

AIÓN+

AGOSTINI - BERDINI - BRENNA
BUDINI GATTAI - CANNAROZZO
CERVELLATI - CHOAY - CONSONNI
DI PIETRO - INNOCENTI - LO PICCOLO
MAFFEI CARDELLINI - MAGNAGHI
MARSON - MASSA - MICARELLI
MORANDI - PIZZIOLLO - RIGNANESE
ROSSI DORIA - ULIVIERI - ZOPPI

dove va l'urbanistica ?

AIÓN EDIZIONI

Dove va l'urbanistica ?

Gli urbanisti rispondono alle domande
sul futuro della loro disciplina

Ilaria Agostini
Paolo Berdini
Sergio Brenna
Roberto Budini Gattai
Teresa Cannarozzo
Pier Luigi Cervellati
Giancarlo Consonni
Gian Franco Di Pietro
Raimondo Innocenti
Francesco Lo Piccolo
Giovanni Maffei Cardellini
Alberto Magnaghi
Anna Marson
Marco Massa
Maurizio Morandi
Giorgio Pizziolo
Leonardo Rignanese
Bernardo Rossi Doria
Luigi Olivieri
Mariella Zoppi

a cura di
Daniele Vannetiello

AIÓN+

in collaborazione con

Aión Rivista internazionale di architettura

diretta da

Massimo Fagioli

AIÓN EDIZIONI

Via San Michele a Monteripaldi 11 - 50125 - Firenze

aion@aionedizioni.it

•

Aión+ è un'iniziativa editoriale mirata a stimolare la riflessione dei protagonisti – accademici, tecnici o studiosi – sul futuro dell'architettura e delle discipline ad essa contermini.

Il primo volume di Aion+ è dedicato all'urbanistica. Gli autori dei contributi sono stati sollecitati da alcuni quesiti inerenti: il ruolo dell'urbanistica in relazione alle politiche di deregolazione; il rapporto tra piano e progetto alla luce dei recenti strumenti pianificatori; le possibilità di una normativa prescrittiva qualitativa e localistica; le diverse scale della pianificazione dal territorio alle aree urbane; il rapporto tra urbanistica e paesaggio.

L'editore si dichiara disponibile ad assolvere i propri impegni per eventuali diritti di riproduzione qui non contemplati

•

Copyright

© 2011 AIÓN EDIZIONI
ISBN 978-88-88149-81-3

Sommario

| | |
|---|----|
| | 7 |
| INTRODUZIONE | |
| Daniele Vannetiello | |
| | 8 |
| ILARIA AGOSTINI | |
| Pubblica felicità e magnificenza civile. Le elusioni dell'urbanistica fiorentina del XXI secolo | |
| | 12 |
| PAOLO BERDINI | |
| La luna e il dito. Il fallimento dell'urbanistica contrattata | |
| | 16 |
| SERGIO BRENNA | |
| Per un uso del territorio urbanisticamente ed ambientalmente sostenibile | |
| | 20 |
| ROBERTO BUDINI GATTAI | |
| La forma della città | |
| | 24 |
| TERESA CANNAROZZO | |
| Necessità dell'urbanistica | |
| | 28 |
| PIER LUIGI CERVELLATI | |
| La cultura della terra | |
| | 32 |
| GIANCARLO CONSONNI | |
| Un'urbanistica senza regole come attacco alla convivenza civile: il caso di Milano | |
| | 36 |
| GIAN FRANCO DI PIETRO | |
| "Sì al reddito no alla rendita" | |
| | 40 |
| RAIMONDO INNOCENTI | |
| Il recupero dei vuoti urbani: dai progetti alle trasformazioni d'uso | |
| | 44 |
| FRANCESCO LO PICCOLO | |
| (Ri)conoscere diritti di cittadinanza: responsabilità palesi e latenti della disciplina urbanistica | |
| | 48 |
| GIOVANNI MAFFEI CARDELLINI | |
| Valorizzazione contro pianificazione | |
| | 52 |
| ALBERTO MAGNAGHI | |
| Il territorio, opera d'arte e di scienza | |
| | 56 |
| ANNA MARSON | |
| Quale futuro per l'urbanistica? | |
| | 60 |
| MARCO MASSA | |
| Una carta per la riqualificazione della città toscana | |
| | 64 |
| MAURIZIO MORANDI | |
| Il percorso come matrice di valorizzazione urbana | |
| | 68 |
| GIORGIO PIZZIOLO e RITA MICARELLI | |
| Atelier dei paesaggi mediterranei | |
| | 72 |
| LEONARDO RIGNANESE | |
| Dove vorrei che andasse l'urbanistica? | |
| | 76 |
| BERNARDO ROSSI DORIA | |
| Per una regione diversa, vivibile e abitabile | |
| | 80 |
| LUIGI ULIVIERI | |
| Virtuale-naturale: sul concetto di "essenza della città" | |
| | 84 |
| MARIELLA ZOPPI | |
| L'urbanistica è finita: viva l'urbanistica | |
| | 88 |
| FRANÇOISE CHOAY | |
| Presentando <i>Del destino della città</i> | |
| | 92 |
| DANIELE VANNETIELLO | |
| Il destino della città secondo Françoise Choay | |



Teresa Cannarozzo (1944), architetto/urbanista e ordinario di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Palermo. Direttore del Centro Interdipartimentale di Ricerca sui Centri Storici (C.I.R.CE.S.). Presidente della Sezione Regionale Siciliana dell'A.N.C.S.A. Componente del Consiglio Direttivo Regionale dell'I.N.U. Già Vice Presidente del Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento. Vincitrice di concorsi internazionali e nazionali di progettazione ed autrice di numerosi progetti e piani urbanistici finalizzati al recupero dei centri storici e alla riqualificazione urbana (Bologna, Palermo, Caltanissetta, Siracusa, Trapani, Napoli, Paceco, Gangi) di cui alcuni in collaborazione con Tommaso Giura Longo e Manfredi Leone. L'attività di ricerca riguarda lo studio delle trasformazioni urbane, il recupero dei centri storici e la riqualificazione delle città meridionali. Su questi temi ha scritto monografie, saggi e articoli pubblicati su volumi collettanei, riviste specialistiche, siti web e ha presentato numerose relazioni a convegni nazionali e internazionali.

NECESSITÀ DELL'URBANISTICA

Teresa Cannarozzo

Città e territorio: criticità e processi di trasformazione

Non si può parlare di urbanistica se non si parla della città e del territorio che costituiscono i contesti su cui l'urbanistica dovrebbe operare. Allora è meglio riferirsi più che all'urbanistica alla più inclusiva pianificazione territoriale. Tuttavia, in qualsiasi modo si voglia definire la disciplina delle trasformazioni territoriali e urbane, non possiamo che registrare varie criticità che investono sia i contesti, sia gli apparati normativi.

Molte città europee, costrette ad abbandonare vecchie attività e vecchie funzioni produttive per via degli accordi U.E. sono andate alla ricerca di una nuova identità e si sono inventate nuovi ruoli basati prevalentemente sulle risorse culturali e sul turismo, traendo spesso spunto e canali finanziari da eventi straordinari (Olimpiadi, Esposizioni Universali) salva la difficoltà di mantenere in funzione le grandi realizzazioni nella gestione ordinaria.

In Italia la situazione è molto più stagnante. Solo Genova e Torino hanno realizzato recentemente politiche e interventi di un certo rinnovamento, di cui sono visibili alcuni risultati; per il resto, la condizione del territorio e delle città italiane è costellata da molti punti di debolezza con una accentuazione dei problemi nel Mezzogiorno, tradizionalmente preda della malavita organizzata e vittima di un cronico malgoverno.



Due interventi pubblici di recupero residenziale a Ortigia tra conservazione e innovazione. Progettisti Teresa Cannarozzo e Tommaso Giura Longo (1995-1999). Si tratta di due progetti di recupero unitario nel centro storico di Siracusa (Ortigia), avviati nel 1995 dall'Amministrazione Comunale. I progetti riguardano due comparti denominati rispettivamente Graziella e Giudecca individuati dal Piano Particolareggiato per Ortigia (P.P.O.). I due comparti erano destinati rispettivamente a edilizia residenziale pubblica (Graziella) e residenza universitaria (Giudecca). A sinistra: principali trasformazioni del tessuto urbano e i due comparti di intervento: a nord il comparto Graziella, a sud il comparto Giudecca. A destra: l'isola di Ortigia vista da sud; in primo piano il castello Maniace.

Il territorio nazionale continua a subire processi massicci di edificazione e la progressiva rarefazione del verde agricolo. Nell'ultimo decennio si è costruito in maniera selvaggia con impennate spaventose di consumo di suolo; ci sono moltissime case vuote, invendute, disabitate e un diffusissimo abusivismo edilizio (specie nel Mezzogiorno) ma almeno il 20% della popolazione non ha una casa, né può accedere a mutui o al mercato degli affitti.

Aumenta la dispersione insediativa e la proliferazione di zone che non sono più né rurali, né urbane, né produttive, in cui si ammucchiano disordinatamente residenze isolate, capannoni industriali, residui di aree agricole, megacentri commerciali. La diffusione massiccia di grandi strutture destinate al terziario e al commercio sembra essere la vera novità degli ultimi decenni, ivi comprese le paradossali configurazioni architettoniche adottate, tendenti a imitare gli spazi e le forme delle città storiche. La realizzazione dei grandi centri commerciali, oltre a mettere in crisi il piccolo commercio, quintessenza della condizione urbana e a spingere verso l'utilizzazione del trasporto privato, è stata anche adocchiata dalla malavita organizzata come un lucroso affare.

La fragilità delle città e del territorio sono stati ben evidenziati dal terremoto dell'Abruzzo (2009) e dallo sfacelo dei piccoli centri collinari del Messinese (2010), con cospicue perdite di vite umane, vere e proprie stragi annunciate. Più recentemente, il crollo nel centro storico di Favara, disastro comune in provincia di Agrigento, che ha causato la morte ingiusta di due ragazzine e i successivi crolli nel centro storico di Agrigento, hanno riportato alla ribalta la tragica condizione di aree degradate di molti dei centri storici del Mezzogiorno, rifugio di famiglie povere ed emarginate costrette a rischiare la vita all'interno delle proprie abitazioni.

Per altri versi le amministrazioni comunali, strangolate dall'abolizione dell'ICI e dalla rarefazione dei trasferimenti finanziari, vedono negli oneri di urbanizzazione una delle poche

risorse economiche attivabili; cosa che favorisce l'attività edilizia, indipendentemente da questioni di opportunità e dalla qualità degli interventi.

Il quadro normativo e il ruolo della pianificazione

Le criticità del territorio e delle città sono anche il risultato di un quadro normativo pletorico, spesso fintamente rigoroso e confuso. Negli ultimi decenni sono stati emanate ripetutamente norme sul condono edilizio, provvedimenti finalizzati alla tutela specialistica, come la legge sulla difesa del suolo per altro largamente inapplicata, come dimostra la vicenda di Messina, la legislazione sui parchi e sulle aree protette, sottraendo progressivamente alla pianificazione ordinaria gli ambiti territoriali bisognosi di particolare tutela, con la conseguenza di stabilire il principio sbagliato che ci sono territori di serie A da tutelare e territori di serie B di cui non avere cura.

Nella stessa direzione separata e sovraordinata si muove anche la tutela dei beni culturali e del paesaggio così come definita dal Codice Urbani del 2004, nel solco di quanto sancito dalla riforma del titolo V della Costituzione, che ha distinto in maniera assai discutibile il regime della tutela da quello della valorizzazione del patrimonio culturale, stabilendo che lo Stato ha legislazione esclusiva nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e che le regioni possono legiferare in maniera «concorrente» su varie materie tra cui il governo del territorio e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali». Preme evidenziare che il termine «valorizzazione» e la sua crescente diffusione suscitano ulteriori preoccupazioni perché sottolineano la necessità di introdurre «valore aggiunto» al patrimonio culturale, interpretato ragionieristicamente come una «voce di bilancio». Il patrimonio culturale sembra obbligato a produrre «ricchezza», per altro non sempre destinata alla collettività, ma, più credibilmente, a gruppi privati di gestione del patrimonio, di cui si invoca in maniera sempre più pressante il coinvolgimento.



Il comparto Giudecca. A sinistra: la piazza del Precursore e la chiesa di S. Giovanni Battista di impianto normanno, l'edificio sulla sinistra ha occluso parte della facciata principale della chiesa. A destra: i tetti degli edifici su piazza del Precursore, la chiesa priva della copertura è stata quasi fagocitata dall'edilizia circostante.

Da non dimenticare infine l'erosione sistematica del patrimonio culturale nazionale, attraverso le recenti politiche di alienazione inventate ed attuate dal ministro Tremonti, cartolarizzando la vendita di «immobili del patrimonio disponibile e indisponibile dello stato» (sedi di uffici pubblici, caserme, miniere) ma anche di beni demaniali (spiagge, strade, immobili storico-artistici, contenuto dei musei), e ancora, «diritti d'autore, partecipazioni e crediti». Questa scelta è stata ulteriormente consolidata dalla recente emanazione del provvedimento relativo all'attuazione del cosiddetto "federalismo demaniale".

Inoltre la visione economicistica delle trasformazioni territoriali e del patrimonio culturale ha contribuito non poco ad enfatizzare in maniera eccessiva il ruolo delle discipline che si occupano di "valutazione" e di "marketing" sottovalutando saperi di base come la conoscenza della storia e della cultura delle città e del territorio.

Nel terzo millennio sono stati varati il Testo Unico dell'Edilizia, il T. U. delle espropriazioni, quello dell'Ambiente (in due riprese, comprensivo delle problematiche della VAS) che dovrebbero avere ricadute nella legislazione regionale, nell'attività di pianificazione e nell'attività amministrativa. Per non parlare delle "leggi obiettivo".

Il diluvio delle norme contribuisce a creare inefficacia, incertezza e appesantimenti burocratici e non sembra produrre risultati positivi. E infine non si può non fare un cenno al provvedimento ideato dal Presidente Berlusconi e chiamato impropriamente "Piano Casa" che in seconda battuta è stato concordato con la Conferenza Stato-Regioni, finalizzato (fallacemente) a rilanciare l'attività edilizia attraverso il risparmio privato e la semplificazione amministrativa delle procedure.

Naturalmente questa proposta ha riscosso consenso perché viene incontro all'individualismo largamente diffuso nella nazione; annichisce l'interesse pubblico mentre non dà nessuna risposta al problema sociale del fabbisogno abitativo, che si materializza nei disagi di migliaia di famiglie che non riescono a trovare una casa in affitto a prezzi sostenibili e nelle difficoltà delle giovani coppie in regime di lavoro precario ad accendere un mutuo per l'acquisto della prima casa.

È però indispensabile riconoscere che il consenso sociale prevedibile verso qualunque ipotesi di *deregulation* si fonda anche sul rapporto spesso difficile tra i cittadini e la pubblica amministrazione, sulla farraginosità e sulle lungaggini dei provvedimenti autorizzativi che in alcuni casi sconfinano nella vessazione. Problematiche forse non sufficientemente prese in considerazione e affrontate dalla cultura di governo riconducibile alla sinistra.

La regionalizzazione della legislazione urbanistica

Infine non si può non fare un cenno ai danni derivanti dalla articolazione regionale della legislazione urbanistica.

La regionalizzazione spinta della legislazione urbanistica ha causato la proliferazione di strumenti di pianificazione e della relativa terminologia, che rende inutilmente difficile il confronto tra le sperimentazioni in atto: con la stessa terminologia si indicano strumenti diversi e con termini diversi si indicano strumenti simili. L'effetto "torre di Babele" è una conseguenza (e forse la meno pericolosa rispetto ad altri campi di applicazione) della deriva "federalista" troppo frettolosamente condivisa dai partiti del centrosinistra (non si capisce se per convinzione o se per tatticismo politico).

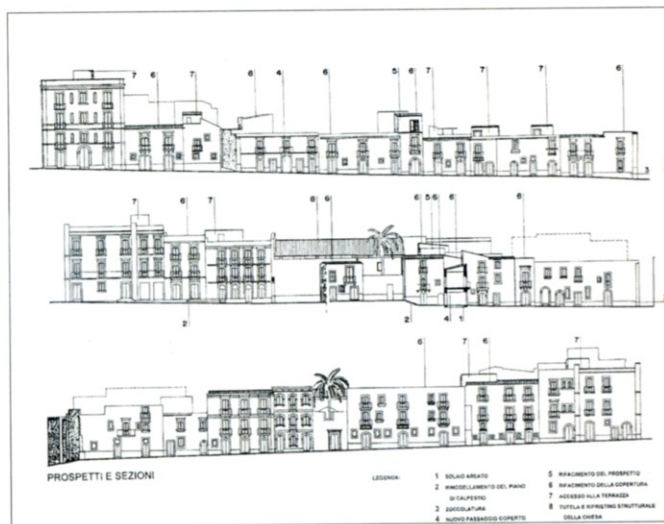
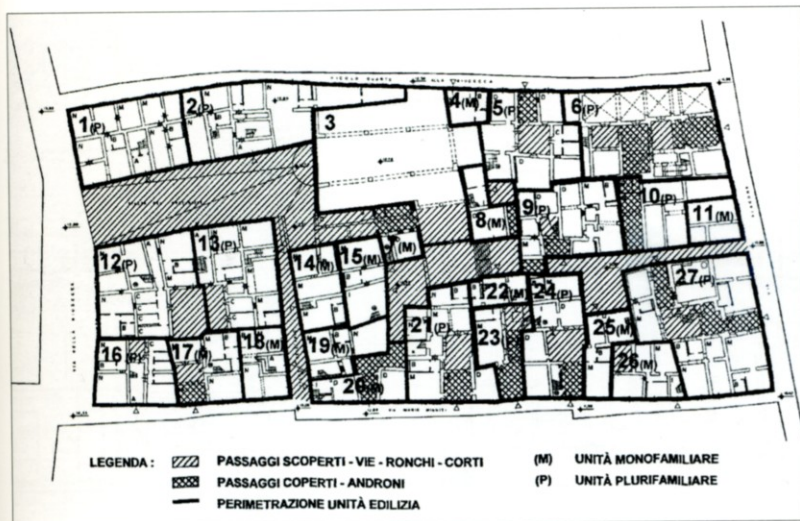
Bisognerebbe in ogni caso semplificare le procedure e gli elaborati dei piani e introdurre assolutamente tra le matrici del piano/progetto la conoscenza della storia e della cultura dei luoghi. Bisogna che il piano abbia capacità di dialogo con le risorse del territorio, con la qualità delle preesistenze, con la qualità degli spazi aperti. Ingredienti non sempre presenti nelle pratiche di pianificazione territoriale e urbanistica, salvo il caso di studi particolarmente attenti a tali problematiche, tra cui quelli diretti e condotti da Alberto Magnaghi, come avanzamenti teorico-metodologici disciplinari e applicazioni progettuali.

Possiamo convenire che le regole possono essere stupide o possono essere eccessive. Possiamo convenire sul fatto che i piani spesso non propongono visioni convincenti di città, nuove identità condivise. Questo imporrebbe una riflessione sul ruolo culturale della pianificazione, sul suo radicamento nella storia nella cultura dei luoghi e delle comunità. La lettura e l'interpretazione dell'identità può diventare la matrice culturale delle scelte di pianificazione/progettazione e può condurre a un nuovo convincente disegno di territorio o di città.

La mia esperienza di vice presidente del parco Archeologico di Agrigento, che si è concentrata negli ultimi anni nel portare a conclusione il Piano Paesaggistico del Parco, mi sostiene nel fare queste affermazioni.

Il falso dilemma conservazione/innovazione

Per quanto riguarda l'eccesso di conservazione e/o museificazione del territorio e delle città storiche che alcuni operatori anche di alto livello lamentano, bisognerebbe capire meglio a che cosa ci si riferisce. Se ci riferiamo al territorio storico e al paesaggio, ci sono abbondanti e noti tentativi di trasformazione incontrollata.



Il comparto Giudecca. Il progetto di massima: planimetria con le unità edilizie di progetto; prospetti e sezioni.

Se ci riferiamo ai centri storici e al patrimonio edilizio monumentale e minore bisogna spostare l'attenzione sulla cultura degli operatori privati e pubblici (Comuni e Soprintendenze) che spesso non è adeguata a gestire e a giudicare le trasformazioni.

In ogni caso, un aspetto da non trascurare, che meriterebbe probabilmente ulteriori riflessioni, potrebbe riguardare la necessità di codificare la progettazione urbanistica del recupero e il suo raccordo con la progettazione architettonica. Bisognerebbe cioè che le previsioni e le norme urbanistiche guidassero efficacemente le scelte di scala architettonica ed edilizia, attraverso il suggerimento di regole progettuali scaturite dalla conoscenza della storia urbana, dei tessuti edilizi e delle patologie riscontrabili. Come insegna la ricostruzione dei casali della periferia napoletana dopo il terremoto del 1980, scaturita da una apposita metodologia di intervento molto innovativa derivante da una conoscenza approfondita delle regole di formazione dei tessuti storici.

Sarebbe importante anche che la progettazione urbanistica contenesse al suo interno una certa flessibilità e non presumesse di invadere il campo della progettazione architettonica. È evidente che stiamo auspicando piani urbanistici e norme di alto profilo, ricordando che i piani si attuano attraverso l'intervento di una molteplicità di soggetti e non attraverso "prove d'autore". Per cui un buon piano deve assicurare la qualità diffusa degli interventi edilizi. E qui bisognerebbe intendersi sulla qualità diffusa.

Il progetto in sé non ha un ruolo salvifico in quanto tale e non è una risposta deterministica che scaturisce automaticamente da un percorso di analisi e di letture, necessarie ma non sufficienti; bisogna capire da dove parte, dove vuole arrivare e la sua dimensione sociale. Il progetto, insomma, è anche un "piano", un "percorso" strutturato.

L'intervento progettuale non serve esclusivamente a gratificare chi lo compie; deve risolvere in maniera intelligente un problema collettivo, dialogando con il contesto fisico, economico e sociale. La cultura dei luoghi deve interagire con la cultura del progetto. Questo vale per tutte le scale di intervento.

Il problema della presunta frattura tra conservatori e innovatori, che affiora periodicamente nel dibattito contemporaneo con un atteggiamento di retroguardia, per cui schiere di architetti ritengono di appartenere a fronti opposti, o la tendenza ad abbandonare i centri storici agli esperti di restauro o peggio di marketing urbano, dovrebbero lasciare il passo a una visione

progettuale più ampia: una visione strategica del ruolo della città storica all'interno della città contemporanea e del sistema territoriale. Obiettivo perseguibile attraverso quadri di pianificazione coordinata e convergenti, integrati da politiche efficaci.

In questo senso è sicuro che anche i centri storici hanno bisogno di interventi progettuali di innovazione e modernizzazione che non si esauriscono nella sostituzione edilizia, anche pregevole, di qualche tassello, ma che riguardano l'intera struttura urbana e la sua immissione in un nuovo ciclo vitale, compatibile con la storicità e i valori dell'insediamento, che deve comunque mantenere una molteplicità di funzioni e di ruoli, tra cui quello residenziale.

L'innovazione può concernere i rapporti tra il centro storico, la città contemporanea e il territorio di gravitazione, ma anche i modi di abitare e le tipologie di servizi da offrire a una società in mutamento; ci riferiamo alla dimensione e all'aggregazione degli alloggi in relazione alla qualità e alla consistenza offerta dal patrimonio edilizio storico e alla domanda posta dai possibili utenti, come famiglie tradizionali, *singles*, anziani, studenti, immigrati; al ruolo degli spazi pubblici e agli spazi di relazione.

Principi da rilanciare

Tutto ciò premesso, ritengo che il territorio nazionale, pur nella diversità riscontrabili nelle diverse regioni, abbia bisogno dell'affermazione di principi finalizzati ad assicurare la stabilità e l'equilibrio idro-geologico del suolo, il blocco delle urbanizzazioni, il riequilibrio ambientale, il decentramento energetico, la conservazione attiva del paesaggio e degli insediamenti storici, come elementi irrinunciabili dell'identità nazionale, il diritto all'abitazione e una visione sociale e politica dell'integrazione multiculturale che dovrebbe trovare applicazione nella scuola, nelle politiche urbane, nella fornitura di servizi.

Mi rendo conto di quanto queste considerazioni possano risultare oggi minoritarie e perdenti di fronte a costumi sociali e politici dilaganti, basati sull'ignoranza e sul privilegio di interessi miserabili e sulla scelta dell'emergenza come sistema a cui ancorare pratiche privatistiche, clientele e corruttele, come dimostra la scandalosa vicenda degli appalti della Protezione Civile e il ruolo di Bertolaso.

I principi accennati, che sono largamente presenti in alcune leggi regionali, potrebbero essere inseriti in una legge di riforma urbanistica nazionale tendente a celebrare in maniera adeguata i 150 anni dell'unità d'Italia.