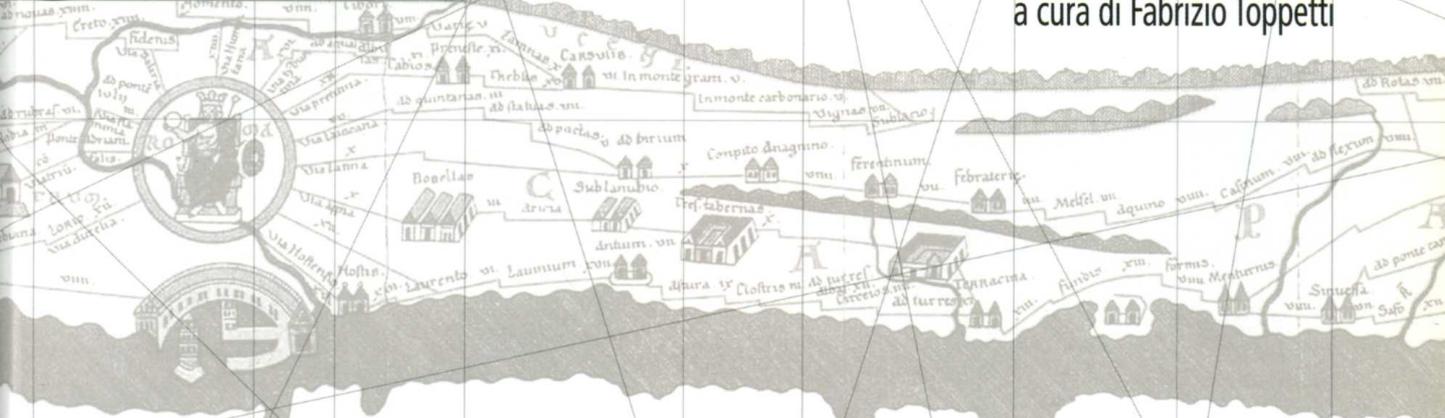


# PAESAGGI E CITTÀ STORICA

teorie e politiche del progetto



a cura di Fabrizio Toppetti



Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici

**ALINEA**  
EDITRICE

# INDICE

50 anni Ancsa: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi <i>Bruno Gabrielli</i>	9
<b>1. Attualità del territorio storico</b>	
1.1. Temi Emergenti: Centralità Urbana e Paesaggio <i>Roberto Gambino</i>	21
1.2. Bilancio e prospettive <i>Cesare Macchi Cassia</i>	29
1.3. L'Ancsa da fuori o meglio da Gubbio a Bologna <i>Giuseppe Campos Venuti</i>	34
1.4. Progetto e gestione dell'esistente <i>Francesco Karrer</i>	37
1.5. INU e Ancsa <i>Federico Oliva</i>	41
1.6. Memorie e progetto <i>Mario Manieri Elia</i>	45
1.7. Territorio, città, centri storici. Questioni di contesto, di merito e di metodo <i>Teresa Cannarozzo</i>	48
<b>2. Analisi e progetto della città esistente</b>	
2.1. Appunti per nuove priorità: progetto di trasformazione e armature del periurbano metropolitano <i>Antonino Terranova</i>	67
2.2. Nuovi sguardi sulla città esistente <i>Carlo Gasparrini</i>	79
2.3. Tramandare l'eredità storica delle città giapponesi <i>Hidenobu Jinnai</i>	87
2.4. E le vecchie centralità? Ecco perché occorre occuparsene <i>Franco Mancuso</i>	90
2.5. Bilanci e prospettive <i>Giorgio Piccinato</i>	101
2.6. Centri Antichi: una ricchezza italiana annegata nella città contenitore <i>Giuseppe Roma</i>	105
2.7. Progetto e futuro del patrimonio <i>Roberto Spagnolo</i>	110
<b>3. Strategie e strumenti di intervento e di gestione</b>	
3.1. L'Evoluzione della Dottrina Internazionale <i>Jukka Jokilehto</i>	115
3.2. I Piani di gestione: l'esperienza dei siti Unesco in Italia <i>Paola Falini</i>	127
3.3. Ancsa: le ricerche in corso <i>Stefano Storchi</i>	131
3.4. Centri storici e nuove centralità urbane <i>Oberdan Armanni</i>	134
3.5. Riqualificazione dei centri storici e impresa <i>Paolo Lusenti</i>	137

3.6. La valorizzazione dei centri minori come elemento strategico dello sviluppo del territorio <i>Giuseppe Abbate</i>	141
<b>4. Ricerca e formazione</b>	
4.1. Per un insegnamento <i>integrato</i> del progetto della città esistente <i>Stefano Musso</i>	147
4.2. Il senso della nostra epoca <i>Alessandra Capuano</i>	152
4.3. Patrimonio Monumentale e patrimonio urbano. L'esperienza francese <i>Marc Breitman</i>	156
4.4. La cultura della città tra materiale immateriale <i>Luis Grossman</i>	160
4.5. Paesaggio culturale e sistemi territoriali di patrimonio <i>Henrique Saiz</i>	163
4.6. La rigenerazione dei piccoli centri storici a elevata presenza di migranti <i>Manuela Ricci</i>	167
<b>5. Centri storici e territori contemporanei</b>	
5.1. Centri storici. La parte per il tutto <i>Fabrizio Toppetti</i>	173
5.2. "Identity and visual integrity": un programma di lavoro per la pianificazione del paesaggio urbano storico <i>Claudia Cassatella</i>	183
5.3. Riferimenti consolidati e tematiche d'attualità nel dibattito Ancsa. Nuovi significati e nuove forme degli spazi aperti <i>Irene Poli</i>	186
5.4. Principi fondativi e temi emergenti nel dibattito dell'Ancsa. Verso nuovi significati e nuove forme della centralità urbana <i>Chiara Ravagnan</i>	189
5.5. Il territorio non ha retro <i>Nicola Russi</i>	192
5.6. Il progetto di conoscenza tra città territorio e paesaggio: alcune prospettive di ricerca <i>Mauro Volpiano</i>	196
<b>6. Progetto e politiche: opinioni a confronto</b> <i>Leonardo Agosta, Teresa Arslan Ginuolhiac, Daniele Belotti, Roberto Bruni, Maria Cristina Ercoli, Gennaro Farina, Paolo Ferretti, Bruno Gabrielli, Fausto Carmelo Nigrelli, Franco Tentorio</i>	201
<b>7. Documenti</b>	
50 anni Ancsa <i>Carolina Di Biase</i>	219
Carta di Gubbio del 1960	242
Carta di Gubbio del 1990	244
Raccomandazioni per la gestione dei centri storici – 2010	246

# Territorio, città, centri storici. Questioni di contesto, di merito e di metodo

Teresa Cannarozzo

Inizierò le mie riflessioni ricordando sinteticamente le grandi trasformazioni politiche, economiche, sociali e territoriali verificatesi negli ultimi decenni e le problematiche emergenti, ritenendo che tali considerazioni di quadro non possano essere trascurate, anche se l'Ancsa ha una ragione sociale per certi versi circoscritta, ma che ha sempre coniugato esigenze di etica, di civiltà collettiva, sensibilità politica e sociale<sup>1</sup>. Il mondo occidentale, ma non solo, è attraversato da drammatiche criticità che si esprimono con maggiore o minore violenza: crisi finanziaria, crisi energetica, cambiamento climatico, inquinamento, rarefazione progressiva della finanza locale, trasferimento di popolazioni dal sud del mondo, falciate da insufficienza alimentare, malattie, guerre, persecuzioni.

## Temi planetari: territorio, energia, pianificazione, progettazione

La rivoluzione energetica auspicata e sottoscritta per la prima volta dal governo americano e da quello cinese nel corso del 2009, finalizzata a curare la salute abbastanza compromessa del pianeta, dovrebbe contribuire a rilanciare un modello di sviluppo realmente "sostenibile" che dovrebbe costituire l'obiettivo dei piani di assetto del territorio e delle città<sup>2</sup>.

In una fase di rischio ambientale e climatico, con la necessità di ridurre l'utilizzazione dei combustibili fossili, di ridurre i consumi energetici e di fronteggiare l'immanenza del rischio sismico, il metodo della pianificazione sembra più che mai ineludibile perché è l'unico che consente di mettere a sistema:

- le risorse ambientali e territoriali;
- i bisogni;
- le previsioni;
- le proposte progettuali.

**Teresa Cannarozzo**, Presidente Ancsa Sicilia, prof. di Urbanistica, Università di Palermo

1. Questo documento trae spunto dai contenuti del fascicolo collazionato da Toppetti (*Ancsa 2010 una nuova Carta di Gubbio?*, dall'ultimo documento inviato da Gambino, dall'incontro di Firenze del 10 settembre 2009. Quando ho iniziato a scrivere pensavo di redigere un testo adatto alla pubblicazione sollecitata da Toppetti, rivedendo il mio testo contenuto nel fascicolo. Andando avanti nel lavoro ho esaminato meglio il mio archivio Ancsa: le cose scritte da me a partire dal 1989; quelle scritte da altri negli ultimi decenni; ho letto con maggiore attenzione i contributi recenti degli amici Ancsa. Ne è venuto fuori un testo che si sforza di interagire con i contributi degli altri, apre problemi che avrebbero bisogno di essere discussi e fa qualche proposta. Alla fine mi sono accorta di avere trattato anche alcuni punti segnalati da Bruno Gabrielli nel suo ultimo documento.

2. Ci riferiamo all'incontro ONU della fine di settembre 2009, considerato dai commentatori come una svolta storica sull'argomento.

Non può esistere infatti un modello energetico/ambientale alternativo senza un modello alternativo di uso e di gestione del territorio. I problemi delle grandi aree metropolitane: energia, ambiente, trasporti, servizi, pressione sociale, qualità della vita, preesistenze storiche, condizione abitativa, che oggi sono ben oltre i livelli critici di sostenibilità, dovrebbero avere risposte nuove ed adeguate in tempi brevi all'interno di grandi quadri di pianificazione e assetto del territorio, che avrebbero bisogno di una nuova e più ampia interdisciplinarietà. L'uso di risorse energetiche rinnovabili, il decentramento delle fonti, la democratizzazione dell'approvvigionamento energetico dovrebbero entrare a far parte delle strategie di riqualificazione territoriale ed urbana, con operazioni progettuali di retrofit sugli insediamenti e sul costruito. Si dovrebbe arrivare a codificare questa materia come un nuovo standard urbanistico con una serrata collaborazione tra esperti di varie discipline, senza escludere le applicazioni a scala dell'architettura<sup>3</sup>. Al momento vedo pochi fermenti, ma ritengo che questo argomento costituisca una delle novità più rilevanti del terzo millennio che l'Ancsa non può ignorare e che non può che essere collocato all'interno della pianificazione territoriale.

La pratica della pianificazione, che pure l'Ancsa ha sostenuto esplicitamente con forza nella "Carta di Gubbio" del 1990 ha continuato però in Italia a perdere credibilità, grazie a un processo di crescente delegittimazione politica dei relativi principi inutilmente supportato da un approccio normativo totalizzante e spesso paralizzante.

Sottolineo che è culturalmente e politicamente sbagliato fare la guerra alla pianificazione e alle regole e che anche all'interno dei piani ci può essere innovazione e attenzione alla cultura della contemporaneità. Alla cultura dell'ambiente e alla cultura del progetto.

## Città e territorio: criticità e processi di trasformazione

Molte città europee, costrette ad abbandonare vecchie attività e vecchie funzioni produttive per via degli accordi UE sono 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<sup>4</sup>; 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.

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<sup>5</sup>.

Aumenta la dispersione insediativa e la proliferazione di zone che non sono più né rurali, né urbane, né produttive, in cui si ammassano disordinatamente resi-

3. Come già avviene già per es. a Bolzano.

4. Cesare Macchi Cassia potrebbe raccontarci le ultime su Milano.

5. Da non trascurare che data l'enorme quantità dell'offerta, la bolla immobiliare si sta sgonfiando, molte imprese potrebbero fallire e i prezzi delle abitazioni sono in calo dovunque.

denze 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<sup>6</sup>.

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, disastroso 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 di qualità degli interventi. In questo quadro di dissesto finanziario non è nemmeno facile praticare la riduzione degli oneri in modo strategico, ridurli là dove si desidera intervenire prioritariamente: centri storici, aree dismesse, periferie.

## La città come "bene comune" e il ruolo dello spazio pubblico

In Europa e in Italia le problematiche dell'integrazione delle varie etnie immigrate nelle aree urbane generano violenza e conflitti di difficile soluzione; si svelano focolai di xenofobia e di razzismo; si diffondono paura e insicurezza, contrastate dalla costruzione di difese fisiche: mura, recinti, enclaves.

Sembra affievolirsi sempre di più la concezione della città come "bene comune", in cui le esigenze e i bisogni degli abitanti sono garantiti, dove è possibile trovare un alloggio secondo le proprie necessità e accedere ai servizi essenziali (a cominciare dall'istruzione), dove è facile muoversi con mezzi di trasporto pubblico, dove è piacevole incontrarsi, dove le iniziative culturali consentono di emanciparsi dal pensiero unico dominante<sup>7</sup>.

La progressiva sparizione dall'agenda politica governante dei concetti di giustizia sociale, integrazione, equità, solidarietà, sta facendo smarrire la consapevolezza del "diritto alla città" che si materializza nel diritto all'abitazione e nel diritto al godimento dello spazio pubblico, luogo urbano per eccellenza, dove la società, incontrandosi e relazionandosi, diventa "comunità". Mai come in questo momento, l'attenzione verso lo spazio pubblico della città travalica gli aspetti tecnici e progettuali per acquistare un significato più ampio che investe la politica e l'etica. Lo spazio pubblico ha il suo punto di partenza nell'archetipo della piazza, si estende all'insieme dei luoghi finalizzati alle necessità comuni e permea l'intera concezione della città come "bene comune". Le risorse dei territori di gravitazione delle aree urbane fanno parte integralmente di tale sistema.

6. A Palermo sono in corso vari procedimenti giudiziari sull'interesse di alcune famiglie mafiose a monopolizzare tutte le operazioni finalizzate alla costruzione di alcuni mega-centri, attraverso un percorso che prevede l'intermediazione sull'acquisizione dei terreni, la riscossione di tangenti da parte dei gruppi investitori, la partecipazione agli appalti e ai subappalti e altre successive forme di taglieggiamento.

7. Le Corbusier aveva fatto una sintesi felice e ineguagliata delle attività che connotano la città: abitare, circolare, lavorare, ricreare il corpo e lo spirito.

La lotta per una quantità e qualità adeguata degli spazi pubblici ha avuto un momento significativo, in Italia, nella faticosa conquista degli standard urbanistici, che si è saldata alla vertenza per la "casa come servizio sociale" ma che dovrebbe ampliarsi oggi verso altre esigenze più evolute: penso al bisogno collettivo di natura, alle esigenze dei bambini, degli anziani, alle istanze delle comunità immigrate<sup>8</sup>.

Attualmente gli spazi pubblici, anche i più pregiati (o forse proprio per questo), sono a rischio, minacciati da mille tentativi di privatizzazione e mercificazione. A titolo di esempio si citano le dichiarazioni apparse sulla stampa nazionale dell'Assessore ai Beni Culturali della Regione Sicilia<sup>9</sup> sull'orientamento a cedere a privati per alcuni decenni i siti archeologici più importanti della Sicilia, come la Valle dei Templi di Agrigento (sito UNESCO), il teatro greco di Siracusa, quello di Taormina, etc.

I tentativi di privatizzazione degli spazi pubblici e del patrimonio culturale hanno una matrice ideologica alimentata dal deperimento del concetto di interesse pubblico e di bene comune e sull'affermazione di politiche volte essenzialmente a fare cassa. Questa è in sintesi la colossale differenza tra i governi di qualunque colore della prima repubblica e i governi targati Berlusconi.

Questo rischio va contrastato con forza anche da parte dell'Ancea, indirizzando l'attenzione verso le politiche abitative, la riqualificazione e l'integrazione di spazi pubblici urbani anche in un'ottica multiculturale, allargando lo sguardo verso una gamma più vasta di esigenze che possono trovare soddisfacimento nella creazione di corridoi di natura (reti ecologiche) e assicurare il benessere della comunità attraverso il godimento dei patrimoni archeologici, storici naturalistici e culturali disseminati nei territori.

Il "diritto alla città", oggi sempre meno garantito, richiede uno sforzo di pianificazione e di progettazione e comporta un "investimento collettivo", senza piegare a logiche finanziarie ciò che dovrebbe essere misurato in termini di qualità spaziale, funzionalità, equità, benessere e felicità.

## Il Social Housing

Il tema dell'"abitare" ha una specifica tradizione disciplinare, progettuale e normativa ed è interpretabile come un "servizio" da garantire alle fasce sociali meno abbienti, che oggi tra l'altro non coincidono più con la categoria del proletariato o sottoproletariato urbano che aveva tradizionalmente diritto alla casa popolare. È universalmente condiviso il fatto che oggi sono sulla scena nuove categorie di soggetti deboli che dovrebbero avere accesso alla residenza agevolata o sovvenzionata: giovani coppie, anziani, famiglie mononucleari, comunità immigrate, nonché la necessità di residenza speciale da destinare ai numerosi studenti universitari fuori sede, studenti Erasmus, dottorandi e discenti stranieri attratti dall'Italia.

Nell'ottica della concezione della casa come "servizio" si è mossa la finanziaria dell'ultimo governo Prodi che ha introdotto una disposizione sul Social Housing, disponendo per legge che l'edilizia pubblica residenziale debba essere considerata come uno standard urbanistico.

La caduta del governo Prodi non ha consentito l'attuazione del provvedimento e bisognerebbe conoscere le politiche delle Regioni al riguardo. Il governo Berlusconi ha ripreso l'argomento nell'ultima finanziaria (l. n. 133/2008) all'art. 11

8. Gli "standard urbanistici" sono uno dei principi cardine della pianificazione urbanistica, non ancora abrogato; ci provò il ddl Lupi nel 2005 e ci stanno provando ancora alcuni ddl sul "governo del territorio" all'esame del Parlamento. Non si tratta di vetero-urbanistica, come qualcuno può ritenere, ma di principi progettuali di civiltà che possono essere sviluppati in forma evolutiva e qualitativa, come per altro è avvenuto in molte Regioni.

9. L'Assessore era il medico Antonello Antinoro, amico del Presidente Cuffaro, UDC. L'obiettivo sarebbe stato quello di incassare dei canoni da cui fare derivare economie finalizzate alla costruzione di varie opere pubbliche; nel caso di Agrigento l'Assessore avrebbe desiderato migliorie sul tracciato della strada Palermo-Agrigento e un eliporto; in altri casi alberghi, musei, etc... La proposta ha suscitato sconcerto, reazioni allarmate e dissenso anche da parte di esponenti della coalizione di centro destra ed è stata al momento accantonata. Luglio 2008.

(Piano Casa) dove si prevede il partenariato pubblico/privato, l'inclusione dell'efficienza energetica degli edifici e del recupero di patrimonio abitativo esistente. Nel luglio del 2009 si è saputo che lo stanziamento originario di 550 milioni di euro è diminuito a 350, cifra che consentirebbe la realizzazione di circa 5000 alloggi, che a scala nazionale sono ben poca cosa.

In ogni caso il fabbisogno abitativo di chi non ha casa (650.000 domande per la casa popolare), in un paese dove le abitazioni sono molto più numerose delle famiglie, dovrebbe essere affrontato e risolto attraverso misure articolate tra cui la detassazione, in grado di sbloccare il mercato degli affitti a un canone calmierato e il riuso del patrimonio edilizio esistente. Cioè con una politica lungimirante finalizzata a coniugare interesse privato, giustizia sociale e interesse pubblico. Orizzonte che il governo Berlusconi non contempla.

## I centri storici: letture, interpretazioni, patologie, prospettive

Sarebbe molto strano che l'Ancea, in vista del cinquantennale, trascurasse il tema dei centri storici. Anche perché oggettivamente, come dimostrano gli effetti del sisma in Abruzzo e l'emergenza crolli in Sicilia, forse c'è ancora qualcosa da dire. Procediamo con una ricognizione sullo stato di salute dei centri storici, anche alla luce della recente devastazione a causa del terremoto dei centri storici abruzzesi e dei crolli nei centri siciliani, che impongono una riflessione sulle problematiche della ricostruzione.

Ma prima ancora di avventurarsi nei percorsi finalizzati alla ricostruzione è opportuno ribadire l'identità e il ruolo dei centri storici all'interno delle città e dei territori della contemporaneità.

È universalmente riconosciuto che i centri storici delle città europee e italiane derivino la propria "forma urbis" dagli insediamenti consolidatisi nel medioevo, anche in sovrapposizione a impianti urbani preesistenti<sup>10</sup>. E le città medioevali, arricchite da trasformazioni successive, alterate dagli sventramenti degli ultimi due secoli, più o meno degradate, più o meno imbellettate, rappresentano ancora oggi il cuore delle città attuali e contribuiscono a determinarne l'identità. È noto, per altro, che il concetto di identità presenta caratteri di ambiguità, soggettività e dinamiche evolutive connesse all'interpretazione e all'esperienza dei luoghi da parte delle comunità e all'attribuzione di valori e significati condivisi che possono variare nel corso della storia. È comunque un concetto da utilizzare sia nel campo delle analisi che in quello delle proposte.

Se ci limitiamo al momento ad analizzare fenomeni oggettivi che hanno influenzato le configurazioni attuali dei centri storici, dobbiamo ricordarci che la città storica per diversi secoli è stata costretta a crescere su sé stessa all'interno di un perimetro fortificato e a ricevere continue immigrazioni dalle campagne. Ciò ha prodotto sopraelevazioni e occupazioni progressive di tutte le aree libere, prima in forme fisiologiche, quando si riusciva a mantenere un certo equilibrio tra la popolazione e le abitazioni, poi in forme sempre più patologiche connesse al sovraffollamento che ha raggiunto l'apice nel XIX secolo. Anche queste dinamiche hanno contribuito a produrre stratificazioni nel patrimonio edilizio e l'intasamento vero e proprio di ogni spazio ineditato. Ciò è avvenuto a discapito della stabilità degli edifici, delle condizioni igieniche dell'edilizia residenziale e perfino della percorribilità della struttura urbana. Queste patologie non possono essere

10. Cfr. H. Pirenne, *Le città del Medioevo*, Bari, Laterza 1971; E. ENNEN, *Storia della città medioevale*, Laterza, Bari, 1978; L. Benevolo, *Storia della città*, Laterza, Bari, 1975; J. Huizinga, *L'autunno del Medioevo*, Sansoni, Firenze, 1978; T. Cannarozzo, *Dalla città medioevale alla città medioevale* in B. Leone, *Progetti campione nel centro storico di Palermo*, Libreria Dante, Palermo, 1985; T. Cannarozzo, *Il ruolo delle attività commerciali nella formazione delle città*, in AA.VV., *La Città e le attività commerciali*, Ed. Commercio, Roma, 1990.

corrette dalla semplice conservazione, ma hanno bisogno di strategie di intervento organiche e innovative.

I centri storici rispecchiano la storia, la cultura e le civiltà da cui hanno origine e che ne hanno regolato i processi di trasformazione; sono i palinsesti pietrificati dell'economia urbana, delle regole politiche, sociali e culturali delle comunità locali. I centri storici del centro nord documentano l'operosità di una classe borghese produttiva affermatasi già a partire dal Medioevo, che, costruendo i propri edifici per la residenza e per il lavoro, ha contribuito a costruire la città insieme all'aristocrazia, al potere civile e al potere religioso. Una maggiore stabilità economica e sociale ha conservato in queste città abbondanti testimonianze di epoca medioevale.

I centri storici sono anche i nodi più o meno robusti della storicità del territorio e della rete delle risorse territoriali. Possono essere grandi, medi, piccoli e piccolissimi; possono avere generato città metropolitane o costituire piccoli insediamenti ubicati in territori poco accessibili ed essere soggetti a spopolamento e abbandono. In ogni caso i centri storici delle grandi e medie città risentono della qualità della condizione urbana nel suo complesso e presentano livelli diversi di recupero e di integrazione nella città contemporanea a seconda della loro collocazione regionale e delle politiche urbane adottate.

A partire quindi da una riflessione sull'appartenenza a diversi contesti territoriali si può dire che i centri storici dell'Italia centrale e settentrionale sono inseriti in contesti dove c'è una migliore qualità della vita urbana e che le stesse strutture edilizie sono meno interessate da processi di degrado dovuti a incuria o spopolamento; essi oggi, come l'Ancea sa bene e come ci ricorda sempre Giorgio Piccinato, sono interessati da un'eccessiva diffusione del terziario, del turismo e di residenze di pregio che ne snaturano il significato, ne riducono lo spessore culturale e ne modificano la composizione sociale (*gentrification*). Contemporaneamente infatti vengono allontanati i residenti economicamente deboli, spariscono gli esercizi commerciali più modesti e il piccolo artigianato di servizio, rischiano di scomparire i grandi mercati storici all'aperto<sup>11</sup>.

Una maggiore tradizione di civiltà urbana e una lunga consuetudine di buon governo hanno impedito che nei centri storici del centro-nord si verificassero alterazioni troppo gravi del patrimonio edilizio storico, veri e propri "abusi" ante litteram, largamente diffusi invece, nei centri storici delle città del sud<sup>12</sup>.

Queste città sono a loro volta lo specchio della società e dell'economia che le ha costruite. La composizione sociale è stata costituita per molti secoli da una aristocrazia fastosa ma spesso dissipatrice, da un clero opulento, da una borghesia tardiva poco influente e da masse ingenti di proletariato. L'organizzazione sociale e gli investimenti finanziari dei soggetti economicamente più dotati si sono rispecchiati nella forma fisica della città e delle strutture edilizie, producendo organismi urbani caratterizzati da forti contrasti, che vedono a un estremo i fastosi palazzi della nobiltà e delle gerarchie ecclesiastiche, i grandiosi complessi conventuali, le numerose chiese ricche di opere d'arte e all'altro estremo un tessuto residenziale minuto e intricato, fortemente stratificato e spesso notevolmente degradato.

Le strutture edilizie dei centri storici meridionali hanno subito trasformazioni e ristrutturazioni continue, che, specie nelle città medie e grandi, impediscono di decifrare con chiarezza gli impianti più antichi. I rifacimenti secenteschi e settecenteschi, estremamente diffusi sia nell'edilizia specialistica che residenziale, hanno profuso sugli edifici una patina barocca, dalla quale emergono talvolta frammenti architettonici di epoche diverse. La riqualificazione e il recupero di tali

11. Mi riferisco per es. ai mercati popolari che si trovano nel centro storico di Palermo e che contribuiscono ad arricchire l'identità urbana. Cfr. T. Cannarozzo, *Centri storici in Sicilia: problematiche e indirizzi*, in «Urbanistica Informazioni» n. 212/2007 (pp. 76-77); T. C., *Palermo: il recupero del centro storico tra eccellenza e marginalità* in «AA Quadrimestrale dell'Ordine degli Architetti di Agrigento» n. 24, dicembre 2008, pp. 7-14.

12. Cfr. T. Cannarozzo, *I centri storici: dinamiche in atto, quadro normativo e indirizzi progettuali*, in AA.VV. *Argomenti di pianificazione 2009. Contributi per la riforma urbanistica in Sicilia*, Regione Siciliana, Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, Dipartimento Regionale Urbanistica, Palermo, 2009, pp. 15-18.

Centri dovrebbero avere anche la finalità di svelare i processi di formazione e di trasformazione del patrimonio edilizio e degli spazi aperti.

Come dovrebbe essere noto anche all'Ancsa, i centri storici del Mezzogiorno sono meno interessati da politiche sistematiche finalizzate al recupero e alla riqualificazione e presentano ancora forti contraddizioni tra ambiti oggetto di accurati restauri e ambiti fortemente degradati dal punto di vista fisico e sociale. Anche nel Mezzogiorno le politiche urbane più recenti mirano all'enfaticizzazione delle funzioni culturali e turistiche con la massiccia destinazione a musei, alberghi, bed and breakfast di gran parte del patrimonio edilizio storico come documentano le esperienze di Matera, Palermo, Siracusa. La domanda di fondo è se i centri storici delle grandi città possano sfuggire a un destino settoriale, basato solamente sull'eccellenza del patrimonio, sul turismo e sulle attività culturali o possano continuare a svolgere il ruolo di strutture urbane vitali, dotate di un mix di attività ordinarie e di funzioni, prima fra tutte, quella residenziale.

Per i Centri minori in abbandono ci si interroga affannosamente sulla loro sorte. Una delle strategie recenti è la loro trasformazione in "paesi albergo", come sta avvenendo a Santo Stefano di Sessanio in Abruzzo, a Colletta di Castelbianco in Liguria (Progetto di G. De Carlo) e in altre Regioni, comunque ben dotate di collegamenti territoriali. Questa strategia può avere maggiore successo se i centri storici minori sono inseriti all'interno di un sistema variegato di ulteriori risorse turistiche diffuse nei territori di gravitazione.

In ogni caso tutti i centri storici, quando sono sottratti al ruolo di aree degradate e di sacche di marginalità sociale corrono il rischio di diventare zone residenziali esclusive e terreni arati esclusivamente dalla monocultura del turismo, con processi di *gentrification* e di omologazione fuori controllo, volgendo verso configurazioni artificiali e oleografiche.

## Le ricostruzioni post terremoto: centri storici e new towns

La distruzione dei centri storici dell'Abruzzo ad opera del terremoto del 6 aprile 2009 ha aperto un dibattito sulle modalità della ricostruzione a partire dalla proposta del Presidente del Consiglio di ricostruire gli insediamenti tramite new towns, citando la sua nota esperienza nel settore delle costruzioni, maturata prima di entrare in politica e facendo esplicito riferimento ai residences di Milano 2 e Milano 3<sup>13</sup>.

Da parte degli amministratori abruzzesi è emersa la rivendicazione di partecipare in maniera significativa ai processi decisionali che li riguardano; da parte della popolazione traspare il desiderio di ricostruire negli stessi luoghi colpiti dal terremoto, anche basandosi solo sulle proprie forze. Sembra prevalere la preoccupazione delle conseguenze devastanti di massicci trasferimenti di popolazione, anche in base alle esperienze fatte in occasione dei vari disastri sismici che hanno funestato l'Italia, a partire dal terremoto del Belice del 1968. Per i cittadini dell'Aquila sono stati costruiti una ventina di nuclei abitativi a prova di terremoto, chiamati "new towns", sparpagliati nel territorio, in assenza di un disegno d'insieme della città, di un ragionamento sulla comunità, sulle relazioni sociali, sui servizi, sulle attività produttive.

La ricostruzione del centro storico dell'Aquila attende ancora oggi risorse finanziarie ed iniziative così come la miriade dei piccoli Centri sparsi nel territorio. Le risorse finanziarie potrebbero essere assicurate da una "tassa di scopo", misura a cui si è ricorso in altre occasioni simili. Non si capisce perché Governo e Parlamen-

13. Un esempio di new town è stato mostrato al grande pubblico dall'avvocato Ghedini, nuovo esperto del settore, in una nota trasmissione televisiva.

to non prendano in considerazione questa ipotesi, limitandosi a bastonare i cittadini aquilani raccolti a Roma in corteo per manifestare il loro grande disagio<sup>14</sup>. Di fronte a un'immane tragedia che azzerò la vita e l'economia di migliaia di persone bisognerebbe prima di tutto porsi un problema di metodo, che dovrebbe privilegiare l'ascolto della popolazione, travolta e traumatizzata dalla sparizione improvvisa del proprio microcosmo materiale e immateriale.

È necessario pertanto che si diffonda un bilancio corretto delle esperienze italiane post-terremoto, che si analizzino gli errori da non ripetere (Belice, Irpinia) e che si indichino con chiarezza i meccanismi che invece hanno funzionato (Friuli, Umbria e Marche)<sup>15</sup>. L'Ancsa potrebbe scegliere questo tema in occasione delle manifestazioni per il cinquantennale (2011)<sup>16</sup>.

L'argomento merita infatti una trattazione sistematica e documentata. In questa sede ci limitiamo a ricordare una delle tante cose che non ha funzionato nel Belice e cioè proprio la realizzazione delle cosiddette *new towns*<sup>17</sup>. Opinione condivisa e ribadita dopo il terremoto dell'Abruzzo da tutti i sindaci del Belice, tra cui Sgarbi, nella sua ultima incarnazione di sindaco di Salemi<sup>18</sup>.

L'errore maggiore fu proprio quello di trasferire gli insediamenti e di costruire nuove città lontane dai paesi danneggiati, secondo modelli urbanistici di importazione, presi a prestito dal nord Europa, non tenendo conto che i centri storici sono insediamenti ad alta densità, frutto di processi di stratificazioni architettoniche pluriscolori e di meccanismi di appropriazione identitaria; che sono dotati di luoghi simbolici da tutti riconosciuti nei secoli (la Chiesa Madre, il Municipio, le parrocchie, i circoli laici) e di spazi di relazione che vanno dalle piazze, alle strade, ai cortili su cui si affacciano le abitazioni. Le *new towns* del Belice hanno un'estensione californiana, sembrano pensate per essere percorse solo in automobile; non hanno spazi di relazione in cui la gente si riconosce; generano segregazione e isolamento sociale. Basta andare a Salemi, Gibellina, Poggioreale e Salaparuta per valutare gli effetti disastrosi di questa scelta dal punto di vista sociale, affettivo, economico e relazionale. Il risultato è lo spopolamento dei Comuni, la disseminazione di opere pubbliche faraoniche, incomplete e degradate (anche se firmate) e una quantità di abitazioni doppia del numero delle famiglie di cui i Comuni non sanno cosa fare. Le scelte ambiziose del comune di Gibellina di dotarsi di architetture firmate e di opere d'arte sparse nella città e nel territorio hanno generato una notorietà effimera, che non serve alla comunità locale. La somma di tanti edifici anche d'autore non produce automaticamente la città, che è il frutto di un processo di stratificazioni culturali, meccanismi di identificazione, relazioni sociali, scambi, economie, appartenenze. Solo il comune di Santa Ninfa ha saputo contrastare il fenomeno della disgregazione sociale ed economica della comunità per via della scelta felice di ricostruire il vecchio Centro dove era e possibilmente come era. Nella piazza principale, il Municipio, la Chiesa Madre, la Società Operaia, la Casa della Fanciulla, sono stati ricostruiti dove erano. Anche se se si tratta di architetture modeste e anonime, la comunità non ha perso i riferimenti della storia collettiva. E di questo è contenta.

## 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.

14. Luglio 2010.

15. Cfr. G. P. Nimis, *Terre mobili. Dal Belice al Friuli. Dall'Umbria all'Abruzzo*, Donzelli, 2009.

16. Sull'argomento l'Ancsa ha fatto una breve riflessione contenuta in un documento curato da Bruno Gabrielli, cfr. B. G. *Le riflessioni dell'Ancsa* in «Urbanistica Informazioni» n. 230 marzo-aprile 2010.

17. Cfr. T. Cannarozzo, *La ricostruzione del Belice: il difficile dialogo tra luogo e progetto* in «Archivio di studi urbani e regionali» n. 55/1996 e T. C. (a cura di) *Il Belice a quarant'anni dal terremoto*, in «Urbanistica Informazioni» n. 217 genn.-febb. 2008.

18. Interviste ai sindaci del Belice nella trasmissione televisiva "Ambiente Italia" (Rai tre) dell'11 aprile 2009.

Negli ultimi decenni sono state 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<sup>19</sup>.

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.

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"<sup>20</sup>. Questa scelta è stata ulteriormente consolidata dalla recente emanazione del provvedimento relativo all'attuazione del cosiddetto "federalismo demaniale"<sup>21</sup>.

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 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

19. Cfr. gli ultimi contributi Anca di Roberto Gambino.

20. Alcune Regioni, tra cui la Sicilia, hanno avviato la dismissione del patrimonio regionale e continuando di questo passo allo Stato e alle Regioni potrebbe rimanere poco da tutelare e da valorizzare.

21. Prima metà 2010.

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 semplificazione delle procedure che la prima versione del "Piano Casa" prometteva e che poteva essere un obiettivo condivisibile, pur se con qualche patto, è rimasta lettera morta e non mi sembra che la Conferenza Stato-Regioni l'abbia sollecitata<sup>22</sup>.

Per concludere questo paragrafo 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) che ha avuto una ulteriore accelerazione con la cosiddetta "devolution" approvata nel corso del 2005.

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<sup>23</sup>.

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.

## Un paradosso: l'inesistenza dei centri storici nelle leggi ordinarie

Da un punto di vista normativo sappiamo bene che nonostante l'ampiezza del dibattito culturale sviluppatosi in Italia che ha visto l'Ancsa tra i protagonisti più vivaci e più autorevoli, la nozione e la definizione di centro storico non compaio-

22. Se qualcuno degli amici Ancsa ha visto la puntata di Report sull'argomento, dove si paragonavano l'Italia (esempio negativo incarnato dal Comune di Bologna) e la Germania (esempio positivo) sulle procedure utilizzate per chiudere un vano interno, ivi compresi i tempi e le spese, si potrebbe convenire sulla necessità di occuparsi di questo tema.

23. Cfr. i volumi curati da A. Magnaghi per l'editrice Alinea (Firenze) nella collana "Luoghi".

no mai nella legislazione urbanistica statale<sup>24</sup>; compaiono con grande ritardo in alcune leggi speciali e nelle leggi urbanistiche regionali.

Per molti anni lo stato non ha ritenuto di doversi occupare della materia e di poter ignorare gli avanzamenti culturali dovuti alle elaborazioni dell'AnCSA, di nuove commissioni parlamentari<sup>25</sup>, alla sperimentazione avviata in occasione di alcuni piani regolatori, tra cui quello avviato alla fine degli anni '60 dal Comune di Bologna.

Nemmeno la legge 457 del 1978, che ha indirettamente riportato l'attenzione sulle aree degradate dei centri storici, fa esplicito riferimento ad essi, ricorrendo invece alla nozione di patrimonio edilizio.

Negli anni '90 i provvedimenti legislativi nazionali continuano a non occuparsi esplicitamente dei centri storici, muovendosi nel solco della 457. Ciò ha contribuito a non dare carattere di priorità al recupero delle città storiche e a canalizzare risorse e investimenti altrove. Si è assistito contemporaneamente a una proliferazione di strumenti urbanistici, per lo più riconducibili ai Piani Particolareggiati come i "programmi integrati di intervento"<sup>26</sup> o i "programmi di recupero urbano"<sup>27</sup> che propongono sostanzialmente la concertazione tra l'intervento pubblico e quello privato, offrono procedure semplificate e costituiscono varianti dei piani regolatori generali.

Gli interventi di questo tipo proposti su tutto il territorio nazionale, ampiamente pubblicizzati in mostre e monografie, rivelano in realtà che, per la maggior parte dei casi, l'obiettivo della "riqualificazione urbana" viene raggiunto attraverso la costruzione di migliaia di metri cubi di iniziativa privata<sup>28</sup>.

Il tema dei centri storici conquista una propria identità e specificità nella elaborazione di alcune leggi speciali riferite a particolari città (con appositi canali finanziari per gli interventi) o a particolari contesti territoriali, colpiti da gravi calamità (per lo più terremoti) e in alcune leggi regionali<sup>29</sup>. Tra le prime ricordiamo la legge speciale per Venezia<sup>30</sup>, quella per i Sassi di Matera<sup>31</sup> e la normativa sul recupero dei casali della periferia napoletana emanata in attuazione della legge 219 del 1981<sup>32</sup>. Ci limitiamo a citare queste leggi perché sono quelle che costituiscono il più notevole avanzamento metodologico e normativo dell'intervento nei centri storici derivante dall'evoluzione e dalla maturazione culturale del tema in riferimento agli aspetti progettuali, economici e gestionali.

Un posto di rilievo merita la legge regionale siciliana n. 70 del 1976, dedicata al recupero dei centri storici di Siracusa (l'isola di Ortigia) e di Agrigento, nella quale i primi articoli, ispirati dalla "Carta di Gubbio", hanno valenza di carattere generale. Bisogna arrivare al 1997 per trovare il primo disegno di legge nazionale, proposto dal ministro dei Beni Culturali e vice presidente del Consiglio Walter Veltroni, denominato "Norme per le città storiche", finalizzato al recupero e alla rivitalizzazione dei "centri storici, dei quartieri e dei siti di interesse storico artistico"<sup>33</sup>. La proposta è stata aspramente criticata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica con argomentazioni un po' sbrigative, concernenti principalmente la sottrazione di competenza agli enti locali a favore delle Soprintendenze e l'assenza di connessioni con la disciplina urbanistica. Ed è stata rapidamente abbandonata.

I disegni di legge di riforma urbanistica o di governo del territorio sepolti in Parlamento per la maggior parte ignorano il tema dei centri storici; che viene solo sfiorato nel *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* del 2004.

Prima della caduta del governo Prodi sono stati presentati al Parlamento Nazionale quattro disegni di legge sul tema dei "centri storici minori", firmati per lo più da deputati del centro-sinistra basati su un approccio molto riduttivo, finalizzato a promuovere essenzialmente lo sviluppo turistico<sup>34</sup>.

24. Il primo provvedimento legislativo che poteva condurre a una sorta di tutela di insieme si può far risalire alla legge 1497 del 1939 di cui sono noti i limiti estetizzanti e vedutistici.

25. Cfr. i lavori della Commissione Papaldo (Camera dei Deputati, Segretariato generale, *Ricerca sui beni culturali*, vol. II, Roma 1976).

26. Art. 16 della legge 17 febbraio 1992 n. 179, i cui commi 3.4.5.6 e 7 sono stati dichiarati per altro costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale con la sentenza del 17 febbraio 1992 n. 393.

27. Art. 11 del decreto legge 5 ottobre 1993 n. 398, convertito in legge con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493.

28. Cfr. ad es. Ministero dei LL. PP. INU *I programmi di riqualificazione urbana*, INU edizioni, Roma, 1997.

29. Per un esame accurato della produzione legislativa nazionale e regionale cfr. la relazione di L. SCANO, *I centri storici nella legislazione e le ipotesi per il futuro*, presentata al Convegno internazionale, *Le città di fondazione: storia e politiche di recupero*, Cervia, 24-25 e 26 settembre 1998 (mimeo) e T. Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Publiscula, Palermo, 1998.

30. Legge n. 798/1984.

31. Legge n. 771/1986.

32. Legge promulgata dopo il terremoto del 1980 in Campania.

33. V. la relazione di T. Cannarozzo, *L'AnCSA e il disegno di legge Veltroni, ovvero, i centri storici e la legislazione nazionale*, presentata al Seminario di studio AnCSA di Lucca del 9 e 10 ottobre 1998. La relazione è pubblicata nel volume: Teresa Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, op. cit.

34. Ddl presentati: Deputato Tommaso Foti "Disposizioni per la riqualificazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia" pre-

Nel migliore dei casi la problematica dei centri storici viene trattata attualmente nella legislazione urbanistica delle Regioni.

Data la ragione sociale istitutiva dell'Ancsa, che auspicava già dal 1960 che i centri storici fossero trattati all'interno di una legge nazionale, dato che ancora oggi si aspetta tale legge che evidenzi principi e obiettivi di interesse generale, mi domando:

- se l'Ancsa ritiene che i centri storici siano ancora un argomento di interesse nazionale;
  - se l'Ancsa ritiene di dover sollecitare l'emanazione di tale provvedimento;
  - se l'Ancsa, quanto meno, ritiene di avviare un processo conoscitivo e di valutazione sulla trattazione del tema nella legislazione urbanistica delle Regioni.
- Propongo che tale argomento sia oggetto di un pronunciamento.

## Il falso dilemma conservazione/innovazione

Per quanto riguarda l'eccesso di conservazione che alcuni all'interno dell'Ancsa 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.

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<sup>35</sup>.

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<sup>36</sup>. Questo vale per tutte le scale di intervento.

sentata il 29 aprile 2008. Deputati Iannuzzi, Realacci, Lupi etc... "Riqualificazione e recupero dei centri storici" presentata il 30 aprile 2008. Deputato Iannuzzi, "Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei centri storici" presentata il 30 aprile 2008. Deputati Boccia, Viola, Marantelli, etc..."Disposizioni per la riqualificazione e la rivitalizzazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia" presentata il 22 maggio 2008. Cfr. G. Sergi, *Centri storici vs superluoghi* in « Urbanistica Informazioni » 225/2009.

35. Cfr. T. Cannarozzo, *Cultura dei luoghi e cultura del progetto*, Alinea, Firenze, 1986, e i contributi di G. Caniggia e T. Giura Longo contenuti nel volume di F. Ciccone (a cura di), *Recupero e riqualificazione urbana nel Programma straordinario per Napoli*, Giuffrè, Milano, 1984.

36. Cfr. T. Cannarozzo, *Cultura dei luoghi e cultura del progetto*, Alinea, Firenze, 1986.

Il problema della presunta frattura tra conservatori e innovatori, che affiora periodicamente anche all'interno dell'Ancsa, 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.

## Il ruolo attuale dell'Ancsa: i temi e gli interlocutori

L'Ancsa non può fare a meno di misurare la differenza abissale tra gli anni del dopoguerra e dello sviluppo economico in cui nasce l'Associazione e le trasformazioni che sono intervenute almeno in Europa e in Italia.

L'Associazione nasce in un clima culturale un po' ingenuo, ottimista e fiducioso nella ripresa economica e trova già sul campo Italia Nostra e l'INU. I centri storici erano obiettivamente preda di trasformazioni preoccupanti e vennero individuati come il terreno privilegiato di attenzione e di azione. I Comuni più illuminati avevano interesse a uscire da una condizione di isolamento, a coordinarsi e a lanciare politiche e principi tendenti a contrastare la speculazione edilizia all'interno dei centri storici. Ricordiamoci che l'Ancsa nasce nel 1961 proprio come associazione di Comuni e che al Convegno di Gubbio del 1960, a conclusione del quale fu emanata la "Carta" finalizzata a promuovere la salvaguardia e il risanamento dei centri storici, aderirono 50 comuni. Da allora ad adesso l'interesse dei Comuni nei confronti dell'Ancsa è praticamente crollato, e forse anche il messaggio dell'Ancsa nei confronti dei Comuni si è affievolito.

Chiediamoci perché. Oggi, due sono i fattori principali con cui fare i conti: l'articolazione delle Regioni, dotate ognuna di una propria legge urbanistica, di propri strumenti di intervento e di proprie politiche territoriali. L'altro consiste nella globalizzazione e nella diffusione straordinaria della conoscenza via web, l'affermazione crescente dell'ICT (*Information Communication Technology*) per cui anche il più piccolo Comune è in grado di acquisire conoscenze, valutare esperienze, arruolare esperti, gestire portali e siti web, interagire con l'UNESCO, con l'Unione Europea, con il mondo. Uno dei sindaci del Belice (comune di Poggioreale) che ho incontrato nel corso del 2009 mi ha detto di essere in contatto con l'architetto autore del recupero di Santo Stefano di Sessanio (Lelio O. Di Zio)

per farsi consigliare sulla sorte del centro storico di Poggioreale, ancora in piedi, anche se fortemente danneggiato dal terremoto del 1968. Molti comuni guardano all'estero (Trento arruola Jan Busquets<sup>37</sup>; Milano arruola Burdett (tra gli altri) per l'EXPO 2015; Bohigas è stato chiamato da varie città italiane, etc.).

Un'altra novità consiste nell'aumento dell'associazionismo politico, culturale e ambientalista di dimensione nazionale: si va dal FAI a Legambiente, a Cittadinanzattiva, a Città Amica. Alcune di queste dispongono di mezzi finanziari e sono molto presenti sui media (per quello che i media concedono a questi temi) fino a una miriade di comitati locali molto attivi e combattivi, spesso coordinati tra loro. Poi vi sono i siti, i forum, i blog, dove ci si informa e si discute; valga per tutti l'esempio del sito diretto da Edoardo Salzano (*eddyburg*) che ha una chiara connotazione politica e culturale, che si può condividere più o meno; ma che è diventato un riferimento, anche per la precisione e la ricchezza della documentazione raccolta. Il terreno è molto affollato.

Tra l'altro non abbiamo quasi mai praticato una politica sistematica di alleanze, per es. con l'INU o con Italia Nostra, Legambiente, etc. che aumenterebbe la massa critica dei messaggi<sup>38</sup>. Ho sempre lamentato la mancanza di visibilità dell'Associazione che sfiora la clandestinità, la insufficiente interlocuzione con le rappresentanze politiche e governative e la sua incapacità di misurarsi efficacemente con l'informazione. Sul piano nazionale, l'Associazione non è invitata per le audizioni parlamentari, tranne in qualche caso, attraverso conoscenze personali. Non so che cosa succede nelle Regioni. In Sicilia, finora, io ho assicurato all'Associazione un certo rilievo e una certa notorietà, per quello che vale.

Così come ho spesso rilevato la poca tempestività delle prese di posizione con riferimento ad eventi e accadimenti che avrebbero richiesto vigorosi e rapidi pronunciamenti. Sappiamo bene che l'informazione non è molto sensibile ai temi di nostro interesse, ma abbiamo fatto seri tentativi per stare sulla scena? Ripropongo queste riflessioni dal 1989 (anno del Convegno di Palermo, sindaco Orlando), ma senza molto successo.

Forse una parte degli amici dell'Ancsa si gratifica con prestazioni di consulenza e di ricerca; un'altra parte con la redazione di testi sofisticati da presentare nei nostri incontri convegnistici e seminariali. Ricordo alcuni commenti perplessi fatti timidamente da qualche amministratore presente fuggevolmente ai nostri incontri. Perplessità espresse recentemente anche dal Presidente Bruni, già sindaco di Bergamo. Ritengo che le consulenze scientifiche e le performances dottrinali sono consone alla nostra appartenenza alla comunità scientifica, ma come Associazione dovremmo parlare diversamente; se abbiamo qualche cosa da dire. Senza tralasciare il fatto che la comunicazione è diventata sempre di più una tecnica che ha bisogno di professionisti e che non ci si improvvisa addetti stampa, porta voce o esperti di siti web.

L'Ancsa, oggi, dove si colloca? A chi parla? Chi ha bisogno oggi delle elaborazioni dell'Ancsa? E quali sono oggi, nel 2010, le elaborazioni dell'Ancsa che vale la pena di diffondere?

Alcuni amici dell'Ancsa (Macchi Cassia, Gambino, Terranova, Tutino, Piccinato, Gabrielli) danno conto in maniera esplicita delle molteplici trasformazioni intervenute che caratterizzano l'attualità con valutazioni ed elaborazioni che partono da punti di vista differenti e che mettono al centro diversi temi, con una ricchezza di articolazioni teoriche che, in alcuni casi, è inversamente proporzionale alla chiarezza dei messaggi (come rilevano anche Tutino e Gabrielli). È il caso di interrogarsi

37. Busquets nel suo curriculum dichiara di essere uno dei vincitori del Premio Gubbio 2000.

38. Pratica che in Sicilia ho adottato e continuo ad adoperare, concertando con l'INU una serie di iniziative.

anche sui destinatari di tali elaborazioni. Ritengo che attualmente esse siano mirate a un confronto interno e non siano facilmente spendibili all'esterno, specie se si pretende di fare diventare il proprio linguaggio, linguaggio universale.

Se l'Ancea intende rivolgersi a un pubblico più ampio e meno specializzato, come è avvenuto con le "Carte" del 1960 e del 1990 e con l'iniziativa dei Premi Gubbio, le analisi e le proposte, anche se contenute e circoscritte in "lettere" o brevi documenti devono essere chiare e sintetiche e adoperare un linguaggio comprensibile a tutti. Negli ultimi quindici anni l'Ancea ha puntato quasi esclusivamente sull'organizzazione del Premio Gubbio e sulle manifestazioni connesse (mostre, convegni e cerimonie di conferimento) per illustrare il proprio ruolo culturale nell'ambito nazionale ed europeo. L'Associazione ha deciso, di fatto (consapevolmente o inconsapevolmente), di esprimersi prevalentemente attraverso la sottolineatura di esperienze concrete, congruenti con le proprie finalità culturali. Il che forse non basta ma va benissimo; anzi la segnalazione e la discussione di buone pratiche nazionali, straniere e latino-americane dovrebbe costituire una carta da giocare con maggiore incisività assicurando una maggiore cassa di risonanza.

Propongo pertanto vari obiettivi, per altro tra loro eterogenei:

- di perseguire una politica di alleanza con le altre associazioni culturali di ambito nazionale, costituendo un coordinamento stabile;
- contemporaneamente di coltivare la nicchia identitaria che ci caratterizza (da verificare insieme) con una maggiore visibilità;
- di ratificare il qualche modo che l'attività del Premio Gubbio coincide con l'attività prevalente dell'Associazione, prevedendo eventualmente qualche modifica dello statuto;
- di pubblicare il secondo volume dei Premi Gubbio del terzo millennio, da avere pronto per il cinquantennale nel 2011;
- di rivedere integralmente la leggibilità e l'efficienza del sito Ancea.

Dai volumi sui Premi Gubbio e dalla documentazione in possesso dell'Ancea si può prelevare il materiale necessario per fare una mostra nel 2011.

## I contenuti delle "Carte di Gubbio"

Rileggendo le "Carte di Gubbio" del 1960 e del 1990, il primo elemento che colgo è la chiarezza univoca dei significati e la qualità dei messaggi. Esse si configurano come documenti di politica culturale indirizzati a un pubblico di politici, amministratori, tecnici. La "Carta" del 1990 ha inoltre un esplicito respiro europeo. Mi propongo ora di analizzare i contenuti delle due "Carte" e verificare se gli obiettivi indicati sono stati raggiunti.

Uno degli obiettivi macroscopici contenuti nella "Carta di Gubbio" del 1960 e non raggiunto riguarda la formulazione del *Codice dell'Urbanistica*, di cui avrebbe dovuto fare parte la normativa sui centri storici.

Altri obiettivi non raggiunti sono il recupero dei centri storici a fini sociali, la formazione dei comparti e in generale l'attuazione di politiche pubbliche sistematiche. Nel migliore dei casi i centri storici italiani sono avviati verso un destino settoriale eminentemente turistico e culturale, con processi totalizzanti di *gentrification* e di omologazione.

Sappiamo bene che la normativa sui centri storici, quando esiste, è stata calata nella legislazione urbanistica delle Regioni, ma forse l'Ancea potrebbe riflettere sulla necessità di una legge nazionale di principi sul governo del territorio auspi-

cata fin dal 1960 che include il tema dei centri storici e ribadisca anche la terminologia; "centri storici" invece di altre sigle proposte dalle Regioni. L'obiettivo dovrebbe essere quello di introdurre con forza e rigore il tema dei centri storici all'interno della nuova legge nazionale sul governo del territorio che il Parlamento dovrà emanare prima o poi, facendosi carico di dirimere anche i rapporti con la legislazione urbanistica regionale, che forse si è lasciata andare un po' superficialmente in troppe e diverse direzioni. Ciò al fine di dare un contributo scientifico e politico al tema dell'unità nazionale.

Come pure rispetto alla "Carta" del 1960 l'Ancsa potrebbe ribadire che «gli interventi di risanamento conservativo (devono essere) basati su una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico».

Rispetto alla "Carta" del 1960 (che adopera il desueto termine «risanamento») bisognerebbe valutare infatti in maniera più esplicita che i centri storici arrivati fino a noi sono il risultato di un processo di edificazione progressiva e saturazione degli spazi liberi che hanno prodotto configurazioni urbane ed edilizie non sempre compatibili con i requisiti dell'abitare contemporaneo. In questo senso gli interventi dei centri storici hanno bisogno di una innovazione progettuale fondata però sulla conoscenza approfondita della storia urbana e dei processi di formazione/trasformazione della città storica.

Infine voglio ricordare che l'Italia ha una posizione leader in Europa per quanto attiene lo studio e l'intervento nei centri storici (ricordiamo Astengo, Cervellati, Insolera, Gabrielli, Giura Longo, la sottoscritta, le stesse elaborazioni interne all'Ancsa e ai Premi Gubbio) e che la Spagna e i paesi latino-americani applicano, con efficacia sicuramente maggiore, teorie e metodologie elaborate in Italia.

Come accennato precedentemente, la "Carta di Gubbio" del 1990 amplia il campo di attenzione alla città esistente e al territorio storico; ha un respiro europeo; fa accurate diagnosi; propone strategie che hanno come quadro di riferimento la pianificazione territoriale e comunale<sup>39</sup>. Tutto ciò è ancora assolutamente attuale, condivisibile.

A questo punto bisogna riconoscere che la fenomenologia europea e quella italiana si diversificano e che per quanto riguarda la dimensione nazionale le diagnosi fatte dall'Ancsa nel 1990 sono assolutamente attuali; così come le strategie auspiccate e il rilievo dato al ruolo dei piani. Gli obiettivi non mi sembrano raggiunti. Bisognerebbe riflettere anche sull'incultura governativa dilagante: previsioni di new towns dappertutto; un approccio edilizio specie di tipo privatistico che sostituisce integralmente il respiro urbanistico, come dimostra tutta la vicenda del cosiddetto "Piano Casa".

Personalmente ritengo che più aumentano le criticità politiche, economiche, sociali, più c'è bisogno di governo, di quadri conoscitivi e di piani. Inoltre il processo di pianificazione è l'unico che assicura partecipazione, democrazia e trasparenza. Il piano è anche un "progetto" anche se complesso. Naturalmente dobbiamo disporre di strumenti dotati di flessibilità, che si pongano obiettivi raggiungibili e verificabili e che non siano veri e propri grovigli normativi.

## Principi da rilanciare

Tutto ciò premesso, ritengo che il territorio nazionale, pur nelle 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

39. La "Carta di Gubbio" del 1990 vide la luce in occasione del Congresso Ancsa tenuto a Gubbio dal 26 al 28 ottobre 1990 nel quale si celebrava il trentennale dell'Associazione.

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 perdeti 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 recente scandalosa vicenda degli appalti della Protezione Civile e il ruolo di Bertolaso. Ma poiché ritengo di fare parte, insieme agli amici dell'Ancsa, di una élite intellettuale di liberi pensatori, non facili da intimidire, ritengo irrinunciabile e doveroso avanzare critiche e proposte che sembrano avere l'ingenuità e il sapore dell'utopia<sup>40</sup>.

I principi accennati, che sono largamente presenti in alcune leggi regionali, potrebbero essere inseriti in una legge di riforma urbanistica nazionale o potrebbero almeno costituire il quadro di riferimento alle elaborazioni dell'Ancsa nella prospettiva di lanciare un messaggio di alto profilo nel cinquantenario della fondazione.

Tra questi:

- l'integrità fisica e la stabilità del territorio, inteso come "bene comune";
- il controllo pubblico dell'uso delle risorse ambientali, tra cui l'acqua;
- la diffusione delle risorse energetiche rinnovabili;
- la prevenzione dei rischi;
- la riqualificazione e il recupero residenziale dei centri storici del Mezzogiorno;
- il blocco del consumo di suolo;
- il contrasto alla dispersione insediativa e la conservazione attiva del paesaggio;
- la coesione sociale e territoriale attraverso una quota consistente di edilizia pubblica residenziale di recupero, per venire incontro alle necessità della popolazione meno abbiente, ivi compresa quella immigrata extra-comunitaria (Social Housing);
- una adeguata dotazione di servizi e attrezzature pubbliche come luoghi della socialità e della partecipazione anche multiculturale;
- la diffusione di pratiche di partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio, per altro fermamente auspiccate dalle direttive europee.

Non si tratta certo di novità e non bastano le affermazioni di principio per cambiare le cose. Discutiamone.

40. Categoria che pare sia detestata da vari esponenti del Governo in carica. Mi riferisco in particolare alle deliranti dichiarazioni del ministro Brunetta della fine di settembre 2009.

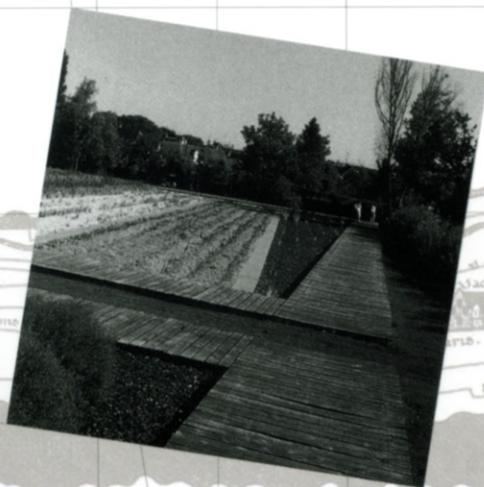


Come coinvolgere il passato dentro una visione strategica del presente? Che fare dei nostri centri storici, della città esistente, del territorio storico, oltre l'emergenza difensiva che oggi non costituisce più l'obiettivo unico e il terreno di coesione delle differenti linee culturali?

Come trasferire in un futuro prossimo materia, forme, figure, identità del nostro habitat in continua evoluzione? Consapevole della necessità e anche del rischio di mettere a fuoco tali questioni l'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, promuove di nuovo un confronto di ampio respiro attorno a questi interrogativi.

Il volume raccoglie numerosi scritti di studiosi, progettisti, amministratori, che restituiscono con chiarezza e efficacia il panorama articolato delle posizioni culturali, delle strategie e delle politiche per il progetto di conservazione e di trasformazione di quanto abbiamo ricevuto in eredità dal nostro passato. Un progetto che, a parere dell'Ancea, deve rendere contemporaneo il patrimonio per garantirne la conservazione del senso oltretutto della consistenza materiale.

Contributi di: *Giuseppe Abbate, Leonardo Agosta, Oberdan Armanni, Teresa Arslan Ginuolhac, Daniele Belotti, Marc Breitman, Roberto Bruni, Giuseppe Campos Venuti, Teresa Cannarozzo, Alessandra Capuano, Claudia Cassatella, Carolina Di Biase, Maria Cristina Ercoli, Gennaro Farina, Paola Falini, Paolo Ferretti, Bruno Gabrielli, Roberto Gambino, Carlo Gasparrini, Luis Grossman, Hidenobu Jinnai, Jukka Jokilehto, Francesco Karrer, Paolo Lusenti, Cesare Macchi Cassia, Franco Mancuso, Mario Manieri Elia, Stefano Musso, Fausto Carmelo Nigrelli, Federico Oliva, Giorgio Piccinato, Irene Poli, Chiara Ravagnan, Manuela Ricci, Giuseppe Roma, Nicola Russi, Henrique Saiz, Roberto Spagnolo, Stefano Storchi, Franco Tentorio, Antonino Terranova, Fabrizio Toppetti, Mauro Volpiano.*



ISSN 1120-46-4255-425-5



9 788860 556035

€ 35,00