

RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE ED ECO-QUARTIERI

A cura del *Gruppo di lavoro Eco-quartieri*:

Giuseppe Cappochin, Franco Biscossa, Massimiliano Botti, Giovanni Furlan, Sergio Lironi,
Andrea Moronato, Gloria Negri, Thomas Selmin

Gli indirizzi della Comunità Europea

Sono passati venti anni dalla *Conferenza di Aalborg*¹ in Danimarca del 1994, durante la quale le città europee definirono alcuni importanti indirizzi per la sostenibilità urbana e l'elaborazione di nuovi modelli di pianificazione territoriale in grado di contribuire – attraverso il diretto coinvolgimento delle comunità locali – alla lotta contro i cambiamenti climatici in atto, alla salvaguardia dell'ambiente, della salute umana e della biodiversità, allo sviluppo di nuove attività economiche e produttive a ridotto consumo di materie prime e a bassa emissione di carbonio, all'inclusione ed equità sociale.

In anni più recenti il tema dello sviluppo sostenibile delle città e delle aree metropolitane è stato affrontato e approfondito, anche ai fini della ripartizione dei fondi strutturali europei, in numerosi incontri dei Ministri degli Stati membri responsabili per le politiche urbane. Alla *Carta di Lipsia*² del maggio 2007 hanno fatto seguito la *Dichiarazione di Marsiglia* del novembre 2008 e la *Dichiarazione di Toledo*³ del giugno 2010. La Conferenza di Bruxelles dell'ottobre 2013 ha portato alla definizione di un *Quadro di Riferimento per le Città Sostenibili (Reference Framework for European Sustainable Cities*⁴) di supporto per le amministrazioni locali e la messa in rete delle buone pratiche attivate su questo fronte. Tutto ciò nella consapevolezza che proprio le grandi e medie città, essendo i luoghi in cui si concentra la maggior parte della popolazione e nei quali maggiori sono il consumo di risorse materiali ed energetiche e la produzione di rifiuti, inquinanti ed emissioni climalteranti, devono oggi divenire le principali protagoniste di alcune fondamentali trasformazioni strutturali e comportamentali essenziali per affrontare la sfida della profonda crisi economica, sociale ed ecologica che caratterizza la nostra epoca.

Nei documenti dell'Unione Europea si insiste in particolare sulla necessità che i programmi di rigenerazione urbana si articolino nelle tre diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, tra loro strettamente connesse: economica, sociale, ambientale. Agli enti governativi e alle amministrazioni locali si chiede dunque di promuovere e realizzare programmi integrati che sappiano coordinare, con una visione strategica del futuro delle città e dei territori coinvolti, le politiche e i progetti settoriali e che siano in grado di intervenire su tutte le componenti, fisiche, economico-sociali, ecc. caratterizzanti la vita di una comunità

1 Il documento finale della Conferenza di Aalborg è reperibile all'indirizzo www.cittasostenibile.it dell'Assessorato alla cultura del Comune di Modena navigando all'interno delle pagine del sito secondo il seguente percorso: "Mappa del sito", "Pianificazione e partecipazione A21L Città sostenibili", "Documenti", "Dossier Gestione integrata ambiente urbano".

2 Per il testo integrale cfr.: <http://www.ba.itc.cnr.it/RE/Documenti/carta%20lipsia%202007.pdf>

3 Per il testo integrale cfr.: <http://www.cittasostenibile.it/lecittasostenibili/documenti-cittasostenibili/pianificazione-e-partecipazione/dossier/dossier-gestione-integrata-ambiente-urbano/dichiarazione-di-toledo-2010>.

4 Cfr. www.rfsc.eu.

urbana, individuandone i punti di forza e di debolezza, valorizzandone e potenziandone il patrimonio storico-culturale e sociale, creando le condizioni per l'affermarsi di nuove economie locali basate sulla conoscenza, l'innovazione e l'eccellenza. Nella *Carta di Lipsia* si sottolinea inoltre il forte nesso esistente tra la qualità urbana che può derivare da una rigorosa e condivisa cultura urbanistica ed edilizia (ispirata a quella che Alois Riegl definiva la *Kunstwollen* ovvero la volontà di dare una forma estetica al proprio operare) e la prosperità economica delle città: la qualità del paesaggio e degli spazi urbani sono infatti determinanti per favorire il turismo e per attrarre talenti, risorse umane qualificate e creative e investimenti industriali a elevato contenuto di know-how.

Dalla lettura della *Dichiarazione di Toledo* si possono ricavare alcuni fondamentali principi e strategie d'azione per avviare progetti di rigenerazione urbana:

- la pianificazione e la gestione del territorio devono considerare le città quali organismi unitari, caratterizzati da una complessità di funzioni, nei quali ogni intervento settoriale o su singoli ambiti territoriali va pensato e attuato valutandone le strette connessioni e i possibili effetti sull'organizzazione complessiva della vita urbana. Risultati positivi ed effetti sinergici possono essere assicurati solo con un approccio metodologico multidisciplinare e con l'attivazione di una pluralità di interventi convergenti.
- Le politiche di rigenerazione urbana non possono prescindere da una visione integrata città-hinterland metropolitano-territorio rurale, adottando un modello policentrico finalizzato ad arginare la crescita illimitata delle aree urbanizzate, la dispersione insediativa (sprawl) e il consumo di suolo. Essenziale a questo fine appare la realizzazione di un'efficiente rete di trasporti collettivi, nei cui nodi concentrare residenze, servizi e posti di lavoro, e la formazione di estese cinture verdi periurbane atte a salvaguardare le aree agricole, gli ambiti naturalistici e la biodiversità. Nuove polarità distribuite nel territorio, dotate di un sufficiente grado di autonomia funzionale (al fine di ridurre le esigenze di trasporto indotte dalla concentrazione dei posti di lavoro in aree specializzate), ma in grado anche di esprimere una propria identità derivante dalle specifiche attività insediate, dalla forma e dall'immagine urbana e architettonica.
- L'integrazione di spazi urbani e spazi rurali costituisce la condizione per affrontare con maggiore efficacia le problematiche connesse alla chiusura dei cicli ecologici (metabolismo urbano circolare, anziché lineare) e quelle relative ai cambiamenti climatici: a questa scala la regione urbana può infatti essere analizzata e progettata come un vero e proprio ecosistema, nel quale sia possibile in misura crescente regolamentare i processi antropici di prelievo, trasformazione e consumo di risorse primarie, promuovendo le energie rinnovabili, l'agricoltura di prossimità e le filiere corte tra produttori e consumatori, riducendo i consumi energetici e le emissioni inquinanti, favorendo il riciclo dell'acqua e dei rifiuti solidi urbani. Provvedimenti finalizzati a ridurre l'impronta ecologica degli abitanti e la produzione di gas serra, ma anche ad adottare misure di mitigazione dei prevedibili effetti negativi degli stessi cambiamenti climatici (resilienza urbana).
- Per una rigenerazione sostenibile delle città sono necessarie sia azioni diffuse a scala urbana e territoriale⁵ che azioni territorializzate, come la realizzazione di infrastrutture per il trasporto collettivo e

⁵ Un primo elenco potrebbe comprendere: efficienza energetica degli edifici esistenti, riqualificazione degli spazi pubblici, estensione della rete dei parchi e delle aree verdi, agricoltura urbana, riconversione e riutilizzo delle aree dismesse, abbandonate o non utilizzate, provvedimenti di sostegno alle fasce di popolazione più disagiate, più equa distribuzione e accessibilità dei servizi pubblici, creazione di nuove opportunità di lavoro, inclusione sociale.

la formazione – preferibilmente in aree dismesse – di eco-quartieri. Si tratta di interventi in settori ad alta intensità di manodopera, ma che nel contempo richiedono nuove specializzazioni e innovazione tecnologica, con positive ricadute in termini di nuova occupazione e di competitività sui mercati internazionali.

- Il tema degli eco-quartieri è centrale nelle strategie di rigenerazione ecologica delle città. La realizzazione di un eco-quartiere può infatti consentire un'effettiva integrazione dei molti aspetti caratterizzanti la vita urbana. A questa scala si possono ottenere ottimi risultati sia da un punto di vista ambientale⁶ che da un punto di vista economico e sociale⁷. Un eco-quartiere può inoltre divenire, ove se ne studino le relazioni con il contesto, un elemento catalizzatore di più estesi processi di rigenerazione di parti significative della città consolidata e in particolare delle sue periferie e un polo di attrazione urbana, dove trovare innovativi servizi destinati all'intera comunità e una diffusa qualità degli spazi pubblici.
- L'avvio di un processo di rigenerazione urbana richiede nuove forme di *governance* territoriale: nuove e più efficaci forme di coordinamento verticale tra tutti i livelli amministrativi (nazionali, regionali e locali) e di coordinamento orizzontale tra tutti gli attori coinvolti nella “costruzione della città”. Come viene sottolineato nella *Dichiarazione di Toledo*, la città è in primo luogo una costruzione sociale. Va dunque assicurata, in tutte le fasi del processo di pianificazione e trasformazione urbana, la trasparenza delle decisioni e promossa la partecipazione dei cittadini con modalità diversificate in relazione alla scala dell'intervento (dalla semplice assemblea informativa ai *focus group* coordinati da tecnici e specialisti nei diversi settori di intervento, ai laboratori di progettazione partecipata).
- La realizzazione dei progetti richiede inoltre, se non altro per ragioni finanziarie, nuove forme di partenariato pubblico-privato e quindi la definizione di codici chiari e trasparenti di selezione dei soggetti privati e di regolazione dei rapporti reciproci. Per il coinvolgimento dei privati potranno essere previsti appositi incentivi finanziari e fiscali, ma viene anche precisato che una delle finalità dei programmi d'intervento pubblico deve essere quella di regolare i meccanismi che generano la crescita dei valori immobiliari o di trasferire detti valori alla comunità.
- Un ultimo aspetto evidenziato dai documenti della Comunità Europea è quello riguardante l'opportunità che venga elaborato un set condiviso di indicatori di sostenibilità urbana, per verificare con attività di monitoraggio a valle dei processi realizzativi l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati ed eventualmente per introdurre, in corso d'opera o nei successivi programmi d'intervento, gli opportuni cambiamenti e correzioni. Un set di indicatori che consenta inoltre un confronto tra le diverse esperienze avviate dalla città europee e una condivisione delle “buone pratiche” che hanno prodotto risultati positivi, in uno spirito di cooperazione e non di competizione tra le diverse realtà territoriali.

⁶ Strategie ampiamente verificate possono prevedere un corretto orientamento dei fabbricati, l'adozione di norme edilizie fortemente orientate al risparmio energetico, la realizzazione di impianti centralizzati di cogenerazione e teleriscaldamento, un articolato sistema di raccolta e riciclo delle acque piovane, l'incentivazione della mobilità sostenibile, l'incremento delle aree permeabili e la dotazione di verde, la cura degli aspetti paesaggistici dell'insediamento.

⁷ Operazioni legate all'efficacia in questi ambiti possono essere, a titolo di esempio: l'integrazione delle funzioni residenziali con attività lavorative compatibili prevedendo spazi per le relazioni sociali e le iniziative culturali, la realizzazione di servizi pubblici e privati di vicinato, l'incentivazione della *mixité* contro la segregazione spaziale e l'emarginazione sociale.

La grave crisi in atto da oltre sette anni e le sfide legate al cambiamento climatico evidenziano la ineludibile necessità di una transizione verso un più sostenibile ed efficiente utilizzo delle risorse territoriali, da attuarsi attraverso un coordinamento delle politiche settoriali con particolare riferimento al clima, all'energia, alla gestione delle risorse idriche, all'agricoltura, alle politiche abitative, del turismo e dei trasporti, partendo dal presupposto che l'espansione urbana contribuisce in maniera determinante a generare tassi di consumo energetico insostenibili.

La popolazione europea vive per oltre due terzi nelle città e la cifra è in continua crescita⁸. Per tale motivo lo sviluppo urbano – economico, sociale e ambientale – occupa un posto centrale nella politica regionale dell'Unione europea. Un approccio integrato che garantisca alla città di distinguersi in queste tre aree contribuirà ad attuare la strategia di “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” di Europa 2020. E se lo sviluppo urbano è anche sostenibile, ne sarà promossa la competitività dell'U.E. nel mondo attuale in continua evoluzione e salvaguardata un'elevata qualità della vita per tutti i cittadini europei, nel presente come nel futuro.

Le città sono il motore di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, luogo privilegiato per vivere, lavorare, visitare e, conseguentemente, investire, considerato il loro ruolo sempre più centrale nella definizione di ogni strategia per il futuro.

Le esperienze europee più significative e le lezioni apprese

L'Unione Europea ha competenze solo indirette – attraverso i programmi di coesione territoriale – nel campo delle politiche urbane. I documenti approvati hanno dunque prevalentemente un valore di indirizzo, mentre spetta ai governi nazionali, alle regioni e alle amministrazioni cittadine definire strategie, programmi, strumenti finanziari e d'intervento adeguati alle specifiche realtà locali. È questa la ragione che ci ha spinto a organizzare una serie di seminari volti ad approfondire, con la partecipazione diretta dei protagonisti, alcune delle più significative esperienze di rigenerazione urbana e di eco-quartieri realizzate in anni recenti nelle principali città europee, cercando di individuarne gli aspetti comuni, ma anche quelli peculiari di ogni specifica realtà e le condizioni che ne hanno consentito il successo.

I casi esaminati riguardano in particolare il quartiere *Bo01* a Malmö in Svezia, il quartiere *Ørestad* a Copenhagen in Danimarca, i quartieri dei progetti di rigenerazione urbana a Marsiglia e nell'Ile de Nantes in Francia, il quartiere *Viikki* a Helsinki in Finlandia, i quartieri *Vauban* e *Gutleutmatten* a Friburgo in Germania, il quartiere *Le Albere* a Trento. Casi esemplari, non solo per l'alto livello e l'eccezionalità dei risultati conseguiti, ma anche in quanto espressione – come vedremo – di collaudati meccanismi d'intervento e di un diffuso livello di qualità edilizia e urbana.

L'esposizione delle singole esperienze è oggetto della presente pubblicazione: ci limiteremo dunque in questa introduzione a riassumerne per punti alcuni tratti che ci sono apparsi particolarmente interessanti, anche al fine di ricavarne utili indicazioni per la situazione italiana.

⁸ Benedetto Gravagnuolo ci ricorda il trend statistico evidenziato da Crispin Tickell nella prefazione al saggio di Richard Rogers *Cities for a Small Planet* (Faber & Faber, London 1987, in Italia: Città per un piccolo pianeta, Edizioni Kappa, Roma 2000): «Nel 1950 il 29% della popolazione mondiale risiedeva nelle grandi città; ma nel 2005 tale aliquota è salita al 50% e nel giro dei prossimi venti anni potrebbe superare la soglia del 75%». (B. Gravagnuolo, I paradigmi della modificazione urbana. Berlino per esempio, in E. Manzo (a cura di), *La città che si rinnova*, Franco Angeli, Milano 2012.

1. *Rigenerazione urbana e nuove economie sostenibili.*

Una caratteristica che accomuna tutte le esperienze da noi esaminate è la stretta relazione intercorrente tra le politiche di rigenerazione urbana e la costruzione di nuovi modelli di sviluppo economico e sociale, finalizzati a una più accentuata qualità della vita, a una maggiore equità sociale e alla produzione di beni durevoli e eco-sostenibili.

Il caso più noto è quello di Friburgo. Qui il sostegno dato sin dagli anni Ottanta all'innovazione tecnologica nell'edilizia e in particolare alla promozione del risparmio energetico e all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, sia nel recupero urbano che nella realizzazione dei nuovi quartieri, ha fatto sì che la città divenisse ben presto la capitale europea della ricerca, del know-how e della produzione industriale in questo settore, con ricadute straordinariamente positive sul piano del reddito e dell'occupazione.

In Francia il PNRU 2004-2013 (*Programme National pour la Rénovation Urbaine*), approvato con l'apposita legge del 1° agosto 2003, deriva dalla volontà di fornire una risposta al degrado fisico, all'emarginazione ed esclusione sociale che caratterizzano molte periferie urbane sorte negli anni '60 - '70 e in particolare i quartieri di edilizia pubblica, una situazione di crescente disagio che nel 2005 esplose in episodi di violenta protesta e di vera e propria rivolta⁹.

Nei paesi scandinavi le nuove politiche di rigenerazione urbana vengono invece promosse e realizzate per far fronte alla profonda crisi economica dei primi anni Novanta. Con la caduta del muro di Berlino e con l'affermarsi di nuove relazioni tra paesi dell'est e del centro Europa, diventano rapidamente obsolete molte delle tradizionali attività industriali di Copenhagen, Helsinki e Malmö¹⁰. Per uscire dalla crisi, con una stretta collaborazione tra governi nazionali e amministrazioni cittadine, viene avviata una politica di rilevanti investimenti pubblici sia per il potenziamento delle infrastrutture del trasporto collettivo che per radicali operazioni di trasformazione urbana, recuperando in particolare le aree dismesse con interventi caratterizzati da una forte integrazione di funzioni residenziali, servizi e attività di ricerca e produttive connesse in primo luogo ai settori della cultura, dell'informazione e della comunicazione.

A Nantes, l'abbandono dei cantieri navali non più rispondenti alle esigenze della moderna navigazione, ha creato un vuoto urbano, circondato dalla Loira inquinata.

Una serie di ponti, il potenziamento dei trasporti, il recupero degli edifici industriali, nuove funzioni culturali, il nuovo centro ospedaliero, il parco fluviale, il dibattito con i cittadini, hanno contribuito alla rigenerazione del cuore della città.

Anche a Trento, sia pure a una scala più ridotta, l'intervento de *Le Albere* nasce come risposta alla crisi della fabbrica Michelin che nel 1998 in seguito alla delocalizzazione degli impianti in altri paesi cessa la propria attività. Il progetto punta a riqualificare un più ampio contesto urbano e ad associare alle nuove residenze importanti servizi culturali (il Museo delle scienze *Muse* e la Biblioteca) e attività direzionali.

⁹ Le rivolte nelle banlieue francesi sono iniziate a Clichy-sous-Bois il 27 ottobre 2005 e si sono allargate rapidamente a numerosi quartieri periferici in tutta la Francia. L'8 novembre è stato dichiarato lo stato di emergenza, rimasto in vigore fino al 17 novembre. Al termine degli scontri il bilancio è stato di 10.000 auto incendiate e di decine di edifici pubblici, scuole e asili vandalizzati.

¹⁰ Molte aree portuali vengono abbandonate e aumentano in modo sensibile gli indici di disoccupazione. A Malmö si perdono 27.000 posti di lavoro e il centro città si spopola. A Helsinki per tre anni consecutivi il prodotto interno lordo cala e il 20% degli abitanti risulta senza occupazione.

Un primo importante aspetto che emerge dal confronto di queste esperienze risiede dunque nel fatto che di fronte a situazioni di grave crisi Stato e Amministrazioni locali, pur in evidenti difficoltà finanziarie, non hanno rinunciato al proprio fondamentale ruolo di programmazione e indirizzo, ritenendo che proprio un piano straordinario di investimenti pubblici e privati, fondato su precise priorità e finalizzato alla definizione di incisive politiche di rigenerazione urbana, fosse la condizione per avviare un nuovo ciclo di sviluppo economico e sociale, necessariamente diverso rispetto ai modelli passati, ispirato ai principi della sostenibilità e caratterizzato dalla promozione dei settori più innovativi. La qualità dell'ambiente urbano è d'altra parte considerata, come suggerisce Richard Florida¹¹, uno dei fattori essenziali per attrarre ricercatori e nuovi immigrati a elevata specializzazione professionale, "talenti" in grado di affrontare con creatività e volgere a proprio vantaggio le sfide poste dalla globalizzazione economica e dalla rivoluzione postindustriale in atto.

2. Programmazione, selezione dei progetti, coordinamento operativo e tecnico a scala nazionale e locale

Molte delle esperienze qui illustrate non sarebbero state possibili senza una stretta collaborazione tra i governi nazionali e le comunità locali, nel quadro di una programmazione pluriennale, di una selezione trasparente dei luoghi in cui prioritariamente intervenire e di un flusso costante di finanziamenti.

L'esperienza di *Eco-Viikki*, una quartiere per 1.700 abitanti nell'ambito di un nuovo insediamento urbano destinato a una popolazione di 16.000 abitanti con 8.000 nuovi posti di lavoro, nasce dalla collaborazione tra la Città di Helsinki, il Ministero dell'Ambiente (che nel 1993 aveva promosso il *Progetto Eco-Comunità*), l'Agenzia Nazionale per la Tecnologia TEKES e l'Associazione Finlandese degli Architetti¹².

Non dissimili sono i casi svedesi e danesi. Particolarmente significativa è però soprattutto l'esperienza della Francia, dove nel 2003 – come accennato – in seguito all'avvio del *Programma Nazionale di Rinnovo Urbano 2004-2013* fa seguito l'istituzione di un apposito ente, l'*Agence nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU)¹³. L'Agenzia è un'istituzione pubblica che raggruppa attori diversi: Cassa Depositi e Prestiti, finanziatori privati, enti locali. La sua missione è contribuire alla realizzazione del Programma Nazionale semplificando le procedure, erogando sovvenzioni e finanziamenti direttamente alle città o attraverso operatori economici e promotori. È costituita a livello nazionale da un'ottantina di persone ripartite in quattro Direzioni (divise per gruppi di regioni) che seguono direttamente le Amministrazioni locali (che rimangono pur sempre responsabili dei programmi d'intervento), organizzando il partenariato tra livello nazionale e comunale e fornendo assistenza tecnica e operativa. A livello nazionale vengono individuate le cosiddette "zone sensibili" (ZUS, Zones Urbaines Sensibles), ovvero i quartieri o distretti urbani dove la povertà, il livello di analfabetismo e il tasso di disoccupazione sono particolarmente elevati, e

11 R. Florida, *La classe creativa spicca il volo. La fuga dei cervelli: chi vince e chi perde*, Mondadori, Milano 2006. R. Florida, *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, Random House, 2008. Cfr. anche il sito www.creativeclass.com.

12 Nel gennaio 1994 il Ministero invia una lettera alle autorità locali per verificarne l'eventuale interesse alla progettazione di un intervento sperimentale ispirato ai principi dell'eco-sostenibilità. Pervengono sedici proposte, tra le quali viene scelta quella relativa a Viikki in quanto giudicata "sufficientemente urbana" e ben collegata alle reti del trasporto pubblico.

13 Cfr. www.anru.fr.

nei quali dunque si ritiene prioritario intervenire. In Francia sono 751 i quartieri compresi nelle ZUS, nei quali risiede il 6,7% della popolazione nazionale.

Vengono individuate inoltre le zone franche urbane (ZFU), all'interno delle quali le attività economiche insediate usufruiscono di benefici fiscali.

Spetta al Sindaco o al Presidente delle Comunità urbane presentare i progetti di rigenerazione urbana per i quartieri ricadenti sotto la propria giurisdizione. L'ANRU verifica la rispondenza dei progetti alle finalità individuate dalla legge. Tra queste: il superamento delle situazioni di isolamento spaziale e di segregazione ed emarginazione sociale, la *mixité* sociale e funzionale, la demolizione delle costruzioni obsolete mantenendo però un rapporto 1:1 tra alloggi demoliti e ricostruiti, la garanzia di rialloggio in un contesto favorevole per le persone a cui viene demolita la casa, il risparmio energetico, la partecipazione degli abitanti all'elaborazione dei progetti e alla gestione urbana di prossimità, la creazione di nuovi servizi, la diversificazione dell'habitat, la promozione di nuove attività economiche nei quartieri, il facile accesso al sistema dei trasporti collettivi e quindi al centro città. Verificata la coerenza dei progetti presentati ai Sindaci viene richiesta la sottoscrizione di un contratto, di durata quinquennale, nel quale si stabiliscono i fondi necessari e i tempi realizzativi. Un contratto che decade nel caso in cui i tempi non vengano rispettati. Per seguire e monitorare l'esecuzione del programma e il rispetto della tempistica concordata l'ANRU opera con una propria delegazione regionale, che organizza anche seminari formativi per i diversi responsabili di progetto e per le equipe che operano sul fronte dell'accompagnamento sociale.

3. *Interventi localizzati e visione strategica delle trasformazioni urbane*

L'individuazione delle aree d'intervento e le progettazioni avvengono sempre nell'ambito di una visione strategica del futuro della città e del territorio regionale e richiedono una forte leadership politica e tecnica. Il quartiere in cui si interviene deve integrarsi con l'organismo urbano nel suo complesso, contribuendo al miglioramento generale della qualità urbana e delle relazioni sociali. La chiarezza degli obiettivi generali definiti dal *master plan* urbano e dai piani strategici di assetto territoriale consentono un buon grado di flessibilità alla pianificazione urbanistica esecutiva, anche ai fini della diversificazione morfologica e architettonica dei diversi quartieri, assicurandone riconoscibilità e identità.

Esemplari sono da questo punto di vista i casi di Copenhagen e di Malmö. Per far fronte alla crisi dei primi anni Novanta le due città, appartenenti a nazioni diverse e separate dallo stretto di Øresund, uniscono le forze e pianificano una trasformazione complessiva di tutta la regione che dovrà caratterizzarsi come un nuovo importante polo nord-europeo per gli affari, i trasporti, la ricerca e l'educazione. A supporto di questo disegno strategico si realizzano importanti infrastrutture per la mobilità e la logistica: tra queste in particolare l'ampliamento dell'aeroporto Kastrup di Copenhagen, il potenziamento del sistema dei trasporti pubblici e il collegamento ferroviario e stradale tra le due città attraverso il più lungo ponte strallato d'Europa, che unisce Malmö all'isola artificiale di Peberholm, e un tunnel sotterraneo tra l'isola di Peberholm e l'area aeroportuale di Copenhagen. Il ponte verrà inaugurato nel 2000, ma già due anni prima viene fondata l'Università di Malmö e nel 2001 si dà vita, nelle aree dismesse del porto cittadino, all'Housing Expo *Bo01-City of Tomorrow*¹⁴ costituita da padiglioni a carattere temporaneo e da un quartiere residenziale sperimentale

¹⁴ Il nome dell'eco-quartiere, in forma di sigla, deriva dall'unione del verbo svedese "bo" (abitare), e di "2001" (l'anno dell'inaugurazione dell'Expo).

che utilizza al 100% energia proveniente da fonti rinnovabili. Il successo conseguito dall'Expo e dal quartiere *Bo01* costituisce la premessa per la formazione nelle aree limitrofe di un nuovo più ampio insediamento nel quale si sono localizzate società di ricerca e attività produttive compatibili con la residenza. Il successo dell'operazione è testimoniato dal fatto che mentre nel 1990 il 75% dei posti di lavoro era localizzato in aree monofunzionali extraurbane, con deleteri effetti di *sprawl* e di conseguente consumo di suolo, attualmente le società più innovative si stanno concentrando nel centro città ed è qui che già nel 2005 risultava localizzato il 75% dei nuovi posti di lavoro.

Sempre a partire dalla metà degli anni Novanta anche Copenhagen avvia analoghe operazioni di rigenerazione urbana nelle aree dismesse del Porto Sud e del Porto Nord. Interventi caratterizzati da un'elevata qualità ambientale e dalla sperimentazione di soluzioni fortemente innovative dal punto di vista ecologico e sociale, che hanno contribuito a che Copenhagen venisse proclamata "Capitale verde d'Europa 2014". Il nuovo impulso dato allo sviluppo economico della città ha invertito la tendenza alla decrescita demografica e generato nuovi flussi migratori con la previsione per il 2025 di un aumento della popolazione di oltre 100.000 unità. Da qui nasce il progetto del nuovo eco-quartiere di *Ørestad*, strategicamente localizzato in prossimità delle nuove reti infrastrutturali che collegano la Danimarca alla Svezia. Un quartiere collegato al centro città con una metropolitana sopraelevata che, quando verrà completato nel 2030, comprenderà 60.000 posti di lavoro e potrà ospitare 25.000 abitanti e 20.000 studenti.

Non dissimili appaiono i criteri seguiti da Helsinki. La localizzazione e la progettazione dell'eco-quartiere di *Viikki* deriva da una lunga e positiva tradizione di pianificazione a scala urbana, su cui si innesta una visione strategica del futuro della città a scala regionale. Anche a Helsinki, dopo gli anni della crisi, si sono concentrati gli interventi in alcune aree centrali di trasformazione urbana, avvalendosi in particolare dei vecchi siti portuali e industriali come *Ruoholahti* e *Western Harbour*, dove si sono previste residenze per 30.000 abitanti e 16.000 posti di lavoro, *Fish Harbour*, con 16.000 abitanti e 12.000 posti di lavoro, *Arabia*, un tempo sede di una famosa fabbrica di ceramiche, dove è sorto un eco-quartiere residenziale caratterizzato dalla presenza di numerose imprese specializzate nel settore dell'artigianato artistico. Anche a Helsinki l'affermarsi delle nuove attività di servizio e industriali ha generato un consistente incremento di popolazione: nell'area metropolitana si prevede che dagli attuali 1.380.000 abitanti si passi, entro il 2030, a circa 1.600.000 unità. Per evitare che questo incremento di popolazione si traduca in un'indiscriminata urbanizzazione di tutto l'hinterland, la città di Helsinki in accordo con i Comuni limitrofi ha definito gli indirizzi di un nuovo Piano Strategico a scala regionale, la cui struttura portante è costituita dal sistema del trasporto collettivo (già oggi il 72% degli spostamenti casa-lavoro avviene con mezzi pubblici) orientato in primo luogo alla formazione di un arco di collegamento est-ovest che si prevede in un prossimo futuro possa essere potenziato con la realizzazione di una linea di alta velocità diretta a San Pietroburgo in Russia e a Tallin, capitale dell'Estonia. Per conseguire una sufficiente "massa critica" in grado giustificare la localizzazione di nuovi servizi sociali e commerciali di rilevanza urbana e, nel contempo, al fine di salvaguardare al massimo gli ambiti naturalistici e il territorio agricolo, il piano prevede una relativa densificazione edilizia nei nodi della rete del trasporto collettivo: in uno di questi nodi strategici si colloca il nuovo insediamento di *Viikki*.

Anche negli interventi realizzati in Francia, a Marsiglia e nell'Île de Nantes, l'attenzione alle problematiche urbane e territoriali appare centrale e il recupero sostenibile dei quartieri di edilizia sociale fa parte integrante delle strategie di ridisegno complessivo del ruolo e dell'immagine della città. A Marsiglia in

particolare si è colta l'occasione della designazione per il 2013 a "Capitale europea della cultura" per la messa in cantiere di una articolata strategia di "ricostruzione della città sulla città" centrata su quattro priorità:

- la concentrazione a scala metropolitana dell'urbanizzazione in corrispondenza delle principali linee del trasporto pubblico;
- lo sviluppo di nuove attività terziarie quale motore per la riconversione dei siti portuali e industriali dismessi;
- la riqualificazione del centro città con la valorizzazione degli antichi quartieri e l'eliminazione di trentacinque zone di degrado;
- l'attivazione, nell'ambito dei programmi promossi dall'ANRU, di quattordici progetti di radicale ristrutturazione urbanistica dei quartieri nord della città, caratterizzati da una situazione di forte degrado fisico e di vera e propria ghettizzazione sociale, con un'accentuata diversificazione degli habitat.

A Marsiglia, significativa è l'esperienza di riqualificazione condotta rialloggio in sito, dalla Società di interesse pubblico "Marseille rénovation urbaine", con l'ANRU, del "Plan d'Aou", un quartiere situato su un altipiano a nord della città, un tempo scollegato dal centro, con una forte presenza di immigrati, un'azione forte di demolizione degli edifici degradati, dalla pianta esagonale, chiusi in sé stessi, con il rialloggio in sito degli abitanti e lo spostamento di altri in quartieri diversi, anche nelle parti centrali della città, la creazione di servizi collocati in adiacenza ai quartieri circostanti, finalizzata a favorire l'integrazione, la realizzazione di una nuova stazione ferroviaria, una nuova viabilità di collegamento con le zone centrali, il potenziamento dei trasporti pubblici, l'inserimento di nuove attività, l'introduzione di edilizia privata con diverse tipologie abitative, l'impiego di una parte degli abitanti nella realizzazione delle opere, il coinvolgimento degli abitanti, hanno permesso di abbattere la frontiera della segregazione sociale.

4. Policentrismo, recupero urbano e riduzione del consumo di suolo

Come già abbiamo evidenziato, comune a tutte le strategie urbane è la volontà di opporsi al consumo di suolo e allo *sprawl* urbano intervenendo in primo luogo con il recupero di aree dismesse all'interno della città consolidata e prefigurando, a scala territoriale, un modello di città policentrica costituita da alcune polarità esterne in cui si concentra l'edificato, servite da una efficiente rete di trasporti collettivi nonché dotate di un elevato grado di autonomia funzionale, e di una qualità urbana ed ambientale non dissimile da quella del centro città. I programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana assumono però spesso caratteristiche diverse in relazione non solo alla natura dei luoghi e alle specifiche caratteristiche morfologiche e architettoniche dei siti interessati, ma anche in relazione ai diversi modelli culturali a cui fanno riferimento amministratori e progettisti. Interessante, da questo punto di vista, può essere il confronto tra l'esperienza francese del "remodelage" e il progetto *Eutopia urbana* presentato dal gruppo di ricerca del PRIN 2009 Nuove tecniche architettoniche di riqualificazione sostenibile dell'edilizia sovvenzionata coordinato da Marina Montuori.

Una delle strategie possibili di rigenerazione urbana, peraltro messa in atto anche da alcuni interventi

dell'ANRU in Francia, avviene attraverso il riciclo dell'edilizia esistente¹⁵. La rigenerazione intesa in questo senso può passare attraverso la strategia complessa conosciuta con il termine di "remodelage"¹⁶. Il termine riunisce una famiglia di tecniche (sostituzioni edilizie mirate, demolizioni mirate di parti del singolo corpo di fabbrica, ampliamenti mirati, densificazione, introduzione di mixité funzionale e sociale, ecc.) senza identificarsi con nessuna di esse in particolare. Appartiene da un lato al mondo della riqualificazione, intesa come insieme di pratiche per la modificazione del manufatto allo scopo di migliorarne le prestazioni e in generale il comfort abitativo; dall'altro a quello della rigenerazione, in cui l'intervento sull'edificio acquista senso se inserito in una scala più ampia che lega i rapporti tra edifici e spazi aperti, che si interessa dell'equilibrio tra le differenti funzioni, che si preme di riconnettere il tessuto d'intervento a quello urbano con interventi sulla mobilità e sulle infrastrutture, che per fare tutto questo individua e applica processi di progettazione basati anche sulla partecipazione dei futuri utenti, sul monitoraggio dei risultati, ecc.

Il "remodelage" può essere utilmente affiancato da strategie, di volta in volta antitetiche o complementari, di rurbanizzazione e "résidentialisation"¹⁷.

È possibile parlare di:

- "remodelage" del manufatto (come accade per l'intervento, risalente al 2005-2011, di riqualificazione della Tour Bois-le-Prêtre realizzato da Frédéric Druot, Anne Lacaton e Jean-Philippe Vassal, diretta conseguenza degli studi affrontati nel loro volume-manifesto Plus del 2004);
- "remodelage" urbano (Roland Castro a Lorient con il progetto del 1989-96 per il Quai de Rohan e Philippe Panerai nel 1998-2010 a Grenoble Teisseire intervengono in un regime di sostituzione/"remodelage" sugli edifici esistenti in relazione a un ridisegno della forma del quartiere in cui operano).

È possibile individuare tecniche multiple di intervento (cfr. gli studi per il Grand Pari(s) di MVRDV del 2008¹⁸) adatte a diverse scale, non essendo legato alla dimensione del manufatto o gruppo di manufatti al quale è applicato. Tuttavia, e la sua formulazione e applicazione soprattutto nei grand ensemble francesi appare significativa in questo senso, acquista maggiore compiutezza e convenienza economica in relazione a determinati partiti strutturali propri dello stato di fatto su cui interviene.

Richiede(rebbe) un quadro normativo diverso da impianti di respiro strettamente congiunturale come la sequenza dei tre Piani Casa italiani (2009-2013), di essere cioè inserito in una visione strategica che si assuma la responsabilità di individuare gli strumenti adatti non solo per la gestione dell'espansione urbana, ma anche per calibrare la giusta misura d'intervento sull'esistente, sia essa la sostituzione di un brownfield industriale dismesso o l'intervento in trame costruite consolidate, non necessariamente "storiche".

¹⁵ Il piano di interventi dell'ANRU autorizzato al 15 gennaio 2014 prevede la riqualificazione di 317.572 unità abitative esistenti, a fronte di una demolizione di 144.752 alloggi con conseguente realizzazione di 140.495 nuove abitazioni.

¹⁶ Cfr. R. Castro, S. Denissof, [Re]modeler, Métamorphoser, Editions du Moniteur, Paris 2005.

¹⁷ Il piano di interventi dell'ANRU autorizzato al 15 gennaio 2014 prevede progetti di "résidentialisation" per 353.040 unità abitative. Questa pratica consiste nel dare un carattere maggiormente privato agli edifici, ad esempio installando cancelli agli ingressi o realizzando giardini alla base dei fabbricati, allo scopo di favorire una ri-appropriazione del manufatto da parte dei suoi abitanti.

¹⁸ Le categorie operative individuate da MVRDV per il "Grand Pari(s) regroupé" sono: trasformazione, sopraelevazione, sotto-elevazione, colonizzazione, inspessimento dell'involucro, inclusione, riempimento, aggiunta volumetrica.

Equiparare la convenienza economica di intervento – spesso individuato come mera sostituzione – sull’edilizia esistente a una questione di “cubatura premiale” (e una lettura superficiale del “remodelage” à la Castro potrebbe condurre a giudicare valida questa equazione) appare riduttivo¹⁹. L’aumento di cubatura tout court cioè non è “remodelage”, né applicarlo significa operare una “densificazione”, la quale a sua volta non è esaurita da un’unica pratica, per così dire “additiva”. Densificare non vuole dire “togliere gli spazi verdi o luce e visuale libera agli edifici vicini”²⁰ ma, ad esempio, inserire servizi mancanti nel momento in cui viene raggiunta una massa critica che li renda economicamente sostenibili; dal punto di vista tipologico è anche modificare il taglio degli alloggi quando questi non corrispondono più alle necessità per le quali erano stati disegnati (cfr. contratto di quartiere di S. Eusebio a Cinisello Balsamo) e/o applicare tecniche codificabili – in gran parte storicizzate – agendo sul corpo di fabbrica e all’interno dello stesso.

Il “remodelage” necessita di una programmazione attenta perché implica, con alcune eccezioni, lo spostamento degli abitanti dagli alloggi oggetto di intervento, programmazione che deve includere certezza dei processi e dei tempi di realizzazione. Per essere applicato estensivamente, dovrebbe prevedere una architettura normativa tale per cui, al netto delle procedure d’urgenza (ad es. sgombero di alloggi per cause di oggettiva sicurezza strutturale, ecc.) per propria natura di carattere eccezionale, il singolo fosse fortemente motivato a includere il proprio alloggio in un processo di ri-modellazione dell’edificio – e del contesto urbano – di cui fa parte.

Il “remodelage” implica una profonda, e definitiva, modifica morfologica e interventi migliorativi sulle prestazioni degli involucri, ma non necessariamente la messa in sicurezza strutturale degli edifici. A margine si noterà che in determinati ambiti geografici un retrofit efficiente senza una messa in sicurezza strutturale può trasformarsi in un non-sense pericoloso²¹.

¹⁹ Stando a studi relativamente recenti (cfr. Ezio Micelli, *La gestione dei piani urbanistici*, Marsilio, Venezia 2011), se si volesse ottenere un congruo ritorno economico da un’operazione di demolizione e ricostruzione, il premio volumetrico garantito dalle municipalità ai soggetti privati dovrebbe corrispondere al raddoppio della cubatura di partenza.

²⁰ «Diventa prioritario l’infill, ossia la ricostruzione della città su se stessa, e il recupero dei centri urbani delle città esistenti invece di edificare su terreni della frangia urbana. Investire nei sobborghi equivale da sempre a disinvestire nelle città». Cfr. D. Kelbaugh, *Densità e dispersione in America: sette obiettivi, sette strategie*, in AA.VV., «*Lotus International*», n. 117, 2003.

²¹ «Negli ultimi 10 anni [2002-2011, ndr] il 58,6% delle abitazioni ha subito almeno un intervento di manutenzione straordinaria o di ammodernamento, impiantistico o edilizio. Si tratta di 17,6 milioni di abitazioni interessate, su un complesso di poco oltre 30 milioni di unità. Nell’evidenza del ciclo immobiliare trascorso, gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati (se si eccettua l’ultimo triennio) da una potente espansione edilizia di nuova produzione [di] oltre 1 miliardo di metri cubi di nuovi edifici residenziali. Eppure, gli ultimi 10 anni hanno anche espresso una diffusa attività di rinnovo, in notevole crescita rispetto al decennio precedente: negli anni ’90, infatti, secondo i risultati del Censimento 2001, il 43,5% delle abitazioni era stato coinvolto in interventi di rinnovo nel decennio precedente. Dall’indagine alle famiglie effettuata dal CRESME nei primi mesi del 2012, all’analogo quesito, il risultato è stato del 58,6%, con una crescita notevole degli interventi di sostituzione e ammodernamento degli impianti, soprattutto di climatizzazione (invernale ed estiva). [...] La dimensione assoluta e relativa delle abitazioni coinvolte in interventi di riqualificazione e le somme complessivamente investite sono particolarmente rilevanti. E se da una parte questo indica un potenziale elevatissimo per la rigenerazione edilizia e immobiliare, dall’altra suggerisce anche – se si vanno a scrutare i caratteri prevalenti di tale attività – che non c’è un vero e proprio progetto/processo di riqualificazione del tessuto immobiliare, bensì una polverizzazione di interventi spiccioli mirati a sostituire elementi fabbricati o impianti guasti o a migliorare l’aspetto estetico dell’abitacolo-casa». (CRESME, Riuso 2012). I dati della ricerca CRESME Riuso 03 del febbraio 2014 quantificano per il 2013 in 115 miliardi di euro gli interventi di riqualificazione, a fronte dei 51 miliardi di euro investiti per la nuova costruzione.

Lo studio presentato dal gruppo di ricerca di Marina Montuori, privilegiando il recupero dei fabbricati esistenti piuttosto che gli interventi di demolizione e ricostruzione, affronta contestualmente le problematiche del risparmio energetico e della messa in sicurezza antisismica degli edifici. A tale scopo propone la messa a punto di un “esoscheletro adattivo”: una soluzione paradigmatica, adottabile per il recupero di edifici degradati e facilmente modificabile, nel corso del tempo e in relazione a differenti contesti geografici, climatici e urbani. Non un “remodelage” che cristallizzi una volta di più l’immagine, rinnovata e linguisticamente aggiornata, dell’edificato preparandolo a una futura obsolescenza, ma un sistema “aperto” che renda il manufatto capace di rispondere ai mutamenti – sociali, economici, di esigenze abitative – che diacronicamente incontrerà.

L’esoscheletro adattivo ha come obiettivo il prolungamento del ciclo di vita del manufatto (ora fissato a 50 anni per gli edifici residenziali) non in virtù di un “accanimento terapeutico”, ma grazie a un progressivo adattamento, che porti a ridurre gli effetti del carico ambientale del manufatto stesso distribuendolo su un arco temporale molto più lungo. In questo senso la ricerca può essere vista come un proseguimento di quanto già sviluppato da alcuni progetti europei come Image, SESAC e SureFit, focalizzati sul risparmio energetico, la sostenibilità dell’edificato e la rigenerazione dei manufatti esistenti, in armonia con gli obiettivi del programma quadro dell’Unione Europea Horizon 2020.

L’esoscheletro adattivo, considerato parte di un piano generale di riqualificazione urbana, è morfologicamente definibile come una sorta di “casellario” di irrigidimento esterno al manufatto esistente, collaborante con esso ai fini di un’ottimizzazione della resistenza strutturale, delle prestazioni energetiche e della qualità degli spazi interni. Il “casellario” includerà nuovi “oggetti” tra loro indipendenti (vani in ampliamento alle abitazioni, serre solari, giardini d’inverno, terrazze) realizzati – a seconda delle diverse esigenze dei residenti – senza onerose modifiche degli alloggi; accoglierà nuovi elementi distributivi (ad es. ballatoi) nel caso di una rivisitazione tipologica dell’intero manufatto; permetterà la realizzazione di sopraelevazioni (altre unità residenziali o strutture comuni a servizio di un bacino di utenza più ampio) la cui vendita o locazione potrebbero in parte coprire i costi dell’operazione di riqualificazione, sulla scorta dell’esperienza delle Housing Associations olandesi.

Salvo casi limite, non comporta lo spostamento dei residenti se non per periodi trascurabili, in analogia con l’intervento alla Tour Bois-le-Prêtre di Druot, Lacaton e Vassal, con cui condivide alcuni aspetti tecnici.

L’esoscheletro adattivo privilegerà quindi soluzioni tecnologiche “a secco” e reversibili, anche in un’ottica di risparmio delle risorse e del riciclo dei materiali da costruzione. La soluzione proposta diventa così una valida alternativa alla demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti, tecnica onerosissima dato l’eccessivo carico ambientale che ogni demolizione produce.

5. *Mixité, superamento dello zoning e qualità degli spazi pubblici*

In tutti gli interventi illustrati si registra un’evidente tendenza al superamento di uno dei fondamentali principi della pianificazione proposti dal Movimento Moderno: quello dello “zoning”. Vi è espressa la decisa volontà di evitare la formazione o la riproposizione di quartieri monofunzionali. Tutte le soluzioni – come già accennato – vedono la stretta integrazione della residenza con i principali servizi urbani e con la formazione di nuovi posti di lavoro, soprattutto nei campi dell’innovazione tecnologica, della cultura e della ricerca scientifica. Spesso anche un’integrazione con spazi dedicati all’agricoltura urbana e alla

autoproduzione di prodotti ortofrutticoli. Un'integrazione di funzioni che può consentire una significativa riduzione dei fenomeni di pendolarismo urbano ed extra-urbano.

Superamento della zonizzazione significa anche inclusione sociale, presenza di ceti sociali di diverse capacità economiche, mix di alloggi ceduti in proprietà e in locazione con contributi economici alle famiglie, evitando che vi siano differenze riconoscibili tra i caseggiati realizzati da società private e quelli dell'edilizia pubblica. Quasi sempre anche nei quartieri di nuova formazione risulta obbligatoria la presenza di una quota minima (generalmente variabile tra il 25% ed il 50%) di alloggi affittati a canone sociale o calmierato.

Nel caso francese si sottolinea come la durabilità di un quartiere debba soprattutto associarsi alla eliminazione dei fattori che nel passato ne hanno determinato l'isolamento e il rapido degrado (la monotonia dell'edificato, la mono-funzionalità, la carenza di servizi, la concentrazione di ceti sociali a basso reddito e immigrati) per combattere i quali occorre puntare sul miglioramento della qualità urbana, sulla *mixité* sociale, sull'integrazione nell'organismo urbano con l'offerta di nuovi servizi fruibili anche dagli abitanti dei quartieri urbani limitrofi.

Nel caso di Malmö un aspetto essenziale della sostenibilità è considerato quello della forma e dell'immagine urbana, della varietà e qualità architettonica degli edifici e della qualità visiva e tattile degli spazi aperti di relazione, pubblici e semi-pubblici. Un risultato conseguito con la redazione di un piano particolareggiato di iniziativa pubblica molto dettagliato nella definizione della morfologia urbana, delle tipologie edilizie, dei percorsi, del rapporto con l'ambiente marino²². Un piano pensato per rendere accessibile il quartiere e le sue attrezzature a tutta la popolazione urbana, ma volutamente differenziato nelle forme architettoniche grazie al coinvolgimento di una trentina di architetti e di una ventina di società immobiliari nella fase della progettazione esecutiva.

Nel caso di *Viikki* a Helsinki il nuovo insediamento residenziale vive in stretto connubio con gli istituti di ricerca della Facoltà di Agraria e Scienze Forestali e con il *Viikki Teacher Training*, un istituto universitario per la formazione dei docenti, frequentato da duecentocinquanta insegnanti in formazione e da un migliaio di alunni. Molti dei nuovi appartamenti sono quindi stati acquistati o affittati da docenti e dipendenti dell'Università e dagli studenti. Tra i servizi di quartiere vi sono due edifici sperimentali destinati ad asilo nido e scuola materna e diverse *clubhouse*, attrezzate per favorire le relazioni sociali e la pratica di vari hobby. Particolare attenzione viene dedicata alla promozione dell'orticoltura e del giardinaggio con edifici dedicati (il *Korona Infocentre*, il *Gardenia*, il *Garden Cultivation Centre*) e grazie alla pratica diffusa degli orti e giardini curati dai residenti²³. Come in tutti i quartieri di Helsinki, almeno il 50% degli alloggi deve essere destinato all'affitto a un canone concordato tra l'impresa costruttrice e il Comune al momento dell'assegnazione delle aree.

Anche nel quartiere *Vauban* di Friburgo, che insiste sull'area di una ex caserma abbandonata dai francesi

²² Gradinate e attrezzature di uso pubblico consentono un contatto diretto con l'acqua e costituiscono un luogo ideale dove sedersi durante le giornate estive.

²³ Il *Korona Infocentre* fa parte del Campus universitario di Bio-scienze, il *Gardenia* è una grande serra tropicale sede di un centro che fornisce informazioni sull'ambiente e organizza corsi di orticoltura, il *Garden Cultivation Centre*, all'interno del Parco urbano di *Viikki*, è il più importante punto di incontro e di vita comunitaria, è gestito da una associazione di abitanti (*Viikki Society*) che affitta a chi ne fa richiesta ampi lotti di terreno da destinare ad attività agricole, comprende una stalla per l'allevamento di animali. Gli orti dei residenti prevedono punti di raccolta dei rifiuti organici domestici e utilizzo dell'acqua piovana raccolta in apposite vasche.

all'inizio degli anni Novanta, l'accento è stato posto sulla *mixité* sociale, sulla compresenza di funzioni residenziali, lavorative e di servizio, sulla qualità degli spazi pubblici e sulla varietà architettonica. Circa il 60% delle abitazioni sono in proprietà, il restante 40% è ceduto in locazione, mentre alcuni caseggiati restaurati sono destinati agli studenti. Essendo stati previsti due garage multipiano all'esterno dell'insediamento, nella maggior parte delle strade interne al quartiere l'accesso alle auto è consentito solo per operazioni di carico e scarico. Grandi spazi verdi diversamente attrezzati conferiscono identità alle diverse unità di vicinato. Contrariamente a quanto normalmente avviene nei quartieri tedeschi d'iniziativa pubblica, per favorire la varietà delle forme le aree destinate all'edificazione sono state suddivise in lotti regolari, aggregabili in relazione alla dimensione delle cooperative e/o dei *Baugruppen* assegnatari degli stessi, lasciando la massima libertà compositiva e figurativa a ogni singolo soggetto attuatore, pur nel rispetto di alcuni essenziali criteri dimensionali e tipologici.

6. Un approccio olistico alla progettazione

Un ulteriore aspetto riscontrabile in quasi tutte le esperienze prese in esame è costituito da quello che potremmo definire un approccio olistico alla progettazione e alla definizione delle strategie di rigenerazione urbana. Per conseguire risultati positivi e durevoli alle trasformazioni fisiche devono infatti associarsi specifiche azioni rivolte alla salvaguardia e al potenziamento delle relazioni sociali, alla offerta di nuove opportunità di lavoro, alla promozione di comportamenti e stili di vita più ecologici, all'incremento della biodiversità, alla valorizzazione degli aspetti paesaggistici.

Da questo punto di vista è estremamente significativa l'attenzione posta in tutti gli interventi agli aspetti della vita quotidiana degli abitanti. Aspetti sui quali indaga soprattutto la relazione di David Sim dello studio Jan Gehl²⁴, che ci propone una riflessione su quale sia l'habitat ideale per l'essere umano e su quale ruolo possano avere il suono dell'acqua, gli odori, la natura, le ombre, la dimensione degli spazi aperti per il nostro benessere e per le nostre strategie comportamentali; sulla necessità di investire non solo sull'hardware urbano, cioè in infrastrutture, ma anche sul software, cioè sul cambiamento di mentalità della gente attraverso l'informazione, l'indicazione di esempi virtuosi e buone pratiche, l'offerta di opportunità alternative per la mobilità, il tempo libero, i consumi.

In Francia la ricordata legge dell'agosto 2003 richiede che, per combattere gli squilibri territoriali e le disuguaglianze sociali, nei programmi di ristrutturazione edilizia e urbanistica vengano previste specifiche misure per la sicurezza e l'accompagnamento sociale, per sviluppare l'economia e l'occupazione, per migliorare il sistema dell'istruzione e della formazione, per rafforzare i servizi pubblici e potenziare le attrezzature degli spazi aperti, migliorare l'habitat e l'immagine dei quartieri nel loro complesso.²⁵

A Helsinki, nelle varie fasi concorsuali che hanno consentito sia la definizione del Piano urbanistico attuativo che la progettazione dei singoli interventi, l'Amministrazione comunale ha richiesto che i gruppi di progettazione partecipanti alla gara fossero obbligatoriamente composti da esperti di diversa formazione (architettura, ecologia, ingegneria strutturale, ingegneria impiantistica, paesaggio).

24 Studio coinvolto nella progettazione dell'eco-quartiere di Ørestad.

25 La recentissima legge francese per la "Programmazione per la città e la coesione urbana" n. 173/2014 del 21 febbraio 2014 prosegue il percorso tracciato in questo senso dalla norma del 2003.

7. *Informazione e partecipazione degli abitanti*

Tutti i relatori hanno sottolineato come per il successo di un programma di rigenerazione urbana sia assolutamente necessario il diretto coinvolgimento degli abitanti, attraverso una tempestiva e corretta comunicazione dei piani e dei programmi dell'amministrazione e attraverso l'attivazione di processi partecipativi, sia nella fase di definizione delle strategie e dei progetti che nelle fasi attuative e gestionali.

A Malmö la progettazione del Piano particolareggiato del quartiere *Bo01* non casualmente è stata affidata a Klas Tham collaboratore di Ralf Erskine, uno dei pionieri e dei principali protagonisti della progettazione partecipata in Europa. Alla base dei numerosi workshop partecipativi effettuati, anche con la collaborazione di una speciale *Commissione per la sostenibilità sociale* istituita dall'amministrazione comunale, vi è stata in questo caso una concezione della pianificazione quale processo di apprendimento continuo: un processo che prevede la preventiva fissazione di chiari obiettivi strategici, sulla base dei quali viene definito uno schema insediativo sufficientemente flessibile e quindi suscettibile di cambiamenti e variazioni in corso lavori in relazione soprattutto alle richieste ed alle proposte degli abitanti e dei diversi *stakeholder*.

Qualcosa di simile avviene nel quartiere di Ørestad a Copenhagen, dove molti spazi pubblici vengono inizialmente dotati di un minimo di arredo urbano e di attrezzature temporanee facilmente spostabili. Solo dopo aver osservato l'uso preferenziale degli spazi espresso spontaneamente dagli abitanti, si procede alla sistemazione definitiva dei luoghi. Sempre a Copenhagen il Comune ha dato vita a una *task force* di ascolto dei cittadini che pratica la "cultura del sì", ovvero che cerca di tradurre in opere e iniziative concrete tutti i suggerimenti e le sollecitazioni provenienti da associazioni e singoli cittadini.

L'attivazione di *Focus group* e workshop partecipativi rientra anche nell'attività istituzionale dell'ANRU in Francia. Ma forse l'esperienza partecipativa più interessante è quella sviluppatasi a Friburgo per la progettazione e realizzazione del quartiere *Vauban*.

Nel luglio del 1990 il Segretario di Stato francese alla Difesa Jean-Pierre Chevènement comunica alla stampa tedesca l'intenzione della Francia di abbandonare la caserma *Vauban*, localizzata a circa due chilometri a sud della città di Friburgo. Tuttavia nel settembre dello stesso anno il comando militare francese annuncia nuove manovre militari nella Foresta Nera. L'annuncio scatena una forte protesta popolare e da quel momento cresce la pressione dell'opinione pubblica per un anticipato ritiro delle truppe francesi e per far sì che l'area, resa libera, non fosse privatizzata e non divenisse oggetto di speculazione edilizia. Per iniziativa dello studente di architettura Bobby Glatz si costituisce l'Associazione SUSI (*Selbstorganisierte Unabhängige Siedlungsinitiative*), che propone all'Amministrazione cittadina – con il sostegno di numerose associazioni operanti nel sociale – un realistico progetto di trasformazione a fini residenziali di tutto l'insediamento. Partiti nell'agosto 1992 gli ultimi militari francesi, il Comune acquista tutta l'area dal Governo federale e affida in locazione all'Associazione SUSI quattro stabili. Seguono alcuni anni turbolenti caratterizzati dall'occupazione di altri fabbricati in parte destinati alla prima accoglienza di rifugiati politici provenienti allora in particolare dalla Bosnia., ma una svolta positiva si ha nel 1994 quando venne fondato il *Forum Vauban*, un'organizzazione senza fini di lucro, che si propone di dare vita a gruppi di progettazione e di lavoro, a campagne d'informazione e manifestazioni finalizzate alla promozione di una trasformazione in chiave ecologica del quartiere. Nel 1995 il *Forum Vauban* viene ufficialmente riconosciuto come partner dell'Amministrazione comunale che, per parte propria, istituisce una Commissione consiliare incaricata di

sovrintendere alla programmazione e gestione degli interventi. Sono così definite alcune idee-forza e le linee guida per un concorso di progettazione che verrà vinto dallo Studio Kohlhoff di Stoccarda. Nel 1998 si avviano i primi interventi, conclusi nel 2005. Il *Forum Vauban* è attivo ancora oggi e collabora alla gestione degli spazi del quartiere e alla diffusione di stili di vita eco-compatibili. È divenuto un positivo esempio di buone pratiche partecipative che ha favorito la formazione di analoghe associazioni di vicinato in molti quartieri delle città tedesche. Per iniziativa del Forum è stato pubblicato il libro *Lo sviluppo sostenibile inizia nel quartiere* (1999), un manuale per urbanisti, amministratori comunali, cooperative e iniziative cittadini²⁶.

8. *Sostenibilità ambientale e monitoraggio*

La sostenibilità ambientale è uno dei requisiti fondamentali di tutti i nuovi interventi. Diversi progetti hanno avuto un carattere sperimentale, rientrando in specifici programmi della Comunità europea e/o essendo finalizzati all'elaborazione e verifica di nuove normative tecniche e parametri di riferimento relativi al risparmio energetico, all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, al ciclo dell'acqua, alla gestione dei rifiuti, alla mobilità dolce, all'impiego di materiali naturali e alla salvaguardia della salute.

Da questo punto di vista, tra le diverse esperienze qui riportate, vanno in particolare segnalate quelle della *Solarsiedlung "Am Schlierberg"*, che fa parte del quartiere Vauban, e di *Eco-Viikki* di Helsinki.

La *Solarsiedlung Am Schlierberg* è un progetto sperimentale di Rolf Disch predisposto in occasione dell'Expo 2000 di Hannover, comprendente oltre cinquanta abitazioni e la *Sonnenschiff* (barca solare), un edificio di 125 metri destinato a uffici e attività commerciali. Tutti i fabbricati sono del tipo *Plusenergiehäuser*, ossia producono più energia di quella consumata dagli abitanti e dagli utenti grazie all'eccezionale isolamento delle pareti e dei serramenti, alla grande estensione dei pannelli fotovoltaici e all'utilizzo di un efficiente impianto di ventilazione meccanica che consente nelle stagioni fredde di preriscaldare l'aria fresca in entrata recuperando il calore di quella esausta in uscita.

L'esperienza di *Eco-Viikki* è interessante soprattutto in riferimento all'elaborazione di normative e indicatori di supporto alla progettazione. Per valutare e migliorare i progetti presentati dalle diverse imprese incaricate della realizzazione del nuovo quartiere viene infatti costituito nel 1997 un gruppo di esperti, coordinato dal professor Kai Wartiainen, incaricato della formulazione di quelli che verranno poi conosciuti come *eco-criteri PIMWAG* (dalle iniziali dei sei membri del gruppo di lavoro²⁷), suddivisi in cinque aree tematiche:

- *Inquinamento* (emissioni di CO₂; consumo acqua potabile; rifiuti materiali da costruzione; rifiuti domestici; etichettatura ambientale dei prodotti utilizzati).
- *Risorse naturali* (consumi energetici; flessibilità nell'uso e adattabilità degli spazi abitativi; centralizzazione di alcuni servizi).
- *Salute* (clima indoor; insonorizzazione; rischio umidità; ventilazione e soleggiamento; differenziazione tipologica degli alloggi).
- *Biodiversità* (selezione piante e tipo di habitat; gestione acque piovane).
- *Nutrizione* (coltivazione di piante utili all'alimentazione).

26 Cfr. www.vauban.de.

27 Pennanen, Inkinen, Majurinen, Wartiainen, Alltonen, Gabrielsson.

Si tratta di un insieme di parametri e indicatori che definiscono *i requisiti minimi richiesti* (punteggio zero), comunque migliorativi rispetto al normale standard edilizi, e i criteri prestazionali per l'attribuzione ai diversi progetti di un punteggio di merito complessivo (30 il punteggio massimo, 10 punti la soglia per attribuire un carattere di eccellenza al progetto). Per l'attribuzione dei punteggi sono stati predisposti appositi programmi di calcolo, mentre il Ministero ha elaborato sulla base degli *eco-criteri PIMWAG* un sistema di certificazione ambientale (*PromisE*).

Per verificare l'effettivo conseguimento dei risultati auspicati, a lavori ultimati e dopo l'assegnazione degli alloggi, nel 2001 la Città di Helsinki e il Ministero dell'Ambiente hanno iniziato il monitoraggio dei consumi, effettuando successivamente nel 2003 e poi nel 2008 un sondaggio tra i residenti. Le verifiche effettuate hanno testimoniato un sostanziale conseguimento degli obiettivi definiti in fase progettuale, mentre alcune disfunzioni segnalate dai residenti (in particolare per le carenze del sistema di ventilazione meccanica e naturale) sono state oggetto di interventi migliorativi.

Il monitoraggio dei risultati conseguiti dovrebbe essere parte integrante dei programmi sperimentali d'intervento. Le criticità rilevate e il confronto tra le diverse esperienze dovrebbero infatti costituire il punto di partenza per la definizione dei nuovi programmi e per un progressivo miglioramento degli standard di qualità esportabili nella corrente pratica urbanistica ed edilizia degli operatori pubblici e privati. È questo invece purtroppo uno degli aspetti più trascurati nella prassi legislativa e programmatoria del nostro paese, dove ogni volta sembra che si debba ripartire da zero non avendo avuto la capacità di fare un bilancio critico e di conservare memoria delle esperienze del passato, pur talvolta, per diversi aspetti, significative e positive.

9. *Il ruolo della pubblica amministrazione ed il partenariato pubblico-privato*

Gli interventi di trasformazione urbana sono in generale caratterizzati da una forte regia dell'amministrazione pubblica, ma la loro realizzazione è quasi sempre resa possibile da una stretta collaborazione con imprese e società private, la cui selezione avviene attraverso procedimenti concorsuali ai quali va garantita la massima trasparenza.

Nell'esperienza francese il finanziamento di 12 miliardi assicurato dall'ANRU (derivante in parte dai contributi versati allo Stato dall'Association des Patrons, la Confindustria francese) è servito da volano per un investimento complessivo di 44 miliardi di euro, che si è concretizzato nella sottoscrizione di 400 convenzioni con gli enti locali e nella progettazione e realizzazione di interventi di rinnovo urbano interessanti 600 quartieri.

Per la realizzazione dell'insediamento di Ørestad e dei quartieri del Porto Sud e del Porto Nord a Copenhagen, Comune e Stato hanno dato vita a una apposita Società di Sviluppo Urbano: una società di diritto pubblico con capitale pubblico e privato, che attraverso prestiti agevolati richiesti alle banche ha acquisito e urbanizzato i terreni rivendendo poi ai privati i singoli lotti edificabili.

Del tutto predominante è il ruolo della Pubblica Amministrazione nel caso finlandese. Basti ricordare che il Comune è proprietario del 65% dei terreni, mentre un altro 15% dei terreni è di proprietà dello Stato. Dalla tassazione sui terreni (concessi in diritto di superficie per 50-60 anni, con una imposta pari al 4% del loro valore) il Comune ricava annualmente circa 200 milioni di Euro. Il Comune gestisce inoltre il trasporto pubblico, le aziende dell'acqua e dell'energia. Il 94% di tutti i fabbricati è connesso con le reti di teleriscaldamento e dalla fornitura di energia il Comune ha ricavato circa 320 milioni nel 2010 e 250 milioni

nel 2011. Introiti che vengono reinvestiti in nuove infrastrutture funzionali alle previsioni di piano.

L'assegnazione delle aree edificabili è effettuata attraverso concorsi pubblici, nei quali si valuta la qualità delle soluzioni proposte e il prezzo finale degli alloggi che verranno posti in vendita o in locazione (almeno il 50%). Il forte ruolo di indirizzo della Pubblica Amministrazione è d'altra parte reso possibile da una équipe di tecnici comunali di alta professionalità (nel Comune lavorano oltre 300 architetti) e dalla continua interazione tra i tecnici dell'amministrazione, i progettisti esterni e le imprese. Va infatti sottolineato come, nel caso di *Viiikki*, il piano urbanistico iniziale risultato vincitore del concorso di idee sia poi stato tradotto in un piano particolareggiato esecutivo estremamente dettagliato dal Dipartimento di Pianificazione della Città di Helsinki e anche i progetti edilizi presentati dalle società immobiliari siano stati radicalmente rivisti e migliorati in base alle indicazioni fornite dagli uffici tecnici comunali.

A Malmö, come già accennato, nell'ambito del piano particolareggiato redatto da Klas Tham su incarico del Comune è stata lasciata ampia libertà progettuale alle singole imprese costruttrici selezionate per l'edificazione dei diversi lotti, ma il Comune si è anche riservata la facoltà di veto per la scelta dei progettisti incaricati dalle diverse imprese.

Nel caso di Trento l'operazione finanziaria de *Le Albere* è stata interamente gestita dalla società *Iniziativa Urbana* (ora *Castello Srg*), costituita da banche, assicurazioni, associazioni artigiane ed industriali, che ha acquisito le aree dell'ex fabbrica Michelin e ha affidato a Renzo Piano l'incarico della progettazione dell'intero complesso. Oltre alle residenze e agli uffici anche il *Muse* è stato realizzato interamente su iniziativa della società *Castello Srg*, anche se – conclusi i lavori – la Provincia di Trento, con la formula dell'acquisto di bene futuro, ha acquisito il museo. Analoga soluzione finanziaria è prevista per la Biblioteca, in corso di realizzazione.

Anche a Trento il ruolo di indirizzo del Comune è stato decisamente rilevante. Alla base dell'intervento vi è infatti una convenzione che, secondo quanto votato dal Consiglio Comunale, richiedeva "... un percorso di grande qualità per la progettazione urbanistica ed architettonica dell'area, allo scopo di consegnare alle future generazioni il segno della migliore cultura urbanistica ed architettonica contemporanea". Nella convenzione, a fronte di un consistente ampliamento dell'area attrezzata a parco da cedere gratuitamente al Comune, si autorizzava un parziale ampliamento volumetrico (rispetto ai parametri di PRG) da destinare ad "... attività di fruizione collettiva, miranti a valorizzare e recuperare il patrimonio artistico, storico e culturale locale, nonché ad ospitare attività di terziario avanzato che contribuiscano allo sviluppo delle imprese e della Pubblica Amministrazione".

Un Programma pluriennale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile in Italia

A partire dagli anni '90 si sono registrate, da parte del Ministero dei Lavori Pubblici prima e successivamente da parte del Ministero delle Infrastrutture e da parte delle Regioni, molte iniziative legislative e finanziarie finalizzate ad incentivare interventi di riqualificazione urbana. Si possono in particolare ricordare i *Programmi di Riqualificazione Urbana* ed i *Programmi Integrati d'Intervento* previsti dalla legge n. 179/1992, i *Programmi di recupero urbano* (Pru) di cui alla legge n. 493/1993, le *Società di Trasformazione Urbana* (Stu) introdotte dalla legge n. 127/1997, i *Contratti di Quartiere* avviati nel 1998 e riproposti nel 2001, i *Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio* (Prusst) istituiti dal DM n. 1169/1998, i *Programmi di Riabilitazione Urbana* della legge n. 166/2002, i *Programmi*

integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana di cui alla legge finanziaria n. 133/2008, il *Piano nazionale per le Città e i Contratti di valorizzazione urbana* del 2012... un elenco sicuramente incompleto, che si potrebbe integrare con il fantasioso elenco di strumenti normativi aggiuntivi previsti dalle diverse legislazioni regionali.

Non vi è dubbio che alcuni di questi provvedimenti, e pensiamo in particolare ai *Contratti di Quartiere*, abbiano consentito la sperimentazione di nuove interessanti modalità d'intervento a livello di quartiere e talvolta a scala urbana, ma non si può non osservare che questa babele di provvedimenti legislativi ha nella maggior parte dei casi consentito solo la progettazione e realizzazione di interventi localizzati e settoriali che quasi mai sono stati in grado di generare positivi effetti sull'organismo urbano nel suo complesso e sulla prassi urbanistica ed edilizia corrente. Spesso si è trattato di finanziamenti a pioggia, concessi con criteri non sempre rispondenti a precisi indicatori di qualità e con quasi inesistenti meccanismi di controllo nella fase realizzativa.

Consultando il sito web del Ministero delle Infrastrutture si resta impressionati dal fatto che molti programmi avviati negli anni '90 non siano ancora stati completati, registrando in qualche caso uno stato avanzamento lavori che non supera il 30 per cento dell'importo previsto. Ma soprattutto ciò che più appare preoccupante è l'assenza di un reale monitoraggio delle esperienze avviate, l'assenza di un bilancio critico che consenta una correzione degli errori, un salto di qualità, l'individuazione di strumenti legislativi ed operativi più efficaci ed applicabili a scala nazionale.

Con la legge 457 del 1978, che definiva le linee strategiche di un Piano decennale per l'Edilizia Residenziale e che per prima aveva introdotto i Programmi di Recupero Urbano, erano state previste precise modalità operative e competenze. Al *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (CIPE), a cui spettava - in collaborazione con le Regioni - la definizione degli indirizzi programmatici e la ripartizione delle risorse finanziarie, si affiancava una struttura operativa, il *Comitato per l'Edilizia Residenziale* (CER), incaricato della predisposizione del piano decennale, delle modalità di erogazione dei flussi finanziari, degli studi sul fabbisogno abitativo, dell'elaborazione degli indirizzi tecnici, della promozione della sperimentazione, della fissazione dei parametri di costo ammissibili e dei criteri di selezione di prodotti e materiali, delle verifiche periodiche sull'attuazione dei programmi.

Le competenze del CIPE sono state in larga misura trasferite al *Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane* (CIPU) istituito con la legge n. 134/2012 al fine di predisporre un'*Agenda Urbana nazionale* coerente con i nuovi programmi della Comunità Europea per gli anni 2014-2020, ma con la formazione del nuovo governo è stato soppresso il Ministero per la Coesione Territoriale a cui era affidato il coordinamento del Comitato. Il CER, che faceva capo al Ministero delle Infrastrutture, è stato sciolto ed è stato sostituito dalla *Direzione Generale per le Politiche Abitative*, che però non risulta avere poteri e strutture operative adeguate alla sfida oggi posta dalla nuova dimensione del fabbisogno abitativo e dalle nuove problematiche urbane e metropolitane. A livello nazionale anche strutture di riferimento ed assistenza tecnica per l'edilizia sovvenzionata ed agevolata, quale nel passato era stata l'*Associazione Nazionale degli Istituti Autonomi Case Popolari* (ora *FederCasa*), di fatto non esercitano più alcun ruolo di coordinamento e di indirizzo per le aziende operanti nel settore, la cui natura giuridica e le cui modalità operative variano da Regione a Regione.

Per avviare politiche di rigenerazione urbana all'altezza dei tempi, in grado di promuovere una nuova stagione di interventi finalizzati all'inclusione sociale, alla riqualificazione ecologica ed ambientale degli

spazi urbani e dei territori metropolitani, alla mobilità sostenibile, alla messa in sicurezza ed alla riabilitazione energetica del patrimonio edilizio, in una fase quale quella attuale caratterizzata da stagnazione e declino economico, riteniamo sia assolutamente necessario **rilanciare gli investimenti pubblici concentrando le risorse nelle situazioni di maggior disagio**, rimettere quanto prima ordine nella caotica sovrapposizione di norme e provvedimenti oggi in vigore, ma soprattutto riteniamo che vada definito un quadro legislativo di riferimento chiaro nelle finalità, che offra strumenti giuridici adeguati a superare gli ostacoli determinati dall'attuale frammentazione della proprietà immobiliare e che strategicamente garantisca un flusso costante di finanziamenti, da attribuirsi secondo criteri trasparenti e con precise priorità, necessari ad innescare programmi nei quali - con la regia degli enti locali - convergano risorse sia pubbliche che private.

Una disciplina organica che consenta di superare l'attuale governo frammentario e settoriale delle politiche urbane, integrando i diversi aspetti sociali, economici ed ambientali che devono caratterizzare uno sviluppo realmente sostenibile.

Un quadro legislativo che, sull'esempio della Francia, definisca chiaramente le competenze dei diversi organi istituzionali ed i rapporti di collaborazione che devono intercorrere tra settori e livelli dell'amministrazione pubblica, nella convinzione che - pur nel rispetto delle autonomie locali - sia oggi necessario dar vita ad una agenzia nazionale, articolata a livello regionale, di supporto tecnico e di verifica per l'attuazione nei tempi programmati degli interventi di rigenerazione urbana.

Occorre forse riproporre **una legge di programmazione** per molti aspetti analoga a quella che fu la legge n. 457/1978, anche se certo oggi l'accento va posto su problematiche più complesse rispetto a quella allora centrale del fabbisogno abitativo. Alcuni punti fermi devono a nostro avviso riguardare:

^

La definizione delle **finalità generali dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile**, tra le quali in particolare:

- la riconversione ecologica di parti significative dell'organismo urbano e della città nel suo complesso, favorendone l'integrazione con il territorio e quindi una tendenziale chiusura dei cicli naturali relativi all'energia, all'acqua, all'alimentazione, al consumo di materie prime, ai rifiuti ed all'inquinamento;
- il recupero statico, energetico, funzionale ed architettonico del patrimonio edilizio esistente (ed in particolare dell'edilizia residenziale pubblica), evitando ogni ulteriore consumo di suolo e localizzando preferenzialmente gli interventi in prossimità dei nodi delle reti del trasporto collettivo;
- la coerenza tra i programmi relativi a specifici quartieri ed aree urbane e gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale, con una visione strategica del progetto urbano e con una attenta valutazione delle ricadute sociali ed ambientali in ambiti urbani più estesi;
- la *mixité* funzionale e sociale dei quartieri e la qualità degli spazi pubblici e dei servizi, integrando residenza, servizi pubblici, servizi commerciali e attività lavorative e prevedendo una quota minima di edilizia sociale (estesa anche a categorie sociali non necessariamente indigenti) con caratteristiche spazialmente e tipologicamente non discriminanti al fine di contrastare la segregazione territoriale e sociale;

- la realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto collettivo, favorendo nel contempo la mobilità sostenibile pedonale e ciclabile;
- la salvaguardia e la valorizzazione dei territori agricoli e della stessa agricoltura urbana, integrando la pianificazione urbanistica e paesaggistica con i Programmi di Sviluppo Rurale;
- la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi d'intervento;
- la promozione dell'innovazione e della sperimentazione edilizia e tecnologica;
- lo sviluppo economico, attraverso corsi di formazione professionale e promuovendo la formazione di nuove aziende e di nuova occupazione;
- la sicurezza sociale ed il superamento delle disuguaglianze sociali, garantendo a tutti gli abitanti l'accesso ai fondamentali diritti di cittadinanza;
- la valorizzazione dei beni culturali, della storia, del patrimonio e della memoria dei quartieri.

^

La conferma di un **Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane**, in grado di coordinare l'azione dei diversi Ministeri competenti per specifiche politiche di settore, quali il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'Economia e Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: un Comitato che ovviamente comprenda anche i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali e che preveda una **Cabina di regia** per la traduzione in provvedimenti operativi dei programmi pluriennali e delle linee di indirizzo di volta in volta definite.

Tra le competenze del *Comitato Interministeriale* vi dovrebbero essere:

- la definizione dei criteri sociali, demografici, economici e ambientali da utilizzarsi per l'individuazione a scala nazionale dei quartieri e delle aree urbane su cui prioritariamente intervenire;
- l'approvazione dell'elenco dei quartieri prioritari predisposto dall'*Agenzia Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile* sulla base dei criteri sopra indicati;
- la definizione del quadro di riferimento e degli indirizzi generali dei *Contratti per la Rigenerazione Urbana* da sottoscrivere con gli enti locali, nonché dei criteri atti a verificare la coerenza dei progetti presentati dagli enti locali con le finalità generali del Programma nazionale;
- la sottoscrizione dei Contratti connessi ai diversi Programmi di rigenerazione urbana, di durata non superiore al quinquennio, con i Comuni, le Associazioni di Comuni, le Regioni e gli altri enti eventualmente coinvolti nel programma (Istituti Case popolari comunque denominati, Aziende municipalizzate...);
- la definizione delle modalità istitutive e di funzionamento dei *Forum di quartiere*, composti da rappresentanti degli abitanti e delle associazioni, assicurandone l'indipendenza di fronte ai poteri pubblici: Forum obbligatori ai quali dovranno essere garantiti poteri effettivi di indirizzo e di controllo, sia nella fase di progettazione degli interventi che nella fase attuativa e gestionale;
- la predisposizione di un *Rapporto annuale* sullo stato di attuazione del Programma nazionale e dei progetti locali, nel quale vengano segnalate eventuali criticità e proposte di modifica legislativa.

^

La costituzione di una *Agenzia Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile*, che operando nel quadro delle regole e degli orientamenti definiti dallo stato, sia finalizzata:

- alla semplificazione ed accelerazione delle procedure;
- a definire gli impegni finanziari dei diversi partner pubblici e privati e a garantire la disponibilità in tempi certi dei finanziamenti;
- alla selezione a livello nazionale e regionale dei siti in cui intervenire e delle priorità d'intervento, con incentivi e speciali misure premiali per le Associazioni di Comuni, il cui elenco verrà sottoposto all'approvazione del CIPU;
- a fornire alle comunità locali il supporto operativo e tecnico necessario per la progettazione e realizzazione degli interventi e per la stipula dei *Contratti per la Rigenerazione Urbana*, con precise scadenze e penalità;
- a monitorare, verificare e certificare la qualità urbana, architettonica ed ambientale dei progetti, sulla base di appositi indicatori, ed il rispetto della tempistica;
- a favorire la sperimentazione ed innovazione tecnologica e l'aggiornamento della normativa tecnica;
- alla formazione delle equipe incaricate di implementare gli aspetti sociali ed economici degli interventi e di attivare i processi partecipativi;

fermo restando che i programmi dovranno essere predisposti e presentati dalle amministrazioni locali e che la titolarità e responsabilità degli stessi dovrà essere dei Sindaci o delle Associazioni di Comuni, che nomineranno un apposito *Responsabile di Contratto*.

^

L'individuazione delle **risorse finanziarie** pubbliche disponibili e di diverse nuove modalità di finanziamento (fondo di rotazione, fondo di solidarietà per la realizzazione di alloggi sociali, accompagnamento finanziario, forme di micro-credito...) atte a consentire la progettazione e la programmazione pluriennale degli interventi.

^

La definizione delle **regole che devono disciplinare le relazioni tra enti pubblici, banche e società private** (criteri di selezione degli operatori privati, regole perequative e compensative...) e/o la formazione di società miste pubblico-private finalizzate alla progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana.

^

La definizione di nuovi, **più efficaci strumenti giuridici** per affrontare interventi estesi a comparti urbani caratterizzati da una molteplicità di proprietari pubblici e privati.