbano, anche attraverso l'individuazione di nuovi operatori e finanziamenti, sia per assicurarne le risorse per la fattibilità, sia per conseguire una maggiore coesione sociale mediante l'abilitazione della cittadinanza alla progettazione, attuazione e gestione dei beni comuni in modo da sperimentare forme di riappropriazione e amministrazione condivisa e partecipata⁸².

A partire da un percorso di indagine induttiva della sperimentazione in corso, dei piani, delle politiche e dei programmi analizzati nella Parte Seconda della tesi, nel solco della tradizione disciplinare che ha rivolto l'attenzione agli approcci analitici e progettuali sistemici e reticolari per la città quale campo di innovazione delle strategie di pianificazione, emerge un "paradigma reticolare trasversale"⁸³ che pone al centro del progetto urbanistico la realizzazione di un modello di rigenerazione basato sulla città pubblica e sui beni comuni⁸⁴. Un modello composto da elementi connettivi, materiali e immateriali⁸⁵, capaci di ricostruire la complessità dei legami ormai logorati o di costruire nuove relazioni reciproche di scambio tra gli elementi nodali, poli funzionali o luoghi significanti, che prefigurino il quadro di coerenze e il riferimento strutturale per la pianificazione, restituendo un equilibrio alle interdipendenze tra i differenti materiali urbani della città esistente⁸⁶. Pertanto da un lato il dibattito richiede un approccio olistico che affronti in maniera integrata e multiscale le istanze di trasformazione urbana e le domande di mobilità, non solo a livello teorico ma anche operativo superando approcci settoriali e sviluppando le grandi potenzialità delle reti e dei nodi infrastrutturali come "propulsori di urbanità"⁸⁷, nell'ambito di una visione strategica che interpreti dinamicamente il legame

80. Barbieri, C.A. (2020), "Approcci urbanistici innovativi per la rigenerazione della città", in C. Giaimo, a cura di, *Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il verde come infrastruttura per la città contemporanea*, Urbanistica dossier n. 17, INU edizioni, Roma.

81. Gasparrini, C. (2015), *In the city on the cities. Nella città sulle città*, List, Trento.

82. Poli, I., Ravagnan, C. (2018), "Rigenerare le periferie pubbliche. Da spazi di margine a nodi di reti", in M. Talia, a cura di, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

83. Voghera, A. (2017), "Verso un paradigma reticolare trasversale", *Urbanistica Informazioni* nn. 273-274.

84. Poli, I., Ravagnan, C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", *Urbanistica* n. 162.

85. Talia, M. (2016), a cura di, *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

86. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

87. Bianchi, G., Criconia, A. (2018), *La stazione metropolitana propulsore di urbanità diffusa*, Architetti Roma Edizioni, Roma.

tra infrastrutture e obiettivi di rigenerazione urbana⁸⁸; dall'altro emerge la necessità, per restituire prospettive di qualità, coesione, identità e integrazione sociale e culturale, che la pianificazione definisca categorie analitiche e progettuali per la costruzione di una rete integrata e interconnessa di spazi pubblici e per l'individuazione di nuovi luoghi significanti che mettano in relazione e si intreccino, concettualmente e fisicamente, tra loro e con il sistema ambientale e quello della infrastrutture della mobilità⁸⁹.

A tal fine, la sperimentazione in corso si indirizza verso il rafforzamento, o la creazione, di un nuovo assetto multipolare, sostenibile e accessibile, che da una parte "alleggerisca" le parti urbane di più antico impianto, individuabili come centralità, e dall'altra contrasti la dispersione insediativa e la perdita delle identità locali, consolidando e valorizzando le strutture urbane. Le infrastrutture per la mobilità, come anticipato, pubbliche, sostenibili e *slow*, dovranno quindi garantire la tessitura delle relazioni all'interno di tale nuovo assetto, assicurando l'accessibilità e il funzionamento urbano. Inoltre, come peraltro l'attuale fase pandemica ha palesato, si rileva come la pianificazione faccia propria l'esigenza di completare e rafforzare il disegno della rete di mobilità "dolce", anche nelle parti urbane di più antico impianto, come modalità principale di accessibilità e di fruizione, anche turistica, come strumento per superare la supremazia dell'automobile e restituire abitabilità e vivibilità, ma anche come elemento di ricucitura fisica, percettiva e identitaria tra le differenti porosità e discontinuità dei territori della metropolizzazione.

Al contempo per garantire il raggiungimento dei principi di qualità, vivibilità e sostenibilità in questo scenario l'urbanistica trova oggi ulteriori stimoli per la costruzione di un nuovo modello di sviluppo urbano basato sulla definizione di una complessa ed integrata trama degli spazi pubblici e su significativi punti di incontro con l'ecologia e con il paesaggio, per trovare risposte alle patologie e alla condizione di vulnerabilità estrema della città esistente⁹⁰. I nuovi Piani dovranno quindi configurare un telaio multifunzionale e continuo di spazi aperti che contribuirà alla costruzione di una città pubblica sostenibile, adattiva e resiliente, che riorganizzi la base economica delle città, inneschi nuovi metabolismi urbani e nuovi stili di vita, «struttura portante del disegno urbanistico e ambientale della città pubblica contemporanea»⁹¹. Un cambio di paradigma che pone al centro la costruzione di infrastrutture verdi e blu che da una parte, consentiranno il consolidamento e la deframmentazione del sistema naturale, seminaturale e agricolo offrendo risposte proattive per la mitigazione e l'adattamento ai rischi ambientali e per la valorizzazione degli spazi aperti e dall'altra consentiranno una riconfigurazione degli assetti urbani attraverso la progettazione di un sistema connettivo di spazi pubblici diramato e complesso, che lega e fa interagire tra loro spazi aperti e contesti antropici, in entrata fino a raggiungere le maglie della città storica⁹², selezionando e riconnettendo differenti materiali urbani di diverso peso e valore.

A fronte di queste considerazioni la rigenerazione dei contesti di

88. Barbieri, C.A. (2015), "Riforma del governo del territorio, copianificazione, rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo: serve un approccio integrato", in A. Voghera (a cura di), *Progetti per il paesaggio*, INU edizioni, Roma.

89. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

90. Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", *Urbanistica* n. 157.

91. Arcidiacono, A. (2017), "Nuove priorità per il progetto urbanistico. Le infrastrutture ambientali nel progetto di piano", *Urbanistica informazioni* nn. 273-274, p. 61.

92. Poli, I., Ravagnan, C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", *Urbanistica* n. 162.

più antico impianto deve perseguire nuovi obiettivi e adottare nuovi approcci, definendo macro-strategie generali, cui poi faranno riferimento obiettivi specifici per ogni contesto, che si riferiscono ad una pianificazione integrata e interscalare posta alla base del ridisegno dell'assetto urbano e territoriale, guidando la costruzione di un sistema di reti della città pubblica quale obiettivo di sostenibilità e resilienza per il futuro assetto delle città, al fine di generare o esplicitare nuove o innovate forme di accessibilità e socialità urbana, per una città storica 'vivibile' basata:

- sull'attivazione di politiche per il recupero della vivibilità e vitalità dei centri storici mediante la creazione di una rete di relazioni, materiali e immateriali, che seppur nella scarsa flessibilità degli spazi urbani storici, possa garantire la realizzazione di sistemi di accesso e di collegamenti efficienti in luoghi in grado di ospitare un insieme complesso di funzioni e di relazioni sociali, riducendo la dipendenza dalla mobilità privata, l'inquinamento, la congestione e per migliorare le condizioni ambientali nei centri storici;
- sulla costruzione della città pubblica, intesa come rete di spazi inclusivi e flessibili, quale espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali insediate e come mezzo per la ricomposizione del legame tra continuità fisica e integrazione sociale, tra rappresentazione e autorappresentazione, con la finalità di costruire un'armatura di attrezzature collettive e di spazi verdi quali struttura ordinatrice dei tessuti, garantendone la continuità, la compiutezza e la riconoscibilità.

La prima strategia nel complesso processo di salvaguardia, riqualificazione e valorizzazione della città storica individua, oltre agli aspetti strettamente connessi alla tutela e alla conservazione, politiche e azioni finalizzate al raggiungimento di buone forme di vivibilità e qualità degli spazi garantite dalla mobilità urbana. Risulta infatti indispensabile ripensare nuove forme di controllo per salvaguardare le città storiche dall'aggressione del traffico veicolare quotidiano riducendo l'uso del mezzo automobilistico privato ed incentivando forme di trasporto pubblico sostenibile con esse compatibili - veicoli di dimensioni adeguate e ecologici - e soprattutto dei pedoni e delle biciclette.

Nelle strategie di rigenerazione il tema delle dotazioni infrastrutturali e dei servizi assume un ruolo centrale per il raggiungimento di elevati livelli di qualità urbana capace di tradursi in benessere per i cittadini e capacità attrattiva e fattori di competitività per l'economia in quanto se si vogliono contrastare fenomeni di abbandono e desertificazione, il rilancio dei centri storici si declina in termini di accessibilità e mobilità urbana, di adeguatezza e sufficienza delle dotazioni infrastrutturali (parcheggi, parchi e aree verdi, ecc.) e di servizi, tanto pubblici che privati (compresi quelli culturali e di intrattenimento). La mobilità ed il sistema reticolare per il soddisfacimento delle esigenze di mobilità degli individui, alle diverse scale e alle diverse velocità, divengono quindi un indicatore di qua-

lità fondamentale per il benessere ed il funzionamento della società moderna in quanto pongono attenzione alle fasce sociali più vulnerabili, conciliando quindi interventi di carattere fisico (sui tessuti urbani e le infrastrutture) e azioni immateriali di natura sociale, economica, culturale. Pertanto le infrastrutture divengono elementi fondamentali per garantire alle aree urbane le condizioni per produrre ricchezza e conoscenza, ospitando e distribuendo quell'indispensabile flusso di persone, beni e servizi su cui si basa la socialità, l'inclusione, l'integrazione, il commercio, la ricerca e l'innovazione attraverso il collegamento di luoghi centrali, servizi, funzioni⁹³.

La seconda strategia evidenzia come sia necessaria la creazione di un telaio di attrezzature pubbliche, diffuso e capillare, cui corrisponda l'individuazione di centralità caratterizzate dalla presenza di spazi pubblici, di verde e di servizi di livello locale, ma anche, ove possibile, di livello urbano, a cui sia garantito un elevato livello di accessibilità in via prioritaria dal servizio di trasporto pubblico. In particolare dovrà essere rafforzata una nuova concezione di città pubblica, pur mantenendo quale riferimento ineludibile la definizione quantitativa minima degli standard stabilita dal DI n. 1444/68, basata sia su una maggiore articolazione delle tipologie delle attrezzature, tra cui ricomprendere i servizi di assistenza per una popolazione sempre più anziana e le strutture per l'accoglienza di cittadini immigrati, sia su un'ulteriore sviluppo di quei nuovi parametri finalizzati al raggiungimento della qualità urbanistico-ecologica degli interventi, riconducendoli a veri e propri standard ecologico ambientali⁹⁴. Poiché all'interno della città storica la presenza delle componenti ambientali è molto spesso frammentata, seppur di valore storico, assume particolare rilevanza la costruzione di un reticolo ecologico-ambientale, che definisca e colleghi tutte le aree verdi esistenti e di progetto, in modo di valorizzare ed implementare il verde urbano, favorendone connessione e fruibilità, e garantendo un generale miglioramento della qualità e della vivibilità degli spazi urbani. Questa strategia, infatti, configura una sostanziale sostenibilità della rigenerazione, integrandosi con le tematiche dell'ecologia. I temi della qualità e della sostenibilità divengono pertanto il riferimento per il ridisegno dell'assetto urbano e territoriale che guida la costruzione della città pubblica: conservando e rinnovando l'identità dei luoghi, nella consapevolezza del suo carattere dinamico, al fine di generare o esplicitare nuove o innovate forme di socialità urbana, nel convincimento che centralità e identità siano caratteri che si esprimono e si consolidano solo in base ai comportamenti degli abitanti, dei fruitori della città che, soli, possono attribuire valore ai luoghi urbani ritrovando in essi le espressioni della propria comunità, del proprio vivere civile⁹⁵. Lo spazio pubblico diviene pertanto l'elemento deputato a rafforzare l'immagine della città, rappresentando la componente prioritaria delle strategie di rigenerazione urbana, a garanzia di nuovi assetti urbani connotati da un equilibrio tra pieni e vuoti, permanenze e sostituzioni, luoghi connotati da *overtourism* o da nuove forme di usi inusuali, dove gli spazi, non solo fisici ma anche evocativi, assicurino un alto livello di

93. Cerasoli, M. (2015), "Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una "grammatica" per il Rinascimento della città", *Urbanistica Informazioni* n. 263 s.i.

94. Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

95. Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.

diversità e molteplicità di dotazione ed efficienza di servizi, grazie ai quali possano avvenire scambio ed espressione civica. Pertanto volendo sintetizzare la terza *strategia di costruzione di una rete di reti e di vivibilità* finalizzata alla realizzazione di un progetto strategico per la città storica descritta in questo paragrafo, potremmo dire che per migliorare la qualità degli ambiti storici sarà necessario da un lato garantirne una quanto più funzionale accessibilità intesa non solo nella sua accezione infrastrutturale, ma anche come conoscenza delle funzioni interne, comprensione degli usi, forma di comunicazione delle risorse presenti, sottolineando il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali, interattive e integrate, capaci di ricostruire la complessità dei legami ormai logorati o di costruire nuove relazioni reciproche di scambio tra gli elementi nodali o luoghi “significanti”; dall’altro sarà indispensabile intraprendere azioni che agiscano sul tessuto minore e sugli spazi pubblici (componente materiale), e sul mantenimento dell’equilibrio sociale (componente immateriale), in modo da rendere più vivibili le città e non perdere il patrimonio storico-identitario dei centri storici italiani reinterpretedato come bene comune.

Dunque quella delle infrastrutture per la mobilità sostenibile e inclusiva, anche attraverso nuove categorie progettuali, va intesa come matrice di riferimento per una organizzazione democratica dello spazio attraverso l’accesso ai luoghi centrali dell’organismo urbano, della sua economia e del *welfare*, propulsori di urbanità attraverso lo scambio sociale e la riattivazione economica e vettori di sostenibilità ambientale e di stili di vita sostenibili, nella consapevolezza della necessità di promuovere nuove pratiche di cooperazione tra tutti gli *stakeholder* coinvolti nei processi di produzione condivisa e partecipata dei servizi, e di sviluppare politiche per l’inclusione, l’integrazione sociale, lavorativa e socio-sanitaria mediante l’ottimizzazione delle relazioni tra le infrastrutture materiali delle città e il capitale umano.

2.2 Gli strumenti: la gestione integrata della città storica

Le criticità che connotano lo strumento del Piano urbanistico, così come riscontrate nel vivace dibattito degli anni Novanta, hanno costituito, come abbiamo visto⁹⁶, il punto di partenza per una importante stagione di considerazioni, riflessioni e sperimentazioni relative all'innovazione della pianificazione urbana. I principali elementi di problematicità riscontrati nel sistema di pianificazione, così come definito dall'ordinamento nazionale, attengono al rigido modello regolativo quantitativo e vincolistico, alla onnicomprensività e alla autoreferenzialità delle previsioni, nonché al meccanismo attuativo autoritativo basato sull'esproprio⁹⁷.

Questa stagione ha portato a riformulare i riferimenti della disciplina che si rileggono anche nella sperimentazione recente nella quale, come evidenziato nei casi di studio analizzati, si è giunti alla formulazione di alcuni avanzamenti disciplinari relativi: alla struttura e alla forma del Piano, rompendone l'isolamento attraverso una dimensione strutturale e strategica che consente di mettere in relazione e in coerenza differenti livelli di pianificazione e di integrare contenuti di carattere settoriale⁹⁸ (ambiente, trasporti, salute, sicurezza, ecc.), con particolare riferimento all'introduzione delle tematiche ambientali all'interno delle strategie e delle regole del Piano, ed a nuovi approcci di tipo programmatico e partenariale in grado di superare l'eccessiva rigidità e il carattere autoritativo del Piano, assicurandone così equità e operatività. Il Piano a cui si fa riferimento è pertanto il *Piano locale innovato*, originato dalla proposta di riforma dell'INU del 1995 e che si ritiene possa essere ancora valido nei suoi tratti fondamentali «salvo la necessità di modifiche anche profonde dovute alle mutate condizioni del contesto territoriale quali la metropolizzazione, il contrasto all'insostenibile consumo di suolo e l'opportunità di sostenere una strategia generalizzata di rigenerazione urbana»⁹⁹.

Inoltre, con riferimento specifico alla città storica, si presentano nuovi approcci progettuali di carattere morfo-tipologico che portano a una sua declinazione in categorie analitico-progettuali complesse, a loro volta articolate in tessuti, superando così l'approccio monofun-

96. Si veda il paragrafo 2.1 *Il Piano locale e la città storica*.

97. Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

98. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

99. Oliva, F. (2015), "Una riforma mai compiuta", in F. Sbetti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, p. 7.

zionale e quantitativo proprio dello zoning razionalista, verso una mixité di usi e funzioni finalizzata a garantire una maggiore qualità e vivibilità urbana e una declinazione delle regole basata sui livelli di trasformabilità di ciascuno specifico tessuto¹⁰⁰. Nell'approfondire tale tema infatti si è visto come la città storica possa essere oggetto di diversi livelli di politiche urbane e territoriali, programmi, piani e progetti, tuttavia, si ritiene che essa possa essere efficacemente affrontata soprattutto attraverso le strategie individuate nel *Piano locale innovato*, dove può trovare le condizioni per una sua rigenerazione influenzando la risoluzione delle problematiche della città contemporanea e degli squilibri territoriali. Si tratta pertanto di un aggiornamento in parte di forma, ma soprattutto di contenuto, in quanto è stato osservato che a partire dagli anni Ottanta – quando le finalità espansive del Piano rigido e prescrittivo della Legge n. 1150 del 1942 non risultavano più adeguate ai nuovi paradigmi socio-economici – l'urbanistica italiana «si è occupata in modo estenuante più della forma del piano che dei contenuti della pianificazione urbana e territoriale, avvitando su se stessa quando [...] è stato dato il via libera alle Regioni per costruire quadri normativi tanto complessi e farraginosi, quanto inutili, almeno considerando i risultati ottenuti»¹⁰¹.

In questo contesto disciplinare, le crescenti emergenze connesse alla crisi economica, alle minacce dei collassi ambientali¹⁰², acuite dai cambiamenti climatici, che si intrecciano con la sempre maggiore consapevolezza dei processi degenerativi che sgretolano il patrimonio di risorse, così come con gli effetti dell'omologazione, della banalizzazione e di nuove disegualianze, hanno contribuito, in questi ultimi anni, a confermare le esigenze di riaffermare il ruolo strutturante e strategico della pianificazione nella definizione di strategie "proattive"¹⁰³ in grado di condurre la situazione delle aree urbane fuori dalla crisi ambientale, economica, sociale, restituendo prospettive di resilienza e delineando un concreto modello di rigenerazione sostenibile. In questo scenario è infatti necessaria una concezione complessiva e "olistica"¹⁰⁴ delle problematiche urbane e territoriali, che leghi e faccia interagire la pianificazione urbanistica con quella settoriale e a fronte dell'attuale pandemia da Covid-19 ancora in corso, faccia assumere una crescente centralità anche ai temi della prossimità, della densità e della salubrità della città esistente, quest'ultimo tema fino ad oggi affrontato solo in termini emergenziali ed episodici, di cui attualmente emerge, invece, il carattere ordinario e strutturale.

Dunque l'attenzione rivolta prioritariamente all'intervento sull'esistente, limitando il consumo di suolo, richiama una necessaria visione multidimensionale e, quindi, interistituzionale, non più riconducibile agli "anacronistici" confini amministrativi, bensì coerente con la nuova forma fisica della città contemporanea¹⁰⁵. Inoltre, in un quadro di sofferenza del principio di qualità urbana, dominato dall'insussistenza di risorse (territoriali, ambientali, finanziarie), è subentrata la necessità di definire strategie e piani d'azione orientati ad un rinnovo essenzialmente qualitativo dei tessuti urbani, che

100. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

101. Oliva, F. (2014), "L'urbanistica italiana e la città europea", *Urbanistica* n. 152, p. 8.

102. Una grave situazione di dissesto del patrimonio edilizio: oltre sei milioni di edifici e 24 milioni di persone vivono in zone ad alto rischio sismico; un milione e duecentomila edifici e cinque milioni e mezzo di persone si trovano a vivere in zone a grave rischio idrogeologico, con oltre il 55% degli edifici italiani che hanno oltre quarant'anni di vita. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1.

103. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

104. Pérez-Eguíluz, V., Fernández-Maroto, M., González, E.R. (2017), "Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de regeneración urbana en Castilla y León", *Ciudades* n. 20.

105. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

trovi riscontro in nuove economie e nuove modalità di interrelazione sociale, in nuovi valori collettivi. E questa “domanda di qualità”, affinché possa effettivamente rispondere ad elevati standard qualitativi, deve presupporre anzitutto un cambiamento metodologico¹⁰⁶: ovvero, la determinazione degli atti di pianificazione non deve essere rimessa alle risultanze scaturite da una *governance* urbana negoziata bilateralmente, nonché retta sulla contrapposizione tra interessi economici individuali ed interesse pubblico, bensì deve derivare da un modello di *governance* territoriale “condivisa, collaborativa e policentrica”¹⁰⁷, fondata sul rispetto dei valori della collaborazione della società civile, della sussidiarietà e della coesione territoriale e sociale¹⁰⁸.

Per “gestire la complessità delle questioni in gioco”, unita alla necessità di mettere al centro del progetto urbanistico un modello reticolare di rigenerazione, il *Piano locale innovato* è quindi chiamato a confermare il suo ruolo di guida quale quadro di coerenza e di riferimento per l’insieme complesso degli strumenti di governo del territorio, delle direttive “dall’alto” che impongono di dare priorità alle sfide globali e delle istanze emerse dal territorio, che concentrano l’attenzione sulla rigenerazione della città esistente riconfigurando il contesto dell’agire, sistematizzando le azioni tattiche¹⁰⁹ svolte dalla cittadinanza attiva, che ribadiscono la priorità della qualità dell’abitare e riportano la città verso il “consumo di suolo zero” e verso forme di economia circolare. La rigenerazione della città contemporanea dovrebbe quindi essere posta alla base di ogni nuova politica di governo del territorio in quanto l’urbanistica e la pianificazione, che sono solo una delle tante componenti del governo del territorio, possono con i loro strumenti specifici (il Piano e il Regolamento urbanistico) fornire il quadro di coerenze all’interno del quale sviluppare ogni nuova ipotesi di rigenerazione e in sostanza di produzione di una nuova idea di città.

Nel solco dell’esperienza e della riflessione critica svolta, il presente lavoro si inserisce, dunque, in una nuova pianificazione, orientata a garantire una cornice al governo del territorio individuato quale strumento che abbia come riferimenti fondamentali i sistemi delle componenti storico-morfologiche, infrastrutturali e ambientali, le quali rappresentano le scelte di fondo per l’attuazione di una strategia di rigenerazione urbana resiliente. Tale differente modalità di pianificazione si basa su «un approccio multiscalare, selettivo e pragmatico, in grado cioè di garantire una visione d’insieme, ma anche di scendere alla dimensione del progetto locale, di individuare e selezionare i grandi progetti utili ed indispensabili, ma anche i tanti piccoli progetti che si integrano con questi, tutti richiesti dalla complessità della città contemporanea e che risultano compatibili con le risorse disponibili. Senza dimenticare anche l’obiettivo di contribuire a modificare, proprio partendo dalla nuova forma del progetto urbanistico, l’intero sistema di pianificazione italiano nella direzione di una sua radicale semplificazione»¹¹⁰.

Con specifico riferimento all’ambito oggetto prioritario di studio

106. Previato, A. (2019), “Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l’uso del territorio” dell’Emilia Romagna”, *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.

107. Iaione, F. (2017), “La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l’urbanistica collaborativa e collaborativa”, in G. Piperata, E. Fontanari (a cura di), *Agenda Re-cycle: proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna.

108. Urbani, P. (2011), *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri.

109. Talia, M. (2016) a cura di, *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

110. Oliva, F. (2014), “L’urbanistica italiana e la città europea”, *Urbanistica* n. 152, p. 9.

della ricerca, la città storica, è importante in primo luogo avere un quadro dei progetti e dei programmi che la interessano e che vanno dai più tradizionali strumenti di pianificazione, ai progetti urbani, ai programmi legati alla valorizzazione delle attività sociali ed economiche (CIS, ROCK, ecc.). Non va infatti dimenticato che i centri storici sono quasi sempre i luoghi dove si è investito maggiormente nella riqualificazione degli spazi pubblici, nel disegno della viabilità, nel supporto alle attività economiche e culturali, tuttavia nonostante l'impegno gli elementi di criticità permangono e anzi aumentano. Si tratta quindi di analizzare con competenza tecnica le modalità e i tempi degli investimenti perché essi siano efficaci in quanto il tema della conservazione e valorizzazione della città storica è legato non solo all'intervento edilizio ma soprattutto a ripensare il sistema storico urbano¹¹¹. Pertanto affinché i nostri centri storici continuino a funzionare come parti della città, potendo essere recuperati, abitati, utili all'economia urbana è necessario pensare a nuovi modelli di pianificazione e di progettazione che sappiano essere coerenti con i tempi e le necessità contemporanee.

Sostanzialmente si devono verificare almeno due condizioni perché il progetto di città storica abbia concretezza: da un lato ci deve essere un sapere tecnico (degli urbanisti) che seleziona tra i tanti segni quelli che potenzialmente possono esprimere meglio di altri la storicità urbana e allo stesso tempo sono quelli capaci anche di convogliare sinergicamente risorse, attori, energie e idee per la rigenerazione della città contemporanea; dall'altro ci deve essere una appropriazione da parte dei cittadini del significato di alcuni elementi territoriali che rende la popolazione un attore attivo sul territorio capace di prendersi cura delle tracce e dei valori storici valorizzando tali realtà intese quali beni comuni identitari. Il processo di Piano diventa quindi il momento fondamentale durante il quale il progetto di rigenerazione urbana può concretizzarsi: perché è in questo momento che le forze politiche e gli interessi privati si incontrano; perché è il momento in cui le scelte urbanistiche e le necessità collettive possono essere legittimate; perché il processo di ri-significazione dei segni storici può trasformarsi da una tutela passiva delegata al vincolo e all'azione pubblica a una tutela attiva basata sulla cura diffusa e all'azione sinergica tra responsabilità pubbliche e private; perché rappresenta il momento in cui il disegno di città può emergere e organizzarsi attraverso una guida tecnica che mette in sinergia risorse disponibili e fabbisogni¹¹².

Lo strumento del Piano è quindi ancora quello che urbanisticamente può essere considerato valido per contribuire a predisporre uno sviluppo coerente del governo del territorio che si faccia carico di rispettare i fabbisogni sociali, quelli economici e quelli ambientali oltreché storici ed in particolar modo se la "regolazione discreta" dei tessuti insediativi della città storica è necessaria e ineludibile per la loro gestione ordinaria, la ri-attualizzazione dei segni deve essere gestita da quello strumento flessibile quale è il Piano strutturale-strategico capace di selezionare gli elementi propulsori che permetteranno di intraprendere un concreto progetto di rigenerazione

111. Fantin, M. (2019), "Community Città storica", *Rapporto dal Territorio 2019*, INU.

112. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

urbana poiché agiscono come segnale su cui focalizzare le energie e le risorse.

I Piani urbanistici più recenti hanno infatti messo in discussione la nozione schematica del centro storico come un blocco uniforme e indivisibile favorendo l'attribuzione, invece che di un valore assoluto attribuito a priori, di un significato storico inteso quale strumento attraverso il quale viene assegnato il valore, una discriminante utilizzata per riconoscere quelle porzioni di territorio urbano che possiedono caratteristiche connotative specifiche, al fine di promuovere un miglioramento attivo nell'organizzazione contemporanea del tessuto urbano. Parlare di significato storico diventa quindi un modo per riferirsi sinteticamente a un sistema di valori familiari e condivisi, per sottolineare la presenza – e per sottoporre alla considerazione – fattori di qualità unici che il progetto deve interpretare e tradurre in forme tecnicamente gestibili. Poiché, all'interno di questo nuovo quadro, l'attribuzione di valore non può prescindere, nell'urbanistica contemporanea, dall'attribuzione di ruoli, il Piano per la città storica si caratterizza per la sua inclusività: non più confinato nel perimetro del centro storico, interessa tutti le parti della città esistente, indipendentemente dalla loro origine più o meno lontana nel tempo, e ai suoi elementi normativi si affiancano disposizioni di ricomposizione. La città storica, fungendo da 'selezionatrice' dei valori insediativi, trae significato dall'interno del progetto di ristrutturazione definito nel piano urbanistico e ne diviene componente essenziale nella proposta organizzativa complessiva¹¹³. Al posto di uno spazio sottratto alla città e di un luogo autoreferenziale, la città storica diventa parte tra le parti, che si connota specificatamente e le cui peculiarità suggeriscono un potenziale prezioso e un ruolo in un rapporto stretto e organico con le altre parti.

A fronte di tale riflessione critica e dei nuovi riferimenti teorici e operativi individuati a valle del percorso di ricerca, si ritiene pertanto che gli strumenti idonei per la realizzazione di un progetto strategico di rigenerazione della città storica, e parallelamente della città contemporanea, siano il Piano strutturale-strategico, per quanto concerne la definizione di una *vision* complessiva finalizzata al riequilibrio e allo sviluppo, e il Regolamento urbanistico edilizio, per quanto concerne la realizzazione di ambienti qualificati e multifunzionali orientati all'integrazione e all'inclusività.

In primo luogo il rafforzamento del potenziale strutturale-strategico del Piano urbanistico come strumento per esprimere la definizione di invarianti e di scelte strategiche attraverso indirizzi progettuali, in "maniera proattiva", evidenziando le forme e le vocazioni del territorio, guida delle trasformazioni, degli investimenti, patto di cittadinanza con l'Amministrazione, assume, come nella recente Legge n. 24/2017¹¹⁴ non solo il ruolo di "regolatore ma anche di promotore e coordinatore"¹¹⁵. Questo carattere strategico contempla anche un approccio programmatico che, da una parte vincoli le amministrazioni a rinnovare i Piani, dall'altra distingue i tempi brevi, di medio e di lungo periodo della trasformazione, attraverso

113. Bonfantini, G. B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

114. Legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*.

115. Vecchiotti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

nuove forme di *governance* interistituzionale, per adattarsi al cambiamento repentino degli scenari e al continuo aggiornamento degli strumenti settoriali, con particolare riferimento ai programmi che riguardano l'ambiente e le infrastrutture. In questa fase di crisi, la sostenibilità e la resilienza costituiscono, infatti, gli unici orizzonti di riferimento per restituire credibilità alla disciplina urbanistica e al Piano nel saper cogliere l'opportunità per proporre una visione di futuro "affidabile"¹¹⁶, più equo, meno inquinante, più al riparo dai rischi ambientali e dalle crisi economiche.

Il Piano supera così il significato di mero strumento di utilizzo razionale dello spazio per diventare progetto sociale ed economico, che necessita del consenso e del concorso di una molteplicità di attori, inseriti in un processo iterativo di costruzione di uno strumento efficace anche di fronte alla dimensione di incertezza che connota la complessità della città contemporanea. L'approccio strutturale-strategico permette infatti di fornire un quadro generale di riferimento, costituito prevalentemente di reti (ambientali, infrastrutturali e dei valori storici) sui cui si potrà reggere lo sviluppo della città contemporanea. Reti che uniscono parti di territorio in maniera fisica o simbolica ma che in generale permettono di instaurare relazioni tra le componenti, e tra queste e la società. Come sostiene A. Kipar, le relazioni sono infatti gli unici aspetti importanti da considerare all'interno di una condizione socio-economica e territoriale di "liquidità"¹¹⁷. Per quanto concerne il tema del valore storico dei beni, l'approccio perseguito con il nuovo strumento urbanistico è flessibile e rivolto alla gestione qualitativa del patrimonio urbano. Infatti, la città storica è sottoposta a una doppia disciplina: la prima caratterizzata da "norme ordinarie" per la riqualificazione diffusa degli edifici e degli spazi liberi che supera la rigidità della Legge n. 457/1978 istituendo una lettura per tessuti urbani e attribuendogli le modalità d'intervento non nel principio del ripristino tipologico dell'immobile, bensì accettando il processo evolutivo del tipo edilizio; la seconda, che sovrapponendosi alla disciplina ordinaria della città storica, si basa su una "normativa straordinaria", dal presupposto progettuale, finalizzata a produrre un valore aggiunto nel tessuto storico. In entrambe le prospettive di riconoscimento e gestione della città storica esiste una costante consapevolezza della rilevanza del progetto per la salvaguardia dei valori storici, infatti, «usciti dal 'centro' e dall'inconfutabile attribuzione di valore storico a parti di città dense di testimonianze e di simboli, di regole e progetti stratificati, di attenzioni e interpretazioni consolidate, il racconto si fa difficile, diviene contestabile, non può che fare appello alla costruzione di nuovi valori da condividere»¹¹⁸. Valori che possono essere conosciuti e costruiti solo attraverso il progetto e la sua gestione nel tempo, un progetto volto a potenziare il valore storico racchiuso singolarmente dalle molte tracce presenti, e solo attraverso la loro stessa risignificazione per la società contemporanea con lo scopo di salvaguardare il passato rendendolo attuale per il presente¹¹⁹.

In secondo luogo dal punto di vista dell'apparato regolativo costituito dal Regolamento urbanistico edilizio, il dibattito e la speri-

116. Talia, M. (a cura di) (2017), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Milano.

117. Kipar, A. (2013), "Andreas Kipar e le relazioni sociali", in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

118. Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116, p. 101.

119. Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.

mentazione recenti si indirizzano verso un approccio meno vincolistico e più legato al concetto di “prestazione”, nella ineludibilità dei riferimenti quantitativi per la città pubblica, sanciti dal DM n. 1444/68 e ritenuti ancora tutt’oggi necessari seppure oggetto di un ampio dibattito¹²⁰ in merito a una loro possibile, necessaria attualizzazione sulla base delle nuove istanze espresse dalla popolazione. Un approccio che, ricollocando al centro la città esistente, si concentra sulla qualità urbana ed ecologico-ambientale, basandosi sui principi di accessibilità, sostenibilità, continuità, multifunzionalità, equità, prossimità a cui legare indissolubilmente le opportunità di trasformazione, attraverso meccanismi di valutazione preventivi, multicriteria e integrati, e regole di compensazione economica e ambientale¹²¹. Nella città storica diviene quindi importante permettere la realizzazione di variazioni funzionali nei tessuti orientate al miglioramento qualitativo dell’ambiente urbano, soprattutto se si considera che i grandi processi di rifunzionalizzazione di vaste aree fanno parte di una fase di trasformazione della città per ora conclusa, mentre amministratori pubblici e operatori privati «stanno riorientando la propria azione in direzioni diverse, abbandonando la prospettiva di avviare grandi operazioni urbane e prendendo in considerazione ipotesi di intervento a scala più minuta, talvolta interstiziale, improntata a progetti di densificazione o di riuso»¹²². Le regole traducono quindi il superamento di metodologie puramente quantitative a favore di una qualità urbana e ecologico-ambientale, “requisiti e condizioni”¹²³ da applicare nei territori caratterizzati dai fenomeni di dispersione insediativa e alla scala delle risorse territoriali, superando il confine comunale e sviluppando occasione di cooperazione di tipo intercomunale e multilivello al fine di omogeneizzare le indicazioni normative che risultano altrimenti inefficaci. In definitiva, si ritiene che il Piano debba creare le condizioni ideali affinché le relazioni tra spazio, attività e persone si realizzino in modo positivo, introducendo un sistema di strumenti, principi e regole capaci di realizzare qualità, attrattività ed inclusività.

Il nuovo ruolo che viene richiesto alla pianificazione, tuttavia, per restituire credibilità e affidabilità alla disciplina, a fronte del periodo di crisi e del conseguente ripensamento sui modelli e sulle modalità dello sviluppo urbano¹²⁴, sollecita ancora la prosecuzione del processo di innovazione. Un processo che porti all’individuazione di nuovi riferimenti operativi che guidino gli interventi, pubblici e privati, nelle differenti forme insediative della città contemporanea, convergendo verso una strategia complessiva e interscalare di rigenerazione urbana che, come sopra richiamato, assuma quale riferimento un modello reticolare-relazionale. Il quadro delle pratiche e delle esperienze diviene pertanto il punto di partenza per tornare a riflettere nello specifico della disciplina urbanistica e fornire un contributo a una nuova stagione del progetto sulla città storica che recuperi il ruolo degli strumenti nella definizione delle strategie e consolidi un rapporto di mutua collaborazione tra le diverse possibili scale di intervento¹²⁵. Qui, più che in altre parti di città, serve una tecnica progettuale che sappia non solo disciplinare le trasfor-

120. Giaimo, C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.

121. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

122. Savoldi, P. (2014), “Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen e Amburgo”, *Impresa e Città* n. 3, p. 113.

123. Legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*.

124. Talia, M. (a cura di) (2017), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Milano.

125. Fantin, M. (2019), “Community Città storica”, *Rapporto dal Territorio 2019*, INU.

mazioni, ma soprattutto accogliere quanto le comunità sanno esprimere per rinnovare luoghi che appartengono di diritto alla storia e alla memoria di ciascuno di noi e proprio per questo non possono appiattirsi nel ricordo, ma devono sapere accogliere invece progetti di futuro.

2.2.1 Il Piano locale innovato: gli indirizzi per la città storica

«...è soprattutto negli ultimi decenni che le politiche di piano hanno cominciato ad assumere una valenza multidimensionale, che si basa sulla convinzione che la città è ormai diventata il crocevia di processi di trasformazione che attengono non solo alla configurazione spaziale dell'insediamento, ma anche alle dinamiche socio-economiche della popolazione inurbata e all'evoluzione dell'intero ecosistema. Ne consegue che alla disciplina urbanistica compete ormai una responsabilità assai vasta e complessa, il cui pieno riconoscimento presuppone tuttavia il definitivo passaggio dai contenuti meramente regolativi che gli vengono comunemente assegnati ad un'accezione più ricca e propositiva di governo del territorio che è ancora in cerca di una compiuta definizione normativa»¹²⁶.

In Italia, il dibattito disciplinare e politico sulla città, a partire dai primi anni Novanta, è stato connotato da un continuo avanzamento dei fronti della ricerca e della sperimentazione sulla riqualificazione e, successivamente, sulla rigenerazione urbana¹²⁷ con lo scopo di affinare i riferimenti operativi verso azioni sempre più finalizzate a intervenire sui differenti tessuti fisici e sociali della città contemporanea, nell'ambito dell'evoluzione del quadro istituzionale e dei procedimenti amministrativi, delle crescenti consapevolezza sui vincoli economici e sui temi ambientali, con l'obiettivo di rispondere alle istanze della popolazione. La sperimentazione sulla rigenerazione urbana, dopo la stagione di avvio dei programmi complessi e dei programmi URBAN¹²⁸ negli anni Novanta come strumenti straordinari, ha visto un tentativo di "mettere a regime" i nuovi approcci e meccanismi introdotti "dall'alto", sia attraverso singole sperimentazioni, sia attraverso il processo di riforma regionale avviato negli anni Duemila a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Toscana e Legge Emilia Romagna in particolare) che ha reso sempre più complesso il quadro della sperimentazione a livello nazionale. Un processo di rinnovamento che, oggi, pur in assenza di una legge nazionale sul governo del territorio, ha riconfigurato il panorama dei riferimenti operativi nella direzione della sostenibilità, dell'equità e della perequazione, della copianificazione e della sussidiarietà. In attesa, infatti, di tale legge nazionale, che metta in coerenza i diversi apporti e si costituisca come riferimento univoco, ai fini della formulazione della proposta operativa avanzata dalla presente ricerca, è risultato necessario estrapolare i requisiti di innovazione sia dai riferimenti normativi regionali, che dalle singole esperienze, queste ultime infatti hanno tutte affrontato l'elaborazione degli strumenti con una forte consapevolezza del loro signi-

126. Talia, M. (2019), "Michele Talia: pensiamo politiche di piano in grado di superare le fragilità territoriali e urbane", *Il giornale dell'architettura*, 19/04/2019.

127. D'Onofrio, R., Talia, M. (2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

128. Si veda il paragrafo 1.1.2.4 *La generazione della metropolizzazione*.

ficativo ruolo per la trasformazione del modello di pianificazione fornendo contributi rilevanti poiché hanno forzato i quadri di riferimento legislativi esprimendo una tensione verso l'innovazione. Il dibattito sulla sperimentazione in atto dimostra, infatti, come le riflessioni metodologiche e operative tese a prefigurare una forma-piano adeguata al governo della città contemporanea siano profondamente mutate con l'entrata in vigore delle nuove leggi regionali e con la discussione sulla riforma nazionale dei principi del Governo del territorio. I nuovi apparati legislativi hanno certamente mutato il grado di libertà, precedentemente «arginato di fatto solo dalla necessità di rispettare i non stringenti paletti della Legge n. 1150 del 1942, [consentendo] lo sviluppo di 'scuole di pianificazione' anche molto differenziate»¹²⁹.

Tuttavia la crisi del 2007-2008 ha indebolito fortemente la fase di attuazione di alcune esperienze emblematiche, ma ha confermato la necessità di definire una visione del futuro delle città, che si occupi dei crescenti fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e di degrado sociale. Una idea di città che persegua l'organizzazione degli spazi e dei flussi e che stabilisca regole eque e scenari di convivenza per il miglioramento della qualità urbana e del tessuto sociale e ambientale, cui facciano riferimento obiettivi comuni e valori collettivi da condividere attraverso la costruzione di reti materiali e immateriali, finalizzate a migliorare la capacità e la modalità di coinvolgimento degli attori e dei finanziamenti pubblici e privati, sviluppando un effetto moltiplicatore delle scarse risorse pubbliche¹³⁰. Molte di queste tematiche sono state recepite da alcune leggi regionali urbanistiche innovative, come nel caso della Legge Emilia-Romagna n. 24/2017, nelle quali si dimostra come le scelte relative ad un determinato assetto territoriale, non siano mai neutre, rispondendo – più in generale – al modello di sviluppo che la comunità di riferimento e, per essa, l'ente pubblico titolare dei corrispondenti poteri di governo del territorio, a partire da quelli di ordine pianificatorio, intende imprimere all'ambito spaziale che assume di volta in volta rilievo come oggetto da regolare¹³¹. È, questo, un carattere immanente delle determinazioni pianificatorie, ma che finisce inevitabilmente per riflettersi, a monte, anche sulle discipline normative attraverso cui il legislatore, statale e soprattutto regionale, declina, predeterminandole, le forme e le modalità di esercizio dei poteri¹³².

Permane tuttavia l'assenza di una legge nazionale che definisca principi comuni, così come la necessità di una programmazione ordinaria anch'essa di livello nazionale sulla rigenerazione urbana, istanze richiamate a gran voce nel dibattito¹³³ e condizioni che connotano invece la situazione di altri Paesi europei come la Spagna¹³⁴ e la Francia¹³⁵. Pertanto nell'ambito dell'attuale, strutturale crisi finanziaria, economico-produttiva e sociale, gli strumenti di pianificazione e i governi locali sono chiamati a rispondere a questioni consolidate e a nuove istanze, quali la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso delle risorse (economiche, ambientali e sociali), il coinvolgimento di un più ampio numero di soggetti portatori di

129. Filpa, A. (2006), "La forma del piano e le sue componenti", *Urbanistica* n. 129, p. 31.

130. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

131. Bonetti, T. (2011), *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica.

132. Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

133. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.

134. Si veda il paragrafo 1.2.3.3 *Il caso della Ciutat Vella di Barcellona*.

135. Si veda il paragrafo 1.1.3.3 *Il caso del Centre historique di Bordeaux*.

interessi, presenti e nuovi, anche attraverso innovative forme di collaborazione e partenariato, l'applicazione di forme di sussidiarietà verticale e orizzontale, una necessaria innovazione culturale verso stili di vita improntati a un uso più consapevole e responsabile del territorio, verso un'etica dei beni comuni¹³⁶. Il tutto ribaltando il paradigma dell'urbanistica moderna, all'interno di un quadro di pianificazione riformato che facendo dunque riferimento a una strategia di governo pubblico¹³⁷ regoli quanto necessario ed espliciti le prestazioni da conseguire restituendo, in questo modo, finalità e utilità al progetto della città esistente, superando la logica di "inconcludente opposizione"¹³⁸ tra pianificazione e altre forme di progettualità, nonché l'inutile e anacronistica dimensione municipale¹³⁹.

A partire da tale quadro risulta pertanto essenziale, ai fini della ricerca, giungere alla definizione di linee guida per la rigenerazione della città storica mediante uno strumento innovato ed efficace per il governo della città contemporanea. A valle del percorso metodologico, e a fronte delle strategie operative individuate e descritte nel precedente capitolo¹⁴⁰, è necessario specificare come sia opportuno operare all'interno di un quadro di pianificazione unitario, riferimento fondamentale e irrinunciabile per l'attuazione delle strategie urbanistiche, nonché quadro di coerenze di qualsivoglia intervento poiché solo all'interno di un quadro integrato di pianificazione è possibile costruire un *corpus normativo* efficace che superi gli interventi episodici, che, seppure con regole di trasformazione appropriate, non possono costruire reali opportunità di crescita sociale ed economica, nonché di qualità urbana. Tuttavia i riferimenti metodologico-operativi che si propongono ad esito del percorso di ricerca non vogliono giungere alla definizione di strumenti definiti e definitivi, nella consapevolezza della singolarità dei contesti regionali, insediativi e legislativi, ma si costituiscono come un contributo al dibattito disciplinare sulla forma e i contenuti del "nuovo piano", con particolare riferimento all'attuazione dei contenuti individuati a partire dagli obiettivi e dalle strategie esposti nel precedente capitolo¹⁴¹.

In questo scenario, nell'ambito di una complessiva strategia di rigenerazione e di riequilibrio urbano e metropolitano, la pianificazione urbanistica si indirizza verso una dimensione strutturale-strategica¹⁴² che definisce innovate categorie progettuali, nuovi strumenti partenariali e nuove forme di compensazione territoriale riferiti ad interventi connessi alle differenti fragilità del territorio, che sappiano integrare le politiche settoriali o straordinarie nell'ambito di scenari territoriali di ampio respiro e di lunga durata, evidenziando le relazioni logiche, metodologiche e operative tra le opportunità di tutela o trasformazione del territorio e lo scenario di sviluppo socio-economico attraverso un approccio integrato e multiscale¹⁴³. Pertanto il Piano che si propone, a partire dall'analisi dei vari strumenti messi in campo dalle differenti Leggi regionali innovate (PGT, PUG, ecc.), è uno strumento di pianificazione a carattere strutturale-strategico che il Comune predispone, con riferimento a tutto il proprio territorio, per delineare le invarianti strutturali e le scelte strategi-

136. INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico*.

137. Ricci, L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.

138. Gabellini, P. (2017), "Una scommessa", *Urbanistica* n. 157.

139. Oliva, F. (2014), "L'urbanistica italiana e la città europea", *Urbanistica* n. 152.

140. Si veda il capitolo 2.1 *Le strategie: il progetto strategico della città storica*.

141. *Ibidem*.

142. A titolo esemplificativo la recente Legge Regionale Emilia Romagna n. 24/2017 sancisce il passaggio a un sistema di pianificazione "per competenza" caratterizzato da strumenti urbanistici contraddistinti da una spiccata visione strategica.

143. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

che di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo del suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni, contribuendo a definire scenari capaci di affrontare l'intervento sulla città esistente. Il Piano strutturale-strategico ha quindi carattere programmatico e non assegna diritti edificatori, permettendo di superare le rigidità che connotavano il vecchio PRG e ne hanno limitato l'efficacia, e traccia lo scenario di medio-lungo periodo affrontando le tematiche che determinano l'ossatura urbana e territoriale: nel Sistema insediativo-morfologico, precisa l'articolazione delle parti di città e fissa criteri, indirizzi, prestazioni e standard da rispettare nei diversi interventi; nel Sistema della città pubblica, programma gli interventi sulle reti (della mobilità, tecnologiche, ecc.) e prevede il raggiungimento di livelli qualitativi di vita ottimali; nel Sistema storico-ambientale, oltre a recepire le determinazioni dei Piani sovraordinati, individua le componenti e definisce la rete che garantisce il funzionamento ecologico del territorio. Il Piano rimanderà poi al Regolamento urbanistico edilizio per la definizione dei livelli prestazionali (base, migliorativo, eccellente) richiesti per la sostenibilità degli interventi permettendo di tenere costantemente in considerazione gli avanzamenti tecnologici, gli studi e le ricerche, l'emanazione di direttive, linee guida e aggiornamenti di settore¹⁴⁴.

Al Piano, sempre più connotato in chiave strutturale e strategica¹⁴⁵, il dibattito e la recente sperimentazione attribuiscono anche, e soprattutto, la competenza di "dispositivo culturale", di "piattaforma ospitale e abilitante"¹⁴⁶ per promuovere, in modo chiaro «visioni di futuro [...] in grado di favorire la transizione a un nuovo modello di sviluppo»¹⁴⁷. Una competenza finalizzata a consentire il pieno svolgimento delle attività sociali, economiche, culturali, così come a concentrarsi sulla città esistente favorendo gli interventi sul costruito piuttosto che il consumo di suolo e la dissipazione delle risorse, e a fornire un modello di sviluppo resiliente ai cambiamenti climatici, inclusivo e "capacitante" per la popolazione¹⁴⁸. Tuttavia, una competenza anche finalizzata a rappresentare il quadro delle coerenze di una "costellazione" di programmi e di progetti convergenti, per la cui attuazione il Piano possa sia individuare tattiche operative¹⁴⁹ e attuative di innesco, sia abilitarne ulteriori, anche spontanee e imprevedibili "dal basso"¹⁵⁰, strumenti, dunque, adeguati alla scala e alla natura delle molteplici questioni da affrontare. Inoltre la dimensione processuale del Piano implica percorsi evolutivi che non sono definibili in modo univoco e anticipato, pertanto lo strumento non prefigura un quadro statico e a-temporale ma un processo dinamico, assumendo la componente temporale come parte integrante della qualità e dell'efficacia delle scelte.

La dinamicità del processo richiede al Piano un carattere di flessibilità nell'attuazione e una notevole capacità di adattamento continuo alle situazioni contingenti che coinvolgono tutte le dimensioni della città e dell'urbanistica, data la crescente difficoltà nel prefigurare le condizioni contestuali al fenomeno urbano, alla città ed

144. Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Disciplina del Piano*.

145. Gabellini, P. (2017), "Una scommessa", *Urbanistica* n.157.

146. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1.

147. Talia, M. (2020), a cura di, *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 10.

148. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

149. Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.

150. Galuzzi, P., Vitillo, P. (2017), "Rigenerazione, città contemporanea e progetto urbano a Palermo", *Urbanistica* n. 157.

agli attori che la animano nei differenti ruoli (lavoratori, studenti, turisti, immigrati, ecc.). Si sostiene che la flessibilità abbia acquisito un tale valore nelle pratiche urbanistiche e di governo del territorio da assumere un ruolo paradigmatico per garantire il passaggio da un Piano predittivo a un modello incrementale e adattivo, teso soprattutto a creare le condizioni perché la città possa svilupparsi e affrontare nuove sfide, ambientali e climatiche, con obiettivi temporali medio lunghi, agendo già nel presente¹⁵¹. Infine per dare concreta attuazione al Piano strutturale-strategico sarà determinante conferire particolare rilevanza al tema della semplificazione, al fine di poter incidere direttamente e costantemente su tutta l'attività di elaborazione del Piano ma soprattutto rispetto alla sua attuazione in futuro. Semplificare significa rendere efficiente il Piano ed efficaci le sue previsioni: riducendo i tempi di attuazione, eliminando gli spazi di interpretazione normativa e delineando processi chiari. A tal fine lo strumento dovrà essere semplificato per essere di più facile lettura e comprensione, limitando le possibilità di interpretazione e superando le difficoltà applicative riscontrate negli ultimi anni ed oltre alla semplificazione dell'apparato documentale si dovrà intervenire sulla chiarificazione, in alcuni casi, delle modalità di attuazione, che troppo spesso hanno evidenziato limiti ad esempio dovuti alla complessità delle soglie dimensionali delle aree di intervento o al rapporto tra pubblico e privato nelle fasi di progettazione e finanziamento. L'approccio alla semplificazione dovrà essere applicato anche al processo di redazione del Piano, rafforzando il collegamento con i principi di partecipazione attiva e di trasparenza. In tal senso alcuni istituti classici del coinvolgimento dei cittadini al processo di costruzione del Piano potranno essere adeguati ai nuovi paradigmi, a partire dalla raccolta on-line delle istanze in occasione del percorso partecipativo per le valutazioni strategiche, fino alla predisposizione della raccolta di osservazioni on-line successiva all'adozione del Piano da parte del Consiglio Comunale¹⁵², anche a fronte dell'attuale situazione dovuta alla pandemia da Covid-19 che ha reso sempre più complesse le attività partecipative in presenza favorendo invece nuove modalità di relazioni da remoto.

In coerenza con il quadro appena delineato è possibile quindi definire il Piano strutturale-strategico come un modello innovato di pianificazione, che rappresenta un avanzamento all'interno del quadro del Piano locale, basato sulla flessibilità e sulla semplificazione nel quale i processi rigenerativi assumono contorni emblematici in quanto, lungi dal poter essere raffigurati riduttivamente, ovvero come mere azioni di *refurbishing* in chiave più o meno estetizzante del patrimonio edilizio esistente, si prefiggono obiettivi di più ampia portata, a partire dal contrasto ai fenomeni di degrado socio-economico¹⁵³; un contrasto che, per l'appunto, non va concepito solo in negativo, bensì soprattutto in positivo, rappresentando per le porzioni interessate occasione e strumento per un ripensamento complessivo delle forme insediative esistenti in funzione della relativa vivibilità e, dunque, dello sviluppo sociale ed economico delle collettività che le usano¹⁵⁴. In una prospettiva di resilienza per la

151. Comune di Milano (2019). *PGT Documento di Piano-Relazione Generale*.

152. *Ibidem*.

153. Ghiglioni, F. (2017), "Order Without Law in the Experience of Italian Cities", *Italian Journal of Public Law* n. 2.

154. Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

pianificazione, lo stato di trasformazione o cambiamento delle condizioni al contorno deve essere quindi inteso come opportunità per prefigurare nuovi assetti, nell'ambito di un equilibrio dinamico che maggiormente si adatti alla instabilità dei processi e che assuma il cambiamento come orizzonte di riferimento attraverso forme adattive, superando una logica prevalentemente vincolistica, a favore di strategie progettuali proattive e flessibili che possano convivere con i fenomeni di cambiamento piuttosto che con l'obiettivo di rimuoverli¹⁵⁵.

La forma del Piano locale innovato

Il Piano strutturale-strategico proposto come riferimento operativo ad esito della ricerca, in coerenza con alcune delle nuove leggi regionali che superano l'articolazione del Piano in tre strumenti (Piano strutturale comunale, Piano operativo comunale e Regolamento urbanistico edilizio), propone una nuova forma-piano non più incentrata sull'archetipo strutturale/operativo ma ripensata, più che semplicemente ridefinita, attraverso l'introduzione di un unico strumento, chiamato «a delineare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano»¹⁵⁶. Le ragioni all'origine della scelta sono molte e, tra queste, vi è senz'altro il proposito di semplificare e accelerare i percorsi pianificatori; al contempo, però, in una opzione così radicale sembra potersi cogliere qualcosa di più profondo. Dall'esame di alcune recenti leggi regionali, in particolare, traspare nitidamente l'idea per cui a dover esser rimeditata non è tanto l'articolazione del Piano in uno o più strumenti, quanto piuttosto il ruolo e la forma stessa del Piano, i relativi contenuti al pari dei corrispondenti profili conoscitivi ed effettuali¹⁵⁷. Non si assiste, in altri termini, ad una sorta di un ritorno al passato, ovvero alla lunga e tormentata stagione del Piano Regolatore Generale, bensì alla consapevole sperimentazione di un modello in cui il Piano locale dovrebbe divenire «il luogo di sintesi e confronto delle politiche urbane»¹⁵⁸; il luogo, cioè, in cui si definiscono, facendo leva in particolare sulle risultanze del quadro conoscitivo, le strategie di assetto e sviluppo della città e del territorio¹⁵⁹.

Nel corso degli ultimi decenni la razionalità delle scelte di interesse collettivo è stata affidata sempre più spesso alla capacità di spiegare l'articolazione dei fenomeni sociali con letture riduzionistiche e schematiche, che si basavano su interpretazioni della realtà di tipo deduttivo comportando, a fronte di processi decisionali sempre più intricati e macchinosi, l'affermazione di formule organizzative che miravano ad una semplificazione artificiosa delle cause dell'incertezza, con implicazioni assai negative per l'autorevolezza degli istituti e degli strumenti della pianificazione¹⁶⁰. A partire dai primi mesi del 2020 il succedersi di eventi imprevedibili come la condizione pandemica da Covid-19 o il varo di programmi massicci di investimenti finalizzati al superamento della crisi conseguente a tale pandemia ha reso sempre meno giustificata la pretesa di conseguire un effettivo progresso nella conoscenza di fenomeni complessi senza un consistente rafforzamento degli strumenti di governo della

155. Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

156. Legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, art. 31.

157. Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

158. Regione Emilia-Romagna (2017), *Relazione illustrativa del progetto di legge regionale*.

159. «Il piano generale dovrebbe limitarsi alla fissazione di un minimo di invarianti, cioè alle sole previsioni che possano avere efficacia a tempo indeterminato, e agire mediante singoli progetti volta a volta elaborati in funzione dei problemi che nel tempo si presentano come attuali». Stella Richter, P. (2017), "La fine del piano e del suo mito", *Riv. giur. urb.* n. 3, p. 432.

160. Talia, M. (2020), "Il miraggio della semplificazione", *Urbanistica Informazioni* n. 289.

società e del territorio. Pertanto non solamente l'obiettivo del contenimento dei tempi tecnici necessari alla realizzazione delle opere pubbliche, ma anche l'esame dei fattori che possono contribuire allo snellimento dei processi attuativi, sembrano destinati ad assumere una particolare rilevanza: se da un lato l'apparato pubblico è chiamato a ricostruire la sua capacità operativa, che nell'ultimo decennio è stata oggetto di reiterati interventi di de-potenziamento (tagli del personale, precariato e provvisorietà, contrazione degli investimenti per la formazione e l'innovazione tecnologica), dall'altro non sembra più rinviabile un intervento deciso a favore di politiche pubbliche maggiormente mirate, che si avvalgano di procedure tecnico-amministrative più lineari e chiaramente finalizzate¹⁶¹.

Per raggiungere questi ambiziosi obiettivi, anche in linea con le finalità sistemiche volte al contenimento del consumo di suolo, il sistema della pianificazione dovrà subire una profonda metamorfosi. Innanzitutto, infatti, il nuovo Piano non appare più come un dispositivo funzionale essenzialmente finalizzato a regolare l'espansione, ma come uno strumento dalla natura multidimensionale, all'interno del quale dovrebbero convivere almeno due aspetti: in primo luogo, quello relativo alla disciplina del territorio urbanizzato, compresa la città storica, specialmente al fine di promuovere l'attivazione di processi rigenerativi, di cui si sottolinea esplicitamente la valenza prioritaria; in secondo luogo, quello concernente il regime dettato per le nuove urbanizzazioni, esterne al perimetro del territorio urbanizzato, che presentano però una portata sussidiaria rispetto agli interventi sul tessuto esistente. Il nuovo Piano locale sarà uno strumento adattivo, non rigido, in quanto l'obiettivo è quello di evitare continui ricorsi a varianti e deroghe, e la sua flessibilità sarà connaturata alla sua struttura: definirà infatti le trasformazioni ordinarie nei tessuti urbani ma non disciplinerà ogni ambito nel dettaglio indicando quantità edificatorie, usi, condizioni di sostenibilità, ecc.¹⁶² come nei modelli di pianificazione precedenti. Definirà però nel Regolamento urbanistico edilizio i criteri e le regole con cui tali aree potranno essere individuate e trasformate tramite interventi complessi.

A fronte del riconoscimento della natura multidimensionale delle opzioni pianificatorie, pur secondo un'articolazione scalare che impone di volgere lo sguardo primariamente al sistema insediativo esistente, di conseguenza, al Piano strutturale-strategico si richiede non solo di distinguere tra trasformazioni semplici, ovvero quelle attuabili in via diretta, e complesse, realizzabili in particolare attraverso interventi complessi, quanto soprattutto di prefigurare obiettivi e condizioni da rispettare all'atto della declinazione negoziata delle successive attività di trasformazione; obiettivi e condizioni che, traducendosi in altrettanti parametri funzionali all'innalzamento complessivo della qualità del contesto urbano, oltre che dei livelli di sostenibilità ambientale e sociale, dovrebbero riflettere l'idea di città assunta quale riferimento dal soggetto pianificatore¹⁶³.

Il nuovo modello di Piano strutturale-strategico, sostituirà pertanto

161. Talia, M. (2020), "Il miraggio della semplificazione", *Urbanistica Informazioni* n. 289.

162. Vecchiotti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

163. Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

una forma tripartita del Piano, e si doterà di una rilevante componente strategica, di una maggiore flessibilità e adattabilità garantendo inoltre una maggiore partecipazione. La componente strategica del Piano, che si affiancherà a quella strutturale che definisce vincoli e tutele ma anche le invarianti strutturali con particolare riferimento alla città esistente, mira ad una maggiore competitività del sistema socioeconomico territoriale e alla sostenibilità ambientale definendo nuove strategie per la qualità urbana i cui obiettivi si traducono in strategie spaziali, azioni specifiche e regole¹⁶⁴. Il connotato eminentemente sociale della rigenerazione, non solo strategia urbanistica, che interessa, prevalentemente la parte fisica della città, ma anche progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale¹⁶⁵, trova riscontro nella dimensione strategica del Piano, che dotato di maggiore flessibilità, recupererà inoltre la dimensione della città pubblica quale armatura urbana e territoriale e si prefigurerà come strumento capace di interagire con le possibili trasformazioni dei territori contemporanei¹⁶⁶.

Nel nuovo modello pianificatorio, di conseguenza, sembra potersi leggere, per un verso, il passaggio da “un’urbanistica meramente disegnata ad un’urbanistica reale”, per altro verso, l’implicita affermazione di un approccio alle politiche di trasformazione del territorio – edificato e non – gradualista, se non addirittura sperimentalista, antitetico dunque ad un certo determinismo meccanicista che ha tradizionalmente segnato l’esperienza pianificatoria nell’ordinamento italiano. È troppo presto per stabilire se un tale ripensamento complessivo della forma-piano, in fase di sperimentazione in Regioni come l’Emilia-Romagna e la Lombardia, raggiungerà effettivamente i risultati auspicati, tanto più che almeno un rischio sembra profilarsi all’orizzonte: ci si riferisce al pericolo che, in sede applicativa, l’innovazione ceda il passo alla naturale conservazione, per certi soprattutto culturale, che presumibilmente indurrà alcuni organi di vertice politico, una parte delle strutture amministrative e gli stessi operatori privati ad attuare o comunque a confrontarsi con il nuovo paradigma pianificatorio mutuando gli schemi del passato, più o meno recente, con tutto ciò che potrebbe conseguire – tra l’altro – in riferimento all’effettività del disegno normativo stesso.

I contenuti del Piano locale innovato

Per giungere a definire i riferimenti concettuali e operativi del Piano strutturale-strategico specificatamente volti alla rigenerazione e alla gestione delle trasformazioni all’interno della città esistente che costituisce il suo principale campo d’azione, è necessario innanzi tutto introdurre i diversi passaggi metodologici-operativi che portano alla definizione della forma-piano in modo che risulti idonea, attraverso tre specifici caratteri che scaturiscono dai tre riferimenti della sua complessità: la selezione, al contrario dell’onnicomprendività, riguardo le scelte permanenti delle componenti insediative, ambientali e infrastrutturali che costituiscono i tre layer chiave della città; l’importanza attribuita alle relazioni materiali e immateriali, morfologiche e funzionali, tra le cose piuttosto che alle

164. Vecchiotti, S. (2018), “Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale”, *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

165. Oliva, F., Ricci, L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito”, in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.

166. Bevilacqua, G. (2019), “Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi”, in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

cose in se stesse; l'aggiornamento e la flessibilità delle previsioni ricercando una definizione morfologica e giuridica processuale, "in un *learning processlive*, come il qualificativo di strategico e strutturale suggerisce"¹⁶⁷ nella consapevolezza della velocità delle trasformazioni insediative che si oppone invece al lento sedimentarsi delle permanenze¹⁶⁸. Ad esito delle esperienze analizzate, vengono individuati inoltre tre punti essenziali sulla forma-piano strutturale-strategica:

- l'interesse crescente per la fase conoscitiva, come dimostrato dal passaggio dall'indeterminatezza della norma del 1942 ad una preventiva e vincolante attività ricognitiva di cui sono indicati i passaggi obbligati legati all'acquisizione di dati e rilevazioni che tendono a ridurre, almeno in questa fase, la discrezionalità amministrativa;
- il consolidato carattere programmatico non prescrittivo del Piano strutturale-strategico che limita la conformatività delle previsioni a quelle del livello sovraordinato i cui contenuti vanno esplicitati e integrati il più possibile con i contenuti propriamente urbanistici;
- la sempre più ribadita esigenza di sviluppare il carattere strategico del Piano, non come alternativa alla dimensione propriamente strutturale ma come superamento del carattere vincolistico e regolativo, per indirizzare la fase operativa verso gli obiettivi di una strategia di rigenerazione fisica, sociale ed economica.

La proposta illustrata ha come principale obiettivo di evidenziare tali elementi innovativi e di proporre alcuni riferimenti metodologici per evidenziare il rapporto tra strategia e forma-piano articolati in tre parti principali: il Quadro conoscitivo, che costituisce il documento esplicativo della fase analitico-conoscitiva che individua i principali bisogni presenti e futuri; il Documento di Piano, elemento dinamico e strategico che definisce il vero progetto per gli anni a venire, fissando gli orientamenti per le politiche generali di pianificazione; il Regolamento urbanistico edilizio, finalizzato a gestire la complessità degli interventi destinati alla rigenerazione delle componenti e dei materiali urbani che costituiscono la città esistente che sarà affrontato nel prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda il Quadro conoscitivo a fronte della esigenza di maggior conoscenza che si è andata determinando con il passaggio dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione della città esistente – con il conseguente allargamento degli orizzonti della pianificazione dai territori agricoli da urbanizzare a quelli già urbanizzati – ha assunto rilevanza crescente la sua costruzione quale documento propedeutico alla fase pianificatoria vera e propria. Esso provvede all'organica rappresentazione e valutazione dello stato di fatto del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, e costituisce il riferimento necessario alla definizione degli obiettivi e dei contenuti del Piano, sia per le relative valutazioni di sosteni-

167. Portas, N. (2005), "Una strategia per la città ampia, la città esplosa e la città estensiva", in M. Marcelloni, *Questioni della Città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 77.

168. «La consapevolezza del carattere non omogeneo del tempo, di come il tempo scorra con differente ritmo per i diversi individui e gruppi sociali, per le diverse attività e nelle diverse occasioni e luoghi, è divenuto forse, il vero problema della città del ventesimo secolo e del suo progetto: la constatazione, da una parte del carattere rapidamente cangiante, imprevedibile ed evenemenziale di molti aspetti della vita urbana odierna (...) e dall'altra la ricerca della lentezza della durata, del deposito di senso». Secchi, B. (2002), "La città del XX secolo: un'introduzione", in C. Mazzeri (a cura di), *La città europea del XXI secolo*, Skira, Milano, p. 15.

bilità che per il monitoraggio della sua attuazione. È possibile notare un crescente impegno degli organi regionali finalizzato ad una sempre più accurata definizione dei contenuti, delle metodologie e degli strumenti utilizzati nell'elaborare questo documento, in quanto esso rappresenta «non un documento autonomo, ma una parte sostanziale del Piano dove trovano spazio tutte le informazioni relative alle componenti fisiche che costituiscono lo spazio urbano e ai servizi che li mettono in relazione»¹⁶⁹. Il Quadro conoscitivo, è quindi finalizzato ad enucleare le specifiche caratteristiche del territorio, attraverso una lettura multidisciplinare e multidimensionale che consenta di pervenire ad una valutazione critica nell'impiego dei dati, finalizzata a costituire un quadro di informazioni per il Piano strutturale-strategico necessario a definire successivamente le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili. Questo strumento deve anche riportare lo stato di attuazione della pianificazione vigente, al fine di individuare previsioni residue, piani o programmi in atto, di cui dovrà farsi carico il Regolamento urbanistico edilizio. Deve infine riconoscere e selezionare gli elementi cardine dell'identità dei luoghi come regole di insediamento e di trasformazione del territorio, prevedendo l'elaborazione di approfondimenti, ed infine le principali funzioni insediate e le dinamiche socio-economiche e demografiche. Le informazioni sono aperte ad un periodico aggiornamento che tenga conto sia del modo in cui le componenti vengono progressivamente implementate, sia del diverso valore "sociale" che alcune delle reti/componenti assumono nel tempo in riferimento a forme di consultazione dirette con la popolazione.

Con specifico riferimento alla città storica tale fase analitica ha il compito di analizzare e descrivere il patrimonio insediativo esistente attraverso parametri che riguardano la morfologia dei diversi siti, le caratteristiche dei tracciati stradali che hanno generato l'insediamento, il funzionamento e le criticità ma anche le forme dell'edificato e le tipologie edilizie, le relazioni visive, gli elementi naturali o i beni da tutelare in coerenza con la definizione di un nuovo approccio alla città storica legato al concetto di paesaggio storico urbano. Sulla base di questa ricognizione è possibile definire la suddivisione del territorio in urbanizzato e non urbanizzato; il primo verrà a sua volta articolato dal Piano strutturale-strategico in ambiti, territori o città, tra i quali è ricompresa la città storica. L'articolazione della città storica per ambiti e tessuti omogenei è il punto di partenza rispetto al quale è stato riconosciuto un insieme di caratteri urbani e architettonici a cui prestare attenzione in fase di progettazione e di intervento. Allo stesso tempo, le recenti raccomandazioni UNESCO sottolineano la necessità di approfondire la conoscenza del patrimonio del Moderno, e cioè di quelle architetture o parti di città realizzate nel corso del XX secolo. La maturazione di una maggiore sensibilità nei confronti dell'eredità dell'architettura più recente ha richiesto l'elaborazione di analisi che ne individuano i caratteri peculiari, sia dal punto di vista del paesaggio urbano sia rispetto alle singole architetture fornendo dei criteri per la lettura, la con-

169. Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Disciplina del Piano*.

servazione e il progetto che manifestano la consapevolezza della specificità che simili oggetti richiedono. Pertanto, la finalità di questa fase analitico-conoscitiva è di approfondire la lettura dei tessuti della città storica, offrendo un insieme di riferimenti per la verifica e l'implementazione della sua disciplina definita nel Piano strutturale-strategico e nel Regolamento urbanistico edilizio, ma anche di sensibilizzare gli operatori pubblici e privati attraverso un supporto culturale alla conoscenza dei tessuti urbani soggetti a tutela, capace di indirizzare e stimolare l'approccio al progetto degli interventi di trasformazione o rigenerazione nel paesaggio urbano storico¹⁷⁰.

A partire dalle analisi e dalle descrizioni contenute nel Quadro conoscitivo, il Documento di Piano stabilisce i significati e le relazioni tra le risorse essenziali del territorio non in un'ottica settoriale ma integrata al fine di coordinare i diversi contributi verso la definizione delle invarianti su cui incardinare l'identità collettiva e quindi come priorità dell'assetto e delle regole che il Piano è tenuto a individuare nella componente strategica. Il Documento di Piano definisce obiettivi, strategie e azioni delle politiche urbanistiche comunali ed individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione anche tenendo conto dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, allo scopo di garantire la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e incrementare le prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche ed energetiche.

In particolar modo il Documento di Piano conterrà: la macro-classificazione del territorio comunale in Territorio strutturato, Territorio da strutturare e Territorio rurale; l'individuazione, nelle suddette macro-classificazioni, degli ambiti del territorio comunale (la città storica; la città consolidata; la città da rigenerare) definendone le caratteristiche urbanistiche e la struttura funzionale e stabilendo per ciascuno di essi gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici, con le relative dotazioni e requisiti prestazionali; la definizione delle parti di territorio suscettibili di trasformazioni attuabili attraverso l'intervento diretto, in conformità con la disciplina generale del Regolamento urbanistico edilizio, e di quelle, invece, maggiormente modificative, da sottoporre ai diversi strumenti attuativi.

È pertanto il Piano strutturale-strategico a individuare il perimetro della città storica e a specificarne le caratteristiche urbanistiche, edilizie e funzionali, assoggettando questa parte di territorio, stabilmente configurata, alla normativa del Regolamento urbanistico edilizio. Con particolare riferimento al Sistema insediativo-morfologico per ciascun tipo di città, il Piano individuerà specifici tessuti, soggetti alla disciplina per intervento diretto, o ambiti di rigenerazione intensiva, soggetti a progettazione unitaria, definendone gli obiettivi generali, con riferimento alla qualità urbana e ambientale e alla dotazione dei servizi, le categorie funzionali e le trasformazioni ammissibili, nonché eventuali incentivi urbanistici alla rigenerazione. A questi obiettivi si dovrà conformare il Rego-

170. Comune di Bologna (2020), *Il paesaggio urbano storico di Bologna. Contributo alla lettura e alla valorizzazione*.

lamento urbanistico edilizio, specificando la disciplina di dettaglio con valore prescrittivo, sia per quanto riguarda i tessuti, a ciascuno dei quali viene fatto corrispondere un insieme di norme, sia per quanto riguarda gli ambiti nel periodo antecedente alla fase di progettazione unitaria. In luogo delle tradizionali “zone” del PRG – basate prevalentemente sulla densità esistente e sulla funzione prevalente insediata o da insediare – la nuova classificazione della città esistente propone innanzitutto il riconoscimento di ampie parti di città esistente, attraverso un complesso apparato di lettura e interpretazione finalizzato alla proposta, fondato sull’individuazione di caratteri comuni con riferimento sia alla densità e agli usi esistenti, sia alle fasi di formazione storica, alla conformazione tipo-morfologica, alla qualità ambientale e insediativa¹⁷¹.

I caratteri urbani da osservare per l’individuazione dei tessuti sono molteplici e tra di essi si possono annoverare l’impianto morfologico, l’epoca di costruzione e l’altezza media degli edifici, la tipologia edilizia, la densità e il rapporto di copertura, la presenza di verde e aree attrezzate per il tempo libero, la composizione del mix funzionale, con attenzione alla presenza di edilizia residenziale pubblica, di servizi e spazi collettivi. Nell’individuazione di un tessuto si avanza, quindi, una interpretazione sintetica della qualità e della forma urbana che considera i caratteri materiali e immateriali, la fisicità e la modalità d’uso in base al grado di omogeneità funzionale, al livello di omogeneità tipologica, alle caratteristiche morfologiche dell’impianto, all’entità del carico insediativo. La necessità di normare la variegata realtà urbana che il Piano strutturale-strategico identifica rende necessario il ricorso a uno strumento diverso, a un “piano di gestione dell’esistente” che, al carattere strategico-programmatico, abbinati una prescrittività a tempo indeterminato per quanto riguarda i piccoli interventi diffusi nei tessuti. Si tratta del Regolamento urbanistico edilizio, affrontato nel prossimo paragrafo.

Le modalità di attuazione del Piano locale innovato

A partire dal quadro di riferimento delineato, è possibile comprendere come persista una condizione di difficoltà nel trasferire i principi ormai consolidati degli avanzamenti disciplinari nella fase attuativa del Piano, in quanto seppur il campo operativo sembra rimanere un luogo significativo di innovazione del rapporto pubblico-privato e delle relative prassi, nonché degli strumenti tecnici della pianificazione urbana e della gestione urbanistica, i Piani operativi proposti dalla riforma INU del 1995 sono stati per lo più intesi ed utilizzati come se fossero ancora il tradizionale Prg, accentuando un forte gap tra gli strumenti operativi e le reali esigenze di trasformazione della città contemporanea¹⁷². Pertanto a fronte delle esperienze di pianificazione analizzate in corso di attuazione, la ricerca, come precedentemente descritto, propone, in coerenza con le nuove Leggi regionali approvate negli ultimi anni, la definizione di modalità di attuazione innovative che garantiscano l’effettivo perseguimento delle strategie e degli obiettivi definiti nel quadro

171. Galuzzi, P. (2011), “Innovazione e strategie”, in P. Galuzzi, P. Vitillo, *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma.

172. Si veda il paragrafo 2.1.2 *La componente operativa e le permanenze*.

individuato nel Piano strutturale-strategico. In particolar modo l'attuazione del Piano potrebbe essere articolata a partire da una serie di indirizzi e prescrizioni: i primi raccordano le politiche urbane che hanno effetti sul territorio e definiscono le condizioni di sostenibilità per la predisposizione e la negoziazione degli interventi urbanistici; le seconde sono invece norme direttamente operative e cogenti per gli interventi di rigenerazione edilizia. Inoltre il modello sul quale si dovrà fondare l'attuazione del Piano sarà quello perequativo-compensativo che consentirà di rimuovere la disparità di trattamento tra i proprietari interessati dalle scelte di Piano, secondo il principio costituzionale di uguaglianza, ripartendo equamente tra di essi i diritti edificatori e gli oneri conseguenti, e di acquisire gratuitamente le aree per la costruzione della città pubblica. Pertanto in molte Leggi regionali di recente approvazione il modello perequativo viene inserito al fine di omogeneizzare le modalità operative come la compensazione, la perequazione e altre forme di incentivazione, finalizzate alla più rapida e non onerosa acquisizione di immobili per realizzare i servizi, adeguare gli standard, favorire l'edilizia residenziale sociale e spingere le imprese edilizie e immobiliari a intervenire sulla città esistente disincentivando l'ulteriore consumo di suolo.

Tuttavia nell'attuale periodo di crisi, causa della contrazione delle risorse economiche pubbliche e private, dell'irrigidimento del *welfare* e del progressivo smantellamento di quel capitale sociale faticosamente messo in piedi nella fase di modernizzazione della città e del territorio inteso quale struttura di riferimento per lo sviluppo delle città, si assiste ad un indebolimento della pianificazione e dei grandi progetti propri della stagione della riqualificazione e della trasformazione urbana basati su risorse pubbliche e sul prelievo della rendita attraverso meccanismi perequativi, facendo emergere la necessità di un aggiornamento e di una messa a sistema dei meccanismi attuativi all'interno di un quadro normativo nazionale di riferimento. Pertanto le strategie di intervento sulla città contemporanea devono trovare spazio in una pianificazione urbanistica inserita in un sistema connotato da strumenti e procedure per la cooperazione istituzionale, considerando tutte le opportunità ordinarie e straordinarie di reperimento delle risorse economico-finanziarie e di spesa e nuovi strumenti di carattere indicativo e volontario in grado di coordinare azioni sul territorio esito di una convergenza dell'azione tra pubblico e privato. Diviene infatti indispensabile allineare la dimensione strategica e operativa dei Piani con alcune scelte selettive e politiche di spesa pubblica per dare sostanza ai processi di rigenerazione.

Ad esito di ciò il Piano strutturale-strategico deve conformarsi come uno strumento flessibile, in grado di essere implementato costantemente, prevedendo, al fine di implementare gli strumenti attuativi tradizionali (Piani Particolareggiati, Piani di zona, Programmi integrati di intervento, ecc.) delle modalità di attuazione non canonica che consentano la possibilità di accogliere e ricevere finanziamenti istituzionali provenienti "dall'alto" e di veicolare risorse e proposte

dei privati provenienti “dal basso” anche ad esito di confronti con le comunità locali insediate. Con specifico riferimento ai contesti storici, da una parte, i finanziamenti europei e nazionali costituiscono una fonte di grande importanza soprattutto alla luce dell’attuale condizione di crisi, e dall’altra, l’instabilità finanziaria dei Comuni ha fatto emergere l’importanza delle forme di collaborazione di partenariato pubblico privato e di gestione condivisa. La messa in sinergia di questi diversi strumenti e forme di gestione è praticabile solo in una visione strategica per il territorio che deve riuscire a conciliare gli scenari di lungo periodo con le previsioni di medio e breve termine¹⁷³, individuando non solo azioni da mettere in campo ma anche alleanze e cooperazioni con una pluralità di soggetti, istituzionali e non, da determinare nel vivo dell’elaborazione progettuale. A partire da tale contesto è quindi possibile individuare per la città storica una principale modalità di intervento, legata a forme differenziate di attuazione e di finanziamenti, rappresentata dalla procedura del *progetto urbano incrementale*, che deve divenire un elemento ordinario, e non straordinario, nel Piano strutturale-strategico. È al livello operativo del progetto urbano nella relativa singolarità ed empirica unicità, che si demanda l’attribuzione delle potenzialità edificatorie, all’esito di un vaglio che si fonda innanzitutto sulla qualità del progetto stesso, rilevando a tal fine non solo la coerenza con il disegno urbanistico ed architettonico ma anche valutazioni inerenti alla complessiva sostenibilità economica dell’intervento. Inoltre tutto ciò dovrà trovare puntuale corrispondenza e fondamento ultimo nel perseguimento dell’interesse pubblico da soddisfare, valendo sempre il concetto secondo cui il progetto urbano debba essere il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento¹⁷⁴.

«Tra progetto urbano e piano urbanistico si è verificato un travaso che ha avviato una mutazione degli approcci, delle tecniche, delle procedure e degli strumenti [...]. La rappresentazione del progetto urbano, così come modificatasi nel tempo, rende evidenti le intenzioni che si sono via via depositate su questo modo di fare: un intervento a geografia variabile e che richiede l’attivazione di competenze e tecniche multiple; un processo che subisce salti e interruzioni e per questo si confronta con il conflitto e le forme complesse di rappresentanza sociale le quali implicano la partecipazione dei cittadini; operazioni economicamente rilevanti che cercano la loro legittimazione nell’interesse generale e riconoscono la centralità dello spazio pubblico»¹⁷⁵. Il *progetto urbano incrementale* riguarda pertanto il disegno obiettivo che si intende perseguire e raggiungere in un tempo dato, di breve termine, e contiene le azioni e gli interventi pubblici e privati definibili mediante ad esempio Accordi operativi, negli ambiti di rigenerazione individuati nel Piano strutturale-strategico, o Contratti Istituzionali di Sviluppo, che si inseriscono dall’alto per incentivare il raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari, anche con modalità compensative e perequative. Gli Accordi operativi sono strumenti con i quali l’Amministrazione comunale, in conformità al Piano, stabilisce la disciplina di dettaglio

173. Voghera, A. (2017), “Verso un paradigma reticolare trasversale”, *Urbanistica Informazioni* nn. 273-274.

174. Bonetti, T. (2017), “La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro”, *Le istituzioni del federalismo* n. 3.

175. Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell’urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 61.

delle riqualificazioni e trasformazioni stabilendo il *progetto urbano incrementale* degli interventi da attuare e la disciplina degli stessi relativamente a usi ammissibili, indici e parametri edilizi e alla quantità di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici da realizzare o riqualificare. Sono inoltre il dispositivo attraverso il quale canalizzare il contributo degli operatori a favore della costruzione della città pubblica e pertanto possono apporre vincoli urbanistici, finalizzati all'acquisizione coattiva della proprietà o di diritti reali sugli immobili, secondo la disciplina vigente in materia di espropriazione di pubblica utilità. Si tratta di uno strumento che appartiene alla categoria dei Piani-Programmi che ha l'effetto di rendere possibile un progetto urbano proposto dal soggetto privato e che il soggetto pubblico valuta di interesse pubblico e consente, accertandone la compatibilità con gli altri strumenti urbanistici, la sostenibilità sotto il profilo ambientale e la concreta fattibilità sotto il profilo economico-finanziario¹⁷⁶.

È molto più, però di un Piano attuativo (anche se ne fa le veci), perché si muove in una cornice molto più libera rispetto ai vecchi strumenti "attuativi" e gerarchicamente subordinati. Tali Accordi operativi introdotti dalla Legge della Regione Emilia-Romagna n. 24/2017, si pongono in modo "innovativo" rispetto a soluzioni tradizionali e scontate, cercando di cogliere e di "mettere a sistema" nuove esigenze (il recupero e la rigenerazione dell'esistente) e strumenti e prassi (gli accordi) già affermatasi prepotentemente, in via di fatto, nella pratica quotidiana urbanistica locale. Va altresì apprezzato il tentativo di valorizzare l'iniziativa "imprenditoriale" del soggetto privato, evitando che la "valorizzazione immobiliare" finisca per rimanere solo tale e invece garantendo che gli interventi realizzati mediante la procedura del *progetto urbano incrementale* siano sostenibili sia sotto il profilo ambientale che sotto quello economico-finanziario come è giusto che avvenga a fronte di risorse (il territorio) sempre più scarse e difficilmente rinnovabili.

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS), inserito nell'ordinamento nazionale dal Dlgs. n. 88/2011¹⁷⁷ è uno strumento innovativo, di tipo strategico e programmatico finalizzato a promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale, e a ridurre gli squilibri economici, sociali, morfologici, istituzionali e amministrativi dei territori maggiormente connotati da marginalità, favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Tale strumento è finalizzato a coordinare ed avviare la realizzazione di progetti strategici, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, tra loro funzionalmente connessi, prevalentemente finalizzati ad intervenire sulle dotazioni infrastrutturali e sulle modalità e forme dello sviluppo urbano, attraverso la stipula di accordi tra gli Enti interessati - Ministeri, Regioni e soggetti attuatori - finanziati con risorse nazionali, dell'Unione Europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Dal punto di vista procedurale, al fine di accelerare e semplificare l'attuazione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, è incaricato di definire la priorità dei CIS per i quali procedere alla

176. Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

177. Decreto Legislativo del 31 maggio 2011 n. 88, *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

sottoscrizione, su richiesta delle amministrazioni interessate¹⁷⁸. La procedura prevede, quindi, che Invitalia (Agenzia nazionale per lo sviluppo del Ministero dell'Economia), individuata quale soggetto attuatore, e un Tavolo Istituzionale, costituito ad hoc e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, svolgano un coordinamento e una messa in coerenza delle proposte avanzate da *stakeholder* locali, pubblici e privati¹⁷⁹. Tale strumento, tuttavia, nel rispetto dei valori del patrimonio culturale, deve garantire una maggiore efficacia e partecipazione nella *governance* delle trasformazioni: sotto il profilo fisico-morfologico, verificando preliminarmente le potenzialità di trasformazione di ogni singolo contesto o manufatto; sotto il profilo funzionale, individuando il mix degli usi ammessi; sotto il profilo economico-finanziario, prevedendo il ricorso a fonti di finanziamento e a meccanismi attuativi basati sul modello perequativo che consentano una reale attuazione delle previsioni.

È ancora presto per valutare gli esiti delle attuazioni del CIS, tuttavia, l'insieme dei progetti urbani, secondo una modalità ampiamente applicata in Europa, soprattutto laddove messo in coerenza e coordinato nell'ambito di un quadro di riferimento strutturale-strategico, può indirizzare operativamente lo sviluppo urbano verso la valorizzazione e la fruizione sostenibile del patrimonio culturale (materiale e immateriale), a cui possono essere combinate altre operazioni relative al sostegno all'industria culturale e creativa, all'accessibilità e alla mobilità sostenibile, alla riqualificazione del paesaggio urbano, ai servizi ricettivi, alla sicurezza e alla lotta alla microcriminalità, ai servizi per il turismo. Una tale visione integrata, che fa proprio il carattere della rigenerazione urbana, superando una visione settoriale e puntuale, garantisce inoltre la costruzione di una *governance* multilivello per la realizzazione e la gestione degli interventi, facendo sì che le risorse pubbliche svolgano un effetto leva rispetto al coinvolgimento di capitali privati nelle strategie di rigenerazione, con particolare riferimento alla città storica, assicurando la durabilità degli interventi nel tempo e il conseguimento degli esiti attesi nel medio e nel lungo periodo.

Oltre agli aspetti attuativi qui descritti il *progetto urbano incrementale* si caratterizza poi per essere l'oggetto dei meccanismi gestionali e del sistema di monitoraggio del Piano permettendo di dare una priorità e un ordine di attuazione agli interventi anche in base alle risorse economiche realmente disponibili. La finalità è quella di verificare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo al fine di monitorarne lo stato di attuazione e fornire dati e informazioni utili alla compilazione degli indicatori di monitoraggio definiti nel Piano. I processi di trasformazione che danno attuazione al Piano, dovranno infatti evolvere nel tempo verificando la rispondenza delle azioni e dei progetti alle indicazioni delle strategie, definite prioritarie, di rigenerazione diffusa, integrazione funzionale e costruzione di una rete di reti per la città pubblica¹⁸⁰. Pertanto è necessario impostare un sistema di monitoraggio che attesti il mutare del contesto in riferimento all'implementazione di politiche e alla realizzazione di progetti i cui esiti saranno restituiti in un documento reso pubblico

178. Decreto-Legge 20 giugno 2017 n. 91, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, art. 7.

179. Bevilacqua, G. (2020), "Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

180. Si veda il capitolo 2.1 *Le strategie: il progetto strategico della città storica*.

così da garantirne la totale diffusione. Ultimo aspetto che caratterizza il *progetto urbano incrementale* è che esso diventi l'occasione per l'innesto di azioni tattiche nella prassi urbanistica attraverso la definizione da parte dell'ente pubblico di un progetto all'interno del quale siano individuate le opportunità per accogliere iniziative dal basso. Il coordinamento di tali iniziative può quindi essere affidato alla costruzione di una strategia condivisa tra i diversi soggetti coinvolti, come nei Laboratori di Quartiere di Bologna (dal 2014 in corso), che rappresentano dei percorsi di progettazione partecipata finalizzati all'attivazione di processi di rigenerazione policentrica, ispirati al principio di amministrazione condivisa e alla riforma del ruolo della pubblica amministrazione come piattaforma collaborativa¹⁸¹. Questa tipologia di azioni caratterizzata dall'ibridazione di processi di trasformazione urbana pianificati con soluzioni temporanee e tattiche condivise e partecipate può essere declinata in vari modi e con diverse finalità: ad esempio con l'inserimento di usi temporanei all'interno di grandi operazioni di *redevelopment*, finalizzato a minimizzare l'impatto dei cantieri consentendo forme di fruizione compatibili nelle aree interessate e dando riconoscibilità ai luoghi anche durante la fase dei lavori (come avvenuto per il progetto urbano della Manifattura Tabacchi a Firenze), facendo sì che operazioni fortemente orientate al mercato che contemplano un'attivazione progressiva delle aree di trasformazione possano offrire alla cittadinanza spazi, eventi e attività a carattere socio culturale; o con lo sviluppo di modelli innovativi di gestione del progetto che prevedono il ricorso a pratiche di urbanistica tattica reversibili per verificare l'efficacia di determinate scelte spaziali, secondo un principio di "approssimazione progressiva" alla soluzione definitiva (come per il programma Piazze Aperte portato avanti dal Comune di Milano) facendo di tale approccio il cardine di una politica di riqualificazione degli spazi pubblici di quartiere in coerenza con gli obiettivi fissati dal Piano. La sperimentazione più recente, anche a livello internazionale, mostra infatti come la gestione delle pratiche "spontanee" di rigenerazione urbana preveda sempre più spesso il ricorso a reti di coordinamento tra soggetti economici e sociali coinvolti, sia privati che pubblici, che innescano processi virtuosi di contaminazione tecnica e culturale, mettendo in relazione idee, persone, luoghi e progetti, anche attraverso forme di *sharing economy*¹⁸².

Le modalità di integrazione tra azioni "istituzionali" e azioni "tattiche" nel governo delle trasformazioni urbane, nella varietà dei contesti e con le diverse finalità delle loro applicazioni, rappresentano quindi un ventaglio di opportunità, da declinare in ragione delle specifiche realtà urbane, che possono essere attivate anche in una prospettiva di riequilibrio territoriale. Questo comporta la necessità di aggiornare sia i modi di progettare lo spazio urbano, che le procedure di validazione e attuazione degli interventi, a partire da una concezione del progetto urbano come processo incrementale e collaborativo, incardinato all'interno di politiche integrate e supportato nelle sue fasi d'implementazione da dispositivi innovativi. Il riconoscimento, sostegno e disseminazione di azioni intenzionali

181. Iaione C., Chirulli P. (2019), *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli.

182. Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", in *Urbanistica* n. 157.

o spontanee replicabili, così come la promozione, selezione e organizzazione di iniziative dirette alla cittadinanza nel quadro di strategie di intervento più ampie, mettono in luce un potenziale che, per poter essere colto, ha bisogno sia di capacità di visione, che di strumenti operativi adeguati: bandi pubblici in grado di intercettare le energie creative presenti nel territorio per farne l'elemento portante della rigenerazione urbana, concorsi di idee e di progettazione stimolando un ampio coinvolgimento anche di tipo competitivo dei tecnici, degli operatori e della cittadinanza attiva, nuove forme di accordo tra l'amministrazione pubblica e gruppi di cittadini, dichiarazioni d'uso civico per la gestione partecipata dei beni comuni. Soprattutto in realtà connotate da problematiche complesse e scenari incerti, l'approccio integrato e incrementale, che interpreta la trasformazione urbana come processo aperto, rappresenta pertanto una strada percorribile, con opportuni meccanismi di verifica degli esiti e di aggiornamento costante dei fini e dei mezzi, pertinente alle sfide poste. Pertanto il Piano strutturale-strategico da una parte sarà concepito come "piattaforma abilitante" in grado di governare l'eterogeneità delle pratiche, mettendole a sintesi e in coerenza, dall'altra dovrà programmare l'aumento della capacità dei dispositivi regolativi per porre maggiore attenzione ai luoghi, alla realtà fisica e formale, e, insieme, al capitale sociale latente e all'attivismo civico¹⁸³.

In questo quadro pertanto l'azione di pianificazione diverrà un metodo efficace da perseguire per la rigenerazione dei contesti storici, integrando il patrimonio storico nella contemporaneità tramite l'attuazione dei sopracitati strumenti che preciseranno i modi di attivazione e utilizzazione delle risorse economiche e finanziarie, stabilendo le priorità attuative, monitorando i risultati e la correttezza delle azioni intraprese, favorendo infine la partecipazione dei cittadini nei momenti decisionali. Nella consapevolezza che per garantire una effettiva rigenerazione della città storica sia necessario disporre di flussi di risorse continuative e certe, che permettano di programmare gli interventi da realizzare a breve e medio termine, risulta quindi fondamentale definire delle linee guida per i progetti urbani che da un lato si focalizzeranno sui compiti dell'amministrazione pubblica di attuare gli interventi e di definire le regole a cui devono attenersi gli operatori privati al fine di garantire la costruzione del sistema della città pubblica governando le trasformazioni fisiche e funzionali del tessuto insediativo, dall'altro dovranno garantire la partecipazione dei cittadini ai processi di recupero o di trasformazione della città storica in modo da assicurare la sostenibilità sociale delle scelte incentivando inoltre tale partecipazione non solo in forma meramente consultativa ma anche in modalità più marcatamente propositiva. Superando pertanto gli strumenti conosciuti per gli interventi sulla città storica, come ad esempio i piani particolareggiati rigidi e dai tempi di attuazione molto dilatati, attraverso uno sforzo costante di innovazione nel campo urbanistico, economico, finanziario e sociale sarà possibile sostanziare il Piano strutturale-strategico, il cui compito per la città storica sarà quindi

183. Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

quello di definire una visione condivisa sul suo futuro in grado di orientare l'attività di *governance* e di concretizzare specifici progetti urbani di sviluppo e di rigenerazione costruiti intorno ad una alleanza fra le risorse pubbliche e quelle private, tra strutture cooperative e nuove forme di interazione tra soggetti pubblici, al fine di sostenerne anche la gestione.

2.2.2 Il Regolamento urbanistico edilizio: le regole per la città storica

A partire dal quadro finora delineato, la ricerca individua pertanto nel Regolamento urbanistico edilizio – così come definito nelle più innovative Leggi regionali – un riferimento operativo fondamentale per un utile ed efficace modello di pianificazione per il governo e la gestione dei territori storici della città contemporanea, ritenendo infatti che una componente regolamentare sia indispensabile per governare gli interventi ordinari nei tessuti, per gestire la complessità degli interventi destinati alla rigenerazione diffusa delle componenti e dei materiali urbani che costituiscono la città storica e per regolare le trasformazioni intensive finalizzate al recupero di ambiti che hanno perso le loro funzioni originali ma che possono essere risignificati. Pertanto il Regolamento urbanistico edilizio (RUE) contiene il complesso di regole che si applica alla città esistente per l'attuazione della rigenerazione urbana diffusa ed a dispetto della denominazione non deve essere confuso con un semplice apparato regolamentare, in quanto «il RUE è lo strumento che garantisce la gestione di tutta la città esistente, che deve potersi trasformare in modo leggero, in termini qualitativi per i valori ambientali e architettonici»¹⁸⁴. Il RUE definisce quindi le regole e le azioni per la tutela, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio insediativo e territoriale disciplinando le trasformazioni urbanistiche, edilizie e infrastrutturali con esse compatibili, conferendo efficacia operativa ai contenuti del Piano strutturale-strategico e ad una parte significativa delle strategie in esso contenute, nel rispetto dei principi di sviluppo sostenibile definiti dalle norme in materia di governo del territorio. Si tratta quindi di vero e proprio “piano per la gestione ordinaria dell'esistente”¹⁸⁵ che disciplina gli interventi attuabili in modalità diretta, indicando: la normativa funzionale, le modalità di intervento e i titoli abilitativi, i parametri urbanistici, ecologici ed edilizi, e le metodologie di calcolo, le tipo-morfologie urbanistiche da adottare nei nuovi interventi edilizi, le norme di carattere igienico di interesse edilizio e i requisiti di sostenibilità ambientale per gli edifici. Tuttavia la città esistente a cui il RUE fa riferimento non è solo quella definita dallo stato di fatto, ma anche quella determinata dallo stato di diritto, ossia relativa a diritti precedentemente acquisiti, infatti viene riconosciuta la validità delle previsioni che abbiano già avviato l'iter di approvazione consentendo, in questo modo, l'attuazione del meccanismo di pianificazione-attuazione perequativo e compensativo previsto dalla strumentazione. Il RUE, ripristinando l'integrazione tra norme urbanistiche ed edilizie, pre-

184. Campos Venuti, G. (2007), “Dieci temi per la nuova legge di principi”, *Urbanistica Dossier* n. 93, p. 38.

185. Campos Venuti, G. (2008), “Il contenuto strutturale nel nuovo piano”, *Paper del XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.

sente dall'origine dell'urbanistica moderna, ha lo scopo di regolare: la gestione dei tessuti urbani che trovano in questo strumento una necessaria e "decisa conferma" disciplinare¹⁸⁶, l'attività edilizia, attraverso l'esplicitazione e la definizione degli indici e dei parametri urbanistici ed edilizi; le modalità di attuazione, indicando le procedure e i requisiti degli ambiti da sottoporre a intervento indiretto (attraverso il ricorso agli strumenti attuativi), oltre che le modalità per l'intervento diretto che si applicano a tutta la città esistente, anche a quelle parti in attesa di trasformazione; l'insieme eterogeneo dei materiali urbani, cioè le "singole componenti fisiche" caratterizzate da diversi gradi di complessità che formano gli spazi aperti, le dotazioni pubbliche, le infrastrutture (tecnologiche e della mobilità) e gli edifici. Bisogna quindi sottolineare che il RUE può disciplinare tutti gli elementi che compongono l'ambiente urbano, come lo spazio aperto pubblico e di uso pubblico, le attrezzature e le infrastrutture, lo spazio edificato; inoltre, può tradurre in forma prescrittiva previsioni di tipo strategico contenute nel Piano strutturale-strategico, qualora deputato a farlo. Particolare rilievo assumono inoltre all'interno dello strumento, tra gli altri, le procedure e i requisiti igienico-sanitari, anti-sismici, di riduzione del consumo di energia, di rigenerazione ecologica.

Le modalità di disciplina urbanistica dell'esistente definite dal RUE si caratterizzano ulteriormente per l'articolazione su tre principali livelli: un primo dispositivo di regolazione si applica alle destinazioni d'uso; un secondo si preoccupa della definizione delle modalità d'intervento, ossia dell'intensità dell'azione urbanistica e del suo impatto sulla consistenza dei manufatti (manutenzione, restauro, risanamento, ristrutturazione, ecc.); un terzo – la cui presenza ha un peso variabile da caso a caso – è relativo alle forme di controllo normativo degli esiti fisici. Rispetto a ciascuno di questi tre livelli si riscontrano nella pratica recente importanti innovazioni. Circa le destinazioni d'uso si è ormai determinato un generale consenso nel perseguire criteri di frammistione e integrazione funzionale minuta all'interno dei tessuti storici. Azionamenti di grana fine, precisazione in termini percentuali delle possibili commistioni funzionali all'interno della singola unità edilizia, puntuale indicazione delle possibilità di localizzazione di ciascuna funzione all'interno dell'edificio (distinguendo tra piano terra, piani inferiori e piani alti), particolare cura per la disciplina delle modalità di cambiamento di destinazione d'uso (secondo obiettivi di flessibilità che non si traducano automaticamente in una pratica deregolativa), costruzione di una più attenta interrelazione tra destinazioni d'uso e caratteri fisici degli edifici, sono alcuni dei principali contenuti tecnici emergenti¹⁸⁷. La disciplina per modalità d'intervento, che si configura nella sostanza come una seconda classificazione che va ad aggiungersi a quella funzionale, costituisce il fondamento delle tecniche applicate al progetto dell'esistente dopo la codificazione della Legge n. 457 del 1978¹⁸⁸. In questi ultimi trent'anni vari fattori hanno messo in tensione i criteri definiti da tale Legge decretando la necessità di un aggiornamento sotto diversi aspetti. L'applicazione meramente

186. Campos Venuti, G. (2007), "Dieci temi per la nuova legge di principi", *Urbanistica Dossier* n. 93, p. 38.

187. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

188. Legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*.

burocratica delle differenti categorie d'intervento previste dall'art. 31, oggi riprese dall'art. 3 del DPR n. 380 del 2001¹⁸⁹, ha rappresentato infatti un primo motivo di crisi e revisione, perché tale prassi ha di fatto svuotato le singole operazioni del contenuto tecnico rigoroso che avrebbe dovuto contraddistinguerle e vanificato l'esattezza delle relative denominazioni con interpretazioni strumentali e contraddittorie. Un secondo fattore consiste nell'avvenuta estensione, oltre il centro storico, del campo d'applicazione delle categorie *ex lege* 457 a tutta la città esistente: un'estensione che ha richiesto una puntuale ridefinizione degli interventi possibili. Un terzo fattore ha a che fare con la riscoperta centralità del ruolo urbanistico degli spazi aperti e la conseguente necessità di sviluppare anche su di essi un'analogia disciplina a quella che la Legge n. 457/78 riservava ai soli spazi edificati. Infine, la relativamente recente ma ormai consolidata distinzione nel progetto urbanistico contemporaneo tra due fondamentali campi di azione, gli ambiti normati secondo regole canoniche di rigenerazione diffusa e quelli che necessitano invece di interventi "d'eccezione" per le peculiarità che li caratterizzano in termini positivi o negativi (contesti storici dal valore storico-documentario o ambiti degradati e problematici), ha costituito un ulteriore motivo di ridefinizione. Tuttavia più puntualmente, facendo diretto riferimento ai casi di studio analizzati, si riscontra l'esigenza, innanzitutto di precisare ulteriormente attraverso le norme di attuazione, i contenuti tecnici specifici di ciascuna modalità di intervento, rimuovendo le ambiguità che le definizioni di legge lasciano sussistere e, in secondo luogo, di ancorare le definizioni astratte delle singole categorie alle concrete situazioni insediative. Nel RUE pertanto ciascuna categoria riceverà puntuale ed analitica definizione delle pratiche, sugli spazi edificati così come sugli spazi aperti, che le sono proprie, perseguendo al contempo un prioritario obiettivo di restituzione del significato tecnico alle parole che avevano smarrito¹⁹⁰.

Ciò avviene, infine, attraverso una sistematizzazione di particolare rilievo metodologico, che raggruppa i tipi di intervento possibili in tre più generali categorie, cui le varie operazioni sulla città contemporanea possono essere tutte ricondotte: conservazione, adeguamento e trasformazione. Infine l'incrocio tra le disposizioni di articolazione funzionale e quelle relative alla modalità d'intervento costituiscono l'impalcato classico per la disciplina urbanistica dell'esistente. Un impalcato che tuttavia non risulta sufficiente a fronte degli obiettivi di qualità e rigenerazione che i Piani si prefiggono, pertanto per perseguire tali finalità vengono introdotti ulteriori dispositivi di regolazione per controllare più direttamente gli esiti fisici degli interventi. Questi dispositivi si fondano sull'adozione di metodologie interpretativo-progettuali che permettono di superare l'ormai tradizionale distinzione tra approcci morfologici e approcci tipologici al progetto dell'esistente sostituendoli con forme ibride tra i due atteggiamenti e declinazioni di tipo prestazionale al fine di garantire un nuovo approccio integrato¹⁹¹.

189. D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*.

190. Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioni editore, Milano.

191. Si veda il paragrafo 1.1 *Un nuovo approccio integrato e programmatico alla città storica*.

La forma del Regolamento urbanistico edilizio

Il Regolamento urbanistico edilizio costituisce una forte innovazione del sistema di pianificazione, integrando regole urbanistiche ed edilizie in un unico strumento e ripristinando così un tratto fondativo dell'urbanistica moderna, che permette di semplificare la stratificazione di provvedimenti comunali settoriali che si è realizzata nel tempo. Con tale doppia finalità, il Regolamento da un lato costituisce il complemento normativo indispensabile del Piano strutturale-strategico, dall'altro svolge il ruolo di "cerniera" con i regolamenti specifici inerenti all'uso del suolo e degli edifici, mettendoli a sistema¹⁹². L'analisi della componente regolamentare dei Piani contenuta nella Parte Seconda della ricerca – al cui specifico capitolo si rimanda per ulteriori riflessioni sullo strumento del Regolamento urbanistico edilizio¹⁹³ – ha permesso di evidenziare una varietà di innovazioni, di forma e di contenuto, che sono finalizzate all'accompagnamento della rigenerazione della città esistente, con riguardo ai diversi "tipi di città" che la compongono. È stato possibile rintracciare un'evoluzione nel tempo dei Piani che, nonostante un quadro di approcci alternativi, ha posto particolare attenzione alla rigenerazione della città contemporanea con specifico riferimento alla città storica definendo tramite il Regolamento urbanistico edilizio, il Piano delle Regole o il *Plan d'usos* una progressiva semplificazione e una maggiore flessibilità della disciplina funzionale da un lato e una maggiore attenzione ad un approccio prestazionale dall'altro, entrambi criteri ritenuti efficaci per realizzare interventi di miglioramento della qualità della vita nei tessuti della città storica, un obiettivo verso cui tendono tutte le esperienze esaminate.

In primo luogo la definizione di una maggiore flessibilità della disciplina funzionale, nonostante la costante separazione delle attività ritenute non compatibili o considerate non desiderabili nei tessuti storici residenziali, emerge con forza in una lettura diacronica dei Piani. L'obiettivo è quello di superare la tradizionale zonizzazione monofunzionale sottolineando come nessun tessuto sia esclusivamente dedicato a una sola funzione tentando di normare la possibilità dell'insediamento di un nuovo uso nel tessuto. L'approccio tradizionale prevedeva una definizione "in positivo" delle funzioni insediabili in un dato tessuto, selezionando da un dettagliato elenco di categorie funzionali e di singoli usi le sole funzioni ammissibili, escludendo tutte le altre. Tuttavia l'articolazione del Piano per tessuti, dove la zonizzazione deriva dalla matrice insediativa e l'individuazione delle funzioni insediabili dovrebbe essenzialmente attenersi alla compatibilità della stessa con l'assetto morfo-tipologico, ha condotto i fronti più avanzati della sperimentazione a semplificare la classificazione delle destinazioni d'uso introducendo una regolazione "in negativo" delle funzioni insediabili¹⁹⁴; in altre parole, invece di elencare le funzioni ammesse, si stabiliscono per ogni tessuto le funzioni i cui impatti sono ritenuti incompatibili con quel particolare assetto urbano.

L'obiettivo, rispetto alla questione dell'ammissibilità delle funzioni,

192. Gabellini, P. (2008), "Struttura del Rue", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 137.

193. Si veda il paragrafo 2.1.3 *La componente regolativa e i caratteri*.

194. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

è quello di favorire la flessibilità funzionale attraverso la compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti e di dare loro la possibilità di modificarsi e rinnovarsi, poiché a tale processo è legata la vitalità e la qualità urbana. Per rispondere a tale scopo, è stata operata una riclassificazione degli usi del territorio sulla base di criteri di pertinenza rispetto agli obiettivi urbanistici. I criteri con cui il RUE regola gli usi sono la compatibilità e la sostenibilità, pertanto la nuova disciplina non si basa solo su elenchi di usi ammessi, quanto su: la netta esclusione di funzioni ritenute incompatibili e conflittuali con le caratteristiche del contesto; l'ammissibilità condizionata di alcune funzioni in relazione al contesto, per le quali si richiede una preventiva valutazione delle soluzioni che si propone di adottare per attenuare probabili fattori di impatto; la diretta insediabilità di tutte le funzioni non ricadenti nei due casi precedenti; la relazione con dotazioni minime da garantire per le funzioni che si possono insediare. L'elenco degli usi esclusi e di quelli soggetti a valutazione di ammissibilità è definito dal Regolamento urbanistico edilizio per ciascun tessuto, ma anche ulteriormente dettagliato o variato per porzioni urbane specifiche qualora questo sia reso necessario dalle condizioni di contesto.

In secondo luogo il RUE è connotato da una impostazione prestazionale che a partire dall'individuazione degli obiettivi, senza prestabilire e prefigurare la soluzione per raggiungere i risultati auspicati¹⁹⁵, si basa, come evidenziato nei Piani esaminati, sull'incentivazione della mixità funzionale attraverso la compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti, permettendone la possibilità di modificarsi e rinnovarsi nel tempo, poiché a tale processo sono legate la vitalità e la qualità urbana. Superando una pianificazione basata sulle regole esigenziali, a cui faceva riferimento lo zoning funzionale del Moderno stabilendo contestualmente sia gli obiettivi sia i modi di raggiungerli, i Piani analizzati dimostrano un nuovo approccio basato su regole prestazionali, secondo cui vengono definiti gli obiettivi pubblici e un quadro normativo certo, permettendo che siano gli attori coinvolti a trovare le modalità tramite Accordi operativi per fare sintesi tra i diversi interessi e necessità. Il Regolamento urbanistico edilizio proposto, riprendendo il modello emiliano, definisce inoltre cinque gruppi di requisiti prestazionali che rappresentano le odierne sfide dell'innovazione degli edifici dal punto di vista ambientale: contribuire al benessere microclimatico, risparmiare e riutilizzare le acque, raggiungere condizioni di sostenibilità energetica ed emissiva, contribuire attivamente alla regolazione dei cicli naturali, rendere il processo edilizio parte di un processo di economia circolare¹⁹⁶. I requisiti comprendono l'articolazione delle prestazioni richieste secondo un massimo di tre livelli per ogni prestazione individuata (base, migliorativo, eccellente); questi livelli-obiettivo sono richiamati nelle norme riferite a determinati edifici o parti del territorio coniugando la certezza con la flessibilità per dare rapido avvio ai processi di rigenerazione, semplificando modalità di intervento, categorie funzionali e disciplina dei cambi di destinazione d'uso.

195. Gabellini, P. (2008), "Struttura del Rue", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 137.

196. Comune di Bologna (2019). *Pug. Schema di Regolamento edilizio-Relazione*.

Le proposte dovranno essere realizzate con criteri progettuali che garantiscano pertanto un alto livello prestazionale mediante la mitigazione e l'inserimento ambientale, nonché una qualità urbana compatibile con il tessuto di riferimento. In particolare le proposte progettuali dovranno: valorizzare le presenze di interesse storico architettonico e/o culturale testimoniale; migliorare il microclima urbano; sostenere l'accessibilità di prossimità e la realizzazione di servizi che arricchiscono la dimensione di prossimità; rispettare l'altezza del contesto con riferimento alla media dei piani degli edifici già presenti. Pertanto, non solo un approccio prestazionale ma anche semplicità, chiarezza e snellezza dell'impianto regolativo, agilità dell'apparato documentale, raggiungibilità degli obiettivi e selettività dei luoghi delle trasformazioni per rendere velocemente operative le scelte del Piano strutturale-strategico. Le innovazioni metodologiche riscontrate nei Piani esaminati sono, dunque, molto importanti per accompagnare una pur indispensabile indicazione prescrittiva degli indici e dei parametri con una conoscenza approfondita dei tessuti, delle forme insediative e dei processi socio-economici in atto, da cui possa scaturire un apparato normativo adeguatamente differenziato per le diverse parti della città esistente, finalizzato al miglioramento edilizio, urbanistico e ambientale. La validità di tale disciplina si misura soprattutto con la capacità di coordinare e guidare una moltitudine di piccole trasformazioni verso il raggiungimento di obiettivi di rigenerazione urbana, attraverso l'individuazione dei dispositivi più opportuni per rinnovare i tessuti degradati, al contempo incrementando o migliorando le dotazioni pubbliche e riducendo i carichi urbanistici.

I contenuti del Regolamento urbanistico edilizio

Come anticipato, i contenuti del Regolamento urbanistico edilizio hanno valore prescrittivo a tempo indeterminato e si articolano in due insiemi di elaborati, un testo normativo e degli elaborati grafici generali e di dettaglio, in quanto «per logica e necessità il Regolamento conquista il ruolo di secondo e fondamentale pezzo della nuova pianificazione, da varare contestualmente al primo [il Piano strutturale-strategico]. E conquista anche la dignità di vero e proprio piano e non di mero regolamento, a dispetto del nome»¹⁹⁷.

Lo strumento è articolato in una parte analitica nella quale vengono approfonditi alcuni elementi del territorio attraverso una valutazione dello stato di fatto e dello stato di diritto, una parte normativa-gestionale, contenuta in un documento scritto nel quale vengono definite le norme tecniche di attuazione, e in una serie di elaborati grafici redatti su base aerofotogrammetrica o catastale che rimandano ogni elemento in modo inequivocabile all'apparato normativo. Di fondamentale importanza al fine di renderlo uno strumento di uso immediato, anche per i cittadini, è la possibilità di fornire risposte non mediate, tramite automatismi comunicativi e telematici, concretizzando in questo modo quella leggibilità e trasparenza che sono parti integranti dell'efficacia dello strumento. Mentre, infatti, gli strumenti operativi si rivolgono alle imprese e agli investitori, il

197. Fallaci, R. (2008), "Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana", in P. Galuzzi, a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia, Urbanistica* n. 137.

Regolamento urbanistico edilizio deve rispondere alle domande di un'ampia platea di cittadini: per questo motivo tutti i Comuni che si dotano del RUE sono tenuti a realizzare anche un Sistema informativo territoriale (SIT)¹⁹⁸, costantemente aggiornato e consultabile tramite internet.

Il Regolamento urbanistico edilizio è poi ulteriormente articolato in due parti:

- la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti (disciplina ordinaria), che individua e definisce: il perimetro aggiornato dei centri abitati, quale delimitazione continua comprendente tutte le aree edificate e i lotti interclusi; la disciplina dell'utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, compresa la tutela e la valorizzazione degli edifici e dei manufatti di valore storico e artistico, sulla base di un quadro conoscitivo dettagliato ed aggiornato dell'edificato e delle funzioni in atto; le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nel rispetto dei parametri definiti dal Piano strutturale-strategico con riferimento agli standard urbanistici minimi imposti dalle vigenti norme statali e regionali in materia di governo del territorio; la disciplina del territorio rurale, nel rispetto delle vigenti norme regionali in materia;
- la disciplina per le trasformazioni degli assetti insediativi infrastrutturali ed edilizi del territorio (disciplina delle trasformazioni), che individua e definisce: gli interventi di addizione agli insediamenti esistenti consentiti anche all'esterno del perimetro dei centri abitati; gli ambiti interessati da interventi di riconfigurazione del tessuto urbanistico; gli interventi che, in ragione della loro complessità e rilevanza, presuppongono la preventiva approvazione di Accordi operativi; la disciplina della perequazione urbanistica, riferita a specifiche aree di trasformazione e/o di riqualificazione degli assetti insediativi; le infrastrutture da realizzare e le aree ad esse destinate; i beni sottoposti a vincolo ai fini espropriativi, ai sensi delle vigenti disposizioni statali e regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Con il fine di rendere più agevole e flessibile la gestione dei numerosi e diversi interventi ammissibili sul patrimonio esistente (di ampliamento, consolidamento, ripristino, sostituzione) e consentire la regolamentazione precisa e puntuale delle trasformazioni edilizie (da quelle relative ai lotti di completamento alle ristrutturazioni urbanistiche di limitata entità, alle demolizioni e ricostruzioni), la città contemporanea viene articolata, come abbiamo visto, in tessuti urbani. Il Regolamento urbanistico edilizio, a partire da tale articolazione, traduce tale disciplina in norme di tessuto. I tessuti rappresentano così la base territoriale attraverso cui declinare la rigenerazione o trasformazione del territorio e nelle denominazioni che assumono, tendono a esplicitare, proprio in ragione della modalità adottata per il loro riconoscimento, i caratteri storici, tipologici o

198. Il Sistema informativo territoriale è il sistema attraverso cui vengono gestite le informazioni territoriali; con queste si intendono i dati riferibili univocamente a un punto della superficie del territorio. Associare la posizione geografica ad informazioni alfanumeriche relative a oggetti e fenomeni che insistono sul territorio ("georeferenziare") consente di svolgere su di esse elaborazioni e interrogazioni complesse basate sulla loro posizione assoluta e relativa. Introducendo il riferimento geografico, il SIT consente di creare relazioni fra dati altrimenti non relazionabili. Con l'ausilio di appositi strumenti di software il SIT consente inoltre di schematizzare le componenti del territorio mediante oggetti geografici ed eseguire analisi ed elaborazioni a supporto delle attività di governo. Infine, il SIT consente di rendere disponibili dati geografici a tutti i soggetti che operano sul territorio (istituzioni, imprese, professionisti, cittadini) garantendo l'aggiornamento continuo dei dati e assicurandone l'interscambio attraverso la standardizzazione dei formati e il carattere informativo-divulgativo.

morfologici, di omogeneità funzionale e ambientale che li connotano e li distinguono dagli altri. Il RUE ha infatti l'obiettivo di passare da una normativa tradizionalmente puntuale, generalmente di tipo vincolistico determinata dall'incrocio selettivo della disciplina funzionale con quella delle modalità di intervento, e da una normativa che rimanda a strumenti particolareggiati raramente sviluppati in fase attuativa, ad una normativa strutturata per tessuti applicata a tutte le aree edificate, senza l'obbligo di ricorrere necessariamente a pianificazioni successive più dettagliate. Tali norme, stabilite dal RUE, sono volte sia alla gestione della riqualificazione diffusa sia al governo di quella concentrata, che viene rimandata agli strumenti preposti alla trasformazione (strumenti attuativi).

Per quanto riguarda la città storica essa viene perimetrata nel Piano strutturale-strategico all'interno degli ambiti urbanizzati del territorio comunale e pertanto viene governata essenzialmente attraverso il RUE nel rispetto degli obiettivi e degli indirizzi generali dettati dal Piano. I tessuti storici vengono gestiti secondo due principali modalità: da un lato tramite un'attenta disciplina degli interventi privati diffusi, che rappresenta una forma di intervento fisico sulla qualità dei tessuti storici, la quale tuttavia non è destinata a dare luogo a sostanziali modifiche degli assetti urbani e degli equilibri consolidati, fatti salvi gli interventi di riqualificazione concentrata a carattere più trasformativo, che devono essere attuati mediante il ricorso a strumenti esecutivi indiretti; dall'altro mediante il perseguimento di una mixità funzionale che rilegga il rapporto tra tessuto e funzione nella direzione di una semplificazione che permetta una maggiore flessibilità finalizzata al benessere e alla buona convivenza dei residenti. Il Regolamento urbanistico edilizio è, quindi, uno strumento che cerca di mantenere l'abitabilità della città storica e la qualità della vita dei suoi abitanti basandosi proprio sulla rigenerazione fisica diffusa e sul principio di flessibilità della disciplina funzionale cercando di rispondere alle attuali esigenze dei contesti storici, affinché non si perdano le loro qualità e il mix funzionale che li ha da sempre contraddistinti, rispondendo alle esigenze delle comunità locali insediate relative al miglioramento dell'equilibrio tra i bisogni dei residenti e il mantenimento delle attività commerciali, alla limitazione delle attività che generano conseguenze negative favorendo invece attività economiche che incoraggino la rivitalizzazione e la diversità economica della città storica, alla definizione con una maggiore precisione della regolamentazione delle attività presenti, lotto per lotto e edificio per edificio, consentendo l'implementazione o la limitazione delle attività a seconda che il tessuto urbano le supporti o meno, al fine di garantire il mix di attività e servizi.

Le modalità di attuazione del Regolamento urbanistico edilizio

A partire dal quadro delineato risulta evidente come il Regolamento urbanistico edilizio sia lo strumento finalizzato a definire le diverse modalità di attuazione (diretta o indiretta) consentite in ogni tessuto, per ogni tipo di intervento, specificando l'eventuale rimando alla formazione di strumenti esecutivi per aree o categorie di intervento

specifiche. Deve inoltre definire, per gli ambiti ad attuazione indiretta, le tipologie di strumenti attuativi (piani, programmi o progetti urbani) che possano essere utilizzate nel rispetto della normativa regionale. Per il governo della rigenerazione dei tessuti della città storica la modalità di attuazione ordinaria individuata dalla sperimentazione è specificatamente quella diretta tuttavia, per gli ambiti della città storica che necessitano interventi intensivi di trasformazione, si ritiene che il Regolamento debba prevedere il ricorso alla procedura del *progetto urbano incrementale*, da attivare mediante Accordi operativi o Contratti istituzionali di sviluppo, inseriti come strumenti ordinari di intervento all'interno del quadro di pianificazione locale¹⁹⁹. Per indirizzare e guidare la programmazione degli interventi negli ambiti di trasformazione il RUE può rimandare ad un insieme di elaborati che descrivano a scala approfondita tali ambiti in cui sia stata articolata la città esistente dal Quadro conoscitivo, proponendone soluzioni che abbiano come obiettivo l'individuazione e il rafforzamento dell'identità locale, attraverso l'insieme degli spazi aperti e delle attrezzature pubbliche. Tali proposte progettuali possono essere riassunte in Schede progetto, che si costituiscono come valide indicazioni nella fase di predisposizione degli Accordi operativi, in quanto esplicitano il "sistema di conoscenze" relativo ai reali fabbisogni di ogni specifica realtà territoriale, con particolare riferimento alla "identità, centralità, socialità e qualità dei luoghi"²⁰⁰. In particolar modo tali Schede forniranno delle indicazioni a supporto della progettazione che nel caso di interventi nei tessuti storici deriveranno da studi di carattere interdisciplinare che considerano gli aspetti economici e sociali di questo paesaggio e i caratteri morfologici, le caratteristiche urbanistiche, le relazioni visive.

Come già esplicitato, il Regolamento urbanistico edilizio deve definire una disciplina normativa finalizzata ad individuare precise categorie d'intervento per la rigenerazione fisica della città esistente ed incentivare mediante norme specifiche una regolamentazione degli usi ammissibili per garantire il corretto mix funzionale. In primo luogo pertanto il RUE deve regolamentare le categorie di intervento ammesse ai sensi del DPR n. 380/2001 che sono finalizzate alla riqualificazione e trasformazione dei tessuti della città esistente, ma che devono anche favorire e assecondare la naturale e necessaria stratificazione del patrimonio storico presente in maniera rilevante nelle città italiane. Il Regolamento urbanistico edilizio detta regole che agiscono sulle parti interne ed esterne dell'edificio e sugli spazi aperti secondo differenti tipologie di intervento individuate dalla vigente normativa nazionale in materia, alle quali definizioni si rimanda espressamente: manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica. L'intervento di restauro, pur collocandosi nell'ambito della tipologia di intervento di "restauro e risanamento conservativo", si caratterizza soprattutto per modalità progettuali ed operative tali da garantire le finalità individuate dalla vigente normativa in materia di tutela

199. Si veda il paragrafo 2.2.1 *Il Piano locale innovato: gli indirizzi per la città storica*.

200. Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.

dei beni culturali, cioè di integrità materiale e di recupero dell'immobile, di protezione e trasmissione dei suoi valori culturali, per cui a tal fine il progetto di restauro dovrà essere corredato da una specifica documentazione di analisi storico-critica.

Con specifico riferimento alla città storica il RUE prevede che la Manutenzione ordinaria e straordinaria e il Restauro e risanamento conservativo (MO, MS, RC) – categorie che vengono contenute nella generale definizione di manutenzione qualitativa – siano sempre consentite mediante intervento diretto in quanto tali interventi sono volti alla valorizzazione degli aspetti caratteristici che costituiscono specifico valore degli immobili, ossia le loro specifiche connotazioni stilistiche e costruttive, e alla conservazione e al ripristino dei caratteri scenografici e ambientali, desumibili dagli elementi di disegno e di arredo del verde e delle alberature. Gli interventi di Ristrutturazione edilizia (RE) sono invece sottoposti a specifiche valutazioni preliminari ed ulteriori vincoli in funzione del valore storico-architettonico-testimoniale dei beni presi in considerazione e nel caso in cui tali interventi siano consentiti dovranno rispettare una serie di parametri quali ad esempio il mantenimento della sagoma, del sedime e della facciata prospettante lo spazio pubblico per gli immobili o il rispetto dell'altezza massima. Infine gli interventi di Demolizione e ricostruzione, Ampliamento e Nuova edificazione (DR, AMP, NE) sono consentiti sugli edifici, o parti di essi, privi di interesse storico e architettonico, sin dall'origine o a seguito di irreversibili alterazioni, e sugli edifici non tutelati, e devono obbligatoriamente attuarsi mediante intervento indiretto nel caso riguardino gruppi di edifici o interi ambiti, nei casi quindi in cui la trasformazione risulti più rilevante e "pesante" nei confronti dell'intorno urbano. Per incentivare il ritorno degli abitanti nella città storica, inoltre, i frazionamenti delle unità immobiliari potranno essere consentiti all'interno dei tessuti della città storica, salvo il rispetto di una soglia minima di ampiezza dell'unità abitativa (che a seconda della dotazione edilizia del contesto può essere molto variabile). Questo in quanto le tipologie edilizie e abitative che costituiscono il patrimonio insediativo della città storica erano per la maggior parte destinate a nuclei familiari composti da almeno quattro unità mentre oggi la famiglia media è costituita da circa due unità, e nella maggioranza dei casi o non può mantenere o non può accedere a causa dei costi, a residenze di tale ampiezza. Infine gli interventi nelle aree libere o parzialmente libere devono essere subordinati al mantenimento e al potenziamento delle attrezzature collettive, con particolare riferimento ai parcheggi pubblici, al verde pubblico e a servizi di prossimità, nonché alla conservazione e all'incremento della vegetazione esistente.

In secondo luogo il RUE stabilisce gli usi ammessi nei tessuti favorendo e incentivando la realizzazione di un mix funzionale, anche attraverso una maggiore flessibilità nei cambi di destinazione d'uso da destinazioni residenziali. Il cambio di destinazione d'uso è il vero nodo delle più recenti sperimentazioni in materia di governo degli usi, in quanto è stato individuato come leva per incentivare gli

interventi di rigenerazione urbana e di recupero del patrimonio edilizio. Tuttavia, una eccessiva semplificazione di tale disciplina deve essere attentamente ponderata per gli imprevedibili effetti che può generare in termini di carichi urbanistici e, quindi, di congestione e vivibilità dell'ambiente urbano²⁰¹. Va premesso che si tratta di una materia altamente frammentata a livello regolatorio, che deriva da una combinazione non sempre chiara di leggi nazionali, norme regionali e margini di discrezionalità dei Comuni nel definire i contenuti del proprio strumento. L'ultimo riferimento in materia è il Decreto Legge n. 133 del 2014²⁰² il cui obiettivo è quello di uniformare le differenti normative regionali e semplificare l'applicazione della disciplina del cambio di destinazione d'uso, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo, disponendo che: le categorie funzionali siano cinque (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale, commerciale e rurale); il diverso carico urbanistico sia riconosciuto solo dal passaggio tra categorie funzionali diverse, con o senza opere; all'interno della stessa categoria, il cambio non possa essere negativo – ad eccezione di casi previsti dalla legge regionale e dal Piano urbanistico – in quanto i carichi urbanistici sono ritenuti omogenei.

Per espressa previsione di Legge, tale innovazione trova applicazione diretta solo nei casi in cui le Regioni non adeguino la propria legislazione; permane, tuttavia, che questi si pongano come i principi fondamentali ai quali le Regioni si debbono uniformare, anche se l'articolazione finale delle categorie funzionali può risultare in parte diversa. La centralità della materia e gli effetti che, se non adeguatamente regolata, potrebbero negativamente impattare sul corretto e ordinato assetto territoriale, rendono necessario che le normative regionali e le regole di Piano siano guidate verso un'efficace valutazione dei carichi urbanistici e, conseguentemente, una loro puntuale regolazione.

Passando dal livello normativo regionale a quello del Piano locale di competenza comunale, come visto in precedenza, il principio di flessibilità è stato diffusamente declinato nella disciplina funzionale: pur nella diversità delle esperienze, si può riscontrare una comune direzione verso una maggiore possibilità di effettuare cambi di destinazione d'uso degli immobili esistenti, prevedendo che siano generalmente sempre ammessi, con l'eccezione delle destinazioni d'uso esplicitamente escluse dalla normativa di tessuto. Tuttavia, si è potuto rilevare come questa libertà, anche dove vige l'indifferenza funzionale, trovi dei limiti o dei disincentivi soprattutto nella città storica al fine di mantenere la vitalità dell'ambiente urbano agendo in modo selettivo su determinate attività; questo obiettivo può essere perseguito tramite l'imposizione di regole sul cambio di destinazione d'uso. Nel primo caso si tende a escludere rilevanti modifiche alle destinazioni d'uso in atto, in particolare quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato, che sono volte ad aumentare il mix funzionale naturalmente presente nei centri urbani. In particolar modo il cambio di destinazione d'uso dovrebbe essere condizionato da quattro parametri urbanistici: la Densità, offrendo

201. Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.

202. Decreto-Legge 12 settembre 2014 n. 133, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*.

un controllo più attento sia sulla saturazione che sulla dimensione delle attività e garantendo che non ci siano concentrazioni di determinate attività, soprattutto turistico-ricettive, sulle principali strade del centro; la Superficie massima, in quanto al fine di adattare le esigenze di superficie di alcune attività alla struttura urbana, mantenere il mix di usi e controllare l'impatto sullo spazio pubblico di alcuni grandi stabilimenti, dovrà essere stabilito un parametro di superficie massima degli edifici per attività; la Larghezza della strada, che permetterà la regolazione di alcune attività in base al livello di tolleranza della strada ovvero in base alla sua larghezza; la Vulnerabilità degli edifici, che dovrà essere introdotta per salvaguardare le aree in cui l'inserimento di nuove attività potrebbe compromettere le condizioni degli edifici che vertono già in uno stato di fragilità per cui la realizzazione delle attività sarà condizionata all'esistenza del certificato di idoneità statica dell'edificio. Pertanto nelle parti più antiche della città storica, tutti i Piani ammetteranno funzioni di servizio a impatto moderato come gli studi professionali e gli uffici, spesso integrati in edifici a destinazione mista, gli esercizi di vicinato, l'artigianato di servizio e alimentare, i pubblici esercizi, i servizi alla popolazione a tutti i livelli e le attrezzature collettive non eccessivamente impattanti sul contesto urbano. Anche altre funzioni terziarie e turistico-ricettive saranno generalmente ammesse ma, in relazione alla capacità delle diverse città di poter sopportarne i carichi urbanistici, saranno talvolta soggette a valutazioni specifiche, a limitazioni dimensionali, oppure escluse. La residenza sarà sempre ammessa e generalmente incentivata salvo nel caso in cui si intenda tutelare il sistema delle attività economiche del centro storico, spesso dismesse, bloccandone la conversione in abitazione; al contrario le funzioni produttive saranno quasi nella totalità vietate, con l'eccezione dell'artigianato produttivo, ed il commercio sarà progressivamente non ammesso al crescere della dimensione della superficie di vendita, o in relazione alla tipologia di attività commerciale in quanto molto spesso negli ultimi anni il fenomeno dell'*overtourism* ha imposto una limitazione nell'apertura di nuovi esercizi commerciali a carattere turistico-ricettivo.

In sintesi, la lettura diacronica dei caratteri gerarchici, funzionali e simbolici dello spazio antropizzato – espressa dal tessuto – è una preconditione essenziale per un'interpretazione critica dello stato di fatto che permetta di differenziare gli interventi funzionali diffusi in relazione a criteri di necessità, opportunità e compatibilità. Inoltre, la lettura morfo-tipologica operata dal tessuto – che consente di riconoscere porzioni di edificato generate da matrici comuni – permette la definizione di regole relative ai gradi di libertà degli interventi edilizi che sono strettamente connesse ai gradi di flessibilità funzionale da accordare ai cambi di destinazione d'uso. In questo modo si supererà l'approccio conoscitivo di categorie tipologiche finalizzate al mero "ripristino" di configurazioni passate, reinserendo la città storica, con le sue stratificazioni, in un processo di continua evoluzione anche attraverso previsioni innovative.

Bibliografia

PARTE PRIMA. Città storica e nuova questione urbana

Capitolo 1. La città contemporanea. Le questioni emergenti

Riferimenti Bibliografici

- Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), "Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Tra storia e dismissione", in L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan, a cura di, *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online*, n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Albrecht, B., Magrin, A. (2015), *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- ANCSA (2006), *Spazi aperti nei contesti storici*, Atti del Congresso internazionale, Bergamo, 13 maggio 2006.
- Belfiore, E. (2001), *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.
- Belfiore, E., Cassetti, R. (1992), *Metropoli e qualità dell'ambiente*, Gangemi Editore, Roma.
- Benevolo, L. (2005), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma.
- Benevolo, L. (ed. 2006), *Storia della città 4. La città contemporanea*, Laterza, Bari.
- Benevolo, L. (2015), "Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Bevilacqua, G. (2018), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C.

- Trillo, a cura di, *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.
- Bianchi, G., Criconia, A. (2018), *La stazione metropolitana propulsore di urbanità diffusa*, Architetti Roma Edizioni, Roma.
- Bianchi Bandinelli, R. (1945), "Come non ricostruire la Firenze demolita", *Il Ponte*, n. 2.
- Bonomi, A., Abruzzese, A. (2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano.
- Borja, J., Muxi, Z. (2003), *El espacio publico: ciudad y ciudadanía*, Random House Mondadori, Barcelona.
- Campos Venuti, G. (1961), "Politica urbanistica comunale a Bologna. Orientamenti programmatici", *Bollettino d'informazione dell'attività municipale, supplemento a Bologna. Rivista del Comune*, n. 1/luglio 1961.
- Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano.
- Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991), a cura di, *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.
- Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.
- Campos Venuti, G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in G. Campos Venuti, a cura di F. Oliva, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Campos Venuti, G. (1993), "Bologna: l'urbanistica riformista", in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Campos Venuti, G. (1997), *Roma, laboratorio per la riforma urbanistica*, Comune di Roma, Dipartimento Politiche del territorio, Ufficio Nuovo Piano regolatore.
- Campos Venuti, G. (1999), "Presentazione", in C. Giaimo, *Governo del territorio e innovazione del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti, G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", *Urbanistica* n. 116.
- Campos Venuti, G. (2001), "Il Sistema della mobilità", *Urbanistica* n. 116.
- Campos Venuti, G. (2005), "Introduzione. Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione", in L. Ricci, *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

- Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.
- Castells, M. (2010), *The Rise of the Network Society*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- Choay, F. (1973), *La città. Utopie e realtà*, vol. 1 e 2, Einaudi, Torino.
- Clementi, A. (2005), "Oltre l'eclisse della fiducia", in M. Marcelloni, *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Corboz, A. (1998), "L'urbanistica del XX secolo: un bilancio", in P. Viganò (a cura di), *Pagine Sparse*, FrancoAngeli, Milano.
- Cutolo, D., Pace, S. (eds.) (2016), *La scoperta della città antica. Esperienza e conoscenza del centro storico nell'Europa del Novecento*, Quodlibet, Macerata.
- De Seta, C. (ed. 2010), *La città europea. Origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, ilSaggiatore, Milano.
- Di Benedetto, G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.
- Fantozzi Micali, O. (1998), *Piani di ricostruzione e città storiche 1945-1955*, Alinea Editore, Firenze.
- Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.
- Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B. (1993), "Relazione di apertura del IX Convegno-Congresso ANCSA, Gubbio 1990", in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B. (1993), "Per un progetto e una strategia del riuso", in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B., Cavagnis, G. (2010), a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio*, *Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010.
- Galuzzi, P. (2005), *Governare la transizione. Il nuovo piano di Ivrea*, *Urbanistica* n. 127.

- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.
- Gargiulo, C., Pinto, V., Zucaro, F. (2013), "Integrazione urbanistica e mobilità: nuovi approcci e esperienze", in *Atti della XX Conferenza nazionale SIU*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini, C. (2017), "Introduzione. Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni*, nn. 273-274.
- Ginocchini, G., Manaresi C. (2008), a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Graziani, A. (1975), *L'economia italiana: 1945-1970*, il Mulino, Bologna.
- Gullì, L., Talò, F. (2012), "Cinquant'anni di esperienze nella gestione dei centri storici in un caso esemplare", *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, Vol. 5, Eum edizioni, Università di Macerata.
- Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, A. Fregolent, M. Savino, a cura di, *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano*, La nuova Italia scientifica, Roma.
- Macchi Cassia, C. (2009), "Per una nuova Carta di Gubbio", *Paper del seminario dell'Associazione Nazionale Centri Storico Artistici (ANCSA)*, Firenze, 14 marzo 2009.
- Magrin, A. (2015), "Bologna 1960-1973. La forma della città pubblica", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Malcovati, S. (2013), "L'urbanistica elementare" del Razionalismo Italiano", in F. Visconti, a cura di, *Il Razionalismo Italiano Storia, città, ragione*, Aracne, Roma.
- Marcelloni, M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Mattogno, C. (2014), *Ventuno parole per l'urbanistica*, Aracne Editrice, Roma.
- Merola, V. (2008), "Una città da curare, come un giardino", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Micelli, E. (2008), "La perequazione nel nuovo Psc di Bolo-

- gna”, in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Oliva, F. (1993), “Le città e i piani”, in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant’anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).
- Oliva, F. (2001), “Pianificazione sostenibile per le città contemporanee”, in C. Mazzeri, a cura di, *Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva, F. (2001), “Struttura, regole, flessibilità”, *Urbanistica* n. 116.
- Oliva, F. (2005), “Un’occasione da non mancare (a proposito della legge per il governo del territorio)”, in P. Mantini, a cura di, *I principi del governo del territorio. La Riforma in Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell’Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Pellegrini, P. (2015), “Assisi 1955-1966. La pratica scientifica ad Assisi”, in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Pergami, S. (2010), “Elementi di innovazione nel piano delle regole del Pgt di Bergamo”, in B. Gabrielli, G. Cavagnis, a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio*, *Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010.
- Piccinini, M. (2006), *Considerazioni dell’INU Emilia Romagna sul Progetto di Legge Regionale “Governo e riqualificazione solidale del territorio”*, Documento INU, Bologna, 13 dicembre 2006.
- Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Poli, I. (2018), “Città contemporanea e strategie di rigenerazione: storia, identità e memoria”, in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisio- ni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma.
- Pucci, P. (1995), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, FrancoAngeli, Milano.
- Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

- Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci, L. (2016), "Il PRG '08 e il ruolo della storia", *AR Architetti Roma*, n.116.
- Ricci, L. (2017), "Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.
- Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia, a cura di, *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma- Milano.
- Ricco, P. (2015), "Firenze 1951-1962. Una idea di futuro per Firenze. Il piano regolatore del 1962 e l'impegno di Edoardo Detti per la città", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Saccomani, S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in Regione Piemonte, a cura di, *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Savigliano.
- Samonà, G. (1959), *L'urbanistica e l'avvenire della città negli stati europei*, Universale Laterza, Bari.
- Salzano, E. (1992), *La città sostenibile*, Ed. Autonomie, Roma.
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Storchi, S. (2001), *Recupero, riqualificazione e riuso della città*, Edizioni Unicopli, Milano.
- Storchi, S., Armani, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Toppetti, F. (2011), *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.
- Van Oers, R. (2012), "Il Piano di azione per la messa in atto della Raccomandazione UNESCO Paesaggio Urbano Storico", *Convegno internazionale di studi "Il paesaggio urbano*

storico: le strategie e le azioni della nuova raccomandazione UNESCO, 19-20 aprile 2012, Facoltà di Architettura (Piazza Borghese), Roma.

Zambianchi, M. (2010), "Il progetto della nuova città pubblica: dai bisogni alle azioni", in B. Gabrielli, G. Cavagnis, a cura di, *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica* n. 144, settembre-dicembre 2010.

Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.

Riferimenti Normativi e Documenti

ANCSA (1960), *Carta di Gubbio 1960*.

ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

Comune di Bergamo (2010), *Relazione Pgt*.

Comune di Bologna (2008), *Relazione e Quadro normativo del Piano Strutturale Comunale*.

Comune di Roma (2003), *Relazione del NPRG*.

Convenzione Culturale Europea, Parigi, 19.12.1954, Trattato aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione degli Stati europei non membri.

Convenzione Europea sulla protezione del patrimonio architettonico, Granada, 3.10.1985.

Gazzetta Ufficiale n. 25, 1956.

D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori*.

Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*.

EC (2017), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*, Bruxelles.

EU (2016), *Urban Agenda for the EU*, Amsterdam.

IPCC (2014), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Disponibile su: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

Legge 25 giugno 1865, n. 2359, *Sulle espropriazioni per cau-*

sa di utilità pubblica - Abrogata dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133.

Legge 20 giugno 1909, n. 364, *Norme per l'inalienabilità delle Antichità e delle Belle Arti.*

Legge 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica nazionale.*

Legge 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare. Modificata e integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n. 865.*

Legge 13 luglio 1966, n. 610, *Modificazioni ed integrazioni alle vigenti disposizioni recanti provvidenze per la ricostruzione dei fabbricati danneggiati dalla guerra.*

Legge 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica.*

Legge 6 agosto 1976, n. 765, *Modifiche ed integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.*

Legge 24 gennaio 1977, n. 10, *Norme per l'edificabilità dei suoli.*

Legge 27 luglio 1978, n. 392, *Disciplina delle locazioni di immobili urbani.*

Legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale.*

Legge 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie.*

Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.*

Legge 17 febbraio 1992, n. 179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*

Legge 4 dicembre 1993, n. 493, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia.*

Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio.*

Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio.*

Capitolo 2. La città storica. Le linee evolutive e gli approcci *Riferimenti Bibliografici*

ANCSA (1971), *Una nuova politica per i centri storici*, Atti del VI Convegno-Congresso ANCSA, Bergamo, 7-9 maggio 1971.

- ANCSA (1994), *La nuova città esistente: oltre la Carta di Gubbio del 1990*, Atti del Convegno internazionale, Bergamo, Gubbio.
- ANCSA (2010), *Attualità del territorio storico*, Atti del Convegno internazionale, Bergamo, 17-19 Settembre 2010.
- Angiuli, A. (2014), "La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento", *Convegno "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.
- Bandarin, F., Van Oers, R. (2012), *The Historic Urban Landscape: managing heritage in an urban century*, John Wiley & Sons, New York, NY.
- Bellini, A. (2001), "Postfazione con appendice", in F. Ventura, *Beni culturali. Giustificazione della tutela*, UTET, Torino.
- Benevolo, L. (1985), *L'ultimo capitolo dell'architettura moderna*, Laterza, Roma-Bari.
- Bertacchini, E., Bravo, G., Marrelli, M., Santagata, W. (2012), *Cultural Commons. A New Perspective on the Production and Evolution of Cultures*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Bonesio, L. (2009), *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.
- Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.
- Calzolari, V. (1999), *Storia e natura come sistema*, Nuova Argos Edizioni, Roma.
- Campofredano, A. (2012), "Progetto urbanistico e approccio prestazionale", in D. Cecchini, G. Castelli (a cura di), *Scenari, risorse, metodi e realizzazioni per città sostenibili*, Gangemi Editore, Roma.
- Campos Venuti, G. (1973), "Una strategia per la città. Come è stato salvato il centro storico di Bologna", *l'Unità* del 13 febbraio 1973.
- Campos Venuti, G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Clup, Milano.
- Campos Venuti, G. (1985), "Ancora sui piani della terza generazione", *Casabella* n. 518.
- Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.

- Caniggia, G., Maffei, G. L. (1979), *Lettura dell'edilizia di base*, 18° ed., 2003, Marsilio, Venezia.
- Caniggia, G. (1981), *Strutture dello spazio antropico: studi e note*, Alinea, Firenze.
- Carmosino, C. (2013), "La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n.1.
- Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Cecchini, D., Castelli, G. (2002) (a cura di), *Scenari, risorse, metodi e realizzazioni per città sostenibili*, Gangemi Editore, Roma.
- Cervellati, P. L. (1978), "Il progetto della conservazione", in F. Ciardini, P. Falini, *I centri storici*, Mazzotta, Milano.
- Cervellati, P. L., Miliari, A. (1977), *I centri storici*, Guaraldi, Firenze.
- CHCfE Consortium (2015), *Cultural Heritage Counts for Europe*, www.blogs.encatc.org/culturalheritagecountsfo-reurope/outcomes
- Choay, F. (1992), *L'orizzonte del post urbano*, Officina edizioni, Roma.
- Choay, F. (1996), *L'allegoria del patrimonio*, Officina edizioni, Roma.
- Ciardini, F., Falini, P. (1978), *I centri storici*, Mazzotta, Milano.
- Corboz, A. (1983), "Le territoire comme palimpseste", *Diogenè* n. 121. Traduzione italiana: Il territorio come palinsesto, *Casabella* n. 516, settembre 1985.
- Di Biase, C., Donati, L., Fontana, C., Paolillo, P.L. (1981) (a cura di), *Riuso e riqualificazione edilizia negli anni '80*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Biase, C. (2010), "30 anni ANCSA 1960-1990", in ANCSA, *Attualità del Territorio storico, Atti del Convegno internazionale*, Bergamo, 17-19 settembre 2010.
- Di Biase, C. (2011), "50 anni ANCSA", in F. Toppetti, a cura di, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Firenze.
- De Carlo, G. (1966), *Urbino. La storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Venezia.
- De Carlo, G. (1986), "Introduzione", in L. Rossi, *Istruzioni di recupero ambientale*, Maggioli Editore, Milano.
- Feiffer, C. (2007), "Le tendenze del restauro italiano tra conservazione, recupero, restauro e ripristino", *Il restauro della Porta di S. Pietro I a San Pietroburgo*, De Lettera, Milano.
- Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea*.

- Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Fusco Girard, L. (2003), *The Human Sustainable City*, Ashgate, Londra, UK.
- Gabaglio, R. (2008), *La città tra permanenza e mutazione*, Libreria CLUP, Milano.
- Gabellini, P. (1989), "Nuovi piani: questioni aperte", *Urbanistica* n. 95.
- Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Gabellini, P. (2008), "Struttura del RUE", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Gabrielli, B. (1970), *Documento introduttivo al Seminario di Gubbio del 1970*.
- Gabrielli, B. (1990), *Relazione di apertura del IX Convegno - Congresso ANCSA*, Gubbio.
- Gabrielli, B. (1990), "Introduzione", in K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B. (2011), "50 anni ANCSA: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in F. Toppetti, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.
- Gambino, R. (1994), "Territorio storico e paesaggio tra ri-centralizzazione e diffusione", Paper al Seminario ANCSA, *La nuova città esistente: oltre la Carta di Gubbio del 1990*, Gubbio.
- Gambino, R. (2007), "Patrimonio storico e paesaggio", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici. Atti, ANCSA*, Bergamo.
- Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.
- Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.
- Giambanco, F. (2005), *Il ruolo delle metodologie di analisi impiegate per la redazione dei piani per il recupero del centro storico di Palermo. Lettura degli esiti*, Tesi di Dottorato del XVI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Conservazione dei

Beni architettonici.

- Ginocchini, G., Manaresi C. (2008), a cura di, *Bologna, un nuovo piano*, *Urbanistica* n. 135, gennaio-aprile 2008.
- Giovannoni, G. (1931), *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, Torino.
- Giovannoni, G. (1998), *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Senil.
- Grimoldi, A. (1981), "Contro il ripristino tipologico", in C. Di Biase, L. Donati, C. Fontana, P.L. Paolillo (a cura di), *Riuso e riqualificazione edilizia negli anni '80*, FrancoAngeli, Milano.
- Kirshenblatt-Gimblett, B. (2004), *Intangible Heritage as Metacultural Production*, Museum international, Blackwell Publishing, Oxford.
- Losasso, M. (2012), "La qualità dell'ambiente urbano", in *Commercio e città* (a cura della Camera di Commercio di Napoli), Napoli.
- Lynch, K., Rodwin, L. (1958), "A theory of Urban Form", *Journal of American Institute of Planners* n. XXIV:4.
- Lynch, K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Milano.
- Lynch, K. (2006), *L'immagine della città*, Marsilio Editori, Venezia.
- Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano*, La nuova Italia scientifica, Roma.
- Macchi Cassia, C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", *Costruire* n. 133.
- Mazzoleni, C. (1991), "Dalla salvaguardia del centro storico alla riqualificazione della città esistente. Trent'anni di dibattito dell'ANCSA", *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 40.
- McLoughlin, J. B. (1973), *La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico*, Padova, Marsilio.
- Muratori, S. (1959), *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Istituto poligrafico dello Stato, Libreria dello Stato.
- Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).
- Panella, R. (1976), "L'ottica di un'urbanistica operativa", *Controspazio*, n. 2.
- Pereira Roders, A., Van Oers, R. (2011), "Bridging cultural heritage and sustainable development", *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*,

Vol. 1, n. 1.

- Piccinato, L. (1934), "Risanamento", *Urbanistica* n. 4.
- Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Poulios, I. (2014), "Discussing strategy in heritage conservation: living heritage approach as an example of strategic innovation", *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, Vol. 4, n. 1.
- Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Rosa, P. (1998), *La città antica tra storia e urbanistica (1913-1957)*, Editrice Librerie Dedalo, Roma.
- Rossi, L. (1986), *Istruzioni di recupero ambientale*, Maggioli Editore, Milano.
- Rossi, P. O. (2001), "La città contemporanea e la Carta per la qualità", *Urbanistica* n.116.
- Sassatelli, M. (2007), *La Convenzione europea del paesaggio: paesaggi quotidiani e identità europea*, Regione Emilia Romagna, febbraio 2007. (http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/supplemento_2_07/sassatelli.pdf)
- Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.
- Trusiani, E. (2004), "Dal Centro Storico alla Città Storica: la dimensione progettuale della conservazione-Il caso di Roma", *Desenvolvimento e Medio Ambiente* n. 9, Editora UFPR, Curitiba-Paraná.
- Varagnoli, C. (2017), *Appunti di teoria e storia del restauro*, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti e Pescara.
- Villani, G. (2006), *I Beni Tangibili e Intangibili e il Paesaggio culturale. Tutela e legislazione. Il caso italiano*, www.univeur.org
- Volpiano, M. (2011) (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Conservazione, Progetto, Gestione*, Fondazione CRT, L'Artistica Editrice, Savigliano (CN).
- Zanon, B. (2008), *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze.
- Zucconi, G. (1992) (a cura di), *Camillo Sitte e i suoi interpreti*, FrancoAngeli, Milano.

Riferimenti Normativi e Documenti

- ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.
- Ceccarelli, P., Choay, F., Desimpelaere, W., Filali Baba, A., Gabrielli, B., Malone, P., Storelli, C., Tanghe, J., Valente Pereira, M.L. (1992), *Carta dei diritti della città. Dichiarazione di Genova*.
- Cnappc (2018), *Quale futuro per la città storica? Principi per una nuova politica di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale architettonico*, Roma.
- Comune di Roma (2008), *Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, Norme Tecniche di Attuazione*.
- Conferenza dei Ministri della Cultura (2018), *Dichiarazione di Davos*, Davos, Svizzera.
- Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea sul Paesaggio*.
- Council of Europe (2005), *Framework convention on the value of cultural heritage for society (Faro Convention)*.
- Council of Europe (2014), *International Conference: Heritage Commons: Towards a Participative Heritage Governance in the Third Millennium*, https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1411369385639_Heritage_Commons_Conference__Turin_23-24.09.2014.pdf
- European Parliament (2015), *Report-Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/2014-heritage-communication_en.pdf
- ICOMOS (1987), *Carta internazionale per la salvaguardia delle città storiche*, Washington.
- ICOMOS (2015), *Answer at Question "What can cities do to promote social cohesion, inclusion and equity? What practical approaches or solutions have you encountered that have helped make cities more inclusive and cohesive for all their populations?"*, <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/urban-dialogues/social-cohesion-and-equity/>
- ICOMOS (2017), *Delhi Declaration on Heritage and Democracy*, 19th General Assembly of the International Council on Monuments and Sites, Heritage and Democracy, New Delhi, India, 11-15 Dicembre 2017.
- UNESCO (2011), *Raccomandazione UNESCO sul Paesaggio Storico Urbano*.
- World Heritage Committee (2005), *Vienna Memorandum on "World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape"*, World Heritage Centre, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, www.whc.unesco.org

Capitolo 3. La città storica e le nuove istanze

Riferimenti Bibliografici

- Álvarez Mora, A. (2019), *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.
- ANCSA (2010), *Attualità del territorio storico*, Atti del Convegno internazionale, Bergamo, 17-19 Settembre 2010.
- Attili, G. (2008), *Rappresentare la città dei migranti*, Jaca Book, Milano.
- Bandarin, F. (2015), "Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Bandarin, F. (2017), "Presentazione. Per una nuova visione del centro storico", in ANCSA-Cresme, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.
- Benevolo, L. (1958), "Il piano regolatore", in *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Atti del VI Convegno Nazionale di Urbanistica.
- Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.
- Bonfantini, B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", in *Planum. The Journal of Urbanism* n. 25, vol. 2/2012.
- Bonfantini, B. (2013), "Centri storici: infrastrutture per l'urbanità contemporanea", *Territorio* n. 64.
- Bonfantini, B. (2018), "Tra abbandono ed estrazione: sul futuro di centri e territori storici", *Territorio* n. 87.
- Campos Venuti, G. (2008), "La città storica tra passato e futuro", in F. Evangelisti, P. Orlandi, M. Piccinini (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.
- Cellamare, C., De Angelis, R., Ilardi, M., Scandurra, E. (2014), *Recinti urbani. Roma e i luoghi dell'abitare*, ManifestoLibri, Roma.
- Cerasoli, M. (2017), "La recuperación de los centros históricos menores, hacia las historical small Smart Cities", *Architecture, City and Environment ACE* n.33.
- Cerasoli, M. (2018), "Historic Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)", in M. Cerasoli, G. Mattarocci (eds), *Rigenerazione urbana e merca-*

to immobiliare, Roma Tre-Press, Roma.

- Cervellati, P. L. (1974), "Una politica per il centro storico", in Comune di Bologna, *Conoscenza e coscienza della città. Una politica per il centro storico di Bologna*, Grafis Edizioni d'Arte, Bologna.
- Choay, F. (1992), "L'invenzione del patrimonio storico", *Rassegna di architettura e urbanistica*, nn. 80-81.
- Decandia, L. (2010), *Dell'identità. Saggio sui luoghi: per una critica della razionalità urbanistica*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- De Matteis, G. (2010), "Attualità del territorio storico", in Convegno ANCSA, *Attualità del territorio storico*, Atti del Convegno internazionale, Bergamo, 17-19 Settembre 2010.
- Di Battista, V., Fontana, C., Polo, G. (1990) (eds), *Ancsa. Città esistente e città futura, innovare il recupero*, Edizioni Bolis, Bergamo.
- Evangelisti, F., Orlandi, P., Piccinini, M. (2008) (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.
- Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Historical network of Cultural Heritage for the regeneration of the contemporary city", in Gambardella, C., *World Heritage and Legacy, Culture, Creativity, Contamination. Le Vie dei Mercanti – XVII International Forum*, Gangemi Editore, pp. 735-743.
- Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in XIII CTV, *XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.
- Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.
- Gabellini, P. (2012), "Dal recupero dei centri storici alla riqualificazione urbana", *Dossier Città storica città metropolitana. I martedì di San Domenico*, n. 7, Bologna.
- Gabellini, P. (2015), "Una cultura per il futuro della città", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B. (2009), "Politiche e strumenti per la conservazione dei centri storici", in F. Gastaldi, S. Storchi. (eds), *Bruno Gabrielli l'eredità culturale*, Monte Università Parma-Esperienze Urbane, Parma.
- Gabrielli, B. (2010), "Contemporaneità del patrimonio stori-

- co”, in A. Iacomoni, *Questioni sul recupero della città storica*, Aracne, Roma.
- Gambino, R. (1997), *Conservare, innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, UTET libreria, Torino.
- Gambino, R. (2007), “Parchi, paesaggio, territorio”, *Rivista Parchi* n. 50/2007.
- Gasparrini, C. (2001), “Strategie, regole e progetti per la città storica”, *Urbanistica* n. 116.
- Gasparrini, C. (2004), “Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità”, *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.
- Gasparrini, C., Russo, M. (2010), “Modernità vs Contemporaneità nel centro storico di Napoli”, in S. Storchi, O. Armani, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Gastaldi, F., Storchi, S. (eds), *Bruno Gabrielli l’eredità culturale*, Monte Università Parma-Esperienze Urbane, Parma.
- Iacomoni, A. (2014), *Questioni sul recupero della città storica*, Aracne, Roma.
- Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.
- Intini, U. (2016), *Lotta di classi tra giovani e vecchi?*, Ponte Sisto, Roma.
- INU (1958), *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Atti del VI Convegno Nazionale di Urbanistica.
- Kupka, K. (2012), *Redevelopment by Tradition. Urban Renewal in World Heritage Cities. The effects of plans and projects in Amsterdam, Florence, Genoa and Venice*, Libreria Cluva Editrice, Venezia.
- Macchi Cassia, C. (2010), “Milano, nuove centralità”, in S. Storchi, O. Armani, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Magrin, A. (2019), “Un Paese di centri storici”, in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Mancuso, F. (2010), “Centralità urbane e storiche. Il caso Venezia”, in S. Storchi, O. Armani, *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Marcelloni, M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva, F. (2012), “Semplificare la pianificazione, cambiare il piano”, *Urbanistica* n. 149.
- Oliva, F. (2013), “L’urbanistica italiana e la città europea”, *Urbanistica* n. 152.
- Oliva, F., Ricci, L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esisten-

- te”, in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Pezzoni, N. (2013), *La città sradicata: geografie dell'abitare contemporaneo: i migranti mappano Milano*, O Barra O Edizioni, Genova.
- Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), “Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai”. *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, p. 74.
- Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci, L. (2017), “Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, *Urbanistica* n. 160.
- Ricci, L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Ricci, M. (2007), “Centri storici minori, i percorsi della valorizzazione”, *Urbanistica* n. 33.
- Rogers, E. N. (1958), “Verifica culturale dell'azione urbanistica”, in *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Atti del VI Convegno Nazionale di Urbanistica.
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Storchi, S. (2019) (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Talia, M. (2019), “Una nuova cornice di senso per le dotazioni urbanistiche e le aree di interesse collettivo”, in C. Giaimo (ed.), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*. INU edizioni, Roma.
- Terranova, A. (1993), “Appendice”, in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Tomlinson, J. (1999), *Sentirsi a casa nel mondo. La cultura come bene globale*, La Feltrinelli, Milano.

Riferimenti Normativi e Documenti

ANCSA-Cresme (2017). *Centri storici e futuro del Paese*. Inda-

gine nazionale sulla situazione dei Centri Storici.

Bando Periferie, DPCM 25 maggio 2016. Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta. Presidenza Consiglio dei Ministri.

Cnappc (2018), *Quale futuro per la città storica? Principi per una nuova politica di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale architettonico*, Roma.

Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

Istituto centrale per il Catalogo e la Documentazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, *Atlante dei centri storici d'Itali*, <http://151.12.80.71/iccdms/index.html>

PARTE SECONDA. Strategie e strumenti per la rigenerazione nel piano urbanistico locale

Capitolo 1. La città storica e le strategie di rigenerazione urbana

Riferimenti Bibliografici

- AA. VV. (2014), *Firenze patrimonio del mondo*, a cura di V. Anti, A. Chiti, G. Cotta, C. Francini, Comune di Firenze.
- Abbate, G. (2011), "La valorizzazione dei centri minori come elemento strategico dello sviluppo del territori", in F. Toppetti, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.
- Abella, M. (2004), "Ciutat Vella, El centre històric reviscolat. Model Barcelona", *Quaderns de gestió* n.16, Aula Barcelona, Barcelona.
- Abis, E. (2015), *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Abis, E., Garau, C. (2015), "Castello. La comunità insediata e il patrimonio abitativo", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Abis, E., Ladu, M. (2015), "Il paesaggio della città pubblica. Il patrimonio immobiliare e il sistema del verde nella città storica", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Abis, E., Peghin, G., Saiu, V. (2015), "La rocca fortificata di Castello. Riferimenti storici e criteri per il progetto dell'accessibilità", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Accica, F., Poli, I., Ravagnan, C., Rossi, F. (2018), "The role of Italian cultural heritage in sustainable urban regenera-

- tion. New references from four case studies” in C. Gambardella, *World Heritage and Knowledge, Representation, Restoration, Redesign, Resilience. Le Vie dei Mercanti-XVI International Forum*, Gangemi Editore.
- Albrecht, B., Magrin, A. (2015), *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Amato, C. (2020), “Napoli. Il progetto Stazioni dell’Arte: contesti storici e infrastrutture”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), “Centri storici minori e patrimonio ferroviario in abbandono: le opportunità di rigenerazione”, in M. Talia, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma- Milano.
- Amato, C., Bevilacqua, G. (2018), “Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Tra storia e dismissione”, in L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan, *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Amato, C., Bevilacqua, G. (2020), “The role of art for the regeneration of the public city. The experiences of the Metropolitan Cities of Palermo and Naples”, in C. Gambardella, *World Heritage and Contamination. Le Vie dei Mercanti-XVIII International Forum*, Gangemi Editore, Roma.
- Amato, C., Cerasoli, M., de Ureña J. M., Ravagnan, C. (2019), “Percorsi di resilienza in Italia e Spagna. Fenomeni insediativi contemporanei e nuovi modelli di mobilità”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d’argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Amendola, G. (a cura di) (2006), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Liguori, Napoli.
- Amendola, G. (2019), “Centri storici e tessuti sociali”, in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Amendola, G. (2020), *Intervento al Convegno internazionale “Città pubblica e nuovo welfare. Una rete di reti per la rigenerazione urbana”*, Dipartimento PDTA, Sapienza Università di Roma, 2 luglio 2020.
- Annese, M., Farina, M. (2015), “Dal social housing alla social city”, in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.
- Antonioni, M., Mottironi, C. (2016), *Turismo*, Egea, Milano.
- Antonini, E., Tucci, F. (2017), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Arcidiacono, A. (2004), *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano*

- comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup.
- Arcidiacono, A., Galuzzi, P., Pogliani, L., Rota, G., Solero, E., Vitillo, P. (2013), *Il Piano urbanistico di Milano (Pgt 2012)*, Wolters Kluwer, Milanofiori Assago (MI).
- Arletti, A. (2009), "Trasformare il problema in risorsa", *Urbanistica Informazioni* n. 223.
- Armani, O. (2019), "Firenze. Potenzialità e criticità di un centro storico", in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Augé, M. (2005), *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Badami, A. (2014), "Politiche urbane in Francia: principi e strumenti di nuova generazione per uno sviluppo sostenibile", in F. D. Moccia, M. Sepe, a cura di, *VIII Giornata di Studio Inu. Una politica per le città italiane*, *Urbanistica Informazioni* n. 257.
- Bandarin, F. (2015), "Appunti per un'analisi del contributo italiano alla conservazione del patrimonio urbano", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Barbieri, C.A. (2018), "Quale pianificazione urbanistica per alcuni temi e questioni della città contemporanea", in F.D. Moccia, M. Sepe, *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, INU Edizioni, Roma.
- Barbieri, C. A. (2019), "La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard", in C. Giaimo (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.
- Barbieri, C.A. (2020), "Approcci urbanistici innovativi per la rigenerazione della città", in C. Giaimo, a cura di, *Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il verde come infrastruttura per la città contemporanea*, *Urbanistica dossier* n. 17, INU edizioni, Roma.
- Battilani, P. (2009), *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Bauman, Z. (2001), *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.
- Bazzoli, N. (2015), "The commercial transformation of Bologna and its implications in the neighborhood gentrification process", *RC21 Conference 2015-Urbino. The ideal city between myth and reality*, Urbino.
- Bazzoli, N. (2016), *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Economia, Società, Diritto.
- Belfiore, E. (2001), *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.

- Belfiore, E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione", *Lectures #1*, Design press, Roma.
- Belotti, E. (2015), "Social Housing e social mix nella riorganizzazione delle politiche abitative. Il caso di Bergamo", in *Radici, condizioni, prospettive, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.
- Benevolo, L. (1993), *La città nella storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari.
- Benevolo, L. (2015), "Palermo 1988-2000. Piano Particolare esecutivo del centro storico di Palermo", in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Bergli, H. (2011), "Euroméditerranée: in corsa per la modernità", *Urbanistica Informazioni* nn. 233-234.
- Bertoncello, B., Dubois, J. (2010), *Marseille Euroméditerranée. Accélérateur de Métropole*, Editions Parenthèses, Marsiglia.
- Bevilacqua, G., Bevilacqua, G. (2018), "Città e migrazione. Politiche e strategie per i nuovi luoghi della condivisione", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma.
- Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, *Planum. The Journal of Urbanism* n. 37, vol. II/2018.
- Bevilacqua, G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Bevilacqua, G. (2020), "Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Boeri, S. (2004), "Europa-città: spunti di riflessione", in F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Alinea, Firenze.
- Bolocan Goldstein, M., Bonfantini, B. (2007), *Milano incompiuta: interpretazioni urbanistiche del mutamento*, FrancoAngeli, Milano.
- Bolocan Goldstein, M., Dapri, G., De Angelis, E., Di Vita, S., Pa-

- ganin, G. (a cura di, 2014), *Milano. La produzione di ambiente costruito tra crisi e opportunità, Rapporto Conoscitivo per le Organizzazioni Sindacali Feneal-Cisl, Filca-Uil, Fillea-Cgil*, Politecnico di Milano.
- Bolzoni, M. (2014), "Whose Street Is This? Commercial Gentrification, Symbolic Ownership and Legitimate Uses of Public Spaces in a Changing Neighbourhood of Turin, Italy", in *XVIII ISA World Congress of Sociology* (July 13-19, 2014), Isaconf.
- Bondì, V. (2013), "Abitare sociale e governance territoriale quali strumenti per la rigenerazione urbana?", in F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo, Urbanistica Dossier online* n. 4.
- Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.
- Bonfantini, B. (2015) (ed.), *Attivare risorse latenti. Metodi sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Bonfantini, B. (2018), "Tra abbandono ed estrazione: sul futuro di centri e territori storici", *Territorio* n. 87.
- Borja, J., Muxi, Z. (2003), *El espacio publico: ciudad y ciudadanía*, Random House Mondadori, Barcellona.
- Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.
- Bovini, G. L. (2017), "Una città da 500mila abitanti: i numeri di Bologna ai raggi X", *Corriere di Bologna*, 12 luglio 2017.
- Bricocoli, M. (2017), "Progetti e luoghi nella riorganizzazione dei servizi di welfare. Una sperimentazione a Milano", *Territorio* n. 83.
- Bridge, G., Dowling, R. (2001), "Microgeographies of retailing and gentrification", *Australian Geographer* n. 32.
- Brunetti, F., Santini, C. (2006), "Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai piccoli leader", *Sinergie* n. 71, pp. 250-251.
- Bruzzese, A. (2013), "Centralità a tempo. Industria creativa, trasformazioni urbane e spazio pubblico a Milano", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita*, Planum. *The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.
- Calafati, A.G. (2014), "Urbanistica senza economia", in M.

- Russo (ed.), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Donzelli, Roma.
- Callais, C., Jeanmonod, T., Barlet, A. (2017), *Bordeaux, la fabrique du patrimoine. Paysages d'une cité historique vivante*, Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Bordeaux.
- Camagni, R., Pompili, T. (1991), "La rendita fondiaria come indicatore della dinamica urbana: un'indagine empirica sul caso italiano", in F. Boscacci, G. Gorla (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991) (a cura di), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.
- Campos Venuti, G. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.
- Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.
- Cannarozzo, T. (2006), "Sicilia: centri storici come periferie", *Urbanistica Informazioni* n. 208.
- Cannarozzo, T. (2007), *Centri storici come periferie: il caso del centro storico di Palermo, tra eccellenza e marginalità*, Paper presentato al Convegno Nazionale INU Campania, Napoli.
- Caradonna, M. (2001), "Migrazioni internazionali. Processi di trasformazione delle aree urbane in Italia", *Urbanistica* n. 29.
- Carceller, P. (2010), *Le Programme National De Requalification Des Quartiers Anciens Degradés*, Mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master 2 professionnel «Droit et métiers de l'urbanisme et de l'immobilier», Université Paul Cézanne Aix-Marseille III Faculté de Droit et de Sciences Politiques-Centre d'Etudes Juridiques en Urbanisme.
- Carpitella, V. (2009), "Paesaggi identitari", *Urbanistica Informazioni* n. 223.
- Carrà, N. (2013), "Forme di mobilità sostenibile nella città storica", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU-Urbanistica per una diversa crescita, Planum. The Journal of urbanism* n. 27, vol. 2/2013.
- Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Carta, M. (2018), "Le sfide per il centro storico di Palermo", in *Atlante 1993-2010. Diagnosi, obiettivi, direttive per la variante generale*, Assessorato al Centro Storico Città di Palermo.
- Casellas, A. (2012), "Trasformazioni di Barcellona. Politiche

- pubbliche, competitività e coesione sociale”, in M. Marchi, P. P. Penzo, C. Tonini (a cura di), *Città europee del XXI secolo. Luoghi e tempi del mutamento urbano*, CLUEB, Bologna.
- Cassetti, R. (2015), “La nuova idea di città: principi e modelli dell’urbanistica del XXI secolo”, *AR 113/Tematiche*, Roma, <https://www.ar-architettiroma.it/ar-archivio/archivio/120-ar-113-tematiche/449-la-nuova-idea-di-citta-principi-e-modelli-dell-urbanistica-del-xxi-secolo.html>
- Castrillo, M. A. (2013). “La réhabilitation urbaine: une politique impossible?”, in L. Coudroy De Lille, C. Vaz, Ch. Vorms (a cura di), *L’urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires, Rennes.
- Caudo, G., Hetman, J., Metta, A. (Eds.) (2017), *Compresenze: Corpi, azioni e spazi ibridi nella città contemporanea*, Roma Tre-Press, Roma.
- Celata, F. (2017), “La Airbnbificazione delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia”, https://www.researchgate.net/publication/334050681_La_Airbnbificazione_delle_citta_gli_effetti_a_Roma_tra_centro_e_periferia
- Cerasoli, M., Rizzo, B. (2014), “Il futuro tecnologico dei centri storici”, in *International Conference Virtual City and Territory 9° Congresso Città e Territorio Virtuale, Roma, 2, 3 e 4 ottobre 2013*, Università degli Studi Roma Tre, Roma, pp. 807-812.
- Cerasoli, M. (2015), “Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una “grammatica” per il Rinascimento della città”, *Urbanistica Informazioni* n. 263 SI.
- Cerasoli, M. (2017), “La recuperación de los centros históricos menores, hacia las historical small Smart Cities”, in *Architecture, City and Environment ACE* n. 33.
- Cerasoli, M. (2018), “La rigenerazione urbana: una opportunità reale per il “Rinascimento” della Città (contro l’insostenibile cultura della suburbanizzazione)”, in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Cerasoli, M., Mattarocci, G. (2018), *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, Romatre-press, Roma.
- Cervellati, P. L., Scannavini, R., De Angelis, C. (1977), *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l’analisi dello sviluppo territoriale nell’esperienza di Bologna*, Edizioni scientifiche e tecniche Mondadori, Milano.
- Cervellati, P. L. (2015), “La città storica nel mondo globale”, in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

- Cheshire, P. (1990), "Explaining the recent performance of the European Community's major urban regions", *Urban Studies* n. 27.
- Choay, F. (1996), *L'allegoria del patrimonio*, Officina edizioni, Roma.
- Cienci, M. G., Mondelli, F. (2018), "Verso lo spazio libero: dalla piazza configurata ai nuovi luoghi di incontro", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Cicalò, E. (2011), "Costruire la sfera pubblica", *Urbanistica informazioni* n. 235.
- Cocola-Gant, A. (2016), "Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefront", *Sociological Research Online* n. 21.
- Cocola-Gant, A. (2018) "Tourism gentrification", in L. Lees, M. Phillips (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.
- Colarossi, P., Latini, A. (2009), "La città del buon abitare e la progettazione urbana", *Urbanistica* n. 140.
- Colavitti, A.M., Usai, N. (2007), "Cagliari", *Tracce di Architettura*, Alinea, Firenze.
- Colavitti, A. M. (2018), *Urban Heritage Management. Planning with History*, Springer International, Berlino.
- Colavitti, A., Floris, A., Serra, S. (2018), "Dalla conservazione alla rigenerazione dei centri storici. Alcune riflessioni sul contesto sardo", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i.
- Colletta, T. (2012), *The role of the integrated conservation of cultural heritage for a creative, resilient and sustainable city*, FrancoAngeli, Milano.
- Colletta, T. (2013), *Città storiche e turismo culturale. Città d'arte o città di cultura? Marketing urbano o turismo culturale?*, Giannini Editore, Napoli.
- Collins Dictionary (2018), *Overtourism*, <https://www.collinsdictionary.com/it/submission/19794/Overtourism>
- Colombo, A., Genovese, A., Canevaro, A. (2006), *Immigrazione e nuove identità urbane*, Edizioni Erickson, Trento.
- Corboz, A. (1998), *Ordine Sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Corti, E. (1999), "Cagliari", in G. Mura, A. Sanna, *Le città*, Banco di Sardegna, Cagliari.
- Crupi, F. (2019), "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

- Davidson, M., Lees, L. (2010), "New-build gentrification: its histories, trajectories, and critical geographies", *Population, Space and Place* n. 16.
- De Gregorio Hurtado, S. (2017), "La política urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado", *TRIA* n.1.
- Delgado, M. (2007), *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del 'modelo Barcelona'*, Catarata, Madrid.
- De Luca, G., Pantaleo, A. (2019), "Firenze e la ricerca degli standard con il Piano dei Servizi", in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.
- De Lucia, V. (2007), "Via le auto dai centri storici", *Bollettino di Italia Nostra* n. 427.
- Del Prete, B. (2015), *Dal 'centro storico' all'"Historic Urban Landscape': la conservazione e la gestione delle città storiche in Italia della World Heritage List UNESCO*, Tesi di Dottorato del XXVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Storia e Conservazione dei Beni Architettonici e del Paesaggio.
- Deplano, G. (2009), *Analisi del paesaggio urbano: Cagliari e il suo Centro storico*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Detti, E. (1963), "Il faticoso salvataggio di Firenze", *Urbanistica* n. 39.
- Di Benedetto, G. (2008), "I contenuti disciplinari del piano strutturale", in P. Giorgieri, M. Massa, M. Zoppi (a cura di), *Il nuovo piano di Firenze*, suppl. a *Contesti. Città territorio progetti* n. 2, All'insegna del Giglio, Firenze.
- Di Biase, C. (2011), "50 anni Ancsa", in F. Toppetti (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea, Firenze.
- Di Figlia, L. (2015), "Vuoti a prendere: riapertura temporanea dei fondi sfitti per riattivare nuove economie e relazioni urbane", in *Radici, condizioni, prospettive, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.
- Di Risio, A. P. (2009) "Marsiglia e la Zona Franca Urbana", *Urbanistica informazioni* nn. 227-228.
- Di Vita, S. (2014), "La metamorfosi della città tra terziarizzazione e neo-industrializzazione: riflessioni per un'agenda urbana della nuova Città Metropolitana di Milano", in F.D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *VIII Giornata di Studi INU. Una politica per le città italiane, Urbanistica Informazioni Online s.i.* n. 257.
- Di Vita, S., Limonta, G., Mariotti, I. (2015), "Gli spazi di co-working a Milano: un'analisi empirica dei fattori di attrattività", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

- Donati, A., Petracchini, F., Gasparrini, C., Tomassetti, L. (a cura di) (2019), *Rapporto MobilitAria 2019*, CNR-IIA, Kyoto Club in collaborazione con ISFORT.
- Donzel, A. (2005), "Marseille: une métropole duale?", *Faire savoirs* n. 5.
- Donzel, A. (2011), "Il nuovo spirito di Marsiglia. Città mediterranee e deriva liberista", *Mesogea* n. 6.
- Erba, V. (2001), *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, FrancoAngeli, Milano.
- Evangelisti, F. (2017), "Tutela e riqualificazione dello spazio pubblico nel centro storico di Bologna: esperienze recenti", *Arredo e città. Ritorno al centro* n. 2.
- Evans, G., Shaw, P. (2004), *The contribution of Culture to regeneration in the UK: a review of evidence*, London Metropolitan University.
- Facchinetti, M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in L. Ricci, a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.
- Fainstein, S.S, Gladstone, D. (1999), "Evaluating Urban Tourism", in D.R. Judd, S. Fainstein (a cura di), *The tourist city*, Yale University Press, New Haven and London.
- Faravelli, M. L., Clerici, M. A. (2012), "Commercio e gentrification in un quartiere ai margini del centro storico di Milano", *Rivista Geografica Italiana* n. 119.
- Ferretti, L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano, Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferretti, L.V., Mariano, C., Ricci, L. (2018), "Politiche di housing sociale e fenomeni di "ghettizzazione urbana": il caso dell'Ensanche di Vallecas a Madrid", in M. Talia, a cura di, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ferrucci, L. (2014), "Le potenzialità economiche dei centri storici", in *Convegno. "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.
- Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Historical network of Cultural Heritage for the regeneration of the contemporary city", in C. Gambardella, *World Heritage and Legacy, Culture, Creativity, Contamination. Le Vie dei Mercanti-XVII International Forum*, Gangemi Editore, pp. 735-743.
- Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in *XIII CTV, XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.
- Fior, M. (2020), "Milano. Il progetto della Dorsale verde-blu:

- tessuti storici e città pubblica” in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Fioretti, C., Iannuzzi, M. (2011), “Roma. Raccontare Villa de Sanctis”, *Urbanistica informazioni* n. 235.
- Floris, M. (2019), “I servizi ecosistemici per la definizione di un nuovo urban spatial framework: il caso di studio della città di Cagliari”, in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. L’Agenda 2030 e l’Obiettivo 11. L’impegno dei dottorati nella costruzione di città e comunità sostenibili*, *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 39, vol. III/2019.
- Fondazione Filippo Caracciolo (2005), *Centro storico: museo-ghetto o motore di sviluppo? Vivere e muoversi nei centri storici*, Grafica Giorgetti, Roma.
- Font, A. (2004), “La pianificazione territoriale della regione metropolitana di Barcellona”, *Areavasta online* nn. 8/9.
- Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.
- Francini, C., Carsillo, L., Rizzetto, C. (2006), *Piano di Gestione 2006-2008. Il Centro Storico di Firenze. Patrimonio Mondiale-UNESCO*, Tipografia Novis snc, Firenze.
- Francini, M., Margiotta, N., Palermo, A., Viapiana, M.F. (2018), “Strategia di intervento per la rigenerazione urbana del costruito storico”, in F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Atti XI Giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i, pp. 149-154.
- Gabellini, P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.
- Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell’urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.
- Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli, B. (2015), “La posizione dell’AnCSA”, in ANCSA, a cura di, *Vivere la città*, Il Poligrafo, Padova.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2017) “Rigenerazione, città contemporanea e progetto urbano a Palermo”, *Urbanistica* n. 157.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), “Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti”, *Equilibri* n. 1/2018.
- Gambino, R. (2007), “Patrimonio storico e paesaggio”, in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici. Atti, ANCSA*, Bergamo.

- Gant, A. C. (2015), "Tourism and commercial gentrification", *RC21 Conference 2015-Urbino. The ideal city between myth and reality*, Urbino.
- Gargiulo, C., Travascio, L., De Ciutiis, F. (2006), "Una lettura dei processi di valorizzazione in atto nelle realtà urbane", in *XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 11-14 Ott. 2006, Pisa, Italia.
- Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.
- Gasparrini, C. (2004), "Identità/diversità del patrimonio storico e sfida alla contemporaneità", *Critica della Razionalità Urbanistica* n. 15, Alinea, Firenze.
- Gatti, M. (2019), "L'ex fabbrica diventa coworking, gli spazi della meglio gioventù", *Persone&Conoscenze*.
- Gehl, J. (2017), *Città per le persone*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna.
- Gentileschi, M. L. (2004), "Centri storici delle città sud-europee e immigrazione. Un nodo di contraddizioni", *Geotema. Organo ufficiale dell'Associazione dei Geografi Italiani* n. 23, Pàtron Editore, Bologna.
- Giaimo, C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.
- Giaimo, C. (2019), *Garantire il diritto alla città. Prospettive emergenti dagli standard urbanistici*, <https://www.ingegno-web.it/24927-garantire-il-diritto-alla-citta-prospettive-emergenti-dagli-standard-urbanistici>
- Giallanella, F. (2009), "Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali", in L. Ricci, a cura di, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma.
- Gianolla, E. (2015) "Social housing e interazione multietnica: un'ipotesi di progetto nel centro storico di Palermo", in *Radici, condizioni, prospettive, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.
- Gingardi, V. (2015), "Spazi della post-produzione a Milano", in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.
- Ginocchini, G., Manaresi, C. (2008), a cura di, "Bologna, un nuovo piano", *Urbanistica* n. 135.
- Giorgieri, P. (2010), *Firenze il progetto urbanistico. Scritti e contributi 1975-2010*, Alinea, Firenze.

- Giovannetti, E. (2017), "Degrado e fragilità: un tema interdisciplinare", *Agire in Europa* n. 51, <https://agireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/51/degrado-e-fragilita-un-tema-interdisciplinare>
- Glass, R. (1963), "Introduction", in Centre for Urban Studies (a cura di), *London: Aspects of Change*, Londra.
- Gotham, K. F. (2005), "Tourism gentrification. The case of New Orleans' Vieux Carre", *Urban Studies* n. 42.
- Graham, E., Manley, D., Hiscock, R., Boyle, P. Doherty, J. (2009), "Mixing housing tenures: is it good for Social Well-Being?", *Urban Studies* n. 46, vol. 1, pp. 139-165.
- Grésillon, B. (2011), "Un enjeu "capitale": Marseille-Provence 2013", *L'Aube, la Tour d'Aigues*.
- Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.
- Guzzo, F. (2006), "Tra crescita economica e giustizia sociale: i processi di governance urbana a Barcellona", *Stato e mercato* n. 77, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Hernandez Aja, A., Rodriguez Suarez, I. (2017), "De la rehabilitacion a la regeneracion urbana integrada", in A.A.V.V., *Regenerar la ciudad, Condiciones y límites de una estrategia urbana integrada*, *Ciudades* n. 20.
- Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Infusino, S. (2006), "Progetti e politiche di riqualificazione urbana fra rilancio economico e gentrification. Il caso di Barcellona", in *Atti della XXVII Conferenza scientifica annuale. Impresa, mercato, lealtà territoriale. AISRE*, Pisa.
- Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Janoschka, M., Sequera, J., Salinas, L. (2014), "Gentrification in Spain and Latin America. A critical dialogue", *International Journal of Urban and Regional Research* n. 38.
- Kipar, A. (2008), "Perequazione, verde, rigenerazione urbana", in P. Galuzzi, P. Vitillo, a cura di, *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Lanzani, A. (2002), *Metamorfosi urbane. I luoghi dell'immigrazione*, Sala, Pescara.
- Lees, L., Slater, T., Wyly, E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London.
- Lefebvre, H. (1968), *Le Droit à la ville*, Editions Anthropos, Paris.

- Legewie, H., Mordini, M., Dienel, H.L., Schophaus, M. (2014), "Napoli, Berlino, Firenze: strumenti per lo sviluppo sostenibile dei centri storici", in C. Arcidiacono (a cura di), *Il fascino del centro antico. Napoli Firenze Berlino. Risorse per la vivibilità*, Edizioni Magma, Napoli.
- Logan, J.R., Molotch, H.L. (2007), *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- López Izquierdo, M. (2017), *Atlante dell'agricoltura urbana contemporanea: il caso di Barcellona*, Tesi di dottorato del XXVIII ciclo del Dottorato in Storia.
- Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.
- Lynch, K. (2006), *L'immagine della città*, Marsilio Editori, Venezia.
- Maiorano, F. (2014), "Taranto, Ri-Convivere con la storia e la natura: il diritto alla "città" come tutela del bene comune", *Urbanistica Informazioni* n. 257/2014.
- Mallet, S. (2010), "Exposer les espaces referents d'une politique urbaine", *Lieux communs*, pp. 37-53.
- Mattogno, C. (2014), *Ventuno parole per l'urbanistica*, Aracne Editrice, Roma.
- Marcelloni, M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Mariano, C. (2012), *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Aracne editrice, Roma.
- Marotta, I. (2014), "Euroméditerranée: un progetto per il futuro sostenibile di Marsiglia", *Agathón*.
- Martí-Costa, M., Iglesias, M., Subirats, J., Mariona, T. (2011), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria Editorial, Barcelona.
- Martinotti, G. (1999), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna.
- Martone, A., Sepe, M. (2014), "Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies", in F. D. Moccia, M. Sepe, a cura di, *VIII Giornata di Studio Inu. Una politica per le città italiane*, *Urbanistica Informazioni* n. 257.
- Masala, F. (1985), "La città fortificata: le torri e i bastioni", in T. K. Kirova, *Cagliari Quartieri storici. Castello*, Silvana editore, Cagliari.
- Masbouni, A. (2012), *Projets urbains durables: strategies*, Moniteur, Parigi.
- Matesanz Parellada, A., Hernández Aja, A. (2018), "Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en

- España”, *Nueva Época* n. 20.
- Mazza, A. (2014), “Governo metropolitano e politiche per il territorio: il caso di Barcellona”, *Meridiana. Città metropolitana* n. 80.
- Mazzette, A., Sgroi, E., (2007), *La metropoli consumata. Antropologie, architetture politiche, cittadinanze*, FrancoAngeli, Milano.
- Micelli, E., Pellegrini, P. (2017), “Vuoto al centro. Impiego e abbandono del patrimonio dei centri antichi italiani”, *Territorio* n. 82.
- Micelli, E., Pellegrini, P. (2020), “Dynamics of North Italian Historic Centers and their Meaning for the Urban Structure”, in C. Bevilacqua, F. Calabrò, L. Della Spina (eds.), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 178, Springer.
- Milani, C. (2018), “In Italia vince il turismo mordi-e-fuggi, per invertire la rotta urge più digitale”, *Il Sole24ore*, 7 agosto 2018.
- Mistretta, P. (2003), *Diversità delle culture e cultura della diversità*, Università degli Studi di Cagliari, Cagliari.
- Monaco, S. (2018), *Il futuro del turismo: tra percorsi tradizionali e nuove mobilità*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali e Statistiche.
- Montanari, T. (2020), “Un progetto per il turismo, un progetto per la città”, *Micromega* n. 5/2020.
- Moraci, F., Celestina, F., Errigo, M.F. (2018), “La mobilità lenta nella strutturazione degli spazi pubblici urbani”, in L. Ricci e al., ed., *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Morandi, C., Di Vita, S. (2015), “Microspazi diffusi della innovazione nella produzione di beni e di servizi e processi di rigenerazione urbana”, in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.
- Mumford, L. (1979), *My works and days. A personal Chronicle*, Houghton Mifflin Harcourt Press, New York.
- Musso, F. (2012), “Modelli di sviluppo degli insediamenti commerciali e implicazioni per le politiche regionali”, in G. L. Gregori, T. Pencarelli (a cura di), *Economia, management e disciplina del commercio in Italia e nelle Marche*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva, F. (1993), “Le città e i piani”, in G. Campos Venuti, F. Oliva, a cura di, *Cinquant’anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbani-*

- stica. *Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).
- Oliva, F. (2008), "Il Nuovo piano", Relazione del Presidente, *Paper del XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.
- Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Oliva, L. (2011), "Il progetto di architettura nei centri storici degradati: il caso studio di Taranto", in *Atti del Primo Congresso Internazionale di Retevitruvio*, Bari 2-6 Maggio 2011, Polibapress, Bari.
- Orioli, V. (2019), "Centri storici a confronto: Bologna", in S. Storchi (2019) (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Pacella, C. (2011), *Piano e progetto per il recupero ecosostenibile dei centri storici ai fini del turismo culturale*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progettazione architettonica e tecnologie innovative per la sostenibilità ambientale.
- Pagliaro, M. (2019), *Retorica della riqualificazione*, <https://www.bottegadellem mani.com/2019/05/09/retorica-della-riqualificazione/>
- Paniccia, P. (2012), "Nuovi fermenti di sviluppo sostenibile nel turismo: l'esempio dell'"albergo diffuso". Tra borghi storici, residenze d'epoca e antichi casali rurali", *Impresa Progetto* n. 1, Luglio.
- Pascual, A. (2019), "El plan de Ciutat Vella: una enmienda a la directiva de libre establecimiento comercial", *El Confidencial*.
- Patti, F. (2017), "La battaglia di Barcellona contro il turismo e Airbnb", *Linkiesta* 24.06.2017, <https://www.linkiesta.it/2017/06/la-battaglia-di-barcellona-contro-il-turismo-e-airbnb/>
- Pepi, G. (2012) "L'edilizia sociale rimette in moto lo sviluppo dei centri urbani", *Finanza & Sviluppo*.
- Petrocelli, E. (1997), "Tempo libero e Centri Storici. Strutture religiose e riusi funzionali", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n. 12, Universidad de Barcelona.
- Pezzoni, N. (2013), *La città sradicata. Geografie dell'abitare contemporaneo: i migranti mappano Milano*, O Barra O Edizioni, Genova.
- Picariello, L. (2012), "Introduzione", in M. Lettieri (a cura di), *Il marketing applicato al turismo*, Aracne, Roma.

- Picchiolotto, E. (2013), "Il Social Housing italiano in Europa: possibilità e prospettive del 'pubblico' come pianificatore e garante", in F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo, Urbanistica Dossier online*, n. 4.
- Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Poli, I., Ravagnan, C. (2015), "Piani, progetti e programmi per la rigenerazione urbana nel Lazio", *Urbanistica Informazioni* n. 263.
- Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", *Urbanistica* n. 157.
- Poli, I., Ravagnan, C. (2018), "Rigenerare le periferie pubbliche. Da spazi di margine a nodi di reti", in M. Talia, a cura di, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Poli, I., Rossi, F. (2017), "Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna", *Urbanistica Informazioni* n. 272.
- Poli, I. (2018), "Città contemporanea e strategie di rigenerazione: storia, identità e memoria", *Urbanistica Informazioni* n. 278.
- Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai". *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, p. 74.
- Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos", in C. Llop, M. Cervera, F. Peremiquel, (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 settembre 2020, DUOT, UPC, Barcelona, pp. 1-15.
- Poli, I., Bevilacqua, G. (2020), "Marsiglia. Il Programma Eumediterrané: la strategia cultural-led per la Friche Belle de Mai", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Ranzani, E. (1988), "Firenze: concorso internazionale di idee per il recupero dell'ex-complesso carcerario delle Murate", *Domus* n. 692.
- Ratti, C. (2017), *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Einaudi editore, Torino.
- Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al*

- progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Ravagnan, C. (2015), "L'Edilizia Residenziale Sociale nella strategia di rigenerazione del Piano urbanistico", *Urbanistica Informazioni* nn. 261-262.
- Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Ravagnan, C. (2020), "La rigenerazione della metropoli parigina tra reti infrastrutturali e reti ambientali. L'EPT Est Ensemble", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Ravagnan, C., Amato, C. (2020), *Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione nei territori fragili tra Italia e Spagna*, Aracne, Roma.
- Ravagnan, C., Amato, C., Bevilacqua, G. (2020), "Metropoli resilienti. La risposta della pianificazione francese alle sfide emergenti", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ricci, M. (2007), "Centri storici minori, i percorsi della valorizzazione", *Urbanistica* n. 133.
- Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci, L., Ravagnan, C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* n. 272 s.i.
- Ricci, L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in L. Ricci et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Ricci, L. (2019), "Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ricci, L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", *Ananke* n. 90.
- Ricco, P. (2015), "Firenze 1951-1962. Una idea di futuro per Firenze. Il piano regolatore del 1962 e l'impegno di Edo-

- ardo Detti per la città”, in B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Romano, I. M. (2016), *Pressione turistica sul Centro Storico di Firenze-Sito UNESCO. Un modello per la valutazione dell'impatto percettivo*, Tesi di Dottorato del XXIX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Architettura.
- Rossi, F., Ricci, L. (2018), “Rigenerare la città contemporanea. Barcellona e la ricostruzione della ‘città pubblica’”, in M. Talia, ed., *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Rozenblat, C., Cicille, P. (2003), *Les villes européennes*, DATAR.
- Russillo, G. (2019), “Le città d’arte tra turismo di massa e turismo culturale”, Relazione svolta al Convegno “*Il turismo ed i beni culturali: uno stretto rapporto per la loro valorizzazione e fruizione*”, Associazione Romana di Studi Giuridici, Roma, 22 maggio 2019.
- Russo, M. (2014), a cura di, *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo. Una discussione della Società italiana degli urbanisti*, Donzelli, Roma.
- Rykwert, J. (2003), *La seduzione del luogo. Storia e futuro della città*, Einaudi, Torino.
- Saiu, V. (2015), “Città storica è città contemporanea. Elementi del paesaggio storico urbano per il progetto della città pubblica”, in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Saiu, V., Abis, E. (2015), “Dal monumento alla città. L’evoluzione del concetto di centro storico e il nuovo approccio al progetto del paesaggio storico urbano”, in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Sansone, M. (2007), “Confronti metodologici, riflessioni critiche e proposte operative sul marketing urbano”, *VI Congresso Internazionale Marketing Trends*, Parigi, 26-27 gennaio.
- Savino, M. (2020), “Salvaguardare i centri storici”, *Finestre sull’Arte*.
- Savoldi, P. (2014), “Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen e Amburgo”, *Impresa e Città*, n. 3.
- Sbetti, F., Rossi, F., Talia, M., Trillo, C. (2013), a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore dello sviluppo*, Tema 1: “La rigenerazione urbana come resilienza”, Atti del XXVIII Congresso Nazionale Inu, Salerno, 24-26 ottobre 2013, in *Urbanistica Dossier online* n. 4.
- Scarnato, A. (2013), *La costruzione politica e architettonica*

- del centro storico di Barcellona 1979-2011*, UPC-ETSAB.
- Scotto, F.C. (2008), "Centri storici accessibili nelle città di domani", *Paper* n. 5, Cittalia fondazione ANCI ricerche.
- Secchi, B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Segatori, R. (2014), "Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo", *Convegno. "I centri storici tra norme e politiche"*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon.
- Serra, S. (2015) "Piani e progetti nell'evoluzione del paesaggio storico urbano del Castello di Cagliari", in E. Abis, *Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il Castello di Cagliari*, Gangemi, Roma.
- Serratosa, A. (1996), "Pla General Metropolità de Barcelona", in M. Palà, O. Subiràs (a cura di), *Barcelona Contemporània, 1856-1999*, CCCBp, Barcelona.
- Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino.
- Settis, S. (2014), *Se Venezia muore*, Einaudi editore, Torino.
- Settis, S. (2014), "Se troppo successo fa male al museo", *La Repubblica* 30 luglio 2014.
- Settis, S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi editore, Torino.
- Severini, G. (2015), "Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, n. 2/2015.
- Sharexpo (2014), *Milano città condivisa per Expo 2015. Documento di indirizzo*, Fondazione ENI Enrico Mattei con Expo Lab e Secolo Urbano.
- Silvestrelli, P. (2015), "La relazione tra competitività e sostenibilità nella governance della destinazione turistica", in C. Cerruto (a cura di), *Internazionalizzazione e innovazione*, Aracne, Roma.
- Simonica, A. (2000), *Antropologia del turismo. Strategie di ricerca e contesti etnografici*, Carocci, Roma.
- Soga, M., Yamaura, Y., Koike, S., Gaston, K.J. (2014), "Land sharing vs. land sparing: does the compact city reconcile urban development and biodiversity conservation?", *Journal of Applied Ecology* vol. 51.
- Solinas, N., Talu, V. (2018), "Politiche abitative e processi di rigenerazione urbana. Il caso del Piano per il riuso degli edifici fatiscenti del centro storico della città di Sassari", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio*, *Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 264-268.

- Spada, M. (2011), "Città e spazio pubblico", *Urbanistica informazioni* n. 235.
- Sposito, C. (2014) "Rigenerazione urbana e social housing: culture e identità per un progetto-pilota nel quartiere villaggio Santa Rosalia a Palermo", in G. Fatta (a cura di), *Palermo città delle culture. Contributi per la valorizzazione di luoghi e architetture*, 40due Edizioni, Palermo.
- Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Storchi, S. (2019) (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Storchi, S., Toppetti, F. (2020) (a cura di), *Città fragili*, ANCSA, Gubbio.
- Talia, M. (2015), "Le mille facce delle politiche di rigenerazione", in R. D'Onofrio, M. Talia, a cura di, *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
- Talia, M. (2016), "Una rivoluzione silenziosa è alle porte", *Urbanistica* n. 157.
- Terranova, A. (2007), "Piazze che spiazzano e piazze che ricompongono", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici, Atti, ANCSA*, Bergamo.
- Testa, A. (2009), *Il significato e l'importanza della pianificazione urbanistica nello sviluppo della città*, https://www.lanzone.it/Materiali/testo_urbanistica.pdf
- Teti, V. (2004), *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Donzelli, Roma.
- Toppetti, F. (2011), *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.
- Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.
- Trione, V. (2014), *Effetto città. Arte cinema modernità*, Bompiani, Milano.
- Trullén, J. (1998), "Factors territorials de competitivitat de la Regio Metropolitana de Barcelona", *Revista Economica de Catalunya* n. 34.
- Tuttolomondo, L. (2017), "Bordeaux: tra dinamiche urbane ormai consolidate e nuove professioni emergenti", *Sguardi urbani. Pratiche alternative di osservazione del territorio*.
- Valente, M., Gasbarra, S. (2009), *Alcune considerazioni intorno al concetto di riuso del centro storico*, <http://www.cefes.org/pb/flz/riuso%20del%20centro%20storico.pdf>
- Van Ham, M., Manley, D. (2009), "The effect of neighbourhood housing tenure mix on labour market outcomes: a longitudinal investigation of neighbourhood effects", *Jour-*

nal of Economics Geography n. 10.

- Vecchiotti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.
- Wallach, R. (2000), *L'ambiente costruito storico. La conservazione come trasformazione*, Gangemi, Roma.
- Zukin, S., Trujillo, V., Frase, P., Jackson, D., Recuber, T., Walker, A. (2009), "New retail capital and neighborhood change: boutiques and gentrification in New York City", *City & Community* n. 8.

Riferimenti Normativi e Documenti

- Ajuntament de Barcelona (2016), *Plan de Desarrollo Económico Ciutat Vella 2016-2021*.
- Ajuntament de Barcelona (2018), *Plan de usos 2018*.
- ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.
- ANCSA (2010), *Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici*.
- ANCSA (2015), *Lettera aperta al Presidente del Consiglio dei Ministri*, http://www.ancsa.org/admin/contents/it/archivio/news-e-iniziativa/53_doc.pdf
- ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.
- ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia*.
- Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Memoria*.
- Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Síntesi de l'Avanç*.
- Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.
- Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Rapport de présentation-B1. Explication du projet d'ensemble*.
- Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Des projets pour les quartiers Complément du rapport de présentation: PNRQA Bordeaux*.
- Bordeaux Métropole (2017), *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés-Convention de financement Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain à volet réhabilitation des copropriétés dégradées ou fragiles du centre historique de Bordeaux 2017-2022*.
- CCIAA Varese (2007), *La gestione dei centri urbani come: Distretti Commerciali Urbani (DCU)*.
- Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*.

- Communauté urbaine de Bordeaux (2010), *Convention PNRQAD-Ville de Bordeaux*.
- Comune di Cagliari (2003), *PUC. Relazione: il percorso del Piano*.
- Comune di Cagliari (2003), *PUC. Relazione: proposte di Piano*.
- Comune di Cagliari (2015), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Relazione illustrativa*.
- Comune di Cagliari (2016), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Il Parco Urbano Storico progetto strategico per il "verde storico"*.
- Comune di Cagliari (2016), *Piano Particolareggiato per il Centro Storico. Cagliari "Città della Cultura" Progetto Strategico il Museo Città*.
- Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Leggere il Piano*.
- Comune di Firenze (1962), *Piano regolatore generale. Relazione*.
- Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Norme tecniche di attuazione*.
- Comune di Firenze (2011), *Piano Strutturale di Firenze. Relazione*.
- Comune di Firenze (2015), *Piano Strutturale di Firenze 2015 (Variante al PS 2010). Relazione*.
- Comune di Firenze, *Regolamento misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico*, Deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 4.5.2020 in vigore dal 5.5.2020.
- Comune di Milano (2012), *PGT. Documento di Piano-Relazione generale e Norme di attuazione*.
- Comune di Milano (2019), *Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT Milano 2030*.
- Comune di Milano (2019), *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale*.
- Comune di Palermo (2016), *Relazione generale, Piano regolatore Generale Palermo 2025*.
- Comune di Taranto (1978), *Variante Generale al PRG - Decreto del Presidente di Giunta n. 421 del 1978*.
- Comune di Taranto (2017), *Atto d'indirizzo della Giunta Comunale*.
- Comune di Taranto (2018), *Contributo alla formazione del Documento Programmatico Preliminare (DPP) al Piano Urbanistico Generale (PUG) del Comune di Taranto*.
- Comune di Taranto (2018), *Documento Programmatico Preliminare, Piano Urbanistico Generale*.
- Comune di Taranto (2020), *Documento di indirizzo alla Progettazione*.

- Comunità Europea (2006), *2006/123/CE-Direttiva sui servizi*.
- Confcommercio (2017), *Imprese e città. Demografia d'impresa nei centri storici italiani*.
- Confcommercio Sardegna (2017), *Decadimento commerciale e umano dei centri storici*, <http://www.confcommerciodelnordsardegna.it/2016/archivio-news/96-news-2017/378-decadimento-commerciale-e-umano-dei-centri-storici>
- Confcommercio (2019), *Come cambiano i nostri centri storici*, <https://www.confcommercio.it/documents/20126/198927/Come+cambiano+i+nostri+centri+storici.pdf/d6c74520-ae86-4702-0b72-daece04e6809?version=1.1&t=1551885426000>
- Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'area di Taranto (2018), *Piano interventi per la Città vecchia di Taranto: elementi per la definizione della strategia e del modello di attuazione*.
- Cresme (2015), "Il mercato delle Costruzioni 2016. Scenario di medio periodo 2015-2020", *XXIII Rapporto congiunturale e previsionale 2015*.
- Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*.
- EC (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*, Bruxelles.
- European Parliament (2015), *Report-Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/2014-heritage-communication_en.pdf
- Eurostat (2019a), *Key figures on Europe*.
- Eurostat (2019b), *Ageing Europe*.
- Fondazione Innovazione Urbana (2016), *Verso il Piano per l'Innovazione Urbana*, Bologna.
- Fondazione Innovazione Urbana (2019), *La prossimità dei Laboratori di Quartiere. Verso il Piano per l'Innovazione Urbana II Volume*, Bologna.
- Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (2018), *Piano Operativo Cultura e Turismo*.
- INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico*.

ISTAT (1991, 2001, 2011), *Censimento*.

ISTAT (2019), *Movimento turistico in Italia*, <https://www.istat.it/it/archivio/236148>

Legge 4 marzo 2015, n. 20, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*.

Legge regionale n. 20 del 2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*.

Legge Regione Toscana n. 1 del 12 gennaio 2005, *Norme per il governo del territorio*.

Legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, *Legge per il Governo del Territorio*.

Legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2012, *Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico*.

Legge Regione Toscana n. 86 del 20 dicembre 2016, *Testo unico sul sistema turistico regionale*.

Legge della Regione Lombardia n. 18 del 26 novembre 2019, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e d altre leggi regionali*.

Ley de 2 de mayo de 1975 n.19, *De reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.

Ley de 26 de junio 2013 n. 8, *De rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*.

Ley de 3 de agosto 2010 n. 31, *Del Área Metropolitana de Barcelona*.

Loi no. 1208 du 13 décembre 2000, *Legge Solidarité et Renouvellement Urbains*.

Loi no. 841 du 26 juillet 2005, *Développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*.

Loi no. 967 du 3 août 2009, *Programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*.

Loi no. 323 du 25 mars 2009, *Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*.

Loi no. 788 du 12 juillet 2010, *Portant engagement national pour l'environnement*.

- Loi no. 173 du 21 février 2014, *Programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine*.
- Loi no. 58 du 27 janvier 2014, *Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (Loi MAPTAM)*.
- Loi no. 366 du 24 mars 2014, *Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (Loi ALUR)*.
- Loi no. 991 du 7 août 2015, *Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi NOTRe)*.
- Marseille Provence Metropole (2012), *SCOT. Document d’Orientations Générales*.
- Marseille Provence Metropole (2012), *SCOT. Projet d’Aménagement et de Développement Durable*.
- MATTM (2020), *Mobilità sostenibile*, <https://www.minambiente.it/pagina/mobilita-sostenibile>
- Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction générale*.
- Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Projet d’Aménagement et de Développement Durables*.
- MIBACT (2017), *Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022*.
- MIBACT (2018), *Piano Strategico per lo sviluppo delle aree comprese nel Piano di Gestione del sito UNESCO “Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata”*, www.open.pompeisites.org
- OECD (2020), *Covid 19. Re-spacing our cities for resilience, ITF*.
- ONU (2015), *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*.
- POR FESR Emilia Romagna (2014), *Strategia di sviluppo urbano sostenibile della città di Rimini in attuazione dell’Asse 6 del POR FESR 2014-2020*.
- Regione Emilia Romagna (2017), *L’evoluzione dei modelli di “governance” nei percorsi di valorizzazione dei centri storici*.
- Regione Puglia (2007), *DRAG-Documento Regionale di Assetto Generale*.
- Retrospectiva Eccezionale Valore Universale del Centro Storico di Firenze OUV 2014* (2014), http://www.firenzepatrimoniomondiale.it/wpcontent/uploads/2015/11/Traduzione-Retrospectiva-OUV-Firenze_Patrimonio.pdf
- UE (2018), *Adaptive re-use of the built heritage: Preserving and enhancing the values of our built heritage for future generations*.

- Ufficio Centro Storico-Patrimonio Mondiale UNESCO, Comune di Firenze, *Il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale UNESCO. Piano di Gestione 2006/2008*, approvato dalla Giunta Comunale il 7 marzo 2006.
- UN (2015), *2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>
- UNESCO (2002), *Budapest Declaration on World Heritage*.
- UNESCO (2017), "Criteria for the assessment of Outstanding Universal Value", in *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.
- Unicredit-Touring Club (2017), *Rapporto sul Turismo 2017*, Centro Studi Touring.
- UNWTO (2001), *The concept of sustainable tourism*, <http://www.world-tourism.org/sustainable/concepts.htm>
- UNWTO (2014), *Glossary of tourism*, UNWTO, Madrid, <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms>
- UNWTO, ITC, EIF (2017), *Tourism for Sustainable Development in Least Developed Countries. Leveraging Resources for Sustainable Tourism with the Enhanced Integrated Framework*, ITC, Ginevra.
- Ville de Bordeaux (2010), "Synthèse Le centre ancien: entre rayonnement métropolitain et vie de quartier", *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés*.
- World Tourism Organization (WTO), (2000), *Sustainable Development of Tourism, a compilation of good practices*, World Tourism Organization Pubns.

Capitolo 2. Gli strumenti e le regole

Riferimenti Bibliografici

- Amendola, G. (a cura di) (2006), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Liguori, Napoli.
- Asher, F. (2005), "Le sfide delle città europee all'inizio del XXI secolo", in M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Augé, M. (2005), *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Avarello, P. (2000), *Il piano comunale. Evoluzione e tendenze*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Avarello, P. (2005), "Dalla città didattica alla città esperta", in P. Galuzzi (a cura di), *Governare la transizione. Il nuovo piano di Ivrea*, *Urbanistica* n. 127.

- Barbieri, C. A. (2003), *Relazione introduttiva, XXIV Congresso INU, Città e regioni metropolitane in Europa- strategie, politiche e strumenti per il governo delle complessità*, Milano, 26-27-28 giugno 2003.
- Barbieri, C.A. (2014), "Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione", *Urbanistica informazioni* n. 256.
- Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. *The Journal of Urbanism*, n. 37, vol. II/2018.
- Bohigas, O. (2008), "Una nuova speranza progettuale", in P. Galuzzi, a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia*, *Urbanistica* n. 137.
- Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.
- Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo* n. 3.
- Campos Venuti, G. (1989), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti, G., Oliva, F. (1991) (a cura di), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.
- Campos Venuti, G. (1996), "I principi della nuova legislazione urbanistica", in P. Mantini, F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica*, Pirola, Il Sole 24ore, Milano.
- Campos Venuti, G. (2007), "Dieci temi per la nuova legge di principi", *Urbanistica Dossier* n. 93/2007, supplemento a *Urbanistica* n. 211.
- Campos Venuti, G. (2008), "Il contenuto strutturale nel nuovo piano", Paper del *XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.
- Campos Venuti, G. (2008), "Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole", *Urbanistica Dossier* n. 101, Supplemento a *Urbanistica Informazioni* n. 217.
- Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.
- Cappuccitti, A. (2008), *Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale*, http://www.inu.it/wpcontent/uploads/astengo/download/corsi/Corso_Piani_Strutturali_maggio2008/Cappuccitti.pdf
- Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

- Celata, F. (2017), "La Airbnbificazione delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia", https://www.researchgate.net/publication/334050681_La_Airbnbificazione_delle_citta_gli_effetti_a_Roma_tra_centro_e_periferia
- Coppo, A. (2001), "Partecipazione e empowerment. La progettazione partecipata intersettoriale e con la comunità", in A. Coppo, C. Tortone (a cura di), *Centro Regionale di documentazione per la promozione della salute*.
- Dematteis, G. (2012) (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio.
- Fallaci, R. (2008), "Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana", in P. Galuzzi, a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia, Urbanistica* n. 137.
- Ferretti, L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano, Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano.
- Filpa, A. (2006), "La forma del piano e le sue componenti", *Urbanistica* n. 129.
- Franz, G. (2005), *La riqualificazione continua. Strumenti, pratiche e problemi della trasformazione urbana in Italia*, Alinea, Firenze.
- Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.
- Gabellini, P. (2008), "Struttura del RUE", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.
- Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.
- Galuzzi, P. (2010), "La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico", in P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.
- Galuzzi, P. (2013), "Le parole chiave del PGT 2012", in C. Rognoni Valeriani, G. Rota (a cura di), *Il piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Milano, Wolters Kluwer Italia.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1/2018.
- Gandolfi, C. (2001), "La riforma urbanistica toscana: cinque anni di sperimentazione", *Urbanistica* n. 115.
- Gasparrini, C. (1990), "Piano e gestione del piano", *queste istituzioni*, nn. 81-82, pp. 184-185.
- Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

- Gasparrini, C. (2011), "Nuovi sguardi sulla città esistente", in F. Toppetti, a cura di, *Paesaggi e città storica*, Altralinea, Firenze.
- Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.
- Hillman, J. (2004), *L'anima dei luoghi*, Rizzoli, Milano.
- Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.
- Mazza, L. (2005), "«Concetto debole»: appunti sul governo del territorio" in P. Mantini, M. Lupi (a cura di), *I principi del governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Moini, G. (2011), "Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2011.
- Morassut, R. (2015), "Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme", *Urbanistica informazioni* nn. 261-262.
- Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).
- Oliva, F. (2007), "Quale riqualificazione urbana per quale società", Paper del Convegno *L'emergere delle nuove città dalla trasformazione delle aree dismesse*, Milano, maggio 2007.
- Oliva, F. (2008), "Il Nuovo piano", Relazione del Presidente, *Paper del XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.
- Oliva, F. (2008), "Il piano e la rendita", *Urbanistica Dossier* n. 101, suppl. a *Urbanistica Informazioni* n. 217.
- Oliva, F. (2011), "Serve ancora il piano?", P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni.
- Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Passarelli, D. (2019), "1968-2018. A cinquant'anni dagli standard urbanistici. Dalla quantità alla qualità", in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.
- Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori

collettivi”, *Urbanistica* n. 157.

Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

Previato, A. (2019), “Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l’uso del territorio” dell’Emilia Romagna”, *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.

Ravagnan, C. (2008), *Il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee dalla pianificazione di area vasta al progetto urbano*, Tesi di Dottorato del XX Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.

Ravagnan, C. (2015), “L’Edilizia Residenziale Sociale nella strategia di rigenerazione del Piano urbanistico”, *Urbanistica Informazioni*, nn. 261-262.

Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

Ricci, L. (2016), “Il PRG ’08 e il ruolo della storia”, *AR Architetti Roma* n.116.

Ricci, L. (2017), “Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, *Urbanistica* n. 160.

Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), “Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi”, in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d’argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Sbetti, F. (2008), “Nuovo piano e città”, *Urbanistica Informazioni* n. 219.

Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L’assalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino.

Simonati, A. (2016), “La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare”, *Rivista giuridica dell’edilizia*, fasc. 3.

Solero, E. (2006), *Origini e sviluppi dell’idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e in Italia*, Tesi di Dottorato del XVII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Progetti e Politiche Urbane.

Stajano, C. (1996), *La cultura italiana del Novecento*, Laterza,

Roma.

- Stella Richter, P. (2017), "La fine del piano e del suo mito", *Riv. giur. urb.* n. 3.
- Talia, M. (a cura di) (2017), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Milano.
- Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.
- Toubin, M., Lhomme, S., Diab, Y., Serre, D., Laganier, R. (2012), "La Résilience urbaine: un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine?", *Développement durable et territoires* n.1.
- Urbani, P. (2016), "A proposito della riduzione del consumo di suolo", *Rivista giuridica dell'edilizia* n. 3.
- Vitillo, P. (2010), "Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano", in P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- Viviani, S. (2014), *Nota sulla proposta di riforma urbanistica "principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana"*, http://www.inu.it/wp-content/uploads/2012/05/INU-Viviani-su-riforma-Lupi_2014.pdf
- Vecchiotti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.

Riferimenti Normativi e Documenti

- Area metropolitana de Barcelona (2019), *PDU. Document inicial estratègic*.
- Bordeaux Métropole (2016), *PLU. Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.
- Comune di Cagliari (2002), *Le proposte di Piano, Piano urbanistico Comunale*.
- Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Disciplina del Piano*.
- Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Strategie urbane*.
- Comune di Bologna (2019), *PUG-Schema di Regolamento Edilizio. Relazione*.
- Comune di Firenze (2010), *Piano Strutturale. Norme tecniche di attuazione*.
- Comune di Firenze (2020), *Regolamento urbanistico Firenze. Relazione*.

- Comune di Firenze (2020), *Regolamento urbanistico Firenze. Norme tecniche di attuazione.*
- Comune di Milano (2019). *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale.*
- Comune di Milano (2019), *PGT. Piano delle Regole.*
- Comune di Palermo (2016), *Relazione generale, Piano regolatore Generale Palermo 2025.*
- Comune di Seregno (2003), *Città di Seregno Regolamento edilizio. Guida agli interventi e alla valutazione del progetto.*
- Comune di Taranto (2018), *Documento Programmatico Preliminare, Piano Urbanistico Generale.*
- INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico.*
- INU (2014), *Audizione presso le Commissioni 8° Lavori pubblici, comunicazioni e 13° Territorio, Ambiente, Beni ambientali del Senato in merito al DdL n. 1413 (dl 47/2014 emergenza abitativa), 22 aprile 2014.*
- INU Piemonte (2008), "Una nuova legge per il Governo del Territorio", in *INU Piemonte, Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma.
- Legge Regionale n. 15 del 30 luglio 2013, *Semplificazione della disciplina edilizia.*
- Legge Regionale n. 12 del 23 giugno 2017, *Modifiche alla Legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia) e alla Legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 sito esterno, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 sito esterno).*
- Legge Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.*
- Legge Regione Lombardia n. 18 del 26 novembre 2019, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali.*
- Legge Regione Puglia n. 20 del 27/07/2001, *Norme generali di governo e uso del territorio.*
- Legge Regione Toscana n. 1 del 12 gennaio 2005, *Norme per il governo del territorio.*
- Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. Introduction*

générale.

Métropole Aix Marseille Provence (2019), *PLUi. D3-Explication des choix pour le règlement.*

PARTE TERZA. Linee guida per la definizione di nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi

Capitolo 1. Nuovi riferimenti teorico-metodologici

Riferimenti Bibliografici

- Agnoletto, M., Delpiano, M., Guerzoni, M. (2007), *La civiltà dei Superluoghi. Notizie dalla metropoli quotidiana*, Provincia di Bologna, Damiani, Bologna.
- Alinovi, C., Bianchessi, F., Pomilio, F. (2020), “#Questione-Ambiente. Conoscenze, condizioni, scenari in recenti esperienze di pianificazione urbana”, in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Allain, R. (2004), *La Morphologie urbaine, Géographie, aménagement et architecture de la ville*, Armand Colin, Paris.
- Amato, C., Cerasoli, M. (2020), “Il diritto alla mobilità. Ipotesi per una pianificazione anti-fragile”, in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Amendola, G. (2020), *Intervento al Convegno internazionale “Città pubblica e nuovo welfare. Una rete di reti per la rigenerazione urbana”*, Dipartimento PDTA, Sapienza Università di Roma, 2 luglio 2020.
- Amendola, G. (2020), “Introduzione”, in S. Storchi, F. Toppetti (a cura di), *Città fragili*, ANCSA.
- Amin, A., Thrift, N. (2001), *Città, Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Amphoux, P., Grosjean, G., Salomon, J. (2001), *La densité urbaine, du programme au projet urbain (Rapport de recherche n. 142)*, Institut de recherche sur l'environnement construit, département architecture, Lausanne.
- Ancsa (2010), *L'Ancsa compie 50 anni*, Documento di presentazione del Convegno “Attualità del territorio storico”,

Bergamo.

- Armanni, O. (2011), "Centri storici e nuove centralità", in F. Toppetti (a cura di), *Paesaggi e città storiche. Teorie e politiche del progetto*, Alinea, Firenze.
- Augé, M. (2005), *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Balducci, A. (2020), "Covid-19, le città sono la risposta al problema, non il problema", in *urban@it Centro nazionale di studi per le politiche urbane*. In <https://www.urbanit.it/covid-19-le-citta-sono-la-risposta-al-problema-nonil-problema/>
- Basso, S. (2010), "Confini, distanze e prossimità: nuovi dispositivi per il progetto dello spazio pubblico", in *Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti. Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Roma, 25-27 febbraio 2010, Planum The European Journal of Planning on-line.
- Belfiore, E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città con-temporanea e i modelli e i principi della sua ricostruzione", *Lectures#1*, RdesignPress, Roma.
- Benedetti, C., Marini, S., Pica, K. (2020), "Le reti di solidarietà urbana come antidoto per le epidemie globali", in S. Bozzato (a cura di), *Documenti geografici, n. 1° gennaio-giugno, nuova serie-Roma. Geografie del Covid-19*, Dipartimento di Storia, Patrimonio Culturale, Formazione e Società, Università di Roma Tor Vergata, Roma.
- Bevilacqua, G. (2019), "Patrimonio culturale e sviluppo sostenibile. Politiche, strategie e strumenti per la rigenerazione della città contemporanea", in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 37, vol. II/2018.
- Blečić, I., Cecchini, A. (2016), *Verso una pianificazione anti-fragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, Franco-Angeli, Milano.
- Bobbio, R. (2011), "Le scelte dei governi delle città", in P. Properi, a cura di, *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma.
- Bonfantini, B. (2001), "Adeguamento e relazioni tra città vecchia e città nuova", in P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma.
- Bonfantini, B., Di Giovanni, A. (2011), "Urbanità", in M. Bolocan Goldstein, S. Botti, G. Pasqui (eds.), *Nord Ovest Milano. Uno studio geografico operativo*, Electa, Milano.
- Bonfantini, G. B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", in *Planum. The Journal of Urbanism*.

nism no. 25, vol. 2/2012.

- Bonfantini, B. (2013), "Centri storici: infrastrutture per l'urbanità contemporanea", *Territorio* n. 64.
- Camaioni, C., D'Onofrio, R. (2020), "Dove vanno le città? La riscoperta delle centralità e delle funzioni urbane essenziali dopo la pandemia", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Campos Venuti, G. (2004), "Una strategia per il riequilibrio delle trasformazioni territoriali", *Forum dialogos*, Barcellona, 8.9.2004.
- Carobbi, P., Fonti, L., Modigliani, D., Poli, I., Ravagnan, C. (2015), "Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma", *Urbanistica Informazioni* nn. 259-260.
- Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Carta, M. (2020), "L'Italia della metamorfosi multiurbana", disponibile su *Metropoli strategiche. Diario Metropolitano*, ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani.
- Cecchini, D. (2001), "Roma. Laboratorio di una nuova urbanistica", *Urbanistica* n. 116.
- Celati, F. (2020), "Rivoltiamo la città", *Micromega* n. 5/2020.
- Cerasoli, M. (2018), "Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)", in M. Cerasoli, G. Mattarocci, *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, RomaTrePress, Roma.
- Cottone, N. (2020), "Coronavirus, bonus centri storici: ecco le istruzioni per ottenere fino a 150mila euro a fondo perduto", *Il Sole 24ore*, 19 novembre 2020.
- Crisci, M., Gemmiti, R., Proietti, E., Violante, A. (2014), *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, CNR-IRPPS, Roma.
- Da Cunha, A., Kaiser, C. (2009), "Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines?", *Urbia* n. 9.
- De Falco, S. (2020), "Scattering geografico nelle aree interne nella diffusione del Covid-19", in S. Bozzato (a cura di), *Documenti geografici, n. 1° gennaio-giugno, nuova serie-Roma. Geografie del Covid-19*, Dipartimento di Storia, Patrimonio Culturale, Formazione e Società, Università di Roma Tor Vergata, Roma.
- De Matteis, G. (2010), "Attualità del territorio storico", in Convegno ANCSA, *Attualità del territorio storico, Atti del Con-*

- vegno internazionale*, Bergamo, 17-19 Settembre 2010.
- D'Onofrio, R., Talia, M. (2016) (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
- Evangelisti, F., Orlandi, P., Piccinini, M. (2008) (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.
- Fantin, M. (2018), *Le Communities Inu-Città storica*, <https://www.inucommunities.com/scopricommunities>
- Fantin, M. (2019), "Community Città storica", *Rapporto dal Territorio 2019*, Inu.
- Ferretti, L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano, Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferrier, J. (2020), "La ville dense a trahi ses habitants", *Métropolitiques*, 27 avril 2020.
- Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Fior, M., Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory", in *XIII CTV, XIII International Conference Virtual City and Territory*, CPSV-UPC, Barcellona.
- Foucault, M., et al. (1994), *Eterotopia. Luoghi e non luoghi metropolitani*, Mimesis, Milano.
- Francioni, F. (2011), "The Human Dimension of International Cultural Heritage: An Introduction", *European Journal of International Law*, pp. 9-16.
- Franz, G. (2005), *La riqualificazione continua. Strumenti, pratiche e problemi della trasformazione urbana in Italia*, Alinea, Firenze.
- Gabellini, P. (2008), "Un progetto urbanistico per la città storica", in F. Evangelisti, P. Orlandi, M. Piccinini (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.
- Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci Editore, Roma.
- Galdini, R. (2017), *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Galuzzi, P. (2011), "Innovazione e strategie", in Galuzzi P., Vitillo P., *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1.
- Gambino, R. (2007), "Patrimonio storico e paesaggio", in S. Carullo, a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici*, Atti, ANCSA, Bergamo.

- Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini, C. (2013), "Carlo Gasparrini e il progetto di rete", in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Gasparrini, C. (2015), *In the city on the cities. Nella città sulle città*, List, Trento.
- Gasparrini, C. (2018), "Infrastrutture verdi e blu. Una priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e la coesione territoriale nei prossimi anni", *Urbanistica Informazioni* n. 282.
- Gasparrini, C., in Ancitel-La Rete dei Comuni Italiani (2020), "Covid-19 e "città diffusa": sussiste un nesso credibile?", disponibile su *Giornale dei Comuni*, Settore "Urbanistica".
- Gwiazdzinski L. (2020), "Désaturer en jouant sur le temps et sur l'espace", *Millénaire 3 La prospective de la métropole de Lyon*, 02/07/2020. <https://www.millenaire3.com/texte-d-auteur/Desaturer-en-jouant-sur-le-temps-et-sur-lespace-par-Luc-Gwiazdzinski>.
- Hernandez Aja, A., Rodriguez Suarez, I. (2017), "De la rehabilitacion a la regeneracion urbana integrada", *Ciudades* n. 20.
- Hillman, J. (2004), *L'anima dei luoghi*, Rizzoli, Milano.
- Indovina, F., Fregolent, A., Savino, M., a cura di, (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Jalla, D. (2017), "Materiale o immateriale? La nozione di 'patrimonio culturale' tra normativa e uso comune", *Musei in.forma-Rivista quadrimestrale della Provincia di Ravenna* n. 58.
- Kipar, A. (2013), "Andreas Kipar e le relazioni sociali", in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Laboratorio Città Pubblica (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Mondadori, Milano.
- Lo Piccolo, F. (2013), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Altralinea, Firenze.
- Lo Piccolo, F. (2017), "Nuovi confini e limiti delle città. Introduzione", *Urbanistica Informazioni* n. 272.
- Lynch, K. (1977), "The presence of the past", in K. Lynch, *What time is this place*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Manieri Elia, M. (2001), "La Città storica struttura identificante", *Urbanistica* n. 116.

- Mareggi, M. (2011), *Ritmi urbani*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Merlini, C. (2009), *Cose viste. Letture di territori*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Matarazzo, N. (2020), "La pandemia di Covid-19 in un'area interna della Campania: perifericità, densità abitativa e diffusione del contagio nella provincia di Avellino", in S. Bozzato (a cura di), *Documenti geografici, n. 1° gennaio-giugno, nuova serie-Roma. Geografie del Covid-19*, Dipartimento di Storia, Patrimonio Culturale, Formazione e Società, Università di Roma Tor Vergata, Roma.
- Montanari, T. (2020), "Governare il turismo. Riprogettare le città", *Micromega* n. 5/2020.
- Nigrelli, F. C. (2020), "Pandemia e urbanistica: ridisegnare l'Italia", *Micromega* n. 5/2020.
- Oliva, F., Galuzzi, P., Vitillo, P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Edilizia & Urbanistica, Maggioli editore, Dogana (RSM).
- Oliva, F. (2008), "Il Nuovo piano", Relazione del Presidente, *Paper del XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.
- Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Orioli, V., Massari, M. (2020), "Lo spazio dell'interazione: luoghi, attori e strumenti a Bologna", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Passarelli, D. (2019), "1968-2018. A cinquant'anni dagli standard urbanistici. Dalla quantità alla qualità", in C. Giaimo, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.
- Pasqui, G. (2019), "Il territorio al centro", *Urbanistica Informazioni* nn. 287-288.
- Percoco, A. (2020), "Matera, un passaporto per il post lockdown", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. Strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Poli, I., Ravagnan, C. (2015), "Piani, progetti e programmi per la rigenerazione urbana nel Lazio", *Urbanistica Informazioni* n. 263.

- Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", *Urbanistica* n. 157.
- Poli, I. (2018), "Città contemporanea e strategie di rigenerazione: storia, identità e memoria", *Urbanistica Informazioni* n. 278.
- Poli, I., Uras, S. (2020), "Il ruolo delle green infrastructure nella costruzione di strategie adattive resilienti", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea: un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Ravagnan, C., Poli, I. (2017), "Verso un futuro affidabile tra visione strategica e gestione dei rischi", *Urbanistica* n. 160.
- Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Raworth, K. (2017), *Doughnut Economics*, Penguin Books, London.
- Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini, A., a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci, L., Ravagnan, C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* n. 272 s. i.
- Ricci, L. (2018), "Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un'integrazione", in Ricci, L. et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Ricci, L. (2019), "Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana", in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Ricci, L., Crupi, F., Poli, I. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. La città pubblica per il diritto alla salute", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Santangelo, S., Cutri, M. T., Del Re, N., Perrone, F. (2020), "Urbanistica: cosa salvare, tra debolezza della disciplina e altre crisi", in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

- Schellino, F. (2011), "La Venezia orientale ambito di sperimentazione", in M. Cafazzo, P. Grandinetti, E. Martoni (a cura di), *Architetture a paesaggi rurali nell'Alto Adriatico*, Facoltà di Architettura, *Iuav Giornale dell'Università* n. 88/2011, Grafiche veneziane, Venezia.
- Scherrer, F., Vanier, M. (2013), *Villes, territoires, réversibilités: actes du colloque de Cerisy-la-Salle*.
- Schiffes, S. (2020), "The coronavirus pandemic is already increasing inequality", *The Conversation*, April 10, 2020. <https://theconversation.com/the-coronavirus-pandemic-is-already-increasing-inequality-135992>
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi, B. (2015), *Il futuro si costruisce giorno per giorno. Riflessioni su spazio, società e progetto*, a cura di G. Fini, Donzelli, Roma.
- Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino.
- Severini, G. (2015), "L'immateriale economico nei beni culturali", *Aedon-Rivista di arti e diritto on line* n. 3.
- Stajano, C. (1996), *La cultura italiana del Novecento*, Laterza, Roma.
- Storchi, S., Armanni, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Storchi, S., Toppetti, F. (2020) (a cura di), *Città fragili*, ANCSA, Gubbio.
- Talia, M. (2018) (a cura di), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Talia, M. (2020), "La ricerca della giusta distanza", *Urbanistica Informazioni* nn. 287-288, INU Edizioni, Roma.
- Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.
- Uras, S. (2020), "Copenhagen. Il Climate Adaptation Plan: per una città densa e adattiva", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Volpiano, M. (2011) (a cura di), *Territorio storico e paesaggio. Conservazione, Progetto, Gestione*, Fondazione CRT, L'Artistica Editrice, Savigliano (CN).
- Wiener, S., Iton, A. (2020), "Le città non sono il problema ma la soluzione", *Internazionale*, 22 maggio 2020.

Riferimenti Normativi e Documenti

ANCSA (1990), *Carta di Gubbio 1990*.

- ANCSA-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.
- Asvis (a cura di), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto Asvis 2020.
- Commissione Europea (2019), *Il Green Deal Europeo*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>
- Conferenza dei Ministri della Cultura (2018), *Dichiarazione di Davos*, Davos, Svizzera.
- Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea sul Paesaggio*.
- Consiglio d'Europa (2005), *Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul Valore dell'Eredità Culturale per la Società*, Faro.
- Cresme (2015), *XXIII Rapporto congiunturale e previsionale Cresme, Il mercato delle costruzioni 2016, Lo scenario di medio periodo 2015-2020*.
- Decreto-Legge n. 104 del 14 agosto 2020, *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*.
- EC (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*.
- EEA (2017), *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Report n. 1, Luxembourg.
- EPRS (2018), *Cultural heritage in EU policies*.
- Eurostat (2019), *Ageing Europe*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10166544/KS-02-19%E2%80%91ENNpdf/c701972f-6b4e-b432-57d2-91898ca94893>
- ISTAT (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Istituto nazionale di statistica, Roma.
- Istituto interdisciplinare di etica e dei diritti dell'Uomo dell'Università di Freiburg (2007), *Dichiarazione di Friburgo*.
- UE (2010), *Strategia Europa 2020*.
- UNESCO (1972), *Convenzione per la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi.
- UNESCO (2001), *Dichiarazione universale sulla diversità culturale*.
- UNESCO (2003), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*.
- UNESCO (2005), *Vienna Memorandum on "World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape"*.
- UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*.

UNFCCC (2015), *Paris Agreement*, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

WCED (1987), *Our Common Future, Rapporto Brundtland*.

Capitolo 2. Nuovi riferimenti operativi

Riferimenti Bibliografici

Alinovi, C., Bianchessi, F., Pomilio, F. (2020), “#Questione-Ambiente. Conoscenze, condizioni, scenari in recenti esperienze di pianificazione urbana”, in M. Talia (a cura di), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Aquilar, G. (2015), “Heritage e città contemporanea. Le strategie di rigenerazione per il patrimonio urbano in trasformazione”, in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia.

Arcidiacono, A. (2017), “Nuove priorità per il progetto urbanistico. Le infrastrutture ambientali nel progetto di piano”, *Urbanistica informazioni* nn. 273-274.

Arnold, C. A. (2014), “Resilient Cities and Adaptive Law”, *Idaho Law Review* n. 50.

Ascher, F. (2006), *I nuovi principi dell'urbanistica*, Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti.

Barbieri, C.A. (2015), “Riforma del governo del territorio, copianificazione, rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo: serve un approccio integrato”, in A. Voghera (a cura di), *Progetti per il paesaggio*, INU edizioni, Roma.

Barbieri, C.A. (2020), “Approcci urbanistici innovativi per la rigenerazione della città”, in C. Giaimo, a cura di, *Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il verde come infrastruttura per la città contemporanea*, *Urbanistica dossier* n. 17, INU edizioni, Roma.

Bertacchini, E., Santagata, W. (2012), *Atmosfera creativa. Un modello di sviluppo sostenibile per il Piemonte fondato su cultura e creatività*, Il Mulino, Bologna.

Bevilacqua, G. (2019), “Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi”, in C. Ravagnan, *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.

Bevilacqua, G. (2020), “Palermo. Il Piano Regolatore Generale 2.0: il patrimonio culturale”, in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.

Bianchi, G., Criconia, A. (2018), *La stazione metropolitana*

propulsore di urbanità diffusa, Architetti Roma Edizioni, Roma.

Bollini, G. (2017), "Rigenerazione urbana, nuovo paradigma del territorio", *Ecoscienza* n.5.

Bonetti, T. (2011), *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Bonetti, T. (2017), "La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro", *Le istituzioni del federalismo*, n. 3.

Bonfantini, B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Maggioli editore, Milano.

Bonfantini, G. B. (2012), "Planning the historic centres in Italy: for a critical outline", *Planum. The Journal of Urbanism* no. 25, vol. 2/2012.

Bosone, M. (2018), *Recupero e gestione dei beni comuni: processi di riuso dei sistemi insediativi*, Tesi di Dottorato del XXXI Ciclo del Dottorato in Tecnologie Sostenibili, Recupero e Rappresentazione dell'Architettura e dell'Ambiente.

Brunetti, F., Santini, C. (2006), "Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai piccoli leader", *Sinergie* n. 71, pp. 250-251.

Burke, G. (1976), *Townscapes*, Penguin Books, New York.

Calafati, A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma.

Campos Venuti, G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, FrancoAngeli.

Campos Venuti, G. (2007), "Dieci temi per la nuova legge di principi", *Urbanistica Dossier* n. 93.

Campos Venuti, G. (2008), "Il contenuto strutturale nel nuovo piano", *Paper del XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 17-19 Aprile 2008.

Campos Venuti, G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari.

Carta, M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

Cassetti, R. (2014), *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi.

Cerasoli, M. (2015), "Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una "grammatica" per il Rinascimento della città", *Urbanistica Informazioni* n. 263 s. i.

D'Onofrio, R., Talia, M. (2016) (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

- Evangelisti, F., Orlandi, P., Piccinini, M. (2008) (a cura di), *La città storica contemporanea*, Edisai, Ferrara.
- Fallaci, R. (2008), "Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana", in P. Galuzzi, a cura di, *Il Piano strutturale di Reggio Emilia, Urbanistica* n. 137.
- Fantin, M. (2019), "Community Città storica", *Rapporto dal Territorio 2019*, Inu.
- Filpa, A. (2006), "La forma del piano e le sue componenti", *Urbanistica* n. 129.
- Fior, M. (2013), *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Florida, R. (2012), *Rise of the Creation Class*, Basic Books, New York.
- Franchina, L. M. (2010), *La nuova questione dei centri storici in Italia*, Tesi di Laurea AA 2009/2010, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.
- Gabellini, P. (2008), "Struttura del Rue", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 137.
- Gabellini, P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in G. Ginocchini, C. Manaresi, a cura di, *Bologna, un nuovo piano, Urbanistica* n. 135.
- Gabellini, P. (2017), "Una scommessa", *Urbanistica* n.157.
- Galuzzi, P. (2011), "Innovazione e strategie", in Galuzzi P., Vitillo P., *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2017), "Rigenerazione, città contemporanea e progetto urbano a Palermo", *Urbanistica* n. 157.
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri* n. 1.
- Gasparrini, C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini, C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la città storica", *Urbanistica* n. 116.
- Gasparrini, C. (2015), *In the city on the cities. Nella città sulle città*, List, Trento.
- Giaimo, C. (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma.
- Gigliani, F. (2017), "Order Without Law in the Experience of Italian Cities", *Italian Journal of Public Law* 2.
- Gualandi, F. (2018), "Gli Accordi Operativi", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.
- Iaione, F. (2017), "La città collaborativa: la governance dei

- beni comuni per l'urbanistica collaborativa e collaborativa", in G. Piperata, E. Fontanari (a cura di), *Agenda Recycle: proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna.
- Iaione, C., Chirulli, P. (2019), *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli.
- Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Kipar, A. (2013), "Andreas Kipar e le relazioni sociali", in M. Fior, *I territori storici della città contemporanea. Nuove prospettive a partire dall'evoluzione da centro storico a città storica*, Tesi di Dottorato del XXV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio.
- Lydon, M., Garcia, A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change. The Streets Plans Collaborative*, Island Press, Washington DC.
- Marini, F. (2019), "Programmazione europea 2021-2027. La necessità di una visione territoriale", *Urbanistica informazioni* n. 282.
- Oliva, F. (2014), "L'urbanistica italiana e la città europea", *Urbanistica* n. 152.
- Oliva, F. (2015), "Una riforma mai compiuta", in F. Sbeti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni.
- Oliva, F., Ricci, L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in E. Antonini, F. Tucci, *Architettura, città e territorio verso la green economy*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Pedicini, F. (2019), *La rigenerazione urbana, prospettive evolutive per la pianificazione urbanistica*, Tesi di Laurea in Diritto urbanistico, Università Luiss.
- Pérez-Eguíluz, V., Fernández-Maroto, M., González, E.R. (2017), "Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de regeneración urbana en Castilla y León", *Ciudades* n. 20.
- Poli, I. (2012), *Il piano urbanistico locale e la città esistente. Strategie e strumenti per la riqualificazione della città consolidata*, Tesi di Dottorato del XXIV Ciclo del Dottorato di Ricerca in Riqualificazione e Recupero Insediativo.
- Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", *Urbanistica* n. 157.
- Poli I., Ravagnan C. (2018), "Rigenerare le periferie pubbliche. Da spazi di margine a nodi di reti", in M. Talia, a cura di, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.

- Poli, I., Ravagnan, C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", *Urbanistica* n. 162.
- Poli, I., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai". *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50.
- Poli, I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Portas, N. (2005), "Una strategia per la città ampia, la città esplosa e la città estensiva", in M. Marcelloni, *Questioni della Città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Previato, A. (2019), "Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna", *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.
- Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- Ricci, L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci, L. (2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Ricci, L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.
- Ricci, L. (2018), "Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un'integrazione", in Ricci, L. et al., ed., *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura*, *Urbanistica Dossier Online* n. 15, INU Edizioni, Roma.
- Ricci, L., Rossi, F., Bevilacqua, G. (2019), "Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi", in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea. Un gigante dai piedi d'argilla*, Planum Publisher, Roma- Milano.
- Ricci, L. (2020), "Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente", in I. Poli, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne, Roma.
- Savoldi, P. (2014), "Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen e Amburgo", *Impresa e Città* n. 3.
- Secchi, B. (2002), "La città del XX secolo: un'introduzione", in C. Mazzeri (a cura di), *La città europea del XXI secolo*,

Skira, Milano.

- Severini, G. (2015), "Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?", *Aedon-Rivista di arti e diritto online* n. 2.
- Solinas, N., Talu, V. (2018), "Politiche abitative e processi di rigenerazione urbana. Il caso del Piano per il riuso degli edifici fatiscenti del centro storico della città di Sassari", in F. D. Moccia, M. Sepe, *XI giornata studi INU Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio, Urbanistica Informazioni* n. 278 s.i., INU Edizioni Roma, pp. 264-268.
- Stanghellini, S. (2017), "Un approccio integrato alla rigenerazione urbana", *Urbanistica* n. 160.
- Stella Richter, P. (2017), "La fine del piano e del suo mito", *Riv. giur. urb.*, 3.
- Storchi, S., Armani, O. (2010), *Centri Storici e Nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Storchi, S. (2019), "Centro storico e città in mezzo secolo di pianificazione", in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP editore, Parma.
- Talia, M. (2016), a cura di, *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Talia, M. (a cura di) (2017), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Milano.
- Talia, M. (2018) (a cura di), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Talia, M. (2019), "Michele Talia: pensiamo politiche di piano in grado di superare le fragilità territoriali e urbane", *Il giornale dell'architettura*, 19/04/2019.
- Talia, M. (2020), a cura di, *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Talia, M. (2020), "Il miraggio della semplificazione", *Urbanistica Informazioni* n. 289.
- Torresan, M. (2020), *Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato*, Tesi di Dottorato del XXXII Ciclo del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura.
- Urbani, P. (2011), *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri.
- Vecchietti, S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova Legge regionale", *Urbanistica Informazioni* nn. 280-281.
- Voghera, A. (2017), "Verso un paradigma reticolare trasversale", *Urbanistica Informazioni* nn. 273-274.

Riferimenti Normativi e Documenti

- ANCSA (2018), *Libro Bianco sulle città storiche italiane. Analisi del caso-studio: Bergamo città alta che cambia.*
- Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta.*
- Comune di Bologna (2019). *Pug. Schema di Regolamento edilizio-Relazione.*
- Comune di Bologna (2020), *Il paesaggio urbano storico di Bologna. Contributo alla lettura e alla valorizzazione.*
- Comune di Bologna (2020), *PUG-Piano Urbanistico Generale. Disciplina del Piano.*
- Comune di Milano (2019). *PGT. Documento di Piano-Relazione Generale.*
- Decreto Legislativo del 31 maggio 2011 n. 88, *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*
- Decreto-Legge 12 settembre 2014 n. 133, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.*
- Decreto-Legge 20 giugno 2017 n. 91, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno.*
- D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.*
- INU (2012), "Commissione nazionale Sviluppo operativo del piano e risorse della Città", *Documento programmatico.*
- Legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale.*
- Legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.*
- Regione Emilia-Romagna (2017), *Relazione illustrativa del progetto di legge regionale.*
- UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape.*
- UNESCO (2016), *Global report on culture for sustainable urban development.*