



LA RIGENERAZIONE URBANA IN EUROPA E IN ITALIA. IL RUOLO DELLE MPI

Modelli, Case Studies, Opportunità

REPORT

A cura di



Bozza al 19 giugno 2018

INDICE

1. . PARTE PRIMA. ALL'ORIGINE DELLA RIGENERAZIONE URBANA

1.1 PROCESSI ED ESIGENZE DI TRASFORMAZIONE URBANA

1.2 RIQUALIFICAZIONE E RIGENERAZIONE: AMBITI, PERCORSI E NUOVE FUNZIONI URBANE

1.3 LE OPPORTUNITÀ DELLA RIGENERAZIONE: GRANDI EVENTI, PROGETTI URBANI CON FINANZIAMENTI EUROPEI, INIZIATIVE PRIVATE

1.3.1 I GRANDI EVENTI VOLANO DI SVILUPPO

1.3.2 I FONDI STRUTTURALI EUROPEI: OPPORTUNITÀ PER LA RIGENERAZIONE URBANA

1.3.3 L'INIZIATIVA PRIVATA: UN VALORE AGGIUNTO

2. . PARTE SECONDA. LA RIGENERAZIONE URBANA IN EUROPA

2.1 LE POLITICHE URBANE IN EUROPA

2.2 CASE STUDIES

2.2.1 EASTERN DOCKLANDS AMSTERDAM

2.2.2 HAMMARBY SJÖSTAD

2.2.3 PARIS RIVE GAUCHE

2.3 UNA METODOLOGIA PER LA RIGENERAZIONE URBANA

2.3.1 UN DECALOGO

3. . PARTE TERZA. LA RIGENERAZIONE URBANA IN ITALIA

3.1 ESIGENZE E POTENZIALITÀ DELLA RIGENERAZIONE IN ITALIA

3.1.1 LE ITALIE DELLA RIGENERAZIONE

3.2 CASE STUDIES

3.2.1 MILANO

3.2.1.1. UN PO' DI STORIA

3.2.1.2 L'ESPERIENZA DI PORTA NUOVA

3.2.2 TORINO

3.2.2.1 UN PO' DI STORIA

3.2.2.2 L'ESPERIENZA DI SPINA 3

3.2.3 ROMA

3.2.3.1 UN PO' DI STORIA

3.2.3.2 LA SPERIMENTAZIONE DEL PROGETTO FLAMINIO.

3.3 PER UN MODELLO ITALIANO DI RIGENERAZIONE

4. . PARTE QUARTA. IL VALORE E IL RUOLO DELLE MPI

4.1 SCENARI E MODALITÀ DI COINVOLGIMENTO DELLE MPI NEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE, SIA IN EUROPA CHE IN ITALIA.

4.2 MODELLI ORGANIZZATIVI E DI AGGREGAZIONE

5. . PARTE QUINTA. SINTESI DEI RISULTATI E ALCUNE INDICAZIONI PER IL FUTURO.

PARTE PRIMA

ALL'ORIGINE DELLA RIGENERAZIONE URBANA

1.1 PROCESSI ED ESIGENZE DI TRASFORMAZIONE URBANA

La concezione storica della città europea come entità unitaria forzata dentro le proprie mura è stata irrimediabilmente compromessa, in primis a causa del significativo incremento numerico degli abitanti urbani, in secondo luogo in funzione delle mutazioni della società e del modo di vivere le grandi città. Gli spostamenti dei cittadini verso territori oltre i perimetri dei centri urbani e la contemporanea crescita dei piccoli centri nelle vicinanze hanno di fatto costituito un trampolino di lancio per la dispersione insediativa e **la proliferazione di numerosi spazi vuoti**¹, oggi come non mai centro del mirino del dibattito sulla trasformazione e sulla riqualificazione urbana.

Contestualmente, negli ultimi trent'anni abbiamo assistito a numerosi fenomeni di natura economica e sociale che hanno contribuito a mutare le dinamiche urbane, portando in luce nuove problematiche e determinando **nuove forme di spazi urbani da riattivare e rivitalizzare**.

Un ambito particolarmente critico riguarda **il fallimento dei grandi progetti delle periferie promosse e realizzate tra gli anni '60 e '80** che ha determinato la creazione di ampie enclaves nei territori ai margini delle città, in cui le criticità architettoniche vanno di pari passo a quelle proprie della sfera sociale. All'origine di ciò vi sono state scelte come quella di aver promosso l'insediamento nello stesso quartiere di fasce omogenee di popolazione spesso disagiate, senza reddito, a volte con problemi di delinquenza, invece di favorire quel mix generazionale e sociale in grado di costituire una cittadinanza eterogenea. A ciò si deve aggiungere la scarsa manutenzione dei manufatti edilizi che ha contribuito a creare un'immagine urbana fatiscente in cui i cittadini fanno fatica a riconoscersi. Si è puntato sulla dotazione prettamente numerica degli standard urbanistici piuttosto che su un arricchimento degli spazi pubblici, creando in questo modo lande desolate composte da spazi che non appartengono a nessuno, ostili a qualunque crescita sociale, funzionale ed economica.

Contemporaneamente, in quella che oggi chiamiamo "città consolidata", si è assistito negli ultimi decenni a rilevanti fenomeni di **dismissione delle placche industriali e della logistica** situate a ridosso dei centri storici. Processi dietro i quali vi sono svariate ragioni: dalla crisi energetica all'obsolescenza tecnologica degli impianti, al cambiamento delle forme organizzative della produzione,

¹ GUERRIERI A., L'infrastruttura del vuoto. Interpretazioni, figurazioni e usi nella città contemporanea, Tesi di dottorato in Architettura. Teorie e Progetto, Dipartimento di Architettura e Progetto, Sapienza – Università di Roma, 2015.

all'inquinamento ambientale dei siti, alla ri-localizzazione degli stabilimenti per via del costo minore di manodopera e materie prime.

Le grandi aree industriali sono state così abbandonate lasciando ampi spazi vuoti all'interno dei tessuti densi e compatti. Spazi incolti privi di definizione si moltiplicano tra le isole della dispersione insediativa. Alle città compatte tradizionali si contrappongono spazi diradati e disomogenei, caratteristici di un "territorio ampio, a sviluppo estensivo e a funzionalità urbana"², arricchito di dotazioni che picchiettano le campagne di servizi metropolitani³.

In tutta Europa, il primo sviluppo industriale aveva creato i luoghi della produzione e dell'abitazione per la classe operaia e li aveva insediati al di fuori delle cerchie murarie delle città, dove non potessero intaccare o dequalificare l'attrattività dei centri storici. Ad oggi la città si è espansa sino a toccare e persino inglobare questi siti; **il fenomeno della dismissione ha aperto una serie di lacerazioni nei tessuti urbani creando spazi in stato di abbandono o preda delle speculazioni e una rete diffusa di materiali potenzialmente preziosi nell'ottica di un processo complessivo di trasformazione della città.**

Dopo la grande espansione degli anni '60 e '70, **oggi la città vive un processo di trasformazione dall'interno.** Una pianificazione spesso poco attenta ha prodotto spazi inutilizzabili, privi di significato e ruolo urbano, sia all'interno delle aree centrali che nelle frange periferiche. Egualmente il cambiamento delle esigenze urbane ha fatto sì che le città sviluppasse nuove necessità e avessero bisogno di nuovi tipi di attrezzature. In quest'ottica, anche le grandi strutture ottocentesche - ovvero forti, caserme, stazioni ferroviarie e padiglioni ospedalieri - sono stati ripensati in edifici moderni lontani dal centro, lasciando le città punteggiate di **complessi immobiliari privi di funzione.**

La città di oggi si configura quindi come una maglia fatta di spazi vuoti, aree abbandonate, edifici dismessi; un sistema talvolta preordinato, talvolta spontaneo che si ripropone a scale differenti negli interstizi dei tessuti consolidati come nelle grandi trame delle città diffuse⁴. Siamo quindi di fronte a una rete di situazioni di degrado che costituiscono il **materiale potenziale per la trasformazione futura.**

In questo contesto nasce il grande tema della "rigenerazione urbana", dal bisogno di attivare processi di rinascita dei territori urbani nella loro interezza. Non solo le periferie, ma interi brani di città più o meno centrali, che hanno bisogno di essere restituiti ai cittadini e che, attraverso il recupero, la valorizzazione e la trasformazione del patrimonio edilizio esistente, possono innescare un vero e proprio cambiamento socio economico.

2 INDOVINA F., La città diffusa, Daest, Venezia 1990, p.16.

3 "[...] alla città del diciannovesimo secolo la metropoli della prima parte del ventesimo aggiunge le periferie, così come a queste la città del ventesimo secolo aggiunge la dispersione della città diffusa" SECCHI B., La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Bari 2013, p. 72.

4 GUERRIERI A., Op. cit.

La rigenerazione urbana è un processo che costruisce sul costruito, limitando le politiche di espansione che hanno portato agli attuali livelli di consumo di suolo e hanno sovraccaricato le già affannate infrastrutture esistenti.

Le città italiane di oggi, infatti, sono molto spesso caratterizzate da un'espansione sregolata, coadiuvata dai fenomeni di abusivismo, regolarizzati dalle varie stagioni del condono edilizio. Sono città che hanno consumato il territorio e creato tanti piccoli mondi urbani distanti l'uno dall'altro, di discutibile qualità architettonica e privi di spazi di socializzazione. Per innescare un processo di trasformazione urbana sostenibile ed efficace, allora, l'obiettivo deve essere in primis quello di fermare l'avanzata urbana sul territorio e **far sì che le città si rigenerino dall'interno, a partire dalle aree già precedentemente urbanizzate. Ciò significa lavorare negli interstizi, negli spazi abbandonati, nei lotti interclusi, negli edifici e nelle aree pubbliche prive di utilizzo attraverso la ri-funzionalizzazione, il rinnovamento, il completamento ma anche la sostituzione edilizia.**

Nella Dichiarazione di Toledo, sulla *“Rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee”*, la Comunità Europea fa espressamente riferimento ad una rigenerazione urbana integrata, concentrata sull'ottimizzare, conservare o rivalorizzare tutto il capitale urbano esistente, sia sociale che costruito, in opposizione alle strategie di “urban renewal”, volte alla demolizione del patrimonio edilizio e sociale e alla massimizzazione dei terreni. Ciò naturalmente non significa che in certe operazioni di “rigenerazione” non sia necessario demolire e ricostruire alcuni edifici, o che al cospetto di brownfield e di aree degradate il rinnovamento non possa essere una valida strada. Se per larghi tratti della storia urbana, però, i processi di trasformazione delle città europee si sono basati sulla pratica della demolizione e degli sventramenti, oggi ci si orienta verso azioni che, senza escludere a priori l'attività della demolizione, intervengano completando e sostituendo spazi ed edifici situati negli intervalli delle tante stratificazioni della città contemporanea⁵.

1.2 RIQUALIFICAZIONE E RIGENERAZIONE: AMBITI, PERCORSI E NUOVE FUNZIONI URBANE

Il termine rigenerazione viene oggi utilizzato per identificare processi urbani spesso molto diversi tra loro: quelli che prendono vita da una progettualità dal basso e che agiscono in un'area specifica e circoscritta, i grandi progetti urbani top-down, oppure interventi di riuso e processi di riappropriazione di spazi pubblici e di attivazione sociale. Quest'ambiguità lessicale se da un lato ha il vantaggio di comprendere un'ampia gamma di percorsi, sottolineando la complessità e l'articolazione dei processi

⁵ DE CESARIS A., MANDOLESI D., *Rigenerare le aree periferiche. Ricerche e progetti per la città contemporanea*. Quodlibet, Macerata 2015, p.18.

di trasformazione, dall'altro lato ha fatto sì che il termine "rigenerazione", assumendo un significato molto ampio (potremmo dire che sia stato in un certo qual modo brandizzato) e attirando una particolare attenzione mediatica, abbia finito con confondere e non consentire un'adeguata chiarezza rispetto alle risorse economiche ed umane utilizzate, alla diversità e all'importanza di interventi puntuali di riqualificazione, assorbendo talvolta in essa anche operazioni speculative che con il concetto di rigenerazione urbana hanno poco a che vedere.

Ed è invece quanto mai necessario condividere il vero significato della rigenerazione urbana, anche rispetto alle espressioni che sempre più spesso le vengono accostate, quali riqualificazione, rinnovamento urbano, riuso, trasformazione.

Per rigenerazione urbana si intende un'operazione a tutto tondo che coinvolge sia l'aspetto edilizio che urbanistico, infrastrutturale, sociale ed economico di una città o di un settore urbano. Potremmo definirla **una strategia di ampio respiro che punta, attraverso progetti di recupero del patrimonio immobiliare e delle aree vacanti, così come attraverso programmi di inclusione sociale, a trasformare intere parti di città** promettendo qualità e sicurezza dell'abitare, innescando sviluppo economico e crescita sociale, garantendo il miglioramento dello spazio pubblico e dell'immagine urbana.

Si tratta di **azioni che**, rivolgendosi al patrimonio edilizio preesistente, **limitano il consumo di territorio salvaguardando il paesaggio e l'ambiente.** In essa vanno inclusi interventi architettonici votati alla sostenibilità sia economica che ambientale e al raggiungimento di una qualità urbana in grado di riscattare le aree degradate e creare nuove attrattività. Rientrano nella rigenerazione urbana non solo progetti edilizi ma veri e propri programmi socio economici in grado di rilanciare quartieri degradati e fornire un volano di sviluppo alle comunità in difficoltà, in modo da attrarre investimenti al fine di ottenere un complessivo innalzamento della qualità della vita degli abitanti e un aumento della ricchezza i grado di ricadere a vantaggio del territorio e dei suoi abitanti.

Qui va trovata la principale risposta alla crisi della metropoli, attraverso la visione di **un modello di città a misura d'uomo** che risulta sempre più popolare. Diventa essenziale perseguire l'obiettivo di un recupero attento di tutte quelle zone edificate in disuso o dei lotti vuoti interclusi, riqualificandole secondo criteri di sostenibilità ambientale e di mixité funzionale, nell'ottica di trovare una destinazione utile a recepire le esigenze più sentite dei nuclei sociali e di ricostruire il senso di comunità. Proprio la riattivazione delle aree meno sfruttate può, infatti, influire positivamente sul rapporto reciproco tra i cittadini, sul loro senso di appartenenza al quartiere, di essere cittadini, così come sul favorire nuove interazioni in grado di ricucire il tessuto della collettività. **Riqualificare un'area o rigenerarla, quindi, non è solo un modo per rimettere in moto le energie di un settore produttivo che conserva potenzialità e vitalità nonostante la crisi, ma è un approccio innovativo al fine di migliorare la qualità**

della vita di tutti i cittadini partendo da ciò che occupa il suolo ed aumentarne, di conseguenza, il valore.

La rigenerazione punta pertanto ad essere **una strategia multidisciplinare che tiene insieme questione urbana e sociale, sviluppo economico e qualità della vita**, un processo in grado di autoalimentarsi e durare nel tempo, che va oltre l'intervento singolo in un momento specifico. Un aspetto che la differenzia dal più restrittivo concetto di riqualificazione.

A partire dalla crisi urbana scoppiata in tutta Europa negli anni Settanta sino ad oggi, "riqualificare" è stata la parola d'ordine per ridare attrattività ai centri storici e dignità alle periferie lavorando tanto sul patrimonio immobiliare che sugli spazi pubblici. Piccoli e grandi progetti di riqualificazione hanno punteggiato le città europee con risultati a volte strabilianti, a volte impercettibili, ma ciò che emerge oggi, a distanza di anni, è che **i progetti più riusciti sono quelli che sono stati in grado di attivare nuovi cicli di vita nei territori in cui sono stati realizzati e che hanno portato una trasformazione economico sociale in grado di garantire il successo dell'operazione nel tempo.**

La crisi urbana non è stata solo frutto di programmazioni urbanistiche e di operazioni immobiliari più o meno riuscite, bensì il risultato di una serie di processi economici e sociali a cui le amministrazioni non hanno saputo dare risposta, se non con interventi episodici, spesso scollegati tra loro.

Il limite del concetto di riqualificazione, dunque, è quello di essere spesso stato interpretato come un processo chiuso e concluso, finalizzato ad operazioni economiche, edilizie e immobiliari che sì, nei casi più fortunati, hanno avuto un risvolto sociale ma che, in partenza, si prefiggevano l'obiettivo di risolvere un problema specifico e determinato.

Affidarsi a una strategia di rigenerazione consiste invece nel coinvolgere già in partenza tutte le componenti principali dei sistemi urbani (patrimonio edilizio, infrastrutture, tessuto sociale, forze economiche, politiche amministrative) in modo da pianificare e prevedere le ricadute degli interventi, per quanto piccoli siano, su un territorio ed una cittadinanza più ampi del sito specifico in cui si interviene. In questi termini, allora, **la riqualificazione diventa uno degli strumenti attraverso cui si compiono i processi di rigenerazione.**

Allo stesso modo i programmi di recupero urbano, le operazioni puntuali di rinnovamento e/o di sostituzione edilizia, così come i progetti di riuso dei manufatti esistenti, devono essere tutti interpretati come strumenti al servizio della rigenerazione urbana.

Oggi non solo le tecniche di gestione del territorio ma anche **le politiche governative aprono a nuove modalità di azione per rigenerare le città.** Gli incentivi per l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili, ad esempio, possono essere rilette come uno strumento per mettere a punto innovative strategie di retrofit sul patrimonio edilizio esistente che, attraverso le facilitazioni offerte agli operatori economici, permettono di rinnovare l'immagine urbana, migliorare l'attrattività, e quindi la sicurezza, di un

quartiere nel rispetto dell'ambiente. Ancora, le grandi operazioni promosse dai governi per il recupero e riuso di complessi immobiliari e/o industriali dismessi con l'innesto di nuove funzioni, consentono di stimolare la socialità in aree urbane in cui mancano spazi pubblici e attrattive culturali. E le politiche di densificazione dei tessuti esistenti, attraverso premi di cubatura, favoriscono le operazioni di completamento, assicurando al tempo stesso sia il guadagno degli investitori che il ritorno alla collettività, grazie alla realizzazione di architetture attrattive che creano una mixité non solo urbana e funzionale, ma soprattutto sociale.

Arricchire il territorio, incrementare le opportunità degli abitanti, individuare la destinazione migliore per le superfici scarsamente utilizzate, diventano dunque non solo obiettivi per incrementare puntualmente e con efficacia il funzionamento degli spazi urbanizzati, ma soprattutto strumenti in grado di attivare processi di rigenerazione urbana su scala più ampia.

1.3 LE OPPORTUNITÀ DELLA RIGENERAZIONE: GRANDI EVENTI, PROGETTI URBANI CON FINANZIAMENTI EUROPEI, INIZIATIVE PRIVATE

Nell'ultimo decennio la rigenerazione urbana si è affermata come un approccio multi partecipato per dare alle città un aspetto nuovo e competitivo, rilanciandone l'immagine territoriale non solo a livello estetico ma anche da un punto di vista culturale ed economico, tenendo conto dell'impatto ambientale. Le azioni di rigenerazione, così pensate, rappresentano indiscutibilmente una modalità di successo per riattivare interi processi urbani. Ma **quali sono i meccanismi che permettono di innescare con successo i programmi di rigenerazione?** Se la rigenerazione si presenta come una strategia in grado di offrire opportunità enormi a città e territori, **quali sono le opportunità che gli strumenti di governance, le amministrazioni e gli investitori forniscono alla rigenerazione?**

1.3.1 I GRANDI EVENTI VOLANO DI SVILUPPO

La capacità di rigenerazione dei sistemi urbani è oggi affidata ad azioni diversificate, che vanno dalla pianificazione ordinaria, agli interventi locali, ai finanziamenti comunitari. È innegabile però come, negli ultimi trent'anni, l'organizzazione di eventi internazionali legati per lo più allo sport e alla cultura, sia stata non solo lo strumento per pubblicizzare le città e dotarle di risalto mediatico, ma soprattutto l'occasione per trasformare e infrastrutturare ampie aree urbane, più o meno centrali, che nella gestione ordinaria del territorio difficilmente avrebbero trovato riscatto. In questi termini l'aggiudicazione di un grande evento da parte di un'Amministrazione può sicuramente, se condotta con un'ottica lungimirante, diventare un volano di sviluppo urbano. Il mega evento, infatti, nonostante abbia un carattere per definizione transitorio, rappresenta un catalizzatore di investimenti in grado di

generare effetti permanenti sia sulla città che sulle comunità locali, diventando una rilevante opportunità di rigenerazione urbana, sociale ed economica.

Le città di oggi, infatti, in piena crisi sociale, urbanistica ed economica, hanno sempre più bisogno di attirare investimenti esterni e mettere a sistema le opportunità offerte da finanziamenti ed eventi straordinari con le criticità strutturali del territorio. In questo senso, i grandi eventi assumono oggi un nuovo ruolo, strettamente legato ai fenomeni di trasformazione, programmazione urbanistica e crescita economica delle città.

Il nodo cruciale che rende un grande evento un'occasione di rigenerazione urbana risiede nel rapporto tra pianificazione ed eredità dell'avvenimento, sia in termini di trasformazione edilizia che infrastrutturale. Nella gestione della fase successiva all'evento sono di fondamentale rilevanza le azioni programmate in partenza, per far sì che l'area continui a svilupparsi anche dopo il termine dell'evento, ovvero la progettazione di un'accessibilità efficiente, l'effetto che le nuove infrastrutture avranno sull'organizzazione urbana, la localizzazione del sito rispetto alla struttura della città.

Per assicurarsi il successo di un evento, in termini di rigenerazione urbana, le recenti esperienze europee ci insegnano che occorre da un lato velocizzare i normali processi di pianificazione, sfruttando il vantaggio economico delle sponsorizzazioni, dall'altro individuare aree strategiche in cui localizzare gli interventi al fine che si inneschi un processo che continui al di là della durata dell'evento e oltre il termine di elargizione dell'incentivo, coinvolgendo interi settori urbani. Nell'ottica generale della rigenerazione, si tenderà allora a localizzare i grandi eventi in aree già urbanizzate in cui sono necessari interventi di riuso o ristrutturazione, in modo da riabilitare i siti dimenticati, configurare spazi pubblici e ricucire il territorio implementando la rete della mobilità.

Come accennato, i numerosi fenomeni di abbandono e di deindustrializzazione hanno disperso sui territori urbani spazi vuoti inutilizzati ed edifici abbandonati situati in aree pressoché centrali, oggi in attesa di essere riconvertiti, riqualificati e restituiti alla cittadinanza. Si tratta di quegli spazi che Crotti chiama "*luoghi comuni*"⁶, ovvero quei siti problematici che possono divenire i punti notevoli della trasformazione urbana, scarti di una vita precedente che costituiscono il materiale progettuale della città del futuro. È in questo scenario che amministrazioni e governi hanno iniziato a guardare ai grandi eventi non più come l'occasione di costruire nuovi insediamenti intesi come vetrine turistico-tecnologiche, ma come a delle opportunità per trasformare i luoghi dimenticati attraverso operazioni di rigenerazione urbana interconnesse e diffuse su tutto il territorio.

A **Lisbona**, per esempio, in occasione dell'Esposizione Universale del 1998 si scelse di localizzare i padiglioni in un'area dal passato industriale situata nella zona orientale della città, sulle rive del fiume Tago. Costruire l'Expo comportò lo smantellamento delle industrie inquinanti, la decontaminazione

6 CROTTI S., Interspazi: dai siti pubblici ai luoghi comuni in P. CAPUTO (a cura di) "Le architetture dello spazio pubblico", Electa, Milano 1997.

del suolo, la depurazione delle acque e la costruzione dei grandi sistemi di accesso e di trasporto; furono edificati numerosi padiglioni e opere di architettura che, ad oggi, caratterizzano un'area dal respiro contemporaneo che vive ancora degli spazi pubblici dell'Expo, ma è stata riconnessa al resto della città attraverso la Stazione d'Oriente progettata da Santiago Calatrava. **La buona riuscita del progetto**, che ha consentito di sfruttare un'occasione economica per rigenerare un intero brano urbano e regalare un nuovo quartiere alla città, **si deve essenzialmente alle linee guida sulle quali venne tracciata la programmazione**: associare l'evento a un segno urbano simbolico e d'impatto (come il progetto del padiglione di Alvaro Siza o l'installazione della funivia urbana); fissare e rispettare tempi certi; accentuare la sinergia tra amministrazione, cittadinanza e soggetti progettuali. Da area degradata, il sito, che oggi porta il nome di Parco delle Nazioni, è divenuto quindi un nuovo polo di attrazione: gli ex-dormitori ora sono alloggi eleganti misti ad edifici per uffici e i 7 km di passeggiata lungo il fiume sono stati trasformati da sito inquinato a spazio pubblico.

L'impiego di spazi già urbanizzati comporta la pianificazione e la gestione di complesse operazioni immobiliari che bonifichino i siti, dotino le città di nuove centralità creando un mix attrattivo di funzioni, creino un sistema residenziale di qualità, di spazi pubblici e spostamenti veloci. Per garantire il successo dell'operazione, è quindi chiaro che il progetto di riuso e completamento delle strutture legate al grande evento debba essere già definito in fase di programmazione, in modo da incrementare le possibilità di una trasformazione urbana di successo nella fase a posteriori.

Esemplare, in questo senso, è il caso dei Giochi Olimpici del 2012 di **Londra**, in cui l'obiettivo primario è stato sin dal principio sfruttare gli investimenti in ingresso al fine di riqualificare la zona dell'East End, istituendo da subito un'agenzia votata alla redazione di un *legacy plan*, al fine di innescare un processo di rigenerazione urbana in grado di perdurare nel tempo. In continuità con i programmi di recupero dei *docklands* già avviati a partire dagli anni '80, tutte le strutture olimpiche sono state collocate nell'area di Canary Wharf, con il dichiarato obiettivo di trasformare una delle zone più povere di Londra in un quartiere vivace, capace di attrarre investimenti e professionalità, dotato di servizi per la comunità, parchi e infrastrutture ed in cui si sviluppi un modello di abitare basato sulla creazione di nuovi posti di lavoro, in modo da rafforzare il senso di appartenenza ai luoghi.

Se da un lato quindi il grande evento presuppone investimenti enormi per lo sviluppo di una serie di infrastrutture localizzate solamente in alcune parti della città, dall'altro, la possibilità di realizzare questi manufatti in aree dismesse all'interno dei tessuti urbani, permette un ritorno a lungo termine per la cittadinanza che assicura il rilancio economico di interi settori urbani e, mediante la realizzazione di interventi a scale differenti, la partecipazione al processo di attori diversificati.

Il grande evento non costituisce allora solo un possibile strumento per riqualificare aree periferiche o dismesse dei centri urbani, ma anche un mezzo per rilanciare l'intera immagine di un territorio, creando nuove attrattività turistiche e mostrando le capacità tecnologiche ed imprenditoriali di una

nazione. Non solo rappresenta l'opportunità per valorizzare e modernizzare la città, ma è anche uno strumento per potenziarne l'immagine a livello internazionale, in modo da assicurarsi un ritorno in termini di visibilità e turismo.

La redditività dell'evento non può, quindi, essere misurata solo in termini quantitativi sul breve termine, ma deve misurarsi con la possibilità di promozione del luogo, dell'amministrazione e delle imprese che ne sono stati protagonisti. **Il valore aggiunto della manifestazione straordinaria non risiede nell'indotto dell'evento, ma in ciò che lascia alla città, nei processi di trasformazione che innesca, nella nuova immagine che pubblicizza.**

Le più riuscite operazioni di rigenerazione urbana, infatti, sono state accompagnate da vere e proprie strategie promozionali in grado di sfruttare la visibilità generata dal grande evento per attrarre nuovi investimenti e favorire future operazioni immobiliari.

Fino ad alcuni anni fa, però, il processo era pressoché invertito: le amministrazioni prima programmano gli interventi di rigenerazione urbana a partire da altre risorse, quali finanziamenti straordinari nazionali o i sopracitati fondi strutturali europei, poi aumentavano l'attrattività delle proprie città a tal punto da aggiudicarsi lo svolgimento dei grandi eventi. In questo modo, tramite vere e proprie strategie di marketing territoriale, molte città sono riuscite ad attrarre investimenti e alimentare processi di rigenerazione già in corso, precedentemente finanziati attraverso programmi nazionali ed Europei, anche tramite la candidatura ad ospitare una manifestazione di risalto internazionale. Basti pensare a quanto successo nel territorio della **Ruhr** dove il grande fermento creatosi attorno alla riqualificazione delle aree industriali promossa dal programma IBA – Emscher Park ha portato il territorio al riconoscimento come sito UNESCO prima (2001) e Capitale Europea della Cultura poi (2010). Oppure a quanto accaduto a **Torino** dove il processo di trasformazione è partito dalla spinta dei nuovi strumenti urbanistici redatti negli anni '90, i quali prevedevano una rete di interventi sistemici di rigenerazione urbana attraverso il sostegno di programmi europei e accordi pubblico-privati. A trasformazione avviata la città piemontese ha acquisito un nuovo volto ed è divenuta lo scenario di grandi eventi come i Giochi Olimpici Invernali del 2006 o le celebrazioni per i 150 anni dell'Unità di Italia. Oppure si pensi alla trasformazione di **Marsiglia** dove, analogamente, è stato proprio un processo di riqualificazione promosso dall'Amministrazione ad avviare un ciclo di rigenerazione urbana che ha chiamato il grande evento e portato la città a divenire Capitale della Cultura nel 2013. Prima attraverso il progetto Euroméditerranée, il più grande programma pubblico di pianificazione urbana avviato in Francia dai tempi della costruzione della Défense parigina, poi tramite la nomina a Capitale della Cultura. Nell'arco di 15 anni la città ha completamente cambiato volto integrando, a completamento della trasformazione, una serie di edifici firmati da grandi architetti al fine di rinnovare l'immagine della città e sponsorizzare una trasformazione che, tramite un mix di occasioni straordinarie e pianificazione ordinaria, continua ad alimentarsi e proseguire a tutt'oggi.

Dagli esempi emerge con chiarezza l'importanza di dotarsi di strumenti di *governance* in grado di orientare e programmare la trasformazione del territorio, al fine di indirizzare le risorse straordinarie, sia pubbliche che private, verso obiettivi comuni e a lungo termine.

Il perfetto connubio di una *governance* illuminata che ha saputo sfruttare l'opportunità di un grande evento all'interno di una sapiente programmazione urbanistica, è il processo di trasformazione diffusa che ha subito **Barcellona** per tutti gli anni '90, i cui effetti continuano anche oggi a produrre numerose occasioni di rigenerazione di aree puntuali. In occasione dei Giochi Olimpici del 1992, infatti, l'amministrazione di Pasqual Maragall sfruttò l'ondata di visibilità ed investimenti per dotare la città di infrastrutture e servizi; sotto la sapiente guida del masterplan redatto per l'occasione da Oriol Bohigas, gli interventi sono stati pensati in sinergia con i quartieri esistenti mediante la realizzazione di una rete di oltre 150 spazi pubblici, permettendo la creazione di nuove infrastrutture utili all'intera città, favorendo lo sviluppo immobiliare in nuove aree urbane e portando la città ad ospitare nuovi eventi come, ad esempio, il Forum Universale delle Culture del 2004.

Per innescare operazioni durature di rigenerazione urbana, in grado di produrre effetti progressivi sul territorio, è pertanto fondamentale l'interazione tra grandi opere ed interventi a piccola scala, finanziamenti pubblici e privati, programmazione ordinaria e pianificazione straordinaria, nuove costruzioni ed interventi puntuali sul patrimonio edilizio esistente.

L'idea che gli alloggi per sportivi si possano riconvertire in case per anziani, giovani lavoratori o studenti; l'idea che non si realizzino solo nuove strutture ma si riconverta l'esistente "costruendo sul costruito", sfruttando il patrimonio edilizio inutilizzato e insediando nuove funzioni; l'idea che la città possa rilanciarsi e riconoscersi in una nuova immagine, sono tutti aspetti di un approccio sostenibile alla gestione di eventi e fondi straordinari, in grado di promuovere la rigenerazione architettonica, economica e sociale delle città.

1.3.2 I FONDI STRUTTURALI EUROPEI: OPPORTUNITÀ PER LA RIGENERAZIONE URBANA

La recente crisi economica ha proposto nuove sfide in materia di *governance*, di uso efficiente delle risorse e di efficacia delle politiche, restituendo un valore aggiunto alle politiche dell'UE. Nel febbraio del 2013, infatti, il Parlamento Europeo si è formalmente dichiarato a favore della concentrazione di risorse e strumenti sullo sviluppo urbano sostenibile, insistendo affinché **la rigenerazione di aree degradate o dismesse e la riqualificazione edilizia** siano considerate tra le **priorità di spesa del Fondo Strutturale per lo Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020**. Nello specifico, il FESR prevede che le risorse vadano concentrate su quattro obiettivi qualificanti:

- abbattere le emissioni di CO2 nelle aree urbane,
- migliorare l'ambiente urbano rigenerando aree dismesse,
- promuovere la mobilità sostenibile,

- sostenere la rigenerazione strutturale ed economica dei quartieri più disagiati.

La Commissione U.E. punta a promuovere la coesione economica e sociale dell'Unione correggendo gli squilibri fra le Regioni europee, attraverso **la promozione di una rigenerazione urbana legata al concetto di sviluppo e di rilancio economico**, in cui tali operazioni possono rappresentare l'occasione di intraprendere una nuova fase dell'economia e attivare nuovi incubatori d'impresa.

I fondi sono destinati a finanziare investimenti in diversi settori, dall'ambiente ai trasporti, dalla cultura al turismo, dall'energia alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, passando per l'inclusione sociale. Questo si traduce in una serie di azioni che vanno dalla riqualificazione energetica degli edifici pubblici e delle abitazioni popolari, alla creazione della banda larga, al ripensamento delle infrastrutture di trasporto, alla creazione di start-up e ai finanziamenti alla piccola e media impresa. I fondi U.E., **in questo senso, rappresentano** potenzialmente un vero e proprio catalizzatore per la rigenerazione urbana; **una grande occasione per lanciare politiche urbane innovative** non solo per superare la crisi in cui versa oggi il settore dell'edilizia, ma **per realizzare**, così come sta già avvenendo nelle maggiori città europee, **realità urbane di qualità, efficienti da un punto di vista energetico e funzionale, in costante crescita economica, culturale e sociale.**

E' quanto è successo a **Bilbao, Torino, Barcellona e Lione**, solo per citare alcuni esempi.

Di particolare interesse è ciò che sta accadendo a **Stoccolma** dove, per soddisfare le esigenze di una popolazione in fortissima crescita, attraverso il ricorso al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo Sociale Europeo, l'amministrazione è riuscita ad avviare due grandi progetti di sviluppo sostenibile, il "Grön Bøstad" ed il "Sverige Bygger Nytt". L'obiettivo del progetto "Grön Bøstad" è di mettere la ricerca sullo sviluppo sostenibile al servizio della rigenerazione urbana, creando nuove aperture per l'uso delle tecnologie basate sull'efficienza energetica e sulle basse emissioni di carbonio in progetti del settore edilizio nei comuni della Regione di Stoccolma. La strategia è stata definita in modo da rafforzare il settore delle tecnologie ambientali e al tempo stesso impegnare i comuni, le amministrazioni distrettuali e i proprietari di immobili, contribuendo, tramite questa cooperazione, a creare sentimenti di appartenenza e condivisione. Il progetto "Sverige Bygger Nytt", invece, pone le basi per la trasformazione edilizia della città attraverso l'aumento dei posti di lavoro e l'inclusione sociale. Il programma, infatti, coinvolge Comuni, amministrazioni distrettuali, associazioni di categoria e sindacati nel ripensamento del Servizio Pubblico per l'Impiego svedese al fine di aumentare le possibilità di lavoro e formare professionalità con competenze adeguate da impiegare nel settore edilizio. Punto cruciale di questa strategia è l'utilizzo delle competenze dei cittadini non nativi e del potenziale non sfruttato offerto dal lavoro degli immigrati, da cui il settore edilizio dovrebbe trarre vantaggio. In questo senso, l'esperienza di Stoccolma fornisce un nuovo modello di *governance* basato sullo stretto legame tra politiche di ambientali, di coesione ed urbane.

Anche in Italia, nello specifico, si sono aperte concrete opportunità di accesso ai fondi europei del FESR e FSE, grazie ai relativi programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) sia da parte di Comuni e Unioni di Comuni, sia da parte della Piccola e Media Impresa, sia, attraverso le novità introdotte dalla Legge di Stabilità del 2016, da parte dei liberi professionisti.

1.3.3 L'INIZIATIVA PRIVATA: UN VALORE AGGIUNTO

Sempre più spesso oggi, a causa delle difficoltà delle amministrazioni locali e della mancanza di chiare strategie urbane top-down, alcuni processi di rigenerazione prendono le mosse non tanto su iniziativa della programmazione pubblica, ma grazie ad iniziative private.

In un'epoca in cui le forme di investimento pubblico diminuiscono costantemente, chi attiva processi di rigenerazione urbana si trova sempre più a connettere mondi molto distanti che si trovano a negoziare forme e obiettivi degli interventi. **Nuove forme di rapporto pubblico-privato vengono a costituirsi de facto**, così che per progettare in ambienti complessi diviene fondamentale gestire relazioni, poter reperire fonti di finanziamento e sapere come valutare e comunicare l'impatto dei propri interventi.

Il privato, quindi, è chiamato ad assumere un ruolo determinante nei processi di rigenerazione urbana, sia sotto forma di investitore che di libero cittadino.

Da un lato l'interesse di un investitore privato su una specifica area urbana offre la possibilità alla politica di intraprendere un percorso di rigenerazione urbana più ampio, stimolando l'amministrazione a procedere appoggiandosi su fondi e iniziative private per riqualificare parti di territorio di interesse pubblico; dall'altro, complice la crisi istituzionale, oggi assistiamo sempre più spesso all'iniziativa di gruppi di cittadini che, mediante forme di associazionismo, portano all'evidenza delle amministrazioni criticità, strategie e progetti per aree in stato di abbandono, situazioni degradate, spazi da rivalutare.

Imprenditorialità ed attivazione sociale sono quindi due diverse facce di come l'azione privata possa avviare iniziative in grado di permettere alle istituzioni pubbliche di pensare un processo di rigenerazione urbana più ampio.

Lo spirito di iniziativa dei cittadini, così come quello imprenditoriale degli stakeholders, permettono alle città di sfruttare processi già in corso, di mettere a sistema capitali umani e finanziari presenti sui territori, di veicolare e sostenere la spinta imprenditoriale nella direzione della rigenerazione urbana. Fondamentale è a questo punto il posizionamento delle amministrazioni nei confronti di tali iniziative. Occorre, infatti, che le istituzioni riescano a gestire una cabina di regia che si faccia garante dei principi di qualità, inclusione, trasparenza, sostenibilità economica, finanziaria ed ambientale relativamente a

proposte di riqualificazione che rischiano, altrimenti, di rimanere episodi isolati a beneficio di pochi, o di concludersi con l'esaurimento della sola iniziativa privata.

La partnership pubblico – privato risulta in questo senso il primo, fondamentale e irrinunciabile presupposto per avviare i processi di rigenerazione.

Porta Nuova a Milano: un esempio riuscito di rigenerazione attivato da un'iniziativa privata

Anche gli investimenti privati risultano essere indispensabili per l'attuazione dei programmi di rigenerazione urbana. Ne è un esempio recente e che per molti aspetti assume il valore di modello il Progetto Porta Nuova, un intervento di grande dimensioni sulla riqualificazione urbana ed architettonica all'interno del Centro Direzionale di Milano, il quartiere, a carattere terziario, si estende dalla stazione ferroviaria di Milano Porta Garibaldi a piazza della Repubblica e da Porta Nuova al Palazzo della Regione Lombardia. Il progetto, approvato nel 2004, è stato proposto e coordinato dal promotore immobiliare statunitense Hines e gestito dalla sede italiana Hines Italia Sgr. L'operazione ha richiesto un investimento iniziale di oltre due miliardi di euro e, con lo sviluppo del progetto, l'operazione si è arricchita acquisendo ulteriori investimenti tra i quali quelli della Qatar Investment Authority e dalla COIMA SGR, leader nell'investimento, sviluppo e gestione di patrimoni immobiliari per conto di investitori istituzionali internazionali e domestici. Il Progetto Porta Nuova risulta essere una sintesi di tradizione e innovazione essendo riuscito a legare in maniera sinergica e senza traumi il quartiere operaio dei primi del Novecento di "Isola", che conserva una sua identità autonoma e il quartiere "contemporaneo" di "Porta Nuova" che ha rigenerato un'ampia porzione di città creando nuove connessioni tra luoghi del tutto separati precedentemente. Attraverso la ricomposizione dei tre quartieri Garibaldi, Varesine e Isola, oggi la nuova realtà urbana rappresenta un connubio tra identità milanese e dimensione europea. Il progetto include un sistema pedonale continuo caratterizzato da aree verdi, piazze, ponti e un parco esteso che garantisce un collegamento sicuro e facile tra i diversi quartieri della zona. Tra gli edifici più significativi si segnala il complesso delle torri che si affacciano su piazza Gae Aulenti, tra cui quella che ospita gli uffici Unicredit, la più alta d'Italia, la Torre Diamante tra viale della Liberazione e via Galilei, e il Bosco Verticale, due torri residenziali immersi nel verde generato all'interno delle stesse torri. Questo complesso residenziale firmato da Stefano Boeri Architetti ha assunto un valore esemplare diventando un vero e proprio testimonial del successo dell'operazione di rigenerazione. Il progetto si è focalizzato sull'ottimizzazione e sulla rigenerazione delle aree interne alla città, demolendo e adattando l'edificato e aiutando, in tal modo, a contenere l'espansione urbana oltre i limiti esistenti, riuscendo a mantenere un equilibrio tra residenti e nuovi abitanti, contribuendo a creare nuove funzioni commerciali, ma anche terziarie aumentando l'attrattività delle aree coinvolte. Complessivamente da un lato si è contribuito a migliorare la qualità di vita locale, dall'altro si sono create nuove opportunità residenziali e di lavoro.

Il recupero di un ex magazzino e il nuovo Eataly a Trieste

Un altro esempio di rigenerazione urbana e valorizzazione architettonica del patrimonio di una città realizzato grazie alla lungimiranza e all'investimento di una Fondazione bancaria è quello del recupero dell'ex magazzino dei vini di Trieste, una struttura costruita nei primi del novecento per consentire lo stoccaggio delle botti di vino provenienti dalla Dalmazia e dall'Istria e destinate, successivamente, ad essere vendute in Italia. La storia della trasformazione dell'area risale al 2002, quando l'amministrazione comunale e l'Autorità portuale di Trieste bandiscono un concorso internazionale di progettazione per la riqualificazione di tutto il fronte mare nel tratto compreso tra Porto Franco Vecchio e Porto Franco Nuovo, ma è nel 2005 con l'acquisto della struttura da parte della Fondazione Cassa di risparmio di Trieste che si determina una svolta. Inizialmente destinata a Centro congressi, la destinazione è stata successivamente modificata grazie all'interessamento del gruppo di Oscar Farinetti proprietario del brand Eataly. Completato nel 2016, l'intervento trasforma un edificio ottocentesco, già da tempo in stato di abbandono, eretto per lo stoccaggio dei vini provenienti dalla Dalmazia e dall'Istria. Collocato in un tratto "pregiato" del lungomare cittadino l'immobile è stato soggetto ad un processo di recupero, durato cinque anni, determinando una forte valorizzazione dell'intera area con ricadute sull'intera vita commerciale e turistica della città. Rinnovare nel rispetto dell'esistente, questo è stato l'obiettivo principale del progetto, raggiunto grazie all'insediamento di un grande attrattore economico in grado di creare già un centinaio di nuovi posti di lavoro, in gran parte destinati a giovani locali. Così ora Trieste gode di un nuovo punto d'attrazione che unisce architettura, design e l'importante settore del food italiano, riprendendo e rispettando, al contempo, le origini di un'aera storica dove si svolgevano attività ittiche e di deposito enologico.

Esempi di processi bottom-up in Francia e Gran Bretagna

Accanto alla promozione e all'investimento di operatori immobiliari e finanziari privati in alcuni casi la rigenerazione ha visto protagonisti della fase promozionale l'associazionismo e la capacità organizzativa di gruppi di cittadini che hanno portato alla sensibilizzazione e all'attivazione da parte di amministrazioni locali per riscattare aree, contesti e situazioni fortemente degradate. Al riguardo si può citare l'esempio di alcune città della Gran Bretagna e della Francia, Paesi che hanno puntato sulla cultura per coltivare e sostenere, nel lungo termine, processi innovativi di rigenerazione sociale ed urbana. In queste esperienze l'attività culturale è considerata talvolta come un catalizzatore e un vettore del processo di rigenerazione, talvolta con un ruolo da protagonista, ma inserita in una strategia d'area, accanto ad altre attività riguardanti la sfera ambientale, sociale ed economica. Quest'ultimo orientamento sembra offrire maggiori prospettive di stabilità e di radicamento nelle comunità locali, poiché utilizza un approccio maggiormente integrato allo sviluppo urbano con la

messa a punto di iniziative che promuovono il diretto coinvolgimento di tutti i cittadini. Nei casi di città come Barcellona e Manchester un obiettivo importante ha riguardato la rimozione dello stigma etnico che segna particolari aree e quartieri. Qui attraverso un ruolo attivo dei cittadini nel recupero e nella rigenerazione si sono create le condizioni al fine di promuovere migliori e più salutarì stili di vita, soprattutto nell'ambito di gruppi socialmente svantaggiati. Ne sono esempi l'aumento della disponibilità di cibi naturali attraverso la realizzazione di orti comuni, lo sviluppo di farmers' market e il sostegno dei produttori locali, ma anche la creazione di spazi pubblici per la pratica dell'attività fisica nei parchi urbani, lo sviluppo di percorsi pedonali e ciclabili sicuri; progetti finalizzati alla tutela e alla promozione della sicurezza sociale nei quartieri così come per il miglioramento della qualità dell'aria.

Il progetto FOQUS a Napoli

La promozione e la realizzazione di progetti a forte valenza sociale ad elevato investimento privato ha riguardato anche il nostro Paese. Tra questi spicca il progetto FOQUS che, nel cuore di una delle aree più vulnerabili di Napoli, ha dato forma ad un grande esempio virtuoso di rigenerazione urbana puntando sulla collaborazione tra diversi gruppi sociali nel segno dell'integrazione e della crescita economica e qualitativa della vita locale. Con FOQUS, i promotori sono partiti dal presupposto secondo cui le aree critiche, generatrici di marginalità e conflitto possono diventare laboratorio della trasformazione delle nuove città della crisi, hanno trasformato, nel giro di qualche anno, uno spazio edilizio abbandonato in un polo di sviluppo sociale inclusivo, in grado di generare economia e nuova occupazione. L'idea nasce dalla riqualificazione e riconversione di un ex Istituto situato nel cuore dei Quartieri Spagnoli di Napoli, da parte di un gruppo di persone volenterose e impegnate con competenze e relazioni in grado di aggregare intorno a un progetto forte ed economicamente ineccepibile risorse coinvolgendo aziende e istituti finanziari che ne hanno sostenuto le opere edili così come le attività socio economiche. E' nata così la Fondazione FOQUS referente finanziario e attuatore di un progetto che è riuscito a rigenerare completamente un luogo degradato, trasformandolo in una comunità produttiva, creativa, di cura e formazione della persona.

La nuova struttura urbana di New York: High Line

Con questi esempi abbiamo voluto evidenziare come sia possibile rigenerare con ottimi risultati attraverso la sinergia di processi top-down e bottom-up e l'interazione di interessi e capitali tra il settore pubblico e privato. A sostegno di questa intuizione, è utile citare, altresì, l'esempio dell'High Line di New York, la sopraelevata ferroviaria costruita tra il 1929 e il 1934 per smistare le merci tra la Penn Station e le fabbriche e i magazzini di Chelsea e del Meatpacking District che, una volta dismessa, nel 1980, è stata vincolata come un vero e proprio monumento e su domanda di alcune associazioni private, come l'associazione Friends of High Line, è diventata oggetto di un bando internazionale per

la sua riqualificazione. Così da infrastruttura dismessa l'High Line si è trasformata in una struttura urbana che è riuscita a trainare la crescita edilizia, spaziale ed economica contribuendo a rivalutare gran parte delle aree attraversate.

PARTE SECONDA

LA RIGENERAZIONE URBANA IN EUROPA

2.1 LE POLITICHE URBANE IN EUROPA

Il tema della rigenerazione è oggi centrale nelle politiche dell'Unione Europea, così come in quelle dei singoli Stati membri, anche alla luce di questioni come la sostenibilità ambientale ed il contenimento del consumo di suolo.

La crisi dei modelli urbani di espansione del secondo Novecento, l'urbanizzazione sregolata, poi i fenomeni di abbandono e dismissione, hanno compromesso gran parte dei suoli agricoli ai bordi delle città e generato situazioni critiche all'interno dei tessuti consolidati, rendendo assolutamente necessario il ricorso a provvedimenti specifici: decreti per la riduzione del consumo di suolo, misure per la bonifica dei siti contaminati, leggi votate a favorire interventi di riuso, ricucitura e riconversione delle aree dismesse, programmi di recupero urbano, piccoli e grandi interventi di riqualificazione.

Dagli anni '90 ad oggi, infatti, l'UE ha promosso numerosi programmi che hanno contribuito alla definizione delle politiche nazionali sulla rigenerazione urbana, sostanzialmente riassumibili in due grandi gruppi tematici:

- Programmi per la rigenerazione economica e sociale delle aree urbane in crisi, stilati con l'obiettivo di attivare politiche che promuovano la competitività economica e l'occupazione, che facilitino la coesione sociale e migliorino la qualità della vita urbana, favorendo l'inserimento delle città nelle reti trans-europee e promuovendo uno sviluppo urbano sostenibile.
- Azioni per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione dei terreni, atte a sviluppare politiche di riduzione del consumo di suolo al fine di promuovere strategie di densificazione dei tessuti urbani e di riabilitazione del patrimonio edilizio esistente.

A livello comunitario l'UE ha emanato quindi leggi e direttive sui grandi temi del consumo di suolo, della sostenibilità ambientale e della riqualificazione urbana; a livello locale le singole Nazioni hanno recepito le tematiche per grandi linee, declinandole in maniera differente a seconda del proprio contesto normativo, politico, socio-economico ed ambientale.

Nonostante abbia fornito direttive univoche, però, l'UE non è riuscita a costituire un modello di rigenerazione urbana comune a tutti gli Stati membri ma, analizzando le politiche dei singoli Paesi, è senza dubbio possibile rilevare una serie di strategie ricorrenti, fondamentali per il successo di un programma di trasformazione:

- l'utilizzo di un approccio integrato
- il riferimento ad un modello *area-based*
- il ricorso ad una governance multi-stakeholders e multilivello
- l'attenzione alla sostenibilità ambientale⁷

Buona parte di queste strategie prende spunto, come anticipato nel cap.1.1, dalla Dichiarazione di Toledo sulla "Rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee"⁸, firmata nel 2010 da 27 Stati membri, in cui la Comunità Europea suggerisce modelli integrati di rigenerazione mirati alla riqualificazione di parti di città già urbanizzate, piuttosto che alla realizzazione di nuovi insediamenti, coinvolgendo forze economiche di diversa natura e differenti gruppi sociali.

Per confrontare politiche e leggi comunitarie e nazionali in materia di sviluppo urbano, nell'ambito della Dichiarazione di Toledo è stata inoltre promossa la "European Urban Agenda"⁹, istituita poi con il patto di Amsterdam del 2016, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nelle aree urbane basandosi sui tre pilastri dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche dell'UE: migliore regolamentazione, migliore finanziamento e migliore conoscenza.

A partire dalle grandi tematiche suggerite dall'UE, sulla base delle priorità emerse sui propri territori, ciascuno Stato membro ha legiferato e messo a punto appositi meccanismi di governance finalizzati al successo delle grandi operazioni di rigenerazione urbana, sperimentando nuove tecniche di concertazione tra pubblico e privato.

GERMANIA. In Germania la sperimentazione sulla rigenerazione urbana ha preso piede a partire da una serie di iniziative di stampo normativo sul tema del consumo di suolo.

Il primo passo risale agli anni Ottanta quando, con la *Strategia di tutela dei suoli*, per la prima volta si riconosceva la necessità di contrastare l'espansione dell'urbanizzato nelle aree rurali. In seguito, nel 1998, attraverso il Programma di politica ambientale dell'allora Ministro Federale dell'Ambiente Angela Merkel, sono stati dati obiettivi precisi per la riduzione del consumo di suolo individuando, tra le possibili strategie, il recupero dei siti industriali ed il loro reintegro nei cicli economici¹⁰, dando così il via ad importanti operazioni di trasformazione urbana.

A tal fine il governo selezionò una serie di strumenti di natura sia normativa (sistemi di perequazione urbanistica) che fiscale-gestionale (tassazione differenziale, meccanismi di incentivi e disincentivi), tra

7 AA.VV. *Rigenerazione urbana alla prova*, a cura di M. TALIA, R. D'ONOFRIO, Franco Angeli, Milano 2016, pp.117-118

8 Nella Dichiarazione di Toledo la Comunità Europea fa espressamente riferimento ad una rigenerazione urbana integrata concentrata sull'ottimizzare, conservare o rivalorizzare tutto il capitale urbano esistente, sia sociale che costruito. Per maggiori approfondimenti, inoltre, si rimanda al capitolo 1.3 – paragrafo "I FONDI STRUTTURALI EUROPEI QUALI OPPORTUNITÀ PER LA RIGENERAZIONE URBANA".

9 <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

10 INZAGHI, G. A.; VANETTI F., *Il recupero e la riqualificazione delle aree urbane dismesse. Procedure urbanistiche e ambientali*, Giuffrè editore, Milano 2010.

cui l'innovativo sistema di compravendita di «certificati di superficie» tra i Comuni, in analogia al sistema di scambio dei certificati di emissione di CO₂ che avviene nel settore energetico. Tale proposta si è poi concretizzata con l'avvio di un progetto-pilota che prevedeva che a ciascuna municipalità venisse assegnata, sotto forma di certificato di superficie, una certa quantità di aree edificabili esterne al tessuto urbanizzato e, in caso di mancato utilizzo del quantitativo assegnato, al Comune veniva riconosciuta la facoltà di vendere del tutto o in parte la propria quota. Questo sistema di governance ha costituito il punto di partenza, insieme al lavoro delle *Leg* (società a capitale pubblico atte all'acquisizione e alla bonifica dei brownfields) e al coordinamento fatto dai singoli governi regionali, di enormi operazioni di rigenerazione urbana, a partire dal recupero dell'area di Hafen City ad Amburgo sino ad arrivare alla riqualificazione dell'intero bacino della Ruhr.

Nello specifico, la rigenerazione della Ruhr (1989-2010), rappresenta un esempio particolarmente virtuoso non solo per via dei risultati raggiunti, ma per la definizione dei numerosi strumenti giuridico, urbanistici e finanziari che hanno permesso lo svolgimento dell'operazione. L'intero processo di trasformazione è stato promosso dalla Regione Nordrhein-Westfalen a partire da due azioni fondamentali: in primis la creazione di un fondo immobiliare per favorire l'acquisizione delle aree dismesse, da gestire mediante società di diritto privato a capitale pubblico (*Leg*)¹¹, in secondo luogo l'istituzione dell'IBA – Emscher Park S.r.l. (Internationale Bauaußstellung Ltd), una società consociata a responsabilità limitata di proprietà dello stesso governo, a cui fosse demandato il coordinamento dell'intera operazione, il rilevamento degli interessi dal basso, la stesura delle linee guida per la trasformazione urbanistica. Inoltre, il fattore determinante che ha permesso la rigenerazione della Ruhr dal punto di vista finanziario, non risiede tanto nell'attivazione di politiche economiche ad hoc, quanto nella volontà di creare condizioni territoriali favorevoli per nuovi investimenti, lavorando sulla qualità dello spazio e degli edifici, delle funzioni e dell'offerta culturale tesa alla valorizzazione degli elementi di pregio che rappresentano la storia della regione.

FRANCIA. In Francia la stagione della rigenerazione urbana viene scandita prevalentemente in due momenti: il primo è quello della politica nazionale delle grandi opere, situate per lo più in aree da riqualificare (anni Ottanta); il secondo è quello dell'introduzione di importanti innovazioni legislative in materia di pianificazione urbanistica e territoriale e di riordino amministrativo (fine anni Novanta). Parallelamente, già a partire dagli anni Ottanta, lo Stato francese aveva aperto inoltre uno specifico campo di ricerca sul recupero delle aree industriali dismesse e delle *grand ensemble* residenziali nelle

¹¹ Attraverso le LEG, le Amministrazioni locali hanno acquistato buona parte dei terreni situati in zone di sprawl o aree industriali dismesse procedendo alla loro bonifica e decontaminazione, altrimenti proibitiva per i privati, e reimmettendole sul mercato. In questo senso, le Leg hanno avuto un ruolo fondamentale nel processo di rigenerazione urbana e rinnovo sociale di intere aree tedesche perché hanno consentito di sbloccare una situazione di stallo economico e gestionale che bloccava qualunque programma di trasformazione.

periferie, individuando nuove modalità progettuali e tecniche normative finanziarie attraverso le quali questi siti potessero essere reinseriti nel mercato immobiliare.

In questo scenario, nel 2000, il Governo francese emanò la legge SRU (legge sulla solidarietà e riqualificazione urbana), ispirata a cinque principi fondamentali: l'obbligo per le amministrazioni locali di definire un progetto complessivo d'assetto della città, favorire i rapporti intercomunali, impiegare più risorse sui trasporti collettivi, integrare le nuove residenze nel tessuto urbano e sociale ed infine restituire ai cittadini un ruolo rilevante nell'espressione dei loro pareri nelle procedure di concertazione.

Per massimizzare tempi ed efficacia delle trasformazioni urbane era però necessario che l'apporto dei capitali privati integrasse o addirittura sostituisse l'intervento pubblico, per cui il primo obiettivo del governo francese divenne quello di valorizzare le crescenti interazioni tra operatori pubblici e privati per costruire un'immagine urbana contemporanea in linea con le aspettative dei cittadini.

Da qui nasce l'esperienza delle *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), uno strumento attuativo di programmi già definiti in sede di pianificazione generale, che stabilisce un perimetro all'interno del quale l'autorità competente si assicura il controllo dei terreni e dispone di una serie di strumenti per dirigere, direttamente o per intermediazione di un promotore pubblico o privato, la loro edificazione. Nell'ambito del riordino delle procedure attuative pubblico-private, inoltre, vengono introdotti nuovi enti strumentali a cui lo Stato può delegare la gestione dei progetti di rigenerazione:

- gli *Etablissement Public* (EP), ovvero organismi pubblici che acquisiscono e gestiscono le aree in cui si realizzano le operazioni di rigenerazione, sulle quali hanno diritto di prelazione;
- le *Sociétés d'Économie Mixte* (SEM), ovvero società a capitale sia pubblico che privato, costituite generalmente su iniziativa dei Comuni, mandate a gestire gli investimenti sulle aree oggetto di trasformazione.

Attraverso questo schema è stata compiuta, e si sta ancora compiendo, la grande operazione di riqualificazione dell'area della *Confluence* di Lione, così come la vasta rigenerazione urbana che sta investendo tutto il territorio parigino: dai nuovi quartieri nati sulla *Rive Gauche* al posto del vecchio parco ferroviario della Gare di Austerlitz, al progetto Paris Nord-Est che coinvolge oltre 200 ettari tra i comuni di Aubervilliers, Saint Denis e Parigi, alla trasformazione delle aree degli ex-magazzini del vino di Bercy, fino alla profonda riorganizzazione del sistema dei trasporti per connettere il centro di Parigi con i comuni della *couronne*.

UK. Sul territorio inglese le prime iniziative rilevanti di trasformazione urbana affondano le radici nelle politiche di risanamento delle aree deindustrializzate degli anni Novanta. Nel 1997, infatti, l'istituzione dei *Planning Policy Guidance Notes* (PPG) ha introdotto un nuovo approccio al tema della rigenerazione, da un lato suggerendo la nascita di strutture regionali decentrate, in modo da

semplificare i meccanismi di governance, dall'altro prescrivendo la priorità dell'utilizzo delle aree dismesse per i nuovi interventi edilizi, in modo da assicurare il riscatto dei *brownfields* e al tempo stesso limitare il consumo di suolo.

Nel 2000, sulla base del lavoro dell'*Urban Task Force* coordinata dall'architetto inglese N. Foster, finalizzata alla comprensione delle cause del declino delle aree urbane e alla definizione di nuove strategie di intervento, viene pubblicato l'*Urban White Paper*, ovvero un documento che identifica puntualmente le operazioni di rigenerazione urbana da compiere negli anni a seguire, e che promuove la formazione di società a partecipazione mista, le *Urban Regeneration Company* (URC), aprendo alla collaborazione tra partner pubblici e privati.

Le URC da un lato hanno il compito di attrarre gli investimenti privati necessari alla realizzazione dei progetti, dall'altro sono deputate all'intera gestione del processo di trasformazione.

Nel 2004, con l'adozione del *Planning and Compulsory Purchase Act*, si dispone l'obbligo di realizzare almeno il 60% del nuovo edificato in aree già urbanizzate, sancendo il principio secondo cui le aree agricole, sia quelle utilizzate sia quelle abbandonate, debbano essere sempre tutelate indipendentemente dalla loro rendita¹². Vengono inoltre istituiti dei documenti programmatici, i *Local Development Framework* (LDF), in cui si definiscono le strategie generali di rigenerazione urbana all'interno delle quali iscrivere i singoli interventi edilizi. In tal modo si crea una rete sinergica di progetti strategicamente connessi in modo che ogni operazione risulti riuscita sia di per sé nella qualità degli spazi e degli insediamenti, sia nel rapporto con gli altri interventi, nell'ottica di una rigenerazione urbana complessiva.

L'approccio britannico è quindi quello di procedere gradualmente, individuando nel tessuto urbano esistente una rete di aree su cui creare le condizioni per lo sviluppo successivo, al fine di innescare un processo di rigenerazione più ampio che parta dal quartiere, considerato come unità minima di intervento, e si estenda a tutta la città.

Questo processo non ha investito solo Londra¹³, ma anche città come Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds e Sheffield, già verso la fine degli anni '90, hanno pensato al proprio sviluppo basandosi sulla possibilità di rigenerare ampie porzioni urbane dismesse o degradate tramite il ruolo attivo dei privati, nella prospettiva di creare le migliori condizioni per attrarre capitali e personale qualificato, al fine di migliorare l'immagine e la qualità della vita dei sistemi urbani.

OLANDA. Se in tutta Europa il tema della rigenerazione punta ad investire aree sempre più significative delle città, in Olanda, dove non esistono singole metropoli ma l'unica area urbana della

12 BENCARDINO M., Consumo di suolo e Sprawl urbano. Drivers e politiche di contrasto, in "Bollettino della Società Geografica Italiana Roma", Serie XIII, Vol. VIII (2015), pp. 217-237.

13 Cfr. capitolo 1.3 – "LE OPPORTUNITÀ DELLA RIGENERAZIONE: INIZIATIVE PRIVATE, GRANDI EVENTI, PROGETTI URBANI CON FINANZIAMENTI EUROPEI", paragrafo "IL GRANDE EVENTO COME VOLANO DI SVILUPPO" in cui si fa riferimento all'esperienza di Londra 2012 e al recupero dell'area dei docklands.

Randstad, la questione delle trasformazioni urbane è stata sin dal principio trattata in modo sinergico tra scala nazionale e locale, coinvolgendo da subito politiche sociali, economiche ed ambientali.

Due i momenti fondamentali di questo processo politico-normativo:

- il *Quarto Rapporto sullo Sviluppo Spaziale* del 1988, che ha evidenziato i temi del consumo di suolo e della necessità di densificare i tessuti urbani dei maggiori centri olandesi;
- il programma *Vinex*, del 1993, specificatamente orientato alle politiche abitative, ma al tempo stesso promotore di una visione territoriale integrata e complessa.

Tramite il *Vinex*, il governo olandese ha individuato 25 aree metropolitane in cui attivare un modello di *governance* multilivello per densificare le città limitando il consumo di suolo nelle frange periferiche: la visione generale era quella del recupero delle aree già urbanizzate così da risarcire il territorio e perseguire un modello di città compatta che preservasse le grandi aree verdi al centro dell'Olanda, incentivando il trasporto pubblico e ad implementando i servizi per la comunità.

Questo approccio, nato da una visione del territorio su scala nazionale, ha permesso la riqualificazione di quartieri ed intere aree urbane, e si è sviluppato attraverso una gestione dei suoli secondo un regime fortemente pubblicista: le aree non ancora urbanizzate, infatti, vengono acquisite direttamente dall'amministrazione la quale ne detiene il diritto di superficie finché non vengono inserite nei programmi di trasformazione; solo a quel punto l'ente pubblico cede, mediante contratto, i diritti sull'area ad un concessionario, pur mantenendone la proprietà¹⁴. In sostanza il pubblico si fa carico dell'acquisizione delle aree, e della loro bonifica ove necessaria, e al privato viene concesso l'uso del terreno a patto di realizzare il programma di rigenerazione stabilito e finanziarne la realizzazione.

Attraverso questo schema negli ultimi trent'anni sono stati portati a termine numerosi progetti di rigenerazione urbana, a partire dagli interventi per la riqualificazione dei quartieri dell'edilizia residenziale pubblica degli anni '70 sino ad arrivare al recupero di intere aree industriali dismesse.

Esemplare nel primo senso è la trasformazione del quartiere residenziale di Bijlmermeer, ad Amsterdam, nato a cavallo fra gli anni '60 e '70 come modello dell'abitare del futuro (secondo la visione del CIAM), ma rapidamente degenerato nel degrado a causa della sua enorme scala. La municipalità di Amsterdam insieme all'ente olandese per l'edilizia pubblica e tramite il coinvolgimento di operatori privati ed abitanti, è intervenuta sull'area attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione di parte degli edifici e realizzando nuovi spazi pubblici, portando ad un rinnovamento sociale che ha ridotto i tassi di disoccupazione e favorito lo sviluppo economico dell'area. Lo stesso approccio ricorre anche nella trasformazione di ex siti industriali, come le aree portuali di Borneo Sporenburg e di KNSM, dove i temi dell'alta densità abitativa, del disegno dello spazio aperto e di una mobilità basata sul trasporto

¹⁴ TESTONI C., *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo del territorio*, Franco Angeli Edizioni, Milano 2016.

pubblico si intrecciano alla questione del recupero delle piattaforme logistiche dismesse. Grazie allo strumento del masterplan, infatti, l'Amministrazione è riuscita ad iscrivere i singoli interventi nel più ampio registro di un processo di rigenerazione a scala urbana, coordinando l'intervento di numerosi operatori privati mediante la definizione di precise linee guida.

2.2 CASE STUDIES

Nello scenario appena descritto, si è ritenuto opportuno dimostrare l'esperienza di tre contesti europei, sotto forma di case studies, dove le politiche urbane nazionali hanno contribuito positivamente all'insorgenza di strategie di rigenerazione le quali hanno sviluppato dei programmi architettonici ed urbani di alto livello senza tralasciare l'aspetto economico, sociale ed ambientale che è mutato profondamente negli ultimi anni. Pertanto, le trasformazioni socio economiche in atto, richiedono la necessità di un attivismo politico inteso come un elemento fondamentale su cui si basa il rapporto fra l'urbanistica e la comunità. La presenza politica deve perciò essere costantemente presente per realizzare e mettere in pratica delle soluzioni le quali, a loro volta, siano in grado di individuare, sostenere e sviluppare politiche urbane in cui trovino equilibrio gli interessi sociali, ambientali ed economici.

Il criterio base che ha orientato la scelta dei tre case studies selezionati è stato quello della loro dimensione e complessità così da caratterizzarsi come un sistema territoriale dove all'interno esistono un'ampia varietà di interventi edilizi che coinvolgono molteplici strumenti della rigenerazione urbana, come le sostituzioni edilizie, le bonifiche, le riurbanizzazioni, le realizzazioni di nuovi quartieri e il riuso di manufatti industriali storici.

I case studies riguardano tre Paesi diversi, Francia, Olanda e Svezia, caratterizzati da tradizioni economiche ed urbanistiche differenti. Lo scopo principale è stato quello di esaminare come, nello stesso arco temporale, ovvero a partire dalla fine degli anni ottanta e a cavallo tra gli anni novanta e l'inizio del duemila, la rigenerazione sia stata affrontata in contesti diversi ma accomunati dalla volontà pubblica e privata di convertire dei distretti industriali dismessi in quartieri residenziali ecosostenibili. I casi vengono illustrati attraverso delle schede costruite in modo tale che possano essere analizzati esaustivamente in maniera autonoma, a prescindere dagli altri capitoli della ricerca. Ogni scheda è sviluppata secondo una sequenza logica e si apre con una sintetica tabella riepilogativa i principali dati relativi al caso proposto così da consentire un quadro d'insieme sulla dimensione e sull'impatto dell'intervento in termini temporali, economici, demografici ed urbanistici. Tra questi, si evidenziano in particolare la natura del soggetto promotore, particolarmente utile per comprendere se l'intervento effettuato sia stato di natura pubblica o privata; la dimensione territoriale per interpretare lo sviluppo

economico, sociale ed ambientale realmente ottenuto; il numero degli alloggi che evidenziano la nuova disponibilità del suolo; una cartina tornasole del ruolo che l'edilizia residenziale ha nei processi di rigenerazione urbana; il numero degli abitanti previsti in quanto utile indicatore per verificare gli effetti sulla crescita della popolazione; la densità abitativa, con il quale è possibile misurare l'impatto in termini di consumo di suolo e di valutare le scelte di politica urbanistica rispetto alle soluzioni costruttive e architettoniche.

L'approfondimento dei casi si sviluppa in tre sezioni nelle quali, in primo luogo, vengono riportate le analisi del contesto politico-normativo, sia a livello nazionale che locale riprendendo (rispondendo in questo modo alle esigenze di esaustività e di autonomia delle schede) quanto descritto in precedenza. La seconda parte si concentra sulla gestione del processo di trasformazione ad iniziare dalla descrizione del regime proprietario delle aree, di chi è il promotore del progetto, su quale sia il ruolo del settore pubblico e privato, sulle tempistiche con le quali si sono svolte determinate azioni. Successivamente, vengono riportate una serie di informazioni utilizzate come parametri per misurare il programma di rigenerazione. Tra questi gli indicatori più rilevanti sono il meccanismo di affidamento di progettazioni e realizzazioni, essenziali per capire l'impatto del progetto stesso anche sul lungo periodo.

L'ultima sezione è dedicata alla dimensione urbanistica, ambientale ed architettonica dove vengono analizzate, nello specifico, la nascita e l'esecuzione delle strategie urbanistiche, delle tecniche di gestione della trasformazione tramite divisioni in comparti e/o stralci temporali e degli esiti del processo di rigenerazione in termini di qualità urbana e mixité sociale.

Ogni scheda si conclude con alcune informazioni relative ai risultati del percorso di rigenerazione: se è stato definito o è ancora in atto, se ha riscontrato delle problematiche tali da attivare nuovi processi e quali sono stati gli esiti in termini di qualità spaziale, sostenibilità sociale e sviluppo economico. Nelle conclusioni perciò, si cerca altresì di evidenziare ciò che, rispetto al progetto iniziale, è stato realizzato del tutto o solo parzialmente.

2.2.1 EASTERN DOCKLANDS AMSTERDAM

I NUMERI

Periodo di realizzazione	1993/2002
Ente promotore	Amsterdam Local Authority, New Deal
Superficie territoriale	ha 313
Superficie edificabile	ha 250
Superficie di canali e acqua	ha 63
Abitanti previsti	18000
Numero appartamenti	8500
Social Housing	30

IL CONTESTO

La riqualificazione degli Oostelijk Haven di Amsterdam (docks orientali) rappresenta un brillante esempio di come strategie di rigenerazione di siti industriali dismessi e politiche abitative possano integrarsi alla perfezione in un programma caratterizzato dalla grande qualità architettonica ed urbana, in grado di ricucire le smagliature della città e creare un paesaggio urbano identitario ed attrattivo.

L'intervento va inquadrato nel contesto delle numerose politiche sulla casa portate avanti dal governo olandese sin dagli anni '70, caratterizzate da uno stretto legame tra la pianificazione territoriale e l'edilizia residenziale pubblica. A causa della crisi economica, però, ad un certo punto questa relazione biunivoca non è più riuscita più a soddisfare le necessità della popolazione per cui, sulla scia del Quarto Rapporto sullo Sviluppo Spaziale del 1988, a cui è seguito nel 2001 il programma Vinex, promotore di una visione integrata tra politiche abitative e gestione del territorio, il Governo redige il documento "What people want. Where people live. Housing in the 21st century", ovvero un report sulla qualità dell'edilizia residenziale olandese e sulle strategie economiche, politiche ed urbanistiche necessarie per il superamento della crisi del settore. Se le finalità generali del Vinex erano già orientate alla conservazione e al recupero di aree urbanizzate o dismesse, incentivando gli interventi di rammendo ed il trasporto pubblico, il nuovo documento punta, in sostanza, a cambiare lo scenario dell'housing, fino a quel momento prevalentemente di realizzazione pubblica, favorendo la liberalizzazione del mercato, stimolando l'iniziativa edificatoria di piccoli imprenditori e/o di singoli soggetti.

Sulla base di queste linee guida, la città di Amsterdam è stata oggetto di grandi trasformazioni, riqualificando le aree abbandonate lungo il proprio waterfront, generando nuovi quartieri, creando spazi pubblici di qualità e riattivando settori di città sino ad allora dimenticati.

Come in altre realtà europee, infatti, il dibattito sprawl / densificazione ha trovato qui un immediato risvolto nel tema della gestione delle aree industriali e portuali dismesse, divenute protagoniste di importanti programmi di rigenerazione urbana, come la realizzazione dell'ecoquartiere GWL Terrein (1989 - 1993), la riqualificazione dei docks ottocenteschi di KNSM island, Java e Borneo Sporenburg (1993 - 2000) e le più recenti iniziative riconducibili al programma Amsterdam Smart City.

È per questo che il programma di riqualificazione degli Oostelijk Haven non ha rappresentato solo un'occasione di sviluppo urbano, ma costituisce un tassello di un programma di ripensamento generale della città, in grado di riattivare le aree direttamente investite dall'intervento, ma anche di incidere sullo spazio pubblico, sulla trama viaria e sulla rete del trasporto di un intero settore urbano.

L'area dei docks orientali, situata tra l'IJ e il canale Amsterdam-Reno fu costruita alla fine del XIX secolo per facilitare l'aumento degli scambi commerciali con le Indie orientali e consentire l'attracco delle grandi navi a seguito della realizzazione della stazione ferroviaria di Amsterdam Centraal; costituita per 2/3 da acqua e per 1/3 da terra, l'area si presenta come una propaggine in prosecuzione degli

Oostelijk Havengebied, a cui si aggiungono quattro piattaforme artificiali che, come delle penisole, si estendono a partire dalla parte est del centro città.

I primi fenomeni di dismissione dell'attività industriale iniziarono già a seguito della seconda guerra mondiale finché, a causa dello spostamento della maggior parte delle attività portuali a Rotterdam e delle dimensioni sempre maggiori delle navi mercantili, sul finire degli anni '70 l'area cadde in un totale stato di abbandono. Forte della spinta dei programmi nazionali sul recupero delle aree de-industrializzate e delle nuove politiche abitative, il Comune di Amsterdam decise di avviare il processo di trasformazione dell'area sfruttando il progetto di ampliamento dell'area portuale a ovest della città, in modo da scaricare completamente i docks orientali dal traffico industriale e mercantile. Sulla base del masterplan redatto nel 1983 da Rem Koolhaas per riqualificare il waterfront dell'IJ, nel 1987 l'ufficio municipale di progettazione urbana di Amsterdam inizia quindi a programmare un progetto strategico per l'area prevedendo di lasciare intatti i bacini portuali e collocare sui docks residenze ad alta densità; pochi anni dopo, nel 1993, iniziano i lavori per un processo di rigenerazione destinato a durare quasi venti anni, volto non solo al recupero delle aree dismesse, ma alla loro ricucitura con il resto della città, oltre che alla definizione di nuove tipologie abitative in grado di mettere in pratica le direttive provenienti dalle più recenti politiche sulle casa.

LA GESTIONE DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE

L'area dismessa degli Oostelijk Haven si sviluppa per 313 ettari, sui terreni e acque sede di vecchie attività industriali e logistiche, dislocati tra le quattro penisole artificiali site ad est del porto di Amsterdam. Date le pressioni del mercato immobiliare, a seguito della dismissione delle attività negli anni '70, il Comune acquista le aree intuendo le potenzialità di uno sviluppo residenziale e avvia lo studio per la loro riconversione, costituendo un gruppo di lavoro basato sulla collaborazione tra più Dipartimenti comunali, tra cui quello dei Lavori Pubblici (*Dienst Openbare Werken*), il Real Estate (*Gemeentelijk Grondbedrijf*) e il Dipartimento di Pianificazione Spaziale (*dRO/Dienst Ruimtelijk Ordening*), ciascuno partecipe per le proprie competenze. Nel 1987, il processo di trasformazione parte ufficialmente tramite la redazione, da parte del dRO, di un progetto strategico di insediamento residenziale ad alta densità sull'intera area degli Eastern Docklands, nel tentativo di compattare il tessuto urbano e creare un quartiere attrattivo per diversi settori sociali.

L'area viene divisa in tre distretti - Borneo- Sporenburg, Java e KNSM - per ciascuno dei quali viene costituita una società di sviluppo ad economia mista, con il Comune come maggiore azionista, la quale mette a bando la definizione di uno specifico progetto urbano sull'area di propria competenza. Mediante tre concorsi internazionali di progettazione, la pianificazione dei tre settori viene affidata quindi ad architetti esterni alla struttura pubblica, in modo da attirare l'attenzione mediatica e captare

l'interesse di possibili investitori: la pianificazione di KNSM viene assegnata a Jo Coenen, quella di Java a Sjoerd Soeters e quella di Borneo-Sporenburg a West 8.

I professionisti incaricati hanno un ruolo indipendente rispetto ai diversi soggetti pubblici e privati, i quali possono così presentare direttamente le proprie istanze sentendosi più coinvolti nell'operazione; d'altra parte gli operatori del mercato saranno così più disposti ad investire in un piano che hanno contribuito loro stessi a definire.

Una volta completato il primo distretto, ovvero quello di KNSM, nel 1996, il programma di rigenerazione si arricchisce di una quarta area, quella di Handelskade, progettata direttamente dal dRO. Nel 1997, infatti, il masterplan redatto da Hans van der Made, pianifica la riforma dello scalo ferroviario dell'Handelskade, coinvolgendo nel processo anche le aree ad est della stazione, consentendo la riconnessione fisica e funzionale con il centro storico, ricostituendo una continuità urbana che si estende per oltre quattro chilometri.

Distretto	BORNEO SPORENBURG	JAVA	KNSM	HANDELSKADE
Progetto urbano e coordinamento	West 8	Sjoerd Soeters	Jo Coenen	DRO - Dienst Ruimtelijke Ordening
Società di sviluppo	New Deal	Amsterdam Local Authority	Amsterdam Local Authority	Amsterdam Local Authority
Timeline	1993-2000	1994-2008	1987-1996	1997-2013

In questa grandiosa operazione di riqualificazione e sviluppo, il pubblico si riserva il compito nodale di promuovere, progettare, guidare e controllare gli esiti del processo; inoltre negozia con gli investitori privati, a cui sono trasferiti i diritti edificatori, opera la scelta dei progettisti e fissa i parametri di realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, sia in termini numerici, che in termini qualitativi, in modo che non risulti differente, per caratteristiche e standard, da quella destinata al mercato¹⁵. Il Comune di Amsterdam mantiene quindi uno stretto controllo dello sviluppo del progetto¹⁶, implementando il sistema già esistente di *leasehold*, mediante il quale i terreni rimangono di proprietà pubblica e ai privati vengono ceduti solamente i diritti per le realizzazioni: in questo modo la municipalità da un lato mantiene la cabina di regia dell'operazione ed il controllo sulle aree oggetto di trasformazione, dall'altro previene la speculazione edilizia promuovendo lo sviluppo dell'area tramite accordi con investitori privati in grado di finanziare le infrastrutture e le urbanizzazioni.

La scelta di realizzare distretti ad altissima densità abitativa proposta dal dRo, infatti, deriva proprio dalla necessità di compensare gli enormi costi di urbanizzazione dell'area, oltre che dall'intenzione di

¹⁵ MARINONI G., CHIARAMONTE G., *The Evolving European City*, McGill Queens Univ, 2015, pp.53-57

¹⁶ Si ricorda che il Comune di Amsterdam possiede oggi circa l'80% della superficie della città, che nasce storicamente con un regime delle aree libere di tipo pubblico. Basti pensare che il 20% della superficie della città fu venduta solamente agli inizi del XX secolo.

ricreare delle condizioni estetico-spaziali qualitativamente analoghe a quelle della città compatta. Attraverso la concessione di maggiori possibilità edificatorie, il Comune si è così garantito la partecipazione finanziaria degli stakeholders alle opere di infrastrutturazione e trasporto, pur mantenendo il controllo sugli interventi edilizi.

Visto l'obiettivo del Comune di contrastare l'esodo di molte famiglie della classe media al di fuori dalla città, e considerato che la copertura finanziaria statale prevista per i Vinex non sarebbe stata sufficiente, la priorità che tradizionalmente in Olanda veniva data all'edilizia a canone calmierato viene qui limitata al solo 50% delle abitazioni, prevedendo che l'altro 50% fosse realizzato e venduto direttamente da operatori privati.

Questo ha portato, in particolare nel caso di Borneo – Sporenburg, alla sperimentazione di un nuovo metodo di collaborazione pubblico-privato mediante la creazione di una società a capitali misti, la New Deal, fondata come consorzio di società immobiliari e sviluppatori, che ha partecipato sin dalle prime fasi al processo di trasformazione in rappresentanza delle parti del mercato.

La rigenerazione dei docks orientali, ed in particolar modo la trasformazione della piattaforma di Borneo-Sporenburg, rappresentano in questo senso un importante esempio di pianificazione collaborativa tra pubblico e privato, applicazione concreta degli innovativi strumenti di progettazione urbana, "Plaberum" e "SpvE", messi a punto dal Comune di Amsterdam negli anni Ottanta e Novanta. Il sistema di pianificazione Plaberum¹⁷ (acronimo di *Plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen*), infatti, è stato sperimentato per la prima volta proprio in occasione della riconversione dell'ex porto orientale, e rappresenta tutt'oggi lo strumento fondamentale con cui gli amministratori olandesi guidano interventi complessi di rigenerazione. Si tratta di un piano articolato in diverse fasi che vanno dall'iniziativa comunale alla gestione dell'intervento realizzato, e che punta a definire i ruoli di ciascun attore e l'iter decisionale per i processi di sviluppo urbano. Plaberum rappresenta in primo luogo uno strumento di comunicazione per chiarire ai partecipanti quali sono le fasi del progetto, quali i contenuti per ciascuno step e quali gli organismi con potere decisionale; in secondo luogo, è anche uno strumento di controllo e gestione del processo da parte del Comune¹⁸. Attraverso questo meccanismo, ogni fase viene studiata di volta in volta sulla base dello specifico contesto, aumentando progressivamente l'importanza del ruolo dei soggetti privati coinvolti (developers, housing associations, abitanti attuali e futuri), che entrano in modo sempre più incisivo nel processo decisionale.

¹⁷ RYU M., Cohesion and flexibility in urban design process in Amsterdam – Analysis by the frame of time and scale, Atti del convegno: The 4 th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU) 2009 Amsterdam/Delft The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism, pp. 1304-1307

¹⁸ Il processo si articola in sette fasi: nota iniziale, studio di fattibilità, nota del punto di partenza, programma di progettazione urbana dei requisiti, (SPvE), piano di progettazione urbana, realizzazione e manutenzione.

All'interno di questo sistema si colloca la seconda innovazione, ovvero la SpvE (*Stedenbouwkundig programma van Eisen*), il Programma di progettazione urbanistica dei requisiti: si tratta di un documento che rileva le esigenze della popolazione presente sul territorio, mette a punto i criteri spaziali e qualitativi su cui deve basarsi il progetto urbano, raccorda la scala urbanistica con quella puntuale dei singoli interventi edilizi e fornisce una base di dialogo e concertazione agli stakeholders interessati ad intervenire nel processo di rigenerazione¹⁹.

LA DIMENSIONE URBANISTICO, AMBIENTALE E ARCHITETTONICA

La strategia urbanistica alla base del processo di trasformazione che ha investito i docks orientali di Amsterdam si basa essenzialmente su tre punti:

- ricucire le penisole tra di loro e con la terraferma mediante il rammendo della rete del trasporto pubblico, la realizzazione di tunnel e ponti;
- lasciare intatti i bacini portuali, riutilizzare edifici industriali storici e creare quartieri ad alta densità sulle piattaforme esistenti;
- insediare una destinazione d'uso prevalentemente residenziale, inserendo l'area nelle location "pre Vinex", in modo da ottenere il sostegno finanziario del governo nazionale.

All'interno di questa cornice generale, i masterplan per i singoli distretti hanno individuato prescrizioni specifiche la realizzazione degli interventi, sia a livello funzionale, che di qualità architettonica, che dimensionale, che di tipologia abitativa.

Nell'isola di KNSM, Jo Coenen propone un'idea di città composta per grandi isolati, ancora tutto sommato in continuità con la tradizione dell'edilizia pubblica Olandese del secolo scorso: una sequenza di blocchi residenziali, poi progettati da importanti studi di architettura, si snoda lungo l'asse centrale dell'isola e restituisce alla città una serie di landmark che si rendono visibili alla scala del paesaggio portuale. Lo schema, su suggerimento dei cittadini durante la discussione sul futuro assetto dell'area, privilegia la vista dell'acqua dallo spazio pubblico, piuttosto che dagli alloggi; la ripartizione di edilizia privata ed edilizia sovvenzionata sono al 50%.

A Java, l'obiettivo è ricreare un tessuto di case a schiera che riproponga i caratteri tipici del centro storico. Secondo questo intento, infatti, durante gli studi preliminari il dRO aveva redatto un vero e proprio Atlante dell'Abitare, ovvero una raccolta delle tipologie residenziali da utilizzare in base alle richieste del mercato. Nel masterplan, l'area viene quindi divisa in tante piccole aree mediante un

¹⁹ Questo modello di gestione trova la sua più chiara espressione nell'approvazione, nel 1994, della SPvE di Borneo Sporenburg, basata sulla proposta del dRO per la Starting Points of Urban Design, del 1992, e sulla Vision of Urban Design, presentata nel 1993 dopo la redazione del masterplan dello studio West 8. Per rafforzare il dialogo tra il team del Comune e la New Deal, inoltre, sei ulteriori studi di architettura furono invitati a redigere dei documenti aggiuntivi, non previsti dal processo tradizionale, Urban Housing with its Own Front-Door in the Street e Post Research on the Vision, ovvero delle strategie preliminari da tenere come base per la negoziazione delle decisioni della SPvE.

gioco combinatorio che vede coinvolti differenti architetti, per generare un'urbanità che riproponga l'eterogeneità e la scala più minuta della città storica. Densità urbana e dimensione paesaggistica si ibridano nella fascia verde che attraversa longitudinalmente l'insediamento per accogliere le scuole e i servizi di quartiere.

Lungo l'Handelskade il waterfront si confronta con la dimensione portuale dell'area attraverso la scansione ritmica delle warehouse preesistenti, ibridando edifici lineari lungo le banchine con blocchi alti lungo i fasci infrastrutturali.

A Borneo-Sporenburg, invece, è stato il mercato immobiliare a guidare la redazione del masterplan e a stimolare la nascita di una nuova tipologia abitativa, soprattutto alla luce del fatto che in quest'area la quota di abitazioni a libero mercato prevista arrivava addirittura al 70% dell'insediamento. Alla luce di questo dato e data la scarsa domanda abitativa del momento, i promotori temevano un esubero di appartamenti sul mercato, pertanto hanno negoziato con il Comune la possibilità di costruire delle case suburbane unifamiliari, ciascuna con ingresso direttamente dalla strada. La municipalità assecondò le richieste degli investitori, ma allo stesso tempo impose, parametro non negoziabile, un'altissima densità: 100 case per ettaro, ovvero un livello di densità paragonabile a quello del centro storico. Il paradossale incontro tra la tipologia della casa unifamiliare ed il tema della densità stimolò l'invenzione di nuove tipologie abitative in grado di reinterpretare il tema della città compatta tradizionale, ibridandola con la dimensione suburbana dell'abitazione singola.

Il masterplan di West 8 fu l'unico in grado di coniugare richieste di investitori e amministrazione, disegnando un tessuto

di case con accesso diretto su strada e posto auto individuale, interrotto da tre grandi blocchi in grado di ricollocare l'intervento alla scala del bacino portuale. La scelta di realizzare case a schiera nel tentativo di soddisfare i livelli di densità richiesta, però, ha di fatto contratto completamente lo spazio pubblico motivo per il quale lo studio West 8, tra le norme del masterplan, ha inserito l'obbligo di inserire all'interno delle singole abitazioni una percentuale di vuoto.

Una rete minore di percorsi, si sovrappone alle regolarità dell'insediamento e connette le due penisole attraverso tre ponti, progettati da West 8, per le loro qualità scultoree tratto distintivo dell'insediamento.

L'attuale assetto morfologico degli Oostelijk Havengebied ad Amsterdam è evidente conseguenza di un cambiamento di rotta nella progettazione urbana olandese: dal punto di vista della governance l'apertura ai capitali privati ha fatto sì che si potesse realizzare un intervento di trasformazione che, per il pubblico, avrebbe richiesto un esborso proibitivo; l'abbassamento della quota dell'edilizia sovvenzionata ha saputo incastrarsi con le leggi di mercato e permesso di realizzare un quartiere in cui alloggi pubblici e privati avessero lo stesso identico standard qualitativo; la ricerca sul tema della

densità, in termini architettonici, ha permesso di creare un insediamento contemporaneo dai caratteri estetico-percettivi confrontabili con la città storica.

Tutto questo ha reso la riconversione dei docklands orientali il più grande progetto di riorganizzazione su vasta scala condotto dall'Olanda dai tempi della seconda guerra mondiale ed uno degli esempi di maggior successo di processi di rigenerazione urbana in Europa.

2.2.2 HAMMARBY SJOSTAD

I NUMERI

Periodo di realizzazione	1995/2013
Ente promotore	Municipalità di Stoccolma
Superficie territoriale	ha 200 circa
Superficie edificabile	ha 171,50
Superficie di canali e acqua	ha 32,6
Abitanti previsti	24875
Addetti nel quartiere	10000
Numero appartamenti	10815
Alloggi per studenti	400
Residenze di Proprietà	56%
Residenze in Affitto	44%
Densità abitativa	144,5 ab/ha
Indice di fabbricabilità territoriale	1,5
Costo dell'intervento	4,5 miliardi di euro

IL CONTESTO

Hammarby Sjostad costituisce il principale progetto di sviluppo urbano di Stoccolma degli ultimi decenni ed una delle più interessanti esperienze europee di trasformazione di distretti industriali dismessi in quartieri residenziali ecosostenibili, testimonianza di una perfetta integrazione tra soluzioni urbanistiche ed architettoniche di pregio e moderne strategie ambientali a scala urbana. L'intervento si colloca all'interno delle più ampie politiche di sostenibilità ambientale e resilienza del governo svedese, ampiamente condivise anche dalla Municipalità di Stoccolma. Il governo, infatti, prima con l'Act of Management of Natural Resources (1987) per la preservazione delle risorse naturali all'interno dei Piani Regolatori, poi con l'Environmental Code (1999), aveva da tempo avviato l'ambizioso programma per ridurre del 50% le emissioni totali a livello nazionale entro il 2050; contemporaneamente il Comune di Stoccolma, con l'approvazione dell'Action Programme on Climate

Change, si è spinto oltre ponendosi l'obiettivo di eliminare del tutto i combustibili fossili entro il 2050, coinvolgendo nell'ambizioso programma sia il sistema economico locale che la popolazione.

Il progetto di riconversione dell'area di Hammarby Sjostad, sito industriale dismesso fortemente contaminato e sede di insediamenti precari, rappresenta quindi il primo grande progetto di trasformazione urbana ecocompatibile in Svezia, un intervento in grado di coniugare sostenibilità ambientale e qualità urbana definendo un paesaggio contemporaneo rispettoso del contesto.

Situato 5 km a sud del centro storico della città, il quartiere si sviluppa intorno all'omonimo lago, delimitato a nord dai tessuti urbani tardo ottocenteschi dell'isola di Sodermalm, a sud est da boschi e riserve naturali.

Il territorio, storicamente luogo di residenza di campagna di agiate famiglie locali, intorno al 1920 venne acquisito dalla Municipalità per insediarvi un'ampia zona produttiva per industrie manifatturiere di grandi dimensioni, poi man mano riconvertita in una distesa di capannoni di piccole e medie attività artigianali.

Nel 1990, per far fronte al forte aumento demografico della capitale dovuto al saldo positivo delle natalità e a ingenti fenomeni di immigrazione sia in ambito nazionale che dall'estero, l'Amministrazione scelse di riconvertire l'area e definirla, nel nuovo Piano Regolatore, come zona di recupero ed espansione residenziale, con l'obiettivo di dimezzare l'emissione dei gas serra rispetto all'edilizia residenziale svedese costruita sino a quel momento.

Inoltre, nel corso degli anni '90, con la candidatura di Stoccolma alle Olimpiadi del 2004, l'ex-area industriale di Hammarby fu designata come luogo per la costruzione di un Villaggio Olimpico ecocompatibile; la città non si aggiudicò l'evento ma l'Amministrazione scelse di mantenere in vita il progetto, potenziandolo e convertendolo ad uso abitativo, aggiungendo una linea metro leggera e rafforzando le strategie di eco-compatibilità, da un lato per superare le opposizioni degli ambientalisti, dall'altro per dare una risposta concreta alle politiche locali e governative in materia.

La notevole consistenza dell'insediamento, peraltro, ha giustificato, agli occhi degli attori pubblici e privati, l'investimento finanziario in sistemi innovativi di servizi a scala urbana basati sul recupero e sul riutilizzo dell'acqua e dei rifiuti, e su un sistema centralizzato di distribuzione dell'energia termica. Viene così messo a punto un modello a ciclo chiuso ed integrato di utilizzo di acqua, energia e rifiuti, ormai noto come "Modello Hammarby" in grado di soddisfare l'obiettivo della riduzione dell'impatto ambientale mediante il reinserimento di tutte le materie di scarto all'interno degli ingranaggi del quartiere: dalle acque reflue vengono estratti biogas per alimentare cucine e veicoli, concimi per i terreni ed acqua pulita da re-immettere negli impianti di teleriscaldamento mentre i rifiuti solidi vengono raccolti attraverso un sistema di smaltimento pneumatico articolato in una rete di tubazioni che corre sotto gli edifici.

LA GESTIONE DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE

L'intero distretto urbano si sviluppa su terreni di proprietà pubblica, in parte acquistati dal Comune di Stoccolma ai privati ad un prezzo maggiore rispetto a quello di mercato, al fine di velocizzarne l'acquisizione e di far partire quanto prima il processo di trasformazione. Tali terreni si trovano su in territorio appartenente a due differenti municipalità, Stoccolma e Nacka, le quali hanno avviato insieme il processo firmando un patto di pianificazione congiunta.

Questa situazione ha introdotto elementi di maggiore complessità, spingendo le due amministrazioni non solo a siglare un accordo su come le aree in prossimità del confine avrebbero dovuto svilupparsi ed interagire, ma anche a darsi una particolare struttura organizzativa: per lo sviluppo del progetto si è costituito infatti un ufficio specifico, comune alle due amministrazioni e situato in un'unica sede, il cui staff è stato composto da membri di entrambi i comuni, così come da tecnici di differenti settori.

L'esigenza di co-pianificazione, che in prima battuta poteva costituire un problema, è stata trasformata in un punto di forza: la scelta di dar vita ad un unico processo di programmazione ha favorito un approccio interdisciplinare, tradotto in soluzioni ambientali integrate e fortemente innovative che ha consentito di accelerare il processo decisionale dell'amministrazione in merito a problemi puntuali, e ha fatto sì che le risorse siano state impiegate nella maniera più utile ed efficace a prescindere dal soggetto che le metteva a disposizione. Ciò è stato possibile non solo grazie alla volontà politica delle istituzioni interessate, ma anche grazie al metodo di lavoro adottato dall'ufficio preposto alla realizzazione del progetto ed ai poteri decisionali ad esso affidati.

In questo innovativo sistema di gestione la Municipalità di Stoccolma, promotrice dell'intervento, si è riservata il ruolo di indirizzo e coordinamento, costituendo una società mista incaricata sia della guida del programma, che del management delle realizzazioni, che, infine, della gestione del quartiere una volta ultimato.

Il processo di trasformazione prende concretamente avvio quando, tra il 1995 e il 1996 l'ufficio di Urban Planning della Municipalità di Stoccolma, coordinato dall'arch. Ian Hinge Hogstrom, padre dell'iniziativa, elaborò un progetto preliminare con l'assetto generale dell'area, frutto della visione dell'amministrazione, delle politiche governative ma anche di un proficuo dialogo con gli imprenditori locali. Lo schema si basa sulla demolizione delle costruzioni in lamiera ed il ricollocamento, altrove, delle attività artigianali, per fare posto alle nuove residenze, mentre gli edifici industriali storici si sarebbero invece mantenuti, continuando l'attività produttiva in alcuni, ristrutturando altri per ospitare servizi di quartiere. Tre studi di progettazione nazionali di chiara fama vennero coinvolti dalla municipalità, con chiamata diretta, per completare il piano preliminare, su tre differenti aree.

Dai progetti ricevuti e dal lavoro dell'Urban Planning scaturì, in soli tre mesi, il masterplan definitivo.

Per la realizzazione del masterplan la Municipalità di Stoccolma individuò, tra le migliori società di sviluppo immobiliare presenti sul territorio, quattro tipologie di soggetti: cooperative di abitazione, grandi compagnie private, società di sviluppo immobiliare miste pubblico/privato e imprese private di dimensioni più ridotte. Ogni società venne incaricata di circa il 25% delle realizzazioni, in modo da ottimizzare al massimo le risorse presenti sul territorio e costruire un quartiere eterogeneo in cui la proprietà degli immobili fosse divisa tra cooperative d'abitazione, cooperative a partecipazione pubblica, grandi imprese e privati.

Ad ogni attore l'Amministrazione affidò un ruolo preciso: i costruttori si sarebbero occupati di progettazione, realizzazione e gestione delle residenze, dei servizi privati e del verde di pertinenza, mentre la Municipalità si sarebbe fatta carico di strade, spazi pubblici, aree verdi e sistema dell'acqua. Fondamentale fu il coinvolgimento delle compagnie erogatrici dei servizi a rete sin dalle fasi iniziali del progetto, sia per l'elaborazione di un modello ecosostenibile di gestione delle risorse che per la messa a punto di un sistema di governance urbana integrata destinato a durare nel tempo.

Questo innovativo modello di sviluppo ha attratto numerosi investimenti sin dall'inizio: si stima infatti che gli sviluppatori abbiano investito circa l'83% della spesa totale del progetto mentre la Municipalità di Stoccolma il 17%. L'investimento pubblico del Comune di Stoccolma è stimato in circa 600 milioni di euro, parzialmente recuperato (nella misura di circa 500 milioni) tramite gli affitti dei terreni e la vendita di alcune aree edificabili.

Il regime di proprietà delle aree è basato quindi su concessioni rinnovabili, generalmente della durata di 60 anni, per la maggior parte del tipo con "diritto di abitazione", specie per i soci delle cooperative di abitanti. In questo caso i residenti detengono quote della cooperativa corrispondenti al proprio alloggio, che poi possono rivendere sul libero mercato. Tuttavia a seconda delle scelte politiche dovute all'alternanza politica nelle compagini di governo della città, ed al tipo di soggetto attuatore, è possibile che alcuni complessi vengano trasferiti in regime di diritto di proprietà. In altri casi, grandi società immobiliari a partecipazione mista gestiscono il regime dei canoni di locazione degli alloggi regolandoli in base alla congiuntura economica e alle fasi del mercato.

LA DIMENSIONE URBANISTICO, AMBIENTALE E ARCHITETTONICA

Il piano generale di Hammarby Sjöstad si articola in dodici comparti (Kvarteret) finiti ed autosufficienti, mediamente dimensionati per circa 2000 abitanti. Per ogni comparto Amministrazione e costruttori hanno concordato un Quality Program, in cui vengono sottoscritti ed accettati i caratteri urbani e architettonici del comparto, sia generali che dei singoli edifici, con particolare attenzione alla definizione di un tessuto urbano di qualità, ai tratti dei fronti stradali e allo spazio pubblico. In sostanza, i Quality Program vengono utilizzati come uno strumento di concertazione tra amministrazione e costruttori complementare ai piani particolareggiati, e costituiscono parte integrante delle concessioni

dei diritti di enfiteusi e dei contratti di utilizzo che si concludono tra le cooperative, le associazioni di abitanti, immobiliari e costruttori.

Sottoscrivendo i Quality Program al momento della concessione il costruttore si impegna a partecipare all'opera e a realizzarla secondo i principi assunti; dopo la firma, il programma viene elaborato dall'Ufficio dell'Urban Planning, di concerto con le parti, ed il costruttore ha l'obbligo, nell'ambito della progettazione, dell'acquisto e della costruzione dell'insediamento, di impegnarsi affinché il programma di qualità venga rispettato, oltre ad avere la responsabilità finanziaria del compimento dell'operazione immobiliare.

Oltre agli aspetti di sostenibilità ambientale e all'attenzione al tema dello smaltimento dei rifiuti, tra le linee guida del piano spicca infatti la dimensione spaziale-percettiva dell'intero intervento, finalizzata a rendere i nuovi quartieri comparabili con la città storica sul piano estetico e dell'attrattività. Il masterplan, infatti, si basa su una reinterpretazione contemporanea dell'isolato ottocentesco, tipico del centro di Stoccolma, con l'obiettivo di creare un ambiente favorevole allo sviluppo di una vivace vita cittadina supportata dallo stesso mix funzionale di residenze, servizi ed attività produttive e dalla stessa qualità estetica della città storica.

Per fare questo, i concetti di mixitè funzionale, bellezza e qualità dello spazio pubblico vengono inseriti tra i valori che orientano la trasformazione urbana: i Quality Program, infatti, vengono definiti con un grado di dettaglio che si spinge fino alla definizione degli elementi architettonici degli edifici, del colore delle facciate, dell'arredo urbano, dell'illuminazione pubblica e delle installazioni artistiche, in modo da garantire un risultato di qualità sia nella percezione globale del quartiere che nella vivibilità dei singoli spazi.

Al fine di verificare la corretta attuazione dei programmi la Municipalità, inoltre, istituisce un proprio servizio tecnico che affianca i costruttori con attività di informazione e controllo durante le fasi di realizzazione.

Il successo dell'operazione, infatti, non risiede solamente nell'approccio olistico basato sulla sostenibilità ambientale, ma anche nella definizione e realizzazione di una forma urbana precisa, frutto della scelta di densificare in via prioritaria le aree in continuità con la città in modo da ridurre quanto prima il degrado scaturito dalla dismissione industriale.

L'edificato del quartiere è eterogeneo e prevede l'utilizzo di diverse tipologie edilizie: la maggior parte della trama urbana è definita da un tessuto innestato su viali principali con una sorta di isolato tipo composto da un sistema di corti aperte, più o meno permeabili, completate da manufatti edilizi puntiformi alti 4 o 5 piani. Gradualmente, in prossimità dei canali, si passa ad un tessuto urbano fatto di piccole vie, case basse e percorsi pedonali, mentre sul canale principale si ripropongono edifici alti che richiamano i caratteri dell'architettura del centro di Stoccolma. Quando l'edificato si trova in prossimità degli spazi pubblici, si dirada sino a costruire dei fronti frammentari di piccole tipologie a

blocco, che permettono l'interazione spaziale e visiva con la natura. Il verde pubblico è pensato come una vera e propria rete ambientale in grado di tenere insieme in una stessa maglia urbana i nuclei produttivi preesistenti, le infrastrutture a scala metropolitana ed il sistema delle residenze previste dal piano. Il piano ha previsto, infatti, indicazioni precise volte al raggiungimento di ampi spazi pubblici e ambiziosi obiettivi ambientali, sia per le aree pubbliche che per quelle private: per ciascun appartamento, infatti, si prevedono circa 30 mq di spazi aperti, di cui 15 adibiti a cortili che devono essere, per almeno il 15%, illuminati dal sole per almeno 4-5 ore durante l'equinozio primaverile e autunnale. Lo sviluppo degli spazi verdi, invece, è stato realizzato nel rispetto delle biodiversità presenti nell'area circostante, anche proteggendo dallo sviluppo urbano le aree naturali di maggior pregio.

Per consentire un elevato mix di funzioni la densità abitativa e la volumetria dell'insediamento sono state aumentate rispetto agli standard normalmente vigenti per i nuovi quartieri e ciascun edificio ospita tagli di appartamento variabili, in modo da garantire un soddisfacente livello di mixité sociale. Inoltre, la presenza di un 40% circa di appartamenti in locazione, avrebbe dovuto permettere un allargamento ai ceti sociali meno agiati, risultato impossibile per via degli affitti relativamente alti. Pertanto, l'amministrazione ha corretto il tiro prevedendo degli alloggi a "canone sostenibile" (circa il 35% di quelli in cooperativa) e degli appartamenti speciali per gli studenti, distribuiti equamente su tutto l'insediamento in modo da favorire l'integrazione sociale.

Ne deriva una combinazione di unità abitative, parchi e servizi facilmente accessibile dal centro di Stoccolma che ha subito trasformato il sito in un distretto vivibile e attraente, rilanciandone anche lo sviluppo economico: i valori di valutazione delle proprietà e delle imposte sono rapidamente aumentati e, anche se i costi di costruzione erano circa il 5 % più alti del normale, sono stati ammortizzati dal valore della proprietà, il quale è aumentato globalmente del 25%.

Tutto ciò ne fa una delle più interessanti realizzazioni in Europa di un quartiere ecosostenibile, dove soluzioni urbanistiche ed architettoniche di pregio sono state coniugate con le più moderne tecnologie. Non ci troviamo di fronte solo ad un rilevante esempio di riqualificazione urbana, ma, soprattutto, ad un'esperienza di governance, in cui si è riusciti ad integrare soluzioni ecologiche e di risparmio energetico con l'attenzione alla dimensione estetica, alla funzionalità, alla qualità della vita, alla mobilità sostenibile.

2.2.3 PARIS RIVE GAUCHE

I NUMERI

Periodo di realizzazione	1991/2015
Ente promotore	SEMAPA
Superficie territoriale	Ha 136 circa
Superficie di binari riconvertita	ha 26
Superficie di uffici	745000 mq
Superficie di alloggi	585000 mq
Spazi verdi	98000 mq
Superficie di attività e negozi	405000 mq
Superficie di attrezzature pubbliche	665000 mq
Abitanti previsti	20000 (2025)
Addetti nel quartiere	60000
Numero appartamenti	6000 (di cui 3000 social housing)
Alloggi per studenti	1500 (di cui 750 social housing)
Densità abitativa	150 ab/ha
Indice di fabbricabilità territoriale	1,9
Costo dell'intervento	4,5 miliardi di euro (al 2012)

IL CONTESTO

Paris Rive Gauche rappresenta la più grande operazione urbanistica portata avanti a Parigi dai tempi de La Defense, nonché il primo progetto di sviluppo urbano ad aver applicato rigorosamente la Charte de la Concertation del Ministero dell'Ambiente (1996) e ad aver dato il via al recupero e alla costruzione di nuovi insediamenti sulle aree dismesse situate all'interno del tessuto parigino.

L'intervento si colloca sulla scia di una serie di politiche urbane che affondano le radici nella fine degli anni '70, quando l'allora sindaco di Parigi J. Chirac si era posto come obiettivo la riqualificazione di tutte le aree depresse all'interno dei limiti urbani, da una parte attraverso la densificazione degli isolati incompleti, dall'altra attraverso la costruzione di nuovi quartieri sui terreni liberati dagli impianti industriali o dalle grandi infrastrutture.

L'operazione Paris Rive Gauche va quindi letta all'interno del quadro più ampio delle politiche di rinnovamento urbano che hanno guidato, di recente, la capitale francese: Parigi, infatti, è una città in continua trasformazione che, negli ultimi trent'anni, ha saputo offrire un contributo particolarmente significativo alla ricerca e al dibattito urbanistico internazionale prima attraverso i Grands Travaux Publics del Presidente Mitterrand, poi tramite i numerosi progetti di aménagement urbain del Comune (ZAC), infine mediante il Grand project de Renouvellement Urban (GPRU) che, recependo le direttive

della consultazione internazionale de Le Grand Paris (2008), ha coinvolto anche i Comuni della petite couronne parigina in una grande visione territoriale. È in questo quadro che sono stati programmati gli ambiziosi progetti urbani di espansione sulle aree dismesse di Paris Nord – Est, Boulogne – Billancourt, Clichy – Batignolles, Masséna – Brunesau, a scala urbana, e gli innovativi interventi di riconversione del patrimonio edilizio esistente come la trasformazione dell'Halle Pajol in ostello della gioventù e della piattaforma della logistica Macdonald in scuole, residenze e servizi, a scala architettonica. Inoltre, alle grandi operazioni di rigenerazione urbana si affianca un copioso numero di interventi locali a scala più minuta, volti al recupero dei vecchi mercati, alla creazione di nuovi spazi verdi, alla realizzazione di nuovi edifici-simbolo come la filarmonica di Jean Nouvel, la fondazione Louis Vuitton di Frank Gehry o il Forum des Halles di Patrick Berger. La Direzione dell'Urbanistica del Comune riporta che al 2013 erano in cantiere 70 operazioni di trasformazione urbana su una superficie di 940 ettari, ovvero su circa il 10% di tutto il territorio parigino.

Attraverso queste continue trasformazioni Parigi ha validato, quasi sempre con successo, una serie di procedure che hanno consentito la cooperazione tra soggetti pubblici e privati durante il processo di rigenerazione, sotto la stretta regia della pubblica Amministrazione : la ricerca della densificazione e della ricucitura delle aree ai margini della città hanno infatti portato inevitabilmente la necessità di aggiornare a più riprese il Plan Local d'Urbanisme (PLU) del 2006, rivisto poi nel 2012 e di nuovo nel 2015, e di far ricorso ad uno strumento attuativo gestito interamente dal Comune con procedure trasparenti e democratiche, ovvero le ZAC, tramite cui affidare i progetti ad un numero allargato di attori e le realizzazioni a società pubblico-private.

In questo contesto si colloca Paris Rive Gauche, la grande operazione pubblica di sviluppo urbano condotta dal Comune di Parigi attraverso la società di economia mista SEMAPA, al fine di riconvertire il parco ferroviario della stazione di Austerlitz di proprietà della Società Nazionale delle Ferrovie (SNCF), in una serie di quartieri a funzionalità eterogenea, ancora oggi in corso di realizzazione.

I terreni interessati dall'intervento, situati tra la Senna e Rue Chevaleret, in prossimità della stazione di Austerlitz e al confine con il Comune di Ivry-sur-Seine, furono acquisiti dalle ferrovie d'Orléans per la realizzazione, nel 1840, della ferrovia diretta ad Austerlitz e, nel XX secolo, divennero la sede di numerose strutture industriali al servizio della città, poi andate in dismissione nel corso del secondo Novecento. Praticamente inabitato e ricco di terreni immediatamente disponibili, questo settore ricopriva un ruolo cruciale nei confronti dell'intera città, sia per la sua estensione, pari a circa 130 ettari, sia per la posizione del sito; per questo, nel 1989, lo Stato decise di realizzare qui uno degli ultimi Grands Travaux, ovvero la Biblioteca Nazionale di Francia (BNF), costruita nel 1992 su progetto di D. Perrault, a seguito della vittoria del relativo concorso internazionale di progettazione.

Forte della spinta della realizzazione di un progetto così importante e alla luce delle operazioni di rigenerazione urbana volte al riequilibrio est-ovest già avviate a Bercy, sulla riva destra , dopo gli studi

preliminari condotti negli anni '80 l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) arriva così, nel 1991, alla definizione di un progetto per quella che allora si chiamava ZAC Seine-Rive Gauche, basato sulla copertura dell'area ferroviaria al fine di ricucire il XIII Arrondissement con la Senna ed il Comune di Ivry-sur-Seine, situato oltre il Peripherique.

LA GESTIONE DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE

L'intero distretto urbano si sviluppa per 130 ettari su terreni di proprietà della Société National Chemin de Fer (SNCF), compresi i 26 ettari di parco ferroviario situato intorno alla stazione di Austerlitz. Prima dell'intervento l'area si caratterizzava per la presenza di lotti quasi completamente liberi, situati all'interno dei confini di Parigi ed in prossimità della Senna ma, soprattutto, già ampiamente studiati in quanto scelti come sede per la realizzazione della Bibliothèque Nationale de France. Il processo di trasformazione, infatti, affonda le sue radici a metà degli anni '80 quando, in seguito al fallimento della candidatura di Parigi per l'Esposizione Universale del 1989, l'APUR iniziò delle analisi preliminari sull'area, introducendo il problema dello sviluppo della Rive Gauche a due scale differenti: la prima limitata alla stazione di Tolbiac e l'altra a partire da Place Valhubert fino ai terreni occupati dai fasci di binari di Austerlitz. Emerse subito la necessità di definire dei tracciati che garantissero la continuità tra il centro e la periferia, così come quella di porre al centro della composizione dei nuovi tessuti un'attrezzatura pubblica di rilevanza metropolitana, ovvero la BNF, la quale ha senza dubbio costituito un volano di sviluppo decisivo per l'area, soprattutto per la sua capacità di attrarre un gran numero di investimenti, sia pubblici che privati.

In questo modo i terreni della Rive Gauche sono divenuti rapidamente oggetto di interesse di numerosi investitori privati i quali, inizialmente, avanzarono la proposta di spostare di qualche chilometro la Gare d'Austerlitz, poi, dopo aver visto rifiutare la propria offerta da parte della SNCF per via dei costi elevatissimi, le proposero un'offerta economicamente molto vantaggiosa per vendere i terreni occupati dai propri binari. Così, tramite un accordo economico tra la SNCF ed il Comune di Parigi, fu costituita una società ad hoc per la gestione dei terreni compresi tra la Gare d'Austerlitz ed il Peripherique.

Dopo gli studi preliminari realizzati dall'APUR a partire dal 1986, quindi, nel 1991 l'architetto Roland Schwaitzer viene incaricato di approfondire le analisi sull'area con il compito di precisare gli orientamenti programmatici e morfologici già suggeriti dal Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) preliminare; tra il 1991 ed il 1993, il Comune di Parigi individua il perimetro della ZAC Seine-Rive Gauche e nomina la società ad economia mista SEMAPA come sviluppatore del progetto. La ZAC si compone fondamentalmente di due fasi: la prima, gestita dall'APUR e dalla Direction de l'Amenagement Urbain, consiste in una concertazione ufficiale con gli abitanti e le associazioni di quartiere al fine di redigere il Plan d'Amenagement de Zone (PAZ), costituito da un documento grafico

e da un planivolumetrico; la seconda è costituita da una consultazione volta a selezionare un masterplan, quindi a definire l'impianto architettonico dell'insediamento e, conseguentemente, procedere dalla realizzazione del progetto. Per facilità di gestione, non è stato redatto un unico masterplan ma l'intera area è stata suddivisa in otto settori, la cui tempistica è stata decisa in relazione alla disponibilità delle aree e ai tempi effettivi di copertura del fascio ferroviario. Il masterplan di ciascun settore è stato affidato, mediante concorso internazionale di progettazione, ad un architetto coordinatore, tra cui spiccano nomi eccellenti quali l'Atelier Jean Nouvel, Christian de Portzamparc e Atelier Lion, i quali hanno fatto sì che l'area divenisse un importante banco di sperimentazione per l'architettura contemporanea. Una volta definito ciascun masterplan, al momento di realizzare un intervento, SEMAPA, lancia un bando con le linee guida per la realizzazione del progetto sul relativo lotto: il bando ha per oggetto la cessione del terreno, dei volumi e del permesso di costruire collegato, insieme ad un programma che contiene i requisiti architettonici, urbani e ambientali definiti dallo sviluppatore e dall'architetto coordinatore.

Nel corso degli anni il Piano, così come il meccanismo di governance, ha subito però alcune modifiche, motivate soprattutto dalle osservazioni sollevate dalla cittadinanza, le quali hanno reso necessario non solo un sostanziale cambiamento della ZAC, quindi la stesura di un nuovo PAZ, ma anche l'introduzione di una consultazione permanente sullo sviluppo dell'operazione, quindi di un nuovo strumento di concertazione per rendere più equa e democratica la gestione del processo di rigenerazione.

Inizialmente, infatti, la visione della ZAC Seine-Rive Gauche si basava sull'idea di ricoprire i binari di Austerlitz con una prestigiosa strada, l'Avenue de France, poi effettivamente realizzata, e, contestualmente, creare un nuovo quartier generale aziendale; l'idea, però, scatenò forti proteste da parte delle associazioni di quartiere e degli attivisti della zona, i quali ritenevano che la programmazione fosse troppo orientata verso l'istituzione di attività di ufficio e terziario e che i collegamenti stradali fossero insufficienti, contestando inoltre la scelta di demolire buona parte del patrimonio ferroviario esistente (sala della stazione di Austerlitz, sala Freyssinet, Frigos, Grands Moulins de Paris, etc.).

Sulla spinta delle associazioni, quindi, nel 1997 la ZAC Seine - Rive Gauche viene sostituita dalla nuova ZAC Paris – Rive Gauche, all'interno della quale la quota del terziario viene ridotta per far posto a social housing e residenze per studenti, e nel cui ambito viene ufficialmente istituito un vero e proprio organo consultivo, ovvero Le Comité Permanent de Concertation Paris Rive Gauche (CPC), ancora oggi attivo nel processo di rigenerazione con lo scopo di stimolare la riflessione, lo scambio e la riconciliazione di punti di vista e proposte.

Ispirato dalla Carta della Concertazione del Ministero dell'Ambiente del 1996, il Comitato Permanente di Concertazione Paris Rive Gauche si articola in un gruppo di lavoro di circa 25 persone che riunisce il Vicesindaco di Parigi, il rappresentante del XIII Arrondissement, il presidente di SEMAPA, i

rappresentanti dei partner del progetto (SNCF, Paris 7 University, BNF, Port Autonome de Paris, Assistenza Publique-Hôpitaux de Paris) il fideiussore, persone qualificate, i tecnici afferenti i diversi attori e le associazioni interessate. Si associa su base permanente o occasionale, a seconda dei temi, e opera in gruppi di lavoro divisi per area geografica (distretto Massena, distretto Tolbiac, etc.) o per ambiti tematici (il nuovo distretto Universitario, la programmazione delle attività economiche, lo sviluppo delle banchine sulla Senna, lo studio della mobilità, etc.). I progetti dello sviluppatore, della città e/o dei principali partner sono esposti e discussi da tutti i partecipanti, coinvolgendo, quando necessario, riconosciuti esperti del settore.

Il CPC, che gode di budget autonomo, rappresenta il principale strumento di concertazione della ZAC ed è rimasto operativo per tutta la durata del processo di rigenerazione, al fine di monitorare la trasformazione e coniugare, in un quadro organizzato e sostenibile, gli interessi dello sviluppatore, del Comune e dei cittadini, nel rispetto della Carta di Consultazione del Ministero dell'ambiente. Nel 2001, inoltre, è stato avviato un processo di ampliamento della consultazione con tutti i partner istituzionali ed economici del sito, al fine di far emergere ulteriori strumenti di informazione e dibattito: un comitato di cantiere consente di coordinare le diverse modalità di trasporto e di utilizzo delle attrezzature di Paris Rive Gauche durante le fasi di trasformazione; un centro informazioni è stato istituito su Avenue de France; è stato creato il sito web parisrivegauche.com ed è nata la rivista trimestrale Paris Rive Gauche, distribuita a tutti gli abitanti del tredicesimo arrondissement.

Istituito quasi dieci anni dopo i primi studi di sviluppo e programmazione del settore, il CPC non ha mai messo in dubbio completamente gli orientamenti iniziali dell'operazione, ma ha discusso la loro traduzione in termini di costruito, di qualità spaziale, funzionale e architettonica, portando a modifiche anche sostanziali all'interno dei piani dei singoli settori, come nel caso di Gare Austerlitz, Masséna-Bruneseau e Tolbiac –Sud, o addirittura a promuovere nuove e più strutturate operazioni, come nel caso di Docks en Seine e della Halle Freyssinet.

LA DIMENSIONE URBANISTICO, AMBIENTALE E ARCHITETTONICA

La scelta urbanistica del nuovo progetto è stata guidata dal desiderio di riconnettere il XIII arrondissement con la Rive Droite ed i terreni al di là del Peripherique, al fine di creare una continuità urbana tra vecchi e nuovi quartieri, bypassando il limite imposto dalle ferrovie. Il piano si basa quindi in primis sulla ricucitura del margine urbano del Peripherique verso Ivry-sur-Seine e sull'eliminazione della cesura del fascio ferroviario verso la Senna; in secondo luogo punta, attraverso una serie di interventi Statali e privati, a creare dei poli di rilevanza metropolitana che siano in grado di portare vita nel quartiere e di attrarre investimenti importanti, come la BNF, sedi di importanti compagnie internazionali ed un nuovo distretto Universitario. Inoltre, l'insediamento di questi attrattori punta a garantire uno sviluppo economico ed una ricerca architettonica di qualità che aumentino il livello di

competitività di Parigi a livello internazionale, configurando una nuova immagine della città francese. Fondamentale, inoltre, l'obiettivo di creare un insediamento caratterizzato da una mixité sia sociale che funzionale: nei nuovi distretti funzioni quali alloggi, uffici, negozi, attrezzature metropolitane e culturali vengono mescolate per favorire l'integrazione e garantire una vitalità all'area e favorire una diversità urbana e sociale riequilibrando residenze private, social housing e residenze per studenti. Lo strumento del bando pubblico per la progettazione e realizzazione dell'intervento, inoltre, ha fatto sì che alla mixité sociale e funzionale si associasse anche una certa eterogeneità nelle realizzazioni: pur rispettando i temi del masterplan ed i requisiti di qualità imposti, i vari lotti di Paris Rive Gauche costituiscono oggi, nel loro insieme, un esempio di paesaggio urbano eterogeneo e di qualità, in cui affermati studi di architettura hanno espresso innovative visioni sullo spazio pubblico, del lavoro e della residenza.

Tutto lo sviluppo della ZAC, inoltre, è stato orientato, come accennato in precedenza, dalla Carta del Ministero dell'Ambiente, i cui principi sono stati rispettati sia nella fase di programmazione, che di progettazione, che di realizzazione degli interventi; questo documento, per il rispetto del quale SEMAPA ha ottenuto la certificazione ISO 14001, riflette gli impegni ambientali dello sviluppatore nei temi relativi ad acqua, rifiuti, suolo e sottosuolo, energia, smaltimento delle acque reflue e rumore, oltre che per i principi innovativi in materia di paesaggio urbano e governance territoriale.

Il PAZ di Paris Rive Gauche si articola quindi in quattro aree di intervento, per ciascuna delle quali è stata bandita una consultazione internazionale di architettura per la redazione di un masterplan in grado di guidare l'intervento, assicurare un alto livello di qualità urbana e donare una identità precisa a ciascun quartiere:

- Il distretto di Austerlitz, dedicato principalmente ad attività di terziario disposte intorno alla stazione, risuddiviso a sua volta in altri tre ambiti: Austerlitz Gare, Austerlitz Nord e Austerlitz Sud.
- Il distretto di Tolbiac, ovvero l'area intorno alla Biblioteca Nazionale di Francia, suddivisa a sua volta in Tolbiac Nord e Tolbiac – Chevaleret, che ospita parchi, abitazioni, servizi la passerella sulla Senna che la ricollega al parco di Bercy.
- Il distretto Massena – Chevaleret, situato nella parte sud, suddiviso anch'esso in due settori operativi e che si configura come un cluster universitario che ospita l'Università di Paris 7 – Diderot, la Scuola d'Architettura di Paris Val-de-Seine e l'INALCO.
- Il distretto di Bruneseau, situato ad est, stretto tra il Boulevard du General Jean Simon ed il Peripherique, suddiviso a sua volta in due settori: Bruneseau Nord, avviato alla fine del 2013, e Bruneseau Sud, ancora oggi in fase di studio.

L'attuale assetto del PAZ di Paris Rive Gauche è frutto dei diversi passaggi attraverso il CPC che, nel tempo, hanno modificato le previsioni del 1991: i più importanti riguardano la riduzione del numero di

uffici in luogo dell'aumento delle metrature destinate all'istruzione superiore, ai servizi e agli alloggi sociali, al fine di incentivare il mix sociale (2003), e la modifica del limite di altezza nella parte orientale della ZAC, nel progetto urbano Massena-Bruneseau (2010), a seguito della revisione semplificata del PLU con cui si autorizzava la costruzione di edifici a torre, accettando la proposta dall'Atelier Lion avanzata durante la consultazione con SEMAPA per definire l'impianto urbano dell'area.

All'interno di un perimetro prestabilito, quindi, il PAZ viene modificato prevedendo edifici residenziali con un'altezza massima di 50 metri in un'area limitata, situata nelle immediate vicinanze del peripherique, e di grattacieli fino a 180 m destinati essenzialmente a ospitare posti di lavoro. La totale costruibilità dello ZAC è stata quindi aumentata da 2.255.000 mq di superficie a 2.455.000 mq ed il numero di abitazioni è passato da 5.000 a 7.500.

L'ossatura principale del progetto è costituita dalla Avenue de France, situata al di sopra del piano del ferro, di circa 2 km di lunghezza e 40m di larghezza, a partire dalla quale si sviluppa tutto il tessuto urbano. Nella progettazione del quartiere Tolbiac, primo settore ad essere realizzato, l'architetto R. Schweitzer riprende i principi della Parigi ottocentesca fatta di grandi blocchi e viali, assegnando alla BNF il ruolo di monumento e simbolo dell'area; le abitazioni vengono rivolte verso la Senna dove F.Grether e la paesaggista J. Osty ridisegnano una passeggiata ribassata che permette di recuperare il rapporto con il fiume. Nel quartiere Massena l'insediamento di nuove funzioni universitarie, invece che generare un campus introverso, è divenuto parte integrante del processo di rigenerazione, perfettamente in relazione con il tessuto ideato da C. Portzamparc che, riprendendo il blocco a corte ottocentesco, inventa la nuova tipologia dell'ilot ouverte (isolato aperto), in cui la corte interna si apre per ristabilire una continuità con lo spazio pubblico della città. Da queste scelte risulta uno spazio urbano ibrido ed eterogeneo, destinato ad attività accademiche, residenziali e di vicinato, nell'intenzione di ricreare una nuova urbanità. Anche per lo sviluppo del distretto di Brusneau il Comune ha deciso di integrare edifici alti e bassi per creare un paesaggio dinamico in cui gli edifici alti possano proteggere visivamente dalle infrastrutture stradali e ferroviarie, consentendo di localizzare una nuova centralità sullo svincolo del Peripherique tra Parigi e Ivry-sur-Seine

Ad oggi sono realizzati circa 2/3 del programma, destinato ad essere ultimato nel 2025.

A dicembre 2012, momento in cui SEMAPA diviene di proprietà esclusivamente pubblica, le entrate e le spese ammontavano a 4,43 miliardi di euro, tasse escluse, con il Comune di Parigi che contribuiva per circa 287 milioni di euro al netto delle imposte. Sebbene non fosse previsto all'inizio dell'operazione, l'intervento dello Stato è stato decisivo per finanziare la trasformazione: la scelta di guidare la ZAC in gran parte verso una destinazione universitaria, l'estensione del Quartiere Latino con la Biblioteca Nazionale di Francia, la creazione dell'Università di Paris 7 – Diderot e dell'INALCO non solo hanno sbloccato grandi finanziamenti pubblici, ma hanno alimentato l'attrattività del luogo

favorendo l'ingresso degli investitori privati. Ne è un esempio il progetto di trasformare la sala Freyssinet in un sito di hosting per 200 start-up legate all'economia digitale: un progetto di iniziativa privata, con il supporto delle autorità pubbliche, che costituisce un nuovo orientamento dal punto di vista gestionale, un banco di prova per la diversificazione di usi e attività e la dimostrazione della poliedricità del meccanismo della ZAC.

A partire dal grande intervento di Paris - Rive Gauche, Parigi ha rielaborato completamente il proprio rapporto con le infrastrutture e le aree industriali dismesse, promuovendo su tutto il proprio territorio la politica di *faire la ville sur la ville* - costruire sul costruito - densificando la città a partire dalle aree critiche situate al suo interno e favorendo la saldatura tra le componenti fisiche, economiche e sociali della città.

Visto il successo dell'operazione, a Paris Rive Gauche hanno fatto seguito molteplici interventi: la ZAC de Lilas che dal 2002 ad oggi ha rigenerato una superficie di 25 ettari tra XIX e XX Arrondissement, coprendo lunghi brani del Boulevard Périphérique a cavallo tra diversi comuni; il recupero dei 74 ettari dei terreni occupati dalle industrie Renault a Boulogne-Billancourt; il progetto di riconversione di Clichy Batignolles. Tutte mutazioni contraddistinte dalla volontà di superare la condizione delle infrastrutture come limite alla città e di trasformare questi ambiti in potenziali di cambiamento e di sviluppo.

2.3 UNA METODOLOGIA PER LA RIGENERAZIONE URBANA

I tre casi analizzati si caratterizzano per alcune specificità. Così il caso del quartiere di Stoccolma **Hammarby Sjostad**, considerato un modello per le città sostenibili del futuro, è una chiara ed importante dimostrazione di forte collaborazione tra le parti pubbliche e private per realizzare una città ecologica sotto ogni punto di vista, già a partire dalla sua posizione.

Oostelijk Haven di Amsterdam risulta essere un grande progetto di rinnovamento urbano caratterizzato da nuove tipologie di residenze, spazi pubblici e servizi. Questi tre elementi, rispetto al vecchio quartiere, sono stati progettati considerando completamente i nuovi stili di vita dei residenti offrendo a loro maggiori possibilità di scelta e attirando, nello stesso tempo, nuove persone all'interno del quartiere. Ed è così che i Docklands orientali sono diventati da un'area portuale un vivace quartiere residenziale, culturale e ricreativo, ma altresì attraverso il mantenimento dei fronti, il recupero del rapporto con l'acqua e un'architettura con caratteri edilizi simili a quelli del centro storico, si è definita una nuova identità ma tenendo conto dello spirito del luogo".

Paris Rive Gauche presenta una forte valenza rispetto a importanti tematiche legate al futuro urbanistico di Parigi come la densità abitativa, la diversità sociale e la l'accessibilità urbana. Egualmente costituisce un riferimento metodologico per quanto riguarda le architetture in quanto i progetti sono nati nell'ambito di un atelier in cui architetti, committenza ed istituzioni hanno lavorato assiduamente scambiandosi prospettive diversificate sulla città e contribuendo a produrre quella naturale evoluzione dei modelli urbani che può scaturire solamente attraverso il lavoro sinergico di competenze eterogenee e complesse.

In tutte queste esperienze al centro troviamo dei masterplan o programmi coordinati molto dettagliati al fine di stabilire norme spaziali, qualitative e numeriche tali da guidare il processo di trasformazione e assicurare la ricomposizione del tessuto sociale. Tramite questo approccio i nuovi quartieri risultano essere caratterizzati da una perfetta integrazione tra soluzioni urbanistiche ed architettoniche, insieme a moderne strategie ambientali a scala urbana. In tutti i casi si evidenzia una governance multi-stakeholders, ovvero si riesce a coinvolgere tutti i livelli amministrativi e gli attori chiamati a partecipare alla rigenerazione di alcune parti importanti delle città. Questo tipo di governance si allontana sempre di più dal modello gerarchico tradizionale secondo il quale il soggetto istituzionale rappresenta l'attore regolatore o il decisore sovraordinato agli altri. Bensì, diventa promotore di un'idea di città intesa come collettività puntando a migliorare la partecipazione democratica dei cittadini nella formulazione di politiche urbane e nella realizzazione e gestione degli stessi interventi di rigenerazione urbana.

L'analisi fino a qui condotta su queste tre esperienze europee di notevole successo, ci consente di cogliere con grande chiarezza che, per raggiungere questi risultati e rendere possibile e concretamente attuabile operazioni complesse di rigenerazione di pezzi di città, innovando e dando risposte in termini di sostenibilità, sono necessari alcuni passaggi e alcune scelte ben precise.

Riprendendo le riflessioni introduttive ma soprattutto confrontando quanto avvenuto nelle tre realtà oggetto di approfondimento, possiamo evidenziare i seguenti fattori, da assumere come punti di riferimento per provare a definire un'ipotesi metodologica:

- la definizione degli obiettivi generali e delle strategie di competenza prevalentemente pubblica
- gli strumenti di governance per l'attuazione
- le modalità di interazione tra amministrazioni pubbliche e investitori e operatori privati
- l'individuazione di modalità strutturate di consultazione e di condivisione con le comunità locali
- l'importanza della qualità architettonica,

Nella generalità delle operazioni complesse di rigenerazione urbana le scelte strategiche competono a chi è chiamato a governare e a pianificare la trasformazione, ovvero alle istituzioni pubbliche. Costituisce un punto fermo il fatto che **la definizione degli obiettivi generali e le modalità con cui attuare i processi di rigenerazione spettano al pubblico, così come sono le amministrazioni centrali**

o territoriali ad assumere il ruolo di promotori dell'operazione. Questo vale sia per quanto concerne la costituzione di un IBA come nel caso della Ruhr, una municipalità, un Land o una Regione a seconda della dimensione del progetto. È il pubblico ad acquisire le aree e a definire dimensione, ruoli e meccanismi connessi sia alle risorse necessarie sia ai processi urbanistici e le modalità di gestione del progetto. A questo proposito decisioni come quella della municipalità di Stoccolma devono far riflettere. La scelta di acquistare aree anche a prezzi superiori di mercato ritenendo rilevante il fattore tempo rispetto all'investimento e valutando adeguatamente come ciò avrebbe consentito ritorni economico – finanziari maggiori e quindi compatibili, costituisce un'indicazione metodologica preziosa. In tutti i casi analizzati **la fase attuativa viene invece gestita da una società mista.** È qui che avviene il coinvolgimento degli operatori privati, ai quali, come si è visto, viene dato grande valore creando le condizioni di una loro partecipazione all'operazione e definendo in modo puntuale ruoli, obiettivi e condizioni. Vale la pena a questo proposito richiamare il caso di Amsterdam, dove il pubblico si riserva il compito nodale di promuovere, progettare, guidare e controllare gli esiti del processo ma, allo stesso tempo, **negozia con gli investitori privati a cui sono trasferiti i diritti edificatori, opera la scelta dei progettisti e fissa i parametri di realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica sia in termini numerici che qualitativi, in modo che non risulti differente, per caratteristiche e standard, da quella destinata al mercato.**

Nel caso di Stoccolma invece ai costruttori vengono affidati i compiti relativi alla progettazione, realizzazione e gestione delle residenze, dei servizi privati e del verde di pertinenza; mentre la Municipalità si è fatta carico di strade, spazi pubblici, aree verdi e sistema dell'acqua.

L'ineluttabilità del contributo degli investitori privati trova forme di coinvolgimento e di priorità diverse, ma **non vi è dubbio che l'apertura ai capitali privati consenta di sviluppare interventi di trasformazione che, per il pubblico, avrebbero richiesto un esborso proibitivo.** In tal modo anche l'abbassamento della quota dell'edilizia sovvenzionata, integrandosi con i valori di mercato, ha permesso di realizzare, come ad Amsterdam "un quartiere in cui alloggi pubblici e privati avessero lo stesso identico standard qualitativo".

In tutti e tre i casi risulta fondamentale l'interazione tra attori pubblici e privati nel mantenimento della chiara distinzione di ruoli e con il rigoroso rispetto delle prerogative di ognuno. Il settore pubblico, anche attraverso società di diritto privato, agisce per perseguire l'interesse generale e mantiene la prerogativa di imporre decisioni e scelte agli investitori. Il settore privato investe e commercializza i risultati dell'operazione, ma la sua libertà di azione è sempre limitata dalla cornice progettuale-normativa decisa in sede pubblica. La distinzione tra le sfere d'influenza e la sinergia fra interessi e azioni delle due tipologie di attori, facilitata dalla partecipazione comune in società istituite ad hoc, è un fattore determinante per il successo delle operazioni. Da un lato la realizzazione degli interventi da parte degli stakeholders privati, su preciso coordinamento della regia pubblica, drena risorse

economiche per il perseguimento degli obiettivi di piano; dall'altro **il coinvolgimento attivo della cittadinanza garantisce partecipazione e condivisione delle azioni**. La tendenza è infatti quella di utilizzare comitati specifici e associazioni di quartiere per rilevare le necessità e gli interessi della popolazione sul territorio ma anche di creare piattaforme di scambio con le quali la cittadinanza possa partecipare attivamente al processo di trasformazione e possa sentirsi parte integrante della rinascita del proprio quartiere.

Determinante sul piano della qualità architettonica risulta la scelta di affidamento delle progettazioni e la realizzazione di questi ultimi sulla base di consultazioni nazionali o internazionali in modo da stimolare la produzione di soluzioni innovative, garantire un elevato livello qualitativo dei progetti, e formare una nuova immagine urbana capace di stimolare la competitività con le altre città europee e costituire un attrattore di turismo ed investimenti.

È rilevante sottolineare come tutti gli interventi abbiano avuto e stiano avendo, una risonanza internazionale non solo per la loro estensione dimensionale, o per le difficoltà legate alla compromissione del suolo o per il grande numero di investimenti attratti, ma anche per una qualità architettonica, urbana e paesaggistica tale da costituire opere di rilievo storico-critico contemporaneo e, a volte, anche vere e proprie attrazioni turistiche. Ai programmi di bonifica, riqualificazione e mixité funzionale si affiancano, infatti, strategie per la definizione di nuovi spazi pubblici e nuovi simboli urbani, realizzati tramite concorsi internazionali di progettazione che sviluppano una forte attrattività turistica, immobiliare e commerciale.

2.3.1 UN DECALOGO

L'individuazione e la condivisione di un percorso di governance costituisce un passaggio indispensabile per poter realizzare concretamente un processo di rigenerazione urbana attraverso una trasformazione e una valorizzazione di un territorio.

Lo studio di quanto avvenuto in Europa, delle visioni, delle scelte, delle politiche e degli strumenti di gestione, così come di interlocuzione e di condivisione, costituisce un passaggio di grande utilità per mettere a fuoco gli elementi comuni e provare a definire un percorso virtuoso che può assumere un valore metodologico con una funzione di guida, ovviamente da personalizzare e aggiustare a seconda dei contesti e delle caratteristiche dei luoghi e delle situazioni. Una proposta quindi intesa come la spina dorsale di un'operazione virtuosa di rigenerazione urbana che si concretizza qui di seguito in un decalogo.

1. Rigenerare un territorio significa, innanzitutto, definire e condividere un percorso di trasformazione finalizzato a creare un nuovo sviluppo. Al primo posto vi è, quindi, una questione

di approccio che collochi la riqualificazione all'interno di **una visione più ampia volta ad individuare una nuova vocazione economica**. Centrale diventa, pertanto, **la definizione di un percorso che abbia all'origine una riflessione strategica** fondata su un'attenta e puntuale conoscenza dell'esistente e della sua storia, dove proiettare un'ipotesi fattibile di cambiamento. L'esperienza della Ruhr ci dice come la scelta di affidare l'individuazione dell'obiettivo finale ad un ristretto gruppo di personalità autorevoli e competenti si sia dimostrato vincente. Un gruppo di personalità libere da interessi e votati al bene comune, chiamati non solo a scegliere il futuro dell'area ma anche a diventare garanti del percorso fattuale.

2. Essenziale risulta la presenza di **una cabina di regia pubblica** che promuove l'operazione dal punto di vista urbanistico e strategico e mette a disposizione le risorse necessarie a dare avvio a tutto il processo.
3. Il confronto con quanto avvenuto oltre i nostri confini evidenzia la centralità di **una pianificazione flessibile**. Amsterdam, Parigi e Stoccolma ci insegnano che queste trasformazioni vanno condotte con lo strumento del masterplan, o del suo predecessore, il "piano-progetto" (Bohigas, Barcellona), piuttosto che con il piano urbanistico. Così come appare evidente che **l'amministrazione non deve** fornire tanto norme tecniche di attuazione quanto **orientare i processi offrendo indirizzi progettuali da sviluppare caso per caso**. Questo scarto è stato ciò che ha reso possibile anche in Italia negli ultimi venti anni interventi significativi di rigenerazione, come nel caso di Milano (*si veda cap.3.2*).
4. L'analisi di tutte le esperienze di successo conferma che **i processi di rigenerazione sono iniziati con un investimento da parte di un soggetto pubblico**. Spesso ha riguardato l'acquisizione delle aree necessarie a pianificare e a realizzare la trasformazione. Così come appare sempre più evidente che la questione delle risorse va affrontata ricorrendo, prima di tutto, a contributi e fondi europei o relativi alla programmazione nazionale. Solo in seguito, una volta chiarita e definita la strategia economica ed urbanistica, si aprirà il confronto con i possibili investitori privati.
5. Una volta definita e condivisa, anche attraverso l'attivazione di modalità trasparenti di concertazione tra pubblico e privato, la strategia economica ed urbanistica, **va individuata un'architettura gestionale dei processi di trasformazione**. Si tratta della fase più delicata, come sta a dimostrare la rilevante differenza tra le possibili soluzioni adottate nei diversi esempi internazionali. In Francia e Germania, ad esempio, vengono istituite apposite **società a capitale pubblico deputate alla gestione dei finanziamenti ed al controllo dell'interesse generale** (Leg e IBA tedesche, SEM e SPL francesi). Particolarmente virtuoso, in questo senso, risulta l'esempio tedesco che, attraverso il lavoro delle Leg, non solo gestisce i fondi iniziali stanziati dal governo, ma permette allo Stato di acquisire i siti deindustrializzati e bonificarli per realizzarvi direttamente gli interventi o per rivenderli ai privati, in modo da costituire un vero e proprio fondo immobiliare

pubblico con cui guidare la trasformazione del territorio. Analogamente, nel caso francese, una società di trasformazione urbana gestisce il finanziamento pubblico sulla base degli stanziamenti degli enti locali, al fine di espropriare o acquisire le aree.

6. **La partecipazione di capitali privati** alla società che agisce quale *general contractor* dell'intera operazione, può essere una proficua alternativa. Nel caso infatti di società miste pubblico/privato si creano le condizioni per **attivare la condivisione degli oneri in fase iniziale del processo**, spesso essenziali per la realizzazione delle opere preliminari.
7. Ovunque **risulta fondamentale l'interazione tra attori pubblici e privati nel mantenimento della chiara distinzione di ruoli e con il rigoroso rispetto delle prerogative di ognuno**:
 - a. Il settore pubblico, anche attraverso società di diritto privato, agisce per perseguire l'interesse generale, e mantiene la prerogativa di imporre decisioni e scelte agli investitori;
 - b. il settore privato investe e commercializza i risultati dell'operazione, ma la sua libertà di azione è sempre limitata dalla cornice progettuale-normativa decisa in sede pubblica.
8. Un aspetto rilevante riguarda **il coinvolgimento attivo della cittadinanza in quanto garantisce partecipazione e condivisione delle azioni**. La tendenza è quella di utilizzare comitati specifici, call for ideas o associazioni di quartiere per rilevare le necessità e gli interessi della popolazione sul territorio a cui affiancare la creazione di piattaforme di scambio con le quali la cittadinanza possa partecipare attivamente al processo di trasformazione e possa sentirsi parte integrante della rinascita del proprio quartiere.
9. Per il successo dell'operazione **un ruolo fondamentale lo gioca il marketing territoriale**. La linea guida che ha permesso dal punto di vista finanziario la rigenerazione della Ruhr, infatti, non è stata tanto quella dell'attivazione di politiche economiche ad hoc, ma la volontà di creare condizioni territoriali favorevoli per nuovi investimenti, lavorando sulla qualità dello spazio e degli edifici, delle funzioni e dell'offerta culturale tesa alla valorizzazione degli elementi di pregio che rappresentano la storia della regione.
10. In questo ambito un aspetto non secondario è stato l'aver puntato su **concorsi internazionali di progettazione che sviluppino una forte attrattiva turistica, immobiliare e commerciale in grado di garantire, in termini di indotto, un significativo ritorno dell'investimento nel tempo**. Il ricorso e la valorizzazione dell'architettura contemporanea anche attraverso la costruzione di spazi pubblici di qualità contribuisce in maniera significativa ad acquisire il consenso di chi vi vive e vi lavora e a stimolare la competizione internazionale tra le città europee.

PARTE TERZA

LA RIGENERAZIONE URBANA IN ITALIA

3.1 CRITICITÀ E POTENZIALITÀ DELLA RIGENERAZIONE IN ITALIA

In Europa il 75% della popolazione vive ormai nelle aree urbane. Una percentuale destinata, secondo l'Agenzia Europea dell'Ambiente, ad aumentare all'80% entro il 2020²⁰. Questo rende il tema della dimensione urbana una delle questioni fondamentali del XXI secolo, non solo in termini di provvedimenti atti a ridurre l'impatto ambientale ed il consumo di suolo, ma soprattutto per quanto riguarda politiche in grado di garantire un livello soddisfacente di qualità della vita urbana. Politiche capaci di tradursi in progetti di quartieri innovativi, di ripristino delle identità locali, materiali e non, nella creazione di nuovi simboli e in un consolidamento di tessuti sociali ibridi.

In linea con l'andamento mondiale ed europeo, anche in Italia la popolazione urbana è in continua crescita, basti pensare che a tutt'oggi il 67% della popolazione nazionale vive concentrata nelle cento città più grandi (ANCE, 2012). Questo crescente fenomeno di inurbamento prima, di urbanizzazione delle campagne²¹ poi, ha ridisegnato le città italiane dal punto di vista funzionale e morfologico, di pari passo con i cambiamenti del sistema politico ed economico.

La città industriale è diventata sempre di più una città di servizi. Gli stabilimenti produttivi presenti nei centri urbani si sono spostati in periferia o lungo i principali snodi di comunicazione. Centri commerciali, multisala e grandi strutture dedicate allo svago punteggiano i territori appena a ridosso dei nuclei urbani; nuovi insediamenti si espandono confusamente nelle aree agricole periferiche, con un edificato a bassa densità ed estremamente frammentato.

Parallelamente anche la città pubblica subisce profondi cambiamenti: le grandi macchine edilizie statali di fine ottocento, come ospedali a padiglioni, forti militari e caserme, sono state dismesse; i centri storici vengono sempre più spogliati delle loro funzioni tradizionali. Così come i quartieri per l'edilizia residenziale pubblica realizzati negli anni '70 e '80, a causa della mancanza di connessioni con il resto della città e della mancata realizzazione dei servizi, risultano dei grandi dormitori in cui ancora oggi non riesce a costituirsi un tessuto urbano e sociale.

20 Tale stima dell'AEA risale al 2006. Per un'indicazione significativa dell'aumento delle aree urbanizzate in Europa tra il 1950 e il 1990, cui si fa più volte riferimento in questa ricerca, si rimanda ai progetti MURBANDY (Monitoring URBAN DYnamics) e MOLAND (MONitoring LAND use/cover dynamics) della Commissione Europea.

21 Le città più grandi hanno iniziato a perdere popolazione in favore delle corone di comuni limitrofi: per l'Italia, un'indagine dell'ISTAT quantifica la progressiva perdita di popolazione di 16 grandi comuni, a vantaggio dei comuni compresi nelle corone confinanti. Ne risulta che la quota di popolazione residente nei grandi comuni rispetto al totale dell'area si è ridotta, tra il 1951 e il 2010, dal 70,3% al 56% (Giovannini, 2012). Questo dato rafforza le numerose teorie, sviluppate a partire dagli anni '90, che identificano la forma della città del XXI secolo nella figura della città diffusa, ovvero di una città estesa e multicomunale, con grandi aree vuote intercluse.

Questi profondi mutamenti hanno ribaltato il concetto di crescita urbana spostando il focus dal tema dell'espansione a quello del contenimento delle città, favorendo quindi una serie di azioni, studi, ricerche e politiche di riuso dell'esistente, di riqualificazione di aree degradate già urbanizzate e di ricucitura dei frammenti urbani.

Dai primi anni '90, il tema della rigenerazione urbana prende quindi piede, in Italia, essenzialmente a partire da tre grandi tematiche:

- la crescente dismissione delle piattaforme industriali situate nel cuore dei centri urbani;
- la rilocalizzazione delle grandi attrezzature pubbliche nelle frange periferiche della città, con il conseguente abbandono del patrimonio immobiliare pubblico situato all'interno dei tessuti consolidati;
- la fatiscenza e la disfunzionalità dei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

A partire da questi temi, a cui l'urbanistica tradizionale non ha saputo dare risposta, in Italia si sono affermati da subito nuovi strumenti e programmi, finalizzati ad attuare politiche urbane mirate a diffondere pratiche di rigenerazione urbana e uno sviluppo sostenibile del territorio. Negli anni '90, infatti, a fronte di politiche nazionali ancora acerbe, le maggiori città italiane hanno avviato processi di ripensamento dei propri piani regolatori istituendo innovativi strumenti urbanistici di attuazione, quali i programmi di recupero urbano, i programmi integrati di intervento e i programmi complessi.

Istituiti per ovviare all'obsolescenza della legge urbanistica nazionale (1942) e degli strumenti di pianificazione definiti negli anni '60, questi strumenti sono stati pensati specificatamente per riqualificare le periferie e le aree deindustrializzate, ma in ben pochi casi si è riusciti ad innescare processi virtuosi di rigenerazione, rimanendo spesso circoscritti ad un ambito edilizio se non mai realizzati.

Se negli anni '80 la "progettazione per parti" aveva preso il sopravvento sulla pianificazione generale, portando spesso le amministrazioni a realizzare progetti che consentissero di intervenire nel più breve tempo possibile, spesso imposti dagli operatori privati; negli anni '90, preso atto del rischio di uno sviluppo urbano per frammenti isolati, si è cercato di favorire una logica sistemica, lavorando con programmi multilivello e multitematici in grado di garantire un approccio integrato al progetto urbano. Questa spinta innovativa da parte delle amministrazioni locali è stata recepita soprattutto in materia di riconversione delle aree industriali dismesse, dando il via ad una stagione di interventi più o meno riusciti, oggi pressoché conclusi, che costituiscono l'ossatura portante delle azioni italiane in materia di rigenerazione.

PRINCIPALI INTERVENTI DI RIGENERAZIONE SU AREE DISMESSE COMPIUTE IN ITALIA [fonte: CENSIS]			
CITTÀ	AREA DISMESSA	SUPERFICIE AREA (MQ)	FUNZIONI INSEDIATE
Bologna	Manifattura Tabacchi	100.000	Cineteca comunale, musei, biblioteca, università, residenze
Firenze	Fiat Novoli	318.000	Università, Palazzo di Giustizia, parco urbano, hotel, residenze, attrezzature commerciali
	Manifattura Tabacchi	87.000	Polimoda, hotel, residenze (in corso)
	Sime	37.000	Residenze, servizi di quartiere
	Gover	32.000	Residenze, servizi di quartiere
	Fiat Belfiore	30.000	Centro congressi, hotel, negozi
	Superpila	13.000	Centro commerciale, residenze, arco urbano
	Gondrand	10.000	Residenze, servizi di quartiere
Genova	Italsider (Campi)	215.000	Uffici, attrezzature commerciali, insediamenti produttivi
	ERG (San Biagio)	300.000	Residenze, attr. commerciali, insediamenti produttivi, hotel
	Ansaldo	168.000	Uffici, residenze, attr.commerciali, palasport, cinema, parco
	Sanac, Normoil	90.000	Mercato, polo alimentare, uffici, esidenze
	Porto Antico	60.000	Centro congressi, acquario, musei, cinema
	Pontile Parodi	23.000	Terminal crociere, spazi pubblici
La Spezia	IP	700.000	Insediamenti produttivi
Milano	Falck Vittoria, Transider, Concordia Nord	1.500.000	Musei, attività produttive, attr. Ludico commerciali, parco
	Montedison - Radaelli	1.150.000	Residenze, uffici, attr. Commerciali, centro congressi, strutture ricettive, parco urbano
	Bicocca	750.000	Università, uffici, centri di ricerca, cinema, residenze
	AEM (Bovisa)	642.000	Università, nuova sede AEM, residenze, attr. commerciali
	Innocenti - Maserati	611.000	Residenze, attr. commerciali, uffici, cinema, parco urbano
	Fina - Lube	454.000	Residenze, attr. commerciali, uffici, parco urbano
	Falck, Vulcano (Sesto S.Giovanni)	411.000	Musei, attività produttive, attr. Ludico commerciali, parco
	Marelli	310.000	Residenze
	Marelli	400.000	Università, uffici, parco urbano
	OM (Pompeo Leoni)	314.000	Residenze, attrezzature commerciali, uffici, parco urbano
	Porta Nuova	300.000	Biblioteca
	Porta Garibaldi	230.000	Città della moda, polo istituzionale amministrativo
	Scac	166.000	Residenze, attrezzature commerciali, attività artigianali
	Tibb	69.000	Residenze, attrezzature commerciali, attività artigianali
	Ansaldo	47.000	Casa delle culture
	Motta	33.000	Residenze
Napoli	Bagnoli	3.300.000	Città della scienza, incubatore, parco, uffici, centro congressi
Torino	Spina 1 (ex Fiat, FS)	205.000	Residenze, uffici, nuova sede Reg. Piemonte
	Spina 2 (ex FS, Nebbiolo W.)	1.000.000	Università, biblioteca, teatro, villaggio media Olimpiadi
	Spina 3 – (ex Michelin, Paracchi, Fiat)	1.153.000	Residenze, uffici, centro commerciale, cinema, parco urbano
	Spina 3 – Fiat fonderie	100.000	Environmental Park
	Spina 4 - Iveco	150.000	Residenze, servizi
	Lingotto Fiat	42.000	Uffici, Fiere, centro commerciale, hotel, museo, università
	Superga	20.000	Residenze, servizi, attrezzature commerciali

	CIR Concerie Riunite	15.000	Incubatore (centro ricerche Motorola), sede circoscrizionale
	Fert	13.000	Virtual reality & Multimedia Park
Roma	Mattatoio Testaccio	92.000	Musei, Università
	Mulino Pantanella	20.000	Residenze, negozi
	Mulini Biondi	20.000	Residenze, negozi
	Fiorentini	20.000	Cittadella della MPI, sede circoscrizionale
	Peroni	5.800	Museo
Venezia	Marghera – San Giuliano	1.165.000	Porto urbano, polo nautico
	Arsenale	274.000	Polo di ricerca, polo produttivo, polo culturale
	Marghera - Vega	250.000	Parco Scientifico e tecnologico
	Mulini Stuky	66.000	Albergo, centro congressi, centro commerciale, residenze
	Junghans	32.000	Alloggi per studenti, residenze, teatro

Questa prima fase, legata principalmente alla deindustrializzazione dei grandi poli del Nord (Novoli a Firenze, il Lingotto a Torino, il porto Antico di Genova, la Bicocca a Milano, etc.), ha aperto nuovi scenari per le città italiane, dimostrando come la disfunzionalità possa essere trasformata in valore attraverso interventi in grado di investire non solo il settore produttivo, ma tutti i livelli della società, mediante la definizione di distretti dall'elevata qualità urbana dove residenze, servizi, attrezzature metropolitane e spazio pubblico convivono in un innovativo mix funzionale.

D'altro canto, se l'esperienza della riconversione delle aree dismesse ha tutto sommato prodotto esiti positivi, il tema della rifunzionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, della riqualificazione dei grandi quartieri di edilizia residenziale costruiti negli anni '80 e quello più recente della rigenerazione della città diffusa restano ancora in attesa di risposte soddisfacenti.

A differenza di quanto successo in altri Paesi europei dopo le iniziative degli anni '90 l'Italia ha dimostrato una sostanziale debolezza sul piano delle politiche nazionali in materia di trasformazione urbana e territoriale. Soltanto negli ultimi tempi si è registrato un tentativo embrionale di approcciare il tema della rigenerazione non riferendosi più solo a contesti puntuali, ma ponendo l'attenzione ai sistemi urbani nel loro complesso.

Questa debolezza delle politiche urbane italiane può essere letta sotto molteplici aspetti. Essa è innanzitutto frutto della negazione della fase di crisi attraversata dalle città italiane, che è rimasta nascosta dietro la bolla immobiliare esplosa tra gli anni '90 e 2000. In secondo luogo la crisi economica e la scelta politica di indirizzare le risorse finanziarie pubbliche verso le grandi opere hanno portato a trascurare le tematiche relative alla qualità della vita urbana di piccoli e grandi insediamenti. In ultimo l'esito insoddisfacente della gestione delle risorse europee destinate alle città tra il 2007 ed il 2013 ha reso evidente la mancanza di una politica innovativa in termini di rigenerazione urbana²².

²² L'Italia, nel proprio Quadro strategico nazionale per il 2007-13, ha dedicato la priorità 8 alla «Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani». Tuttavia l'attuazione di quel programma non si è rivelata ottimale. Secondo L'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), gli interventi nelle aree urbane hanno registrato «lo stato di avanzamento rendicontabile più contenuto rispetto alle altre nove priorità»; al 31 dicembre 2014 «degli oltre 2,4 miliardi di euro di costi rendicontabili associati a 1.764 progetti, solo il 30,8% risultava pagato,

Ciononostante, negli ultimi anni, si è assistito a una ripresa di provvedimenti volti a fornire indirizzi in materia, sia a livello di programmi ministeriali che attraverso alcune leggi regionali specifiche.

Nell'ambito del Programma delle Infrastrutture Strategiche²³ del 2013, che prende in esame le principali opere strategiche del Paese, ad esempio, è stata inserita una macro opera denominata *sistemi urbani* e sono stati avviati *il Piano città* per le grandi metropoli ed il *Programma seimila campanili*, per le città di piccola dimensione. Nonostante lo sforzo politico e concettuale, però, **questi strumenti si caratterizzano per disporre di risorse economiche molto contenute, rispetto a quanto previsto e investito da altri Paesi europei. E soprattutto risultano orientati più ad una logica edilizia, che verso una vera e propria rigenerazione.** Lo stesso Piano Città, ad esempio, ha giustamente previsto un elenco di interventi edilizi ed infrastrutturali da realizzare in tempi brevi, ma non li ha saputi inquadrare in un sistema più ampio, limitandosi a dare risposte immediate alla crisi economica, piuttosto che pianificare trasformazioni urbane a lungo termine. Allo stesso modo **le leggi sulla rigenerazione emanate dalle varie Regioni, come ad esempio quella della Regione Lazio, continuano a porre l'accento sui singoli strumenti operativi ed edilizi a supporto della rigenerazione, senza però fornire una visione generale del processo di trasformazione.**

In questo senso, però, le recenti leggi sulla rigenerazione, così come le politiche di incentivazione delle energie rinnovabili e di messa in sicurezza del Paese, possono essere rilette come delle opportunità per lavorare su ripristini, riusi, ampliamenti, demolizioni e ricostruzioni dei manufatti edilizi esistenti, in modo da mettere a punto interventi sistemici che creino attrattività e stimolino l'attivazione di fenomeni analoghi in modo contiguo.

La presenza di numerose criticità sul territorio italiano va riletta quindi come un'enorme opportunità di rigenerazione, a patto che i singoli interventi promossi dalla pubblica amministrazione si inseriscano in meccanismi di trasformazione più ampi, atti a riattivarsi nel tempo e a costituire un sistema interconnesso di progetti a scala e funzionalità differenti.

Il termine rigenerazione urbana, infatti, come anticipato in precedenza²⁴, rimanda all'azione sinergica di una pluralità di operazioni quali la manutenzione del patrimonio edilizio esistente, il recupero delle periferie degradate, pratiche di demolizione e ricostruzione, passando per una serie di interventi di natura economico-sociale, ambientale e fisica che necessitano un approccio olistico e multidisciplinare alla città, come l'efficientamento energetico, l'adeguamento sismico, il social housing, la creazione degli spazi pubblici, la rivitalizzazione dei centri storici.

È quindi utile per capire quali siano gli scenari possibili e quali gli strumenti utilizzabili per le

rispetto al 48,3% relativo all'avanzamento totale rendicontabile dei progetti FESR» (IFEL "I finanziamenti destinati ai sistemi urbani dalla legge obiettivo ai nuovi fondi europei" in *Camera dei deputati XVII legislatura, Documentazione e ricerche*, 2014).

²³ Programma delle infrastrutture strategiche. Camera dei deputati XVII legislatura. *Documentazione e ricerche, L'attuazione della legge obiettivo. Nota di sintesi e focus tematici* in 8° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, 94, 2014.

²⁴ Cfr cap 1.2 "RIQUALIFICAZIONE E RIGENERAZIONE: AMBITI, PERCORSI E NUOVE FUNZIONI URBANE".

operazioni di rigenerazione urbana distinguere i diversi livelli di intervento, quali ad esempio:

- interventi architettonici alla scala dell'edificio
- interventi di completamento / riqualificazione alla scala del quartiere
- interventi di trasformazione di intere aree urbane alla scala della città

Gli interventi alla scala dell'edificio si riassumono essenzialmente in tre grandi famiglie, a seconda della loro invasività: il semplice riuso e ridisegno dell'involucro architettonico; operazioni parziali di demolizione e/o ampliamento; interventi di sostituzione edilizia. In Italia gli incentivi messi a disposizione negli ultimi anni dal governo in materia di risparmio energetico, sicurezza strutturale e adeguamenti impiantistici costituiscono strumenti importanti attraverso i quali realizzare questi interventi, nonché uno stimolo per gli *stakeholders* privati a sostenere operazioni complesse. In questo senso potrebbero aprirsi **nuovi scenari in cui interventi più o meno ordinari di manutenzione edilizia possono trasformarsi in veicoli per operazioni di rigenerazione urbana più ampie, anche e soprattutto lavorando sull'aspetto qualitativo ed estetico-percettivo dell'intervento, in modo da costruire spazi in cui la cittadinanza riesca a riconoscersi e che innescino investimenti a catena sull'area**. L'efficienza energetica può quindi diventare il pretesto per avviare importanti campagne di retrofit²⁵ in grado di abbassare i consumi e rifunzionalizzare edifici pubblici e privati, ammodernandone l'immagine e creando nuove attrattive sia per i cittadini che per gli investitori. I progetti di restauro dei complessi di archeologia industriale possono non essere solamente memorie di un passato produttivo ma il pretesto per innestare funzioni contemporanee in contesti storicizzati, incidendo in modo significativo sul tessuto urbano e sociale, I progetti di demolizione e ricostruzione possono non rappresentare solamente lo strumento per mere sostituzioni edilizie ma integrare progetti più ampi di contaminazione tra tradizione e innovazione.

L'orizzonte di questi interventi, spesso condotti su sola iniziativa privata, può quindi non essere solamente tecnologico-architettonico, ma avere importanti ricadute sul valore e sulla rendita immobiliare, oltre che produrre un effetto volano in grado di innescare ulteriori trasformazioni nel tessuto in cui si collocano.

Questo si inserisce, sulla scia delle più diffuse politiche europee, in un processo di densificazione dei tessuti frammentari della città diffusa, basato su interventi di rigenerazione che si confrontano non più solo con il singolo manufatto architettonico o complesso edilizio, ma direttamente con la scala del quartiere. Si tratta di interventi mirati al miglioramento dell'accessibilità e all'innesto di nuove attività che, nei migliori casi, introducono un approccio integrato che considera come elemento determinante per la rigenerazione non solo la componente architettonica ma anche quella sociale. In questo senso

²⁵ Per retrofit non si intende il semplice adeguamento impiantistico di un edificio, o l'implementazione delle sue performance energetiche, ma l'applicazione di nuove tecnologie della sostenibilità congiunto al ridisegno dell'involucro architettonico, in modo di aumentare prestazioni e valore economico di edifici preesistenti.

le sostituzioni edilizie, le nuove costruzioni, le ricostruzioni di nuovi distretti al posto di vecchie aree deindustrializzate stabiliscono nuove regole urbane che alterano completamente la percezione del quartiere, ne ridefiniscono l'immagine e contribuiscono a realizzare un incremento dei valori immobiliari non solo delle nuove costruzioni, ma anche e soprattutto dell'esistente.

A partire dai siti industriali dismessi sino ad arrivare agli interventi di riaménagement degli insediamenti della città diffusa, **maggiore è la dimensione dell'intervento, più la rigenerazione si configura in veri e propri fenomeni di trasformazione di intere parti di città, in grado di incidere sul funzionamento generale della città, e di richiamare un'attrattività su scala internazionale.** Si tratta di operazioni che alterano la morfologia e l'impianto urbano, talvolta mantenendone alcune componenti simboliche e/o peculiari, al fine di riconfigurare parti intere di città; operazioni che, nonostante siano ormai largamente diffuse su scala europea, soltanto di recente stanno iniziando a prendere piede sul territorio italiano, soprattutto in situazioni in cui il recupero dell'esistente vincola, sia in termini morfologici che economici, l'attivazione del processo di rigenerazione.

3.1.1 LE ITALIE DELLA RIGENERAZIONE

Se si guarda a quanto avvenuto negli ultimi trent'anni in termini di rigenerazione, **essa appare concentrata sostanzialmente nel Nord Ovest dove le due grandi città metropolitane di Torino e Milano sono riuscite a cambiare volto e a rigenerarsi.** Ciò che colpisce è come le dinamiche che hanno portato a questo cambiamento si collochino all'origine nel più generale processo di consapevolezza e di riflessione amministrativa e politica che ha caratterizzato le grandi trasformazioni europee.

I percorsi ricostruiti nelle analisi riportate nei paragrafi successivi evidenziano infatti tempi di consapevolezza e di attivazione di strumenti così come una volontà politica coerente con la domanda di rinnovamento e di trasformazione che ha attraversato il vecchio continente negli anni Novanta. Oggi Torino si presenta come una città profondamente diversa da quella del XX° secolo. Per effetto di una trasformazione fortemente sostenuta da un'idea progettuale vincente e da un utilizzo virtuoso di finanziamenti europei, in anni di abbondante disponibilità di risorse pubbliche e sapendo cogliere in pieno le opportunità offerte dalle Olimpiadi invernali e dai 150 anni dell'Unità d'Italia che le hanno consentito altresì di diventare un mercato particolarmente attrattivo per gli investitori privati, la città ha ridefinito la propria identità urbana e sta ridisegnando la propria collocazione nell'ambito della competizione di città, senza tralasciare l'idea di un unico grande asse metropolitano con Milano.

Quest'ultima, Milano, pur partita per tempo dopo essersi persa per strada, frenata nella sua lungimiranza e aver visto ridimensionata in più occasioni la sua giusta visione di rigenerazione integrata a causa di strumenti urbanistici obsoleti e di contrazione delle risorse, ha straordinariamente vinto questa sfida proprio negli anni difficilissimi della crisi economica e finanziaria più grave dal dopoguerra,

sapendo utilizzare al meglio le potenzialità di nuovi operatori privati che hanno saputo individuare nella trasformazione di aree degradate e deindustrializzate opportunità di business, creando un effetto domino virtuoso che ha coinvolto la stessa amministrazione comunale e portato Milano ad essere il simbolo della rigenerazione urbana di questo inizio di XXI secolo.

È intorno a queste due città, che continuano a flirtare valutando con alti e bassi la possibilità di giocare una nuova sfida basata su una progressiva integrazione, che si condizionano di fatto le prospettive di crescita dell'intero Nord Ovest, mentre, parallelamente, anche **a Nord Est qualcosa si sta muovendo.**

Il primo elemento a cui guardare con interesse riguarda la crescita di consapevolezza dell'esistenza di un patrimonio edilizio non residenziale, spesso rappresentato da capannoni industriali abbandonati, che per dimensione complessiva e per localizzazione costituiscono rilevanti opportunità per alleggerire l'elevata densità edilizia ma allo stesso tempo in termini di valorizzazione immobiliare. Il secondo elemento attiene alla presenza di alcune aree di crisi oggetto di accordi di programma, come ad esempio quella relativa all'ex cementificio Italcementi di Monselice piuttosto che nel Basso Polesine (asse Badia-Rovigo) o nell'alta provincia di Venezia (San Donà di Piave) sulle quali sta aumentando l'attenzione da parte della Regione Veneto che ha avviato un percorso di investimento, che al di là dell'ammontare delle risorse messe in campo costituisce un segnale importante anche in termini di approccio e di volontà politica.

Questioni come la bonifica dei siti, attività propedeutica ed indispensabile per qualunque valorizzazione dell'area, tornano al centro del dibattito.

Del resto per le sue caratteristiche storiche il Nord-Est, non avendo all'interno dei suoi confini geografici città che si possano paragonare a Torino o a Milano e definire metropolitane, non può che pensare e progettare una rigenerazione di tipo totalmente diverso, fondata su un'aggregazione e una collaborazione tra una pluralità di amministrazioni locali, anche sfruttando la morfologia degli insediamenti, che si configurano nel loro insieme come una vasta città diffusa. Il modello va ricercato più nella rigenerazione della Ruhr che nelle riqualificazioni di Parigi o Milano.

In questo ambito una posizione particolare, con problematiche complesse ma dalle grandi potenzialità la riveste l'area di Porto Marghera. Se la grande leva della rigenerazione del Nord-Ovest è stato il recupero delle aree industriali dismesse, quella del Nord-Est può essere quella del ripensamento dei grandi porti commerciali di Trieste e Venezia.

Il processo di recupero e rivitalizzazione dei 2.000 ettari di Porto Marghera ha subito un'accelerazione nel 2015 grazie alla ridefinizione dell'accordo di programma tra Stato Regione Veneto e Comune di Venezia con la messa a disposizione di circa 781 milioni di euro finalizzati alla bonifica del *waterfront* a cui se ne sono aggiunti altri 250 milioni necessari per completare i marginamenti delle aree contaminate. Un ulteriore passo avanti è stata la firma per il Patto per lo sviluppo della città di Venezia nel 2017 tra il Governo e il Comune. Il "patto" prevede inoltre l'istituzione di un Commissario

straordinario del Governo che, insieme al Soggetto attuatore, dovrà accelerare le bonifiche rimanenti, approvando e attuando i progetti, e redigendo un documento strategico di indirizzo per la rigenerazione. La strada sembra tracciata: da un lato il reinsediamento di nuove attività produttive ispirate alla green economy, anche grazie all'istituzione della Zona Franca di Porto Marghera; dall'altro la riqualificazione e rifunzionalizzazione delle aree dismesse prossime al sistema urbano centrale di Mestre, al fine di riconnettere Marghera al resto di Venezia. Il Parco Tecnologico, l'Università, la creazione di nuovi spazi pubblici e privati di socialità ed il waterfront si intrecciano quindi insieme in un complesso mix estetico - funzionale in grado di superare la vecchia idea del distretto settoriale per costruire una nuova immagine di Porto Marghera e garantire lo sviluppo futuro dell'area tramite un'offerta di servizi mista e capillare²⁶.

Spostandoci più a Oriente l'altra realtà che sembra destinata a produrre effetti positivi in termini di rigenerazione è la riqualificazione e il potenziamento del Porto di Trieste. Ciò sotto un duplice punto di vista: lo sviluppo e un rilancio complessivo del tessuto economico del retro porto in grado di coinvolgere sia parti del Friuli Venezia Giulia che del Veneto con effetti positivi sui tessuti urbani coinvolti; una nuova attenzione per la città di Trieste di cui già si intravedono i primi risultati in termini di attrazione di investimenti e di progetti di riqualificazione sia sul waterfront che sul patrimonio storico. La filosofia vincente è stata ripetutamente sottolineata dal presidente dell'Autorità portuale, Zeno D'Agostino, a sua volta condivisa e supportata dalla Regione FVG: *"È finita l'epoca della localizzazione all'estero, oggi la strategia vincente passa per un rafforzamento e un radicamento produttivo nel territorio, dove il porto diventa un valore aggiunto determinante in termini di affermazione sui mercati internazionali. E' su questa sinergia che bisogna puntare per aumentare la capacità competitiva di un ecosistema"*.²⁷

Se a Nord la dismissione produttiva e l'obsolescenza delle strutture portuali costituiscono importanti occasioni di ripensamento delle strategie urbane e rigenerazione delle città, completamente differente è la situazione del Centro Italia dove, fatta salva qualche iniziativa per la ricostruzione dell'Aquila, come l'Auditorium del Parco di Renzo Piano, ed alcuni progetti del Comune di Perugia, come la realizzazione del Minimetron di Jean Nouvel e la rigenerazione di alcuni edifici in abbandono, il dibattito si concentra prevalentemente su Roma.

Dopo le grandi strategie urbane degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, che hanno dato il via a numerosi restauri e realizzazioni di celebri architetti, la città vive al momento una fase di stallo, tesa tra le ambizioni, ancora difficili da realizzare, dell'ultimo PRG, la crisi del settore immobiliare e la mancanza di una chiara strategia urbana.

26 GUERRIERI. A., Un lungo percorso per la rigenerazione di Porto Marghera, in "Civiltà di Cantiere", n.2/2017, pp. 62-65.

27 MARTINI A., (a cura di), *Il porto cambia pelle: da terminale a fattore strategico di sviluppo territoriale. Intervista a Zeno D'Agostino, Presidente Autorità portuale dell'Adriatico orientale* in "Civiltà di Cantiere", n.3/2017, pp. 30-33.

Il tema della riqualificazione delle grandi *ensemble* dell'edilizia residenziale pubblica, la questione della dotazione di spazi pubblici e servizi alle periferie, il ripensamento dell'ingente numero di immobili statali in condizioni di abbandono costituiscono un capitale prezioso ai fini della rigenerazione urbana e rappresentano la sfida principale a cui dovrebbero tendere nel futuro le politiche della capitale. Non demolire, non costruire, ma sistematizzare l'esistente.

Nonostante l'assenza di grandi progetti di rigenerazione come quelli che hanno investito le colleghe metropoli di Torino e Milano, anche a Roma qualcosa si sta muovendo.

Sull'asse Flaminio-Fori-Eur, individuato come Ambito di Programmazione Strategica già dalla giunta Rutelli, una serie di interventi sono stati realizzati ed altri stanno lentamente venendo alla luce, aprendo alla possibilità di ripensare il tracciato come un unico grande percorso di rigenerazione urbana che, perché no, possa estendersi anche alle periferie nord e sud. Nonostante di questo ambizioso programma siano state costruite solamente le grandi opere e non si sia riusciti ad avviare programmi di rigenerazione veri e propri, va comunque segnalata l'operazione iniziata tra 2013 e 2015 denominata Progetto Flaminio, deputata a trasformare un'area militare dismessa e alienata dallo Stato in un innovativo distretto di residenze e servizi, che si spera possa fungere da apri pista ad analoghi interventi futuri, anche considerata l'ampia quantità di beni demaniali abbandonati dispersi tra i tessuti della Capitale.

Dall'altro lato è opportuno menzionare anche una serie di iniziative meno strutturate che sfruttano la mobilitazione della popolazione per realizzare piccoli interventi temporanei di riappropriazione degli spazi pubblici abbandonati. È questo il caso del lavoro operato dal gruppo G124, messo su da Renzo Piano in occasione della nomina a Senatore a vita con l'intenzione di "rammendare" le periferie italiane tramite piccoli interventi partecipati, come l'installazione temporanea realizzata a Roma al di sotto l'infrastruttura incompiuta del Viadotto dei Presidenti, con l'intento da un lato di stimolare la partecipazione attiva della cittadinanza, dall'altro di attirare l'attenzione sulla rigenerazione ed innescare un processo di riqualificazione dell'intero viadotto, allo scopo di convertirlo in un parco lineare ciclo pedonale.

Anche a Sud, seppure con peculiarità differenti, il tema della rigenerazione sta entrando a far parte delle politiche urbane da un lato con i grandi interventi di trasformazione realizzati recentemente a Napoli, dall'altro con l'avvio di una serie di iniziative delle Amministrazioni comunali di Bari e Cosenza, che stanno cercando di colmare il ritardo temporale della propria pianificazione rispetto alle regioni più a Nord e di allinearsi alle politiche europee in materia di rigenerazione, anche valorizzando problematiche politico sociali importanti come quelle dei beni confiscati alle mafie e la necessità di strutture per l'accoglienza destinate ai migranti.

Cambiare il volto di Napoli innestando nuove funzioni e perseguendo un alto livello di qualità della vita è l'obiettivo del progetto NaplEST "Vita Napoli Vive". Dopo la realizzazione delle Stazioni dell'Arte nel

centro cittadino, sulla scia della nota esperienza di riconversione degli stabilimenti Italsider di Bagnoli per realizzare la Città della Scienza, Napoli torna a lavorare sulla propria periferia. L'iniziativa punta a trasformare le aree industriali dismesse della zona est di Napoli in un mix di residenze, servizi di quartiere, grandi attrezzature per la cultura ed il tempo libero e spazi verdi, ridefinendo il waterfront della città e rilanciando Napoli a livello nazionale attraverso la promozione del lavoro e la produzione di beni e servizi²⁸. Tra i progetti portati a compimento, simbolo della rigenerazione dell'area, si segnala Brin 69, ovvero l'incubatore di creatività e servizi realizzato al posto di una vecchia fabbrica che, mediante un investimento di 50 milioni di euro, è stata trasformata in un complesso di negozi, uffici, redazioni giornalistiche, hub di ricerca e start up. Pur non essendo ancora ultimato, questo intervento rappresenta un frammento di eccellenza che lascia intravedere un futuro ben delineato per la periferia est napoletana che, grazie ad un sistema reticolare di progetti di riciclo e agopuntura urbana, può cambiare funzioni, qualità ed economia e divenire un modello di sviluppo per tutta la città.

Tra le città del Mezzogiorno che ha maggiormente recepito gli spunti offerti dall'Europa in tema di rigenerazione urbana spicca Bari. Con la candidatura al Bando Periferie, nel 2016, Bari propone il progetto di riqualificazione del quartiere Libertà, caratterizzato da una serie di edifici ad uso residenziale pubblico da rendere nuovamente integrati con il resto della città e a cui affiancare servizi e aree verdi. Il progetto, che prevede il miglioramento dello spazio pubblico e della mobilità dolce, la creazione di tre nuove piazze attraverso interventi di riqualificazione integrata, il completamento di un parco urbano al posto dell'ex Gasometro, la riqualificazione della ex Manifattura dei Tabacchi e il rilancio dei servizi di prossimità con al centro due esperienze di riuso e di aggregazione giovanile, è stato selezionato dal programma europeo URBACT, insieme a quello dei due quartieri di Mouraria di Lisbona e Skalborg di Aalborg, per la creazione di un transfer network per condividere le buone pratiche di maggior successo in campo sociale, culturale, tecnologico e urbano delle diverse città europee.

Recentemente, anche il Comune di Cosenza ha dimostrato di accogliere la sfida della rigenerazione destinando 35 milioni alle proprie periferie con l'intento di portare nuovi pezzi di città all'interno delle aree periferiche, così da creare un mix funzionale che ne aumenti l'attrattività e la mescolanza sociale, e che costituisca l'inizio della trasformazione di Cosenza in città policentrica.

28 PREZIOSO A., Rigenerazione urbana Naplest. L'intervento Brin69 in DE CESARIS A., MANDOLESI D. (a cura di), "Rigenerare le periferie urbane. Ricerche – Strategie – Progetti", EdilStampa 2016, pp. 29-33

3.2 CASE STUDIES

Come nella sezione dedicata all'analisi della rigenerazione in Europa anche per quanto riguarda l'Italia si sono selezionati alcuni casi significativi in grado di evidenziare i processi che hanno caratterizzato l'avvio di una rigenerazione urbana. La scelta è ricaduta innanzitutto sulle 2 principali città del Nord ovest, Milano e Torino, dove si sono realizzate le esperienze più significative registrando un'attenzione e un riconoscimento a livello internazionale. L'analisi dei due casi e la ricostruzione della storia che ha portato all'avvio dei programmi e dei progetti di rigenerazione consente da un lato di evidenziare aspetti positivi e criticità calandoli nelle specificità territoriali, così come rispetto all'evoluzione del contesto storico, normativo e di mercato, dall'altro consente di fare emergere i collegamenti e le analogie con le esperienze europee. Milano e Torino assumono così nell'ambito dello studio una funzione esemplificativa, un riferimento anche metodologico, di come anche nel nostro Paese sia possibile progettare e concretamente attuare programmi di rigenerazione urbana. Sempre tenendo presente il contesto europeo dove le capitali sono state unanimemente oggetto di processi importanti e virtuosi di trasformazione negli ultimi trent'anni si è ritenuto utile un focus sul caso di Roma. In questo modo si è voluto evidenziare la differenza di approccio e sottolineare da un lato le potenzialità e dall'altro le criticità che rendono complessa e difficile l'avvio di un progetto di riqualificazione in una dimensione tale da consentire un rilancio economico e sociale partendo da progetti di trasformazione della città.

I casi, così come avvenuto nel capitolo dedicato all'Europa, vengono illustrati attraverso delle schede costruite in modo tale che possano essere analizzati esaustivamente in maniera autonoma, a prescindere dagli altri capitoli della ricerca. Ma diversamente che rispetto ai casi europei si è ritenuto utile premettere alla tabella riepilogativa dei principali dati relativi alla dimensione e all'impatto dell'intervento in termini temporali, economici, demografici ed urbanistici, alcune considerazioni di carattere storico, necessarie per far emergere le specificità del caso italiano e favorire una lettura dei tre casi non solo rispetto ai risultati ottenuti, ma soprattutto sulle problematiche e i fattori che ne hanno condizionato lo sviluppo.

Dopo la tabella numerica di sintesi la struttura invece è la stessa seguita per i casi europei con tre approfondimenti relativi a

- il contesto politico-normativo
- la gestione del processo di trasformazione
- la dimensione urbanistica, ambientale ed architettonica.

3.2.1 MILANO

3.2.1.1 UN PO' DI STORIA

Dal dopoguerra in poi Milano è stata incessantemente oggetto di trasformazioni urbane lente e sopite, a partire dalla ricostruzione post bellica sino alle pratiche di riuso di anni '70 e '80, fino alla riconversione delle aree deindustrializzate degli anni '90 e alle grandi operazioni che, negli ultimi 15 anni, hanno rapidamente cambiato volto alla metropoli lombarda.

L'inizio del dibattito sulla trasformazione di Milano affonda le sue radici nella politica dei "progetti speciali", messi a punto negli anni '80 per far fronte alla crescente comparsa di aree in abbandono e aggirare i vincoli normativi della pianificazione tradizionale. Nel 1984, con il "Documento direttore del Progetto Passante", Milano tenta di rispondere al fenomeno della dismissione industriale programmando un riassetto delle infrastrutture in grado di liberare le aree dei gasometri alla Bovisa, dell'ex Alfa Romeo al Portello, della Montedison a Rogoredo, di Garibaldi-Repubblica e degli scali ferroviari, al fine di insidiarvi residenze ed importanti servizi in grado di risarcire lo strappo all'interno della città. Su questa scia **nel 1988 viene elaborato il Documento direttore sulle aree industriali dismesse o sottoutilizzate**: uno dei primi tentativi, in Italia, di soppesare il portato delle aree in dismissione **come opportunità per la rigenerazione di un'ampia parte di territorio comunale**.

Nonostante l'ottimo intento, però, i documenti rimangono inchiodati al sistema previsionale e alle **rigidità normative** della Variante Generale del PRG del 1980, non riuscendo ad inaugurare una strategia urbana di rinnovamento complessivo della città in grado di definire i caratteri spaziali e tipologici dei tessuti, di conformare gli spazi pubblici e di prevedere una visione unica per la rigenerazione della città. A ciò si aggiunge la **manca di risorse pubbliche** e la lentezza nella realizzazione del Passante, entrambe in buona parte frutto dei **vincoli procedurali, hanno di fatto inibito l'avvio delle trasformazioni**²⁹.

Mancata la capacità di avviare un processo di questo tipo, come quelli che contestualmente venivano condotti nel resto di Europa (Barcellona, Amsterdam, Parigi), si è assestata una **logica miope** che ha permesso ingenti speculazioni edilizie, con il conseguente depauperamento dello spazio pubblico e dei valori della città³⁰.

In questa fase di stallo delle politiche di trasformazione, però, **alcuni processi prendono comunque piede grazie all'iniziativa privata**, come nel caso della grande operazione sulle **aree Bicocca della**

²⁹ I cambi d'uso vengono ostacolati e gli indici volumetrici abbassati, rendendo le operazioni di trasformazione economicamente insostenibili. Piuttosto che innalzare gli indici di fabbricabilità, favorendo una densificazione del tessuto sulla falsariga di quanto si stava sperimentando a Parigi e Amsterdam (cfr. cap 2.2 "PARIS RIVE GAUCHE e AMSTERDAM DOCKLANDS"), le possibilità edificatorie vengono ridotte, gli standard urbanistici aumentati ed una quota importante del produttivo vincolata nel nome di un'ipotetica salvaguardia del sistema industriale milanese. In tal modo di sono create strane mescolanze funzionali senza alcuna strategia complessiva a priori, e molti interventi non sono riusciti ad essere avviati.

³⁰ MARINONI G., Milano. Città in evoluzione. I cambiamenti nelle strategie di trasformazione dal 1984 al 2007 in *Lotus* n.131, 2007 "Milano Boom", SKIRA, Milano.

Pirelli, atte ad ospitare il Polo tecnologico, promossa mediante concorso internazionale di architettura, vinto da V. Gregotti, nel 1987. L'intervento si poneva l'obiettivo di creare un **"centro storico della periferia"**, ovvero strutturare una nuova centralità in grado di rinsaldare la città diffusa del nord est milanese, dimostrando **l'incapacità dell'amministrazione di portare avanti una strategia urbana complessiva**, considerato che le politiche comunali, con il Progetto Passante, puntavano su ricuciture e sviluppo esattamente lungo il versante opposto. Il progetto Bicocca acquisì quindi il risvolto di una trasformazione puntuale, attuata fondamentalmente per la sola volontà della **Società di Sviluppo Pirelli Re** che, **mossa da ragioni economico-finanziarie nel 2009, decide di ampliare l'insediamento verso Nord, inglobando anche le aree ex-Ansaldo.**

L'unico progetto strategico in grado di offrire una visione sistemica della città nel suo insieme, invece, è stata la proposta dei **Nove Parchi per Milano**, commissionata nel 1995 dal Comune di Milano al Laboratorio di Progettazione Urbana (P. Nicolini, Cecchi & Lima, P. Traversi) e basata sull'idea di riconfigurare la forma urbana a partire dal progetto di nove aree verdi pubbliche. Per la prima volta, come stava accadendo già a Barcellona (Vila Olimpica) e ad Amsterdam (Docklands Orientali), il tema della trasformazione viene affrontato su scala urbana e affidato alla guida di **una figura simile a quella dell'architetto coordinatore, in grado di fornire indicazioni qualitative, spaziali, dimensionali e numeriche dell'intervento.** Nonostante l'ampio respiro dell'iniziativa, però, in fase di approvazione il progetto fu smembrato e realizzato per parti mediante Programmi di Riqualificazione Urbana gestiti direttamente dai privati, venendo meno la vocazione pubblica dell'intervento e la creazione di spazi pubblici contemporanei.

Di fronte all'impossibilità di condurre operazioni di trasformazioni di successo mediante gli strumenti dell'urbanistica tradizionale, sul finire degli anni '90 la nuova Amministrazione Comunale tenta di svincolarsi dalle strette maglie del PRG, da un lato riferendosi a politiche urbane di stampo più liberista, come stava accadendo nel resto di Europa, dall'altro attraverso una serie di leggi locali atte a **superare la dicotomia progetto / piano regolatore.**

In questo scenario si colloca la L.R. della Lombardia n.9/1999 "Disciplina dei Programmi Integrati di Interventi" che, sulla falsariga di quanto già fatto dalla Regione Lazio con la L.R. 22/1997, istituisce i **Programmi Integrati di Intervento (PII)** come strumenti pubblico-privati di trasformazione del territorio, in grado di modificare il PRG vigente e pensati appositamente per sbloccare le operazioni di riqualificazione dei tessuti urbani degradati.

Si tratta di **programmi per lo più sulla base dell'iniziativa privata, la quale concorda con il Comune un intervento secondo precisi indirizzi forniti dall'Amministrazione (sia Comunale che Regionale) la quale, in questo modo, riesce a rilevare la spinta imprenditoriale proveniente dal territorio ed inquadrarla in una visione generale di trasformazione dell'intera città.**

Le strategie urbane delineate per Milano vengono raccolte, nel 2000, nel Documento di Inquadramento “Ricostruire la Grande Milano”, elaborato dal Comune con la consulenza urbanistica di L. Mazza; si pongono nobili obiettivi, quali il perseguimento di elevati livelli di qualità urbana ed ambientale, la riqualificazione delle aree degradate, l’individuazione di chiare linee di sviluppo ma, **ancora una volta, non si riesce a esprimere criteri precisi di rigenerazione urbana** come i principi morfologici insediativi, la ripartizione delle destinazioni d’uso ed i caratteri dello spazio pubblico che hanno caratterizzato i masterplan di Barcellona, Parigi, Stoccolma, Amsterdam.

È ancora una volta la manifestazione dello **scollamento tra il piano ed il progetto, tra la genericità della pianificazione generale e la specificità dello strumento del masterplan, ormai largamente diffuso in tutta Europa.**

Ciononostante il Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche, insieme al Piano dei Servizi e al Piano Generale del Territorio (PGT), hanno dato impulso, ad inizio anni 2000, ad un importante fermento trasformativo che ha portato, di recente, a fortunati percorsi di rigenerazione urbana nelle aree Bovisa-Politecnico, Portello, Garibaldi-Repubblica, Porta Vittoria e Rogoredo-Montecity, memorie del vecchio Progetto Passante, a cui si aggiungono in direzione Sesto San Giovanni le aree Marelli e Bicocca Ansaldo³¹.

Da un lato l’indebolimento dello strumento di pianificazione generale e la proposta di procedure di attuazione e/o variante urbanistica semplificate hanno tolto incertezze agli **investitori**, i quali **si sono dimostrati più propensi ad intraprendere operazioni immobiliari**; dall’altro la politica di fine anni ’90 sui concorsi internazionali di architettura ha sensibilizzato l’opinione pubblica, gli imprenditori e l’amministrazione sui temi della qualità del progetto, dell’innovazione tecnologica e figurativa, sulla capacità dell’architettura contemporanea di generare valore, creare simboli ed attrarre ingenti investimenti.

A cavallo del secolo si assiste quindi ad un cambiamento strutturale del mercato: le amministrazioni chiedono agli stakeholders di alzare la qualità delle realizzazioni, quindi la portata degli investimenti, **ed il mercato delle aree non è più esclusivo appannaggio di immobilieri e costruttori, ma si apre a fondi immobiliari internazionali, gruppi immobiliari e assicurativi.**

Lo sbarco sul mercato di nuovi soggetti stranieri come Hines (promotore di Porta Nuova), Morgan Stanley, Ing. Norman e la riorganizzazione economico finanziaria di soggetti italiani come Risanamento, Immobiliare Lombarda, Pirelli Re, Euromilano, ha di fatto aumentato il volume degli investimenti.

³¹ Un grande impulso è stato dato dal meccanismo di semplificazione della pianificazione tradizionale, che ha previsto un Piano Strutturale in grado di fornire gli indirizzi per la trasformazione, designare le aree e stabilire le destinazioni d’uso, ed un Piano Operativo, ovvero un masterplan che si sostituisse al vecchio Piano Particolareggiato e avesse degli indirizzi normativi più flessibili delle vecchie Norme Tecniche di Attuazione.

La qualità architettonica, spaziale ed edilizia, infatti, oltre ad una sapiente cabina di regia richiede investimenti elevati e a lungo termine, i quali, grazie al coinvolgimento di queste nuove figure del mercato, permettono di avviare importanti processi di valorizzazione economica del territorio.

Rapidamente lo scenario di Milano si modifica: **per la prima volta nella storia le aree su cui operare sono in numero minore della domanda di trasformazione.** Questo ha significato, da un lato il decentramento di alcune opere, permettendo la diffusione di interventi di qualità anche nelle frange periferiche; dall'altro ha stimolato la competizione tra le cordate di imprenditori che, al fine di aggiudicarsi le aree centrali, hanno puntato sulla qualità e chiamato in causa importanti firme del panorama dell'architettura mondiale, come dimostrato dalla gara sulle aree dismesse del Polo interno della Fiera, vinta dal consorzio City Life³².

IL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE E RIGENERAZIONE

In questo modo Milano ha iniziato a ritagliarsi un ruolo di primo piano sulla scena europea, sostanzialmente mediante un processo innescato da tre leve:

- il mutamento dello skyline mediante la costruzione delle torri di grandi gruppi nazionali ed internazionali;
- la riqualificazione dell'edilizia storica mediante interventi di restauro, risanamento, ampliamento e riuso;
- il ripensamento dei luoghi della cultura, sparsi su tutto il territorio sotto forma di rete sinergica.

Oggi, infatti, il primo segnale del cambiamento del capoluogo lombardo si riscontra facilmente nella **nuova immagine urbana, scandita dalle torri direzionali e residenziali che dominano Porta Nuova e City Life.**

Basti pensare che i tre edifici più alti di Milano prima del 2010, anno di completamento della nuova Torre Unicredit, risalivano tutti agli anni '50 ed erano fortemente legati al regionalismo dell'architettura del tempo: la Torre Galfa, con i suoi 109 metri, la Torre Breda, con i suoi 117 metri, il Grattacielo Pirelli, alto 127 metri.

A partire dal 2010 Milano è "cresciuta" in altezza disegnando un nuovo skyline tramite soluzioni architettoniche di firme autorevoli che rimandano, anche troppo, ad un'immagine internazionale della città contemporanea. Non solo le torri più alte come la Torre Unicredit (C. Pelli, 231 m., grattacielo più alto di Italia), la Torre Allianz (A. Isozaki, 209 m.), la Torre Generali (Z. Hadid, 175 m.) ed il Palazzo Lombardia (Pei Cobb Freed & Partners, 161 m.), ma anche la sperimentazione sulle residenze con i due

³² Con il trasferimento di gran parte del quartiere fieristico nel nuovo polo di Rho-Pero, l'area dell'ex fiera (circa 255 000 mq) è stata oggetto di una gara internazionale vinta nel 2004 da City Life, un consorzio composto da Generali Properties S.p.A., Gruppo Ras, Progestim S.p.A. (Gruppo Fondiaria – SAI) Lamaro Appalti S.p.A. e Grupo Lar. In seguito all'aggiudicazione della gara è stata costituita la società CityLife, società oggi controllata dal Gruppo Generali e partecipata da Allianz. La realizzazione del progetto, con interventi di architettura internazionali come A. Isozaki, D. Libeskind e Z. Hadid, è iniziata nel 2007 e sarà ultimata per la fine del 2018.

volumi del Bosco Verticale di S. Boeri, le torri di Cino Zucchi al Nuovo Portello³³ e la Gias Tower di Beltrame Gemmetti hanno contribuito a costruire l'immagine della Milano nel nuovo millennio, rispondendo contemporaneamente alla necessità di densificare i tessuti urbani e di creare nuovi punti di riferimento.

In questo scenario, è stata appena ultimata anche **la torre della Fondazione Prada**, edificio espositivo che segna il completamento dell'intervento progettato da Rem Koolhaas con Chris van Duijn e Federico Pompignoli dello studio OMA nello Scalo di Porta Romana.

Ma il processo di rigenerazione urbana non ha riguardato solamente la densificazione delle aree dismesse, ma è stato in grado di inserire **una serie di interventi puntuali su singoli edifici e complessi immobiliari in una rete sistemica di operazioni in grado di distribuire qualità, funzionalità e sviluppo in maniera diffusa su tutto il territorio.**

Non solo interventi di conservazione, come quello del Grattacielo Pirelli, ma anche operazioni di veri e propri restyling, come quelli portate avanti da Park Associati con La Serenissima (ex Palazzo Campari dei fratelli Soncini) e Gioia Otto (ex Residence Porta Nuova di M. Zanuso e P. Crescini), che hanno previsto, oltre all'efficientamento energetico, anche la riconfigurazione distributiva dell'intero edificio; o ancora la trasformazione di Palazzo della Vetra, a opera di GaS Studio, che non solo ha dato un'immagine contemporanea all'edificio degli anni '60, ma ha costituito l'occasione per riqualificare tutta la piazza creando uno spazio pubblico di qualità.

In questa politica di rigenerazione su vasta scala, fatta di recuperi di aree dismesse, riusi e nuove costruzioni, interventi a piccola e grande scala, si collocano anche **i progetti di Housing sociale** e il grande processo di **ripensamento dei luoghi della cultura milanesi**. Due ambiti in fase di sviluppo e dalle grandi potenzialità. Da un lato, infatti, il cambiamento del quadro sociale contemporaneo stimola la domanda di spazi residenziali temporanei e/o a basso costo. Quel che si registra è che nonostante alcuni progetti importanti come quelli promossi e realizzati dalla Fondazione Cariplo o gli interventi di MAB Arquitectura a via Gallarate o il nuovo sistema di edifici alti a Cascina Merlata, manca un approccio e una pianificazione strutturata e sistematica. Significativo, invece risulta il potenziamento, sia funzionale che architettonico, degli spazi espositivi esistenti, dalla riqualificazione dei teatri storici alla creazione di nuovi musei, hub, incubatori di idee diffusi sul territorio. Senza dimenticare il nuovo polo per l'arte contemporanea.

Alla luce di questa nuova configurazione del proprio territorio, la Città Metropolitana di Milano ha recentemente elaborato il **Piano Strategico triennale del territorio metropolitano 2016-2018**, dal

³³ L'area dell'ex fabbrica Alfa Romeo al Portello, cuneo incastrato tra il QT8 e la Fiera, è stata ripensata verso la fine degli anni Novanta da Gino Valle che ha disegnato il masterplan generale su cui in seguito sono stati chiamati lo stesso Valle – che ha realizzato la prima opera, un centro commerciale – quindi Cino Zucchi e Guido Canali per la residenza e Charles Jencks con Andreas Kipar e Land per il parco urbano.

titolo “Milano metropoli reale, metropoli possibile”, costruito in dieci mesi tramite l’interazione continua con i Comuni, riuniti per Zone omogenee, le rappresentanze socio-economiche del territorio e gli attori del territorio.

Attraverso il Piano strategico si propone un nuovo ruolo per la Città, intesa come istituzione che cura lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, capace di catalizzare risorse e progetti e di semplificare i processi decisionali, ridefinendo lo stesso modello di *governance* dei processi. Coerentemente alle strategie di sviluppo delineate nella *Mappa delle idee*, il Piano strategico individua sei piattaforme progettuali che costituiscono l’indirizzo per l’azione di Città metropolitana nei prossimi anni, sulle quali si innestano 38 progetti. Le piattaforme hanno un carattere trasversale, che supera i tradizionali modelli settoriali di organizzazione delle policy e si propongono come una “base aperta”, sulla quale si possono integrare progettualità con il contributo di una pluralità di soggetti.

In modo complementare, il lavoro svolto nei tavoli territoriali ha fatto emergere, per ciascuna Zona omogenea, una “agenda dal territorio”, che si propone come indirizzo per l’azione dei Comuni, delineandone la vocazione futura.

3.2.1.2 L’ESPERIENZA DI PORTA NUOVA

I NUMERI

Periodo di realizzazione	1999/2015
Ente promotore	HINES ITALIA
Superficie territoriale	Ha 29
Superficie utile lorda	350000 mq
Superficie di uffici	140000 mq
Superficie di spazi pubblici e pedonali	170000 mq
Superficie edificata	120000 mq
Spazi commerciali e culturali	40000 mq
Numero appartamenti	403
Alloggi per studenti	1770 mq
Indice di fabbricabilità territoriale	1,65
Costo dell’intervento	2 miliardi di euro

IL CONTESTO

Sviluppato da Hines Italia sulle aree di Isola, Garibaldi-Repubblica e Varesine, Porta Nuova è il più ampio progetto di rigenerazione in corso in Europa, che prevede l’insediamento di un mix di funzioni,

prevalentemente direzionali, al fine di riscattare i 290.000 mq di aree ferroviarie dismesse a ridosso del centro di Milano.

L'idea di riqualificare quello che oggi è conosciuto come il sito di Porta Nuova ha una lunga storia di progetti, riordini e programmi mai decollati. Nel corso dell'Ottocento, l'area in questione era attraversata dalle linee ferroviarie dirette alla Stazione Centrale per poi ospitare, sul sito di Varesine, la Stazione di Porta Nuova, la cui costruzione si era resa necessaria a causa dello spostamento di Milano Centrale. La nuova stazione, però, è destinata ad avere vita breve e, negli anni '60, viene sostituita dalla vicina stazione di Porta Garibaldi, lasciando l'area priva di funzione. A partire dagli anni '70 furono avanzate numerose ipotesi di riconfigurazione dell'area ferroviaria ormai in disuso: inizialmente si parlò di insediare una nuova zona commerciale, mai realizzata; nel 1976, invece, si propose di sistemare l'area a verde e servizi pubblici; nel 1983, con la Variante al Piano Regolatore e la spinta del già citato Documento direttore del Progetto Passante, si decise infine che l'area, vista la posizione strategica, dovesse avere una vocazione direzionale.

A cavallo tra anni '80 e '90 furono banditi due importanti concorsi di idee al fine di generare una nuova visione per il sito, sensibilizzando la cittadinanza nei confronti della tematica e introducendo i primi segnali di una volontà degli architetti milanesi di portare linguaggi internazionali nel capoluogo lombardo³⁴.

Dopo anni di dibattiti sull'area, nel 1999 il fondatore e presidente della Hines, Gerald Hines, insieme a Riccardo Catella, fondatore della società di gestione immobiliare COIMA, decisero di affrontare la sfida dello sviluppo del sito e proposero l'idea alle amministrazioni locali che, dopo una prima fase di scetticismo, sposarono l'iniziativa. A partire dalla spinta del Gruppo Hines, la Regione Lombardia ed il Comune di Milano avviarono quindi il processo di trasformazione dell'area, bandendo due importanti concorsi internazionali di progettazione, con i quali richiamarono attenzione, investimenti e consensi. Il primo è il concorso per la Nuova Seda della Regione Lombardia (2003), vinto dal gruppo internazionale composto dai newyorkesi Pei Cobb Freed & Partners con i milanesi Caputo Partnership e Sistema Duemila, e realizzato nel 2010; il secondo è quello per i Giardini di Porta Nuova, sull'area Garibaldi – Repubblica (2004), vinto dallo studio Inside Outside insieme ai paesaggisti P. Blaisse e P. Oudolf, con il progetto Biblioteca degli Alberi, destinato, con i suoi 8 ettari, a divenire il terzo parco milanese per estensione. Sulla base di questi presupposti, nel 2005, con la firma della convenzione attuativa del Programma Integrato di Intervento Garibaldi – Repubblica tra Gruppo Hines e Comune di Milano, si avvia concretamente la rigenerazione della più grande area irrisolta del centro di Milano.

³⁴ Il secondo concorso, bandito da AIM ovvero l'Associazione Interessi Milanesi, risale al 1991 e fu vinto da P. Nicolin con un progetto che per la prima volta richiamava temi, forme e linguaggi dell'architettura internazionale, provando un approccio meno radicato alla tradizione di quello diffuso sino a quel momento.

LA GESTIONE DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE

Il progetto, che si pone l'obiettivo di favorire la ricucitura dei quartieri siti in prossimità del centro, si sviluppa su tre ambiti, Garibaldi-Repubblica, Isola e Varesine, su terreni di proprietà per il 75% del Comune di Milano, per il 22% di diversi soggetti privati e per il restante 3% di Ferrovie dello Stato.

La natura frammentaria del sito e delle proprietà furono sin da subito elementi fondamentali nella gestione del processo di trasformazione: dopo aver avuto il placet delle amministrazioni sull'operazione, la prima sfida per il Gruppo Hines, colosso immobiliare americano, fu quella di programmare un intervento così importante su aree ancora soggette ad acquisizione e, soprattutto, che non sarebbero state disponibili tutte allo stesso momento.

L'acquisto delle aree iniziò nel 2003 e, nel 2006, mediante l'acquisizione di "Le Varesine srl" e, conseguentemente, delle aree del PII Isola-Lunetta, Hines completa l'ottenimento di tutte le aree private. Parallelamente, gli sviluppatori negoziano con il Comune la redistribuzione delle proprietà pubbliche in dei punti strategici del sito destinati a strade, infrastrutture e parco pubblico e, nel 2005, stipulano con il Comune di Milano la convenzione attuativa per il PII Garibaldi – Repubblica, concreto punto di avvio dell'intera operazione.

Considerata l'opposizione iniziale dei residenti del quartiere Isola al progetto, sono state necessarie oltre 150 riunioni tra gli sviluppatori, il Comune e le associazioni dei cittadini al fine di concordare gli sviluppi dell'insediamento. Per comunicare i piani degli sviluppatori ai residenti della città, quindi, gli sviluppatori hanno scelto di coinvolgere maggiormente la popolazione, ristrutturando un deposito ferroviario di fine Ottocento situato nel quartiere per insediarvi un punto informativo sul progetto di rigenerazione, in modo da costruire un ponte tra il team di sviluppo e la cittadinanza; inoltre attivano una piattaforma digitale per comunicare informazioni sul progetto e tenere aggiornati i cittadini.

Oltre ad aver contribuito allo sviluppo, alla competenza tecnica e alla gestione del progetto, Hines ha anche fornito fondi propri attingendo al "*Hines European Development Fund*", necessari per la compravendita delle aree oggetto di intervento. Ad oggi si stima che l'intera operazione sia stata finanziata con un 20% di capitale di rischio (*equity*) ed un 80% tramite debito (*debt*). Oltre al gruppo Hines, anche altri sponsor hanno finanziato direttamente le fasi iniziali dello sviluppo: la società di servizi finanziari Gruppo Unipol SAI, il fondo pensione TIAA, il fondo immobiliare MHREC, la società immobiliare italiana Galotti e, soprattutto, la già citata COIMA, la quale ha ricoperto, oltre al ruolo di investitore, quello di co-development manager.

Dal punto di vista progettuale, una volta acquisite tutte le aree e chiarito il ruolo di pubblico e privato, il gruppo Hines affida a diversi progettisti la redazione tre masterplan, ciascuno per ciascun distretto, in grado di garantire un'identità autonoma e allo stesso tempo sinergica a ogni quartiere, ingaggiando lo spazio pubblico al fine di creare un'intelaiatura comune di spazi verdi e pedonali.

Dal punto di vista gestionale, invece, il processo di trasformazione viene attuato mediante l'istituzione di una società di sviluppo ed una società di scopo, atte a condurre la trasformazione:

- SGR S.p.a., ovvero la società di sviluppo Garibaldi – Repubblica, a partecipazione mista pubblico / privata, di maggioranza privata, istituita con gli obiettivi di stilare il protocollo di intesa e la convenzione urbanistica con il Comune, individuare le aree per le opere pubbliche e gestire i meccanismi perequativi e/o di compravendita tra aree pubbliche e private;
- IN.GRE. S.c.r.l., ovvero la società di scopo per l'infrastrutturazione di Garibaldi – Repubblica, una società consortile di natura esclusivamente privata creata per eseguire le opere infrastrutturali e di urbanizzazione a carico dell'ente pubblico, per gestire i rapporti con le amministrazioni, gli appalti e la gestione dei lavori.

Prima dell'affidamento al General Contractor, nel 2008, **durante la fase di progettazione, queste società hanno lavorato per oltre tre anni con il Comune per pianificare i lavori senza interrompere i pubblici servizi**, come strade, cablaggi elettrici, linee telefoniche e fognarie, per la maggior parte concentrati in zona Garibaldi, prima interamente di proprietà pubblica. Mediante numerosi sondaggi, il futuro cantiere è stato organizzato secondo la priorità di garantire il traffico e l'assenza di interruzioni dei servizi pubblici e gli interventi di urbanizzazione primaria ed infrastrutturazione a carico del Comune, e situati sulle aree pubbliche, sono stati realizzati, in via preliminare, in circa due anni.

LA DIMENSIONE URBANISTICO, AMBIENTALE E ARCHITETTONICA

La scelta urbanistica del nuovo progetto è stata guidata dal desiderio di riconnettere i quartieri di Isola, Garibaldi e Varesine tra di loro e con il resto della città. La sfida principale era quella di concepire una visione futura per queste aree che riuscisse ad includere anche i quartieri preesistenti, Brera a sud ovest, Isola a nord e Repubblica a est, in una maglia continua di spazio pubblico. Come riportato dallo stesso sviluppatore, *"Hines Italia SGR considera il progetto Porta Nuova come una naturale evoluzione dei quartieri esistenti e ha cercato di salvaguardare e valorizzare quelle aree attraverso spazi pubblici di alta qualità. **L'obiettivo è quello di produrre non solo un'area di transito tra tre quartieri, ma una destinazione a sé stante, un luogo dove i milanesi verranno per incontrarsi e socializzare**".*

Chiaramente la posizione subito a ridosso del centro di Milano ha facilitato il conseguimento di tale obiettivo, privilegiando l'insediamento di funzioni attrattive e di richiamo, consentendo l'acquisizione di investimenti internazionali e una visibilità all'intervento, e quindi alla città, a livello europeo.

La realizzazione dell'intervento, come anticipato sopra, è stata condotta mediante la redazione di tre masterplan, uno per ogni distretto, ciascuno a firma di un architetto diverso, selezionato da parte degli sviluppatori.

La scelta dei progettisti è avvenuta mediante un concorso ad inviti, che ha inoltre incoraggiato la partecipazione di architetti under 40, selezionati attraverso un database composto da 500

professionisti di tutto il mondo, organizzato secondo esperienza, capacità e pertinenza del lavoro svolto rispetto al progetto di trasformazione.

A Cesar Pelli viene affidato il masterplan della città della moda da realizzare nel quartiere Garibaldi; a Stefano Boeri il progetto di residenze ed uffici del quartiere Isola; a Lee Polisano, di Kohn Pederson Fox, gli spazi culturali e gli uffici di Varesine. Il parco pubblico e le aree pedonali vengono invece assegnate al Studio LAND, Gehl e EDAW.

Nel 2007, però, a seguito della realizzazione della Nuova Fiera di Milano a Rho-Pero, lo sviluppatore presenta istanza di variante al Comune, ridimensionando l'aspetto espositivo dell'area e trasformando quella che sarebbe dovuta essere la città della moda in un distretto direzionale.

Il principio insediativo che caratterizza l'intervento Porta Nuova nella sua interezza, si basa sull'idea di costruire edifici più tradizionali ai margini del sito, in continuità con i tessuti preesistenti, e di insediare edifici più alti e moderni al centro dell'area, ricucendo i diversi distretti, nuovi e vecchi, attraverso una maglia di spazio pubblico pressoché continua fatta di percorsi pedonali, strade, piazze e viali alberati.

Centrale, inoltre, è stato **il tema della sostenibilità**: oltre al disegno dello spazio pubblico e ai collegamenti di trasporto *green*, Porta Nuova utilizza tecnologie di energia alternativa avanzate. Sin dal principio gli sviluppatori hanno avuto infatti come obiettivo quello di ottenere valutazioni LEED Gold per gli edifici del progetto, motivo per il quale l'intero quartiere è alimentato mediante un sistema di pozzi d'acqua sotterranea per la produzione di energia geotermica, in grado di provvedere tanto al riscaldamento degli ambienti, che al raffrescamento, che alla produzione dell'acqua calda sanitaria.

Il progetto viene realizzato, tra 2007 e 2015, secondo le indicazioni dei masterplan. Porta Nuova – Garibaldi diviene un quartiere pedonale che si sviluppa attorno a Piazza Gae Aulenti, una piazza circolare larga 100 metri, rialzata di due livelli rispetto alla strada, intorno alla quale svettano le tre torri direzionali Unicredit e si snodano edifici per uffici e residenze firmate da prestigiosi architetti. Porta Nuova – Varesine si divide in una parte direzionale ed una residenziale (che ospita le famose ville urbane), collegate da una piastra di servizi, verde, spazi culturali e parcheggi. Porta Nuova Isola è invece sostanzialmente un distretto di uffici e residenze, anche a canone calmierato, caratterizzata dalla forte immagine del Bosco Verticale di S. Boeri. Varesine e Garibaldi sono collegate da un ponte pedonale di 68 metri, accessibile sia dai ciclisti che dai pedoni tramite appositi ascensori.

Situata appena appena a nord ovest del centro città, infatti, l'area di Porta Nuova rappresenta oggi l'hub di trasporto più connesso d'Italia, con due stazioni ferroviarie, tre linee metropolitane, una metropolitana leggera sotterranea, numerosi servizi stradali e tranviari ed un sistema di oltre 80000 mq di parcheggi che favorisce l'intermodalità del sito e la possibilità di fruire facilmente dell'area pedonale.

Oggi, a progetto quasi ultimato, gli investitori iniziali che hanno iniziato la fase di sviluppo, sono oramai

usciti dal progetto, acquisito interamente, nel 2015, dalla *Qatar Investment Authority* (QIA), che durante la fase di realizzazione aveva già comprato circa il 40% dell'intervento.

Se confrontato con la maggior parte dei progetti di sviluppo avviati nello stesso periodo, va inoltre sottolineato che **Porta Nuova è stato realizzato durante una delle crisi economiche più lunghe e gravose dal secondo dopoguerra, pertanto, il completamento dell'intervento in un arco temporale di poco più di dieci anni, in questi termini, va riletto sicuramente come un successo.** Così come ha rappresentato un successo il numero di 12 milioni di visitatori attratti solamente nel primo anno dall'ultimazione dell'intervento.

3.2.2. TORINO

3.2.2.1 UN PO' DI STORIA

Negli ultimi decenni Torino ha subito molteplici trasformazioni, mutando la propria identità da quella della "città-fabbrica" a quella di una città post industriale in cui si intrecciano qualità urbana, cultura, sport, imprenditorialità ed innovazione.

Il dibattito sulla trasformazione di Torino affonda le sue radici nella tematica dei grandi vuoti della dismissione produttiva che, a partire dagli anni '80, andavano sempre di più determinando ampie lacerazioni all'interno del tessuto urbano.

La natura principalmente industriale del capoluogo piemontese ha reso il territorio urbano un campo ad altissimo grado di trasformabilità, aprendo numerose possibilità per la sperimentazione di nuovi tipi di urbanità riqualificando l'esistente, densificando, riconvertendo, demolendo e ricostruendo, senza però mai cancellare le tracce delle attività passate. Imprevedibilmente il difficile lascito del passato industriale torinese è stato la risorsa principale utilizzata dalla città per promuovere ed attuare un grande processo di rinnovamento che ha traghettato non solo la città, ma anche la one-company town della FIAT verso il XXI secolo, e verso una società post industriale capace di affrontare consapevolmente la fine della sua crescita, fondata sulla grande fabbrica, e promuovere il passaggio ad una nuova forma di sviluppo basata su un diverso motore di trasformazione: l'economia della conoscenza .

Simbolico e significativo, in questo senso, il progetto di riqualificazione del Lingotto che ha rappresentato un vero e proprio apripista per la stagione della trasformazione torinese. Dopo una consultazione internazionale conclusasi senza vincitori, nel 1983 Renzo Piano si aggiudica l'incarico per la trasformazione dello stabilimento FIAT in un polo multifunzionale di rilevanza urbana con auditorium, centro congressi, hotel, cinema, spazi espositivi e centri di ricerca, conservando la celebre

pista di prova delle auto in copertura e valorizzandola attraverso l'inserimento della Pinacoteca Agnelli e della sala riunioni vetrata. Da cattedrale della modernità del primo Novecento, il Lingotto diventa l'emblema di una rigenerazione basata su imprenditorialità e cultura, simbolo ideale delle politiche urbane torinesi del nuovo millennio.

A partire dallo stimolo offerto dall'intervento sul Lingotto, Torino si è reinventata fondamentalmente tramite due strumenti: i Programmi Urbani Complessi (PUC) e i Grandi Eventi.

Da un lato un'attenta politica di programmazione urbana ha consentito di sfruttare al meglio le risorse europee ed i nuovi strumenti urbanistici dando il via ad importanti trasformazioni urbane; dall'altro un'accurata strategia promozionale ha richiamato l'attenzione internazionale e permesso alla città di attrarre investimenti, e quindi promuovere nuove campagne di rigenerazione, ottenendo fondi speciali grazie all'aggiudicazione di grandi eventi come i Giochi Olimpici Invernali del 2006 ed i festeggiamenti per il 150° anniversario dell'Unità di Italia nel 2011.

Nel 1993, dopo aver preso atto della possibilità concreta di condurre brillanti operazioni di riqualificazione ed aver fatto numerose ricognizioni delle aree da risanare, il Comune di Torino decide di affrontare il tema della rigenerazione su scala urbana, tentando, per la prima volta in Italia, di inserire tutti i possibili interventi in un'unica visione complessiva.

Inizia così la stesura del nuovo Piano Regolatore di V. Gregotti e A. Cagnardi, poi approvato nel 1995. Il PRG puntava fondamentalmente a dotare nuovamente Torino di una chiara struttura urbana, da un lato recuperando le aree dismesse e riqualificando le periferie, dall'altro attraverso l'attuazione di una serie di grandi progetti: il Progetto Po, per la realizzazione di un parco fluviale su un asse dedicato a tempo libero e cultura; l'asse urbano di Corso Marche, nuova frontiera insediativa dell'area metropolitana; il Progetto del Passante ferroviario, ovvero l'interramento della ferrovia che tagliava la città in direzione nord-sud ed il recupero delle aree rese libere attraverso il grande disegno della Spina Centrale, con la realizzazione dei Parchi Dora e Susa.

Vengono così individuate poche ma chiare direttrici della trasformazione, in modo da donare una struttura unica alla frammentarietà della città attraverso la convergenza tra obiettivi ambientali, infrastrutturali e di riqualificazione urbana.

Nel 1997 si aggiunge il Progetto Speciale Periferie, una proposta di sviluppo complessivo del territorio torinese, che riconosce a ogni sua parte un valore e un'identità, nell'intento di superare il dualismo tra centro e periferia. L'intera operazione, finanziata grazie all'Unione Europea, lo Stato Italiano e la Regione Piemonte, ma anche con un impegno di bilancio del Comune, nasce con il compito di rispondere al degrado fisico e sociale delle periferie torinesi, tramite interventi strutturali e sociali a livello culturale, educativo, occupazionale, coinvolgendo risorse, attori pubblici e privati, e sfruttando i nuovi strumenti dei programmi complessi. Il progetto si articola infatti in una serie di Programmi di

recupero urbano, Contratti di quartiere e Azioni di sviluppo locale, cui si affiancano due grandi contenitori di matrice comunitaria, The Gate e Urban 2.

Questo grande processo di trasformazione prende avvio concretamente a partire dal Progetto del Passante, interamente attuato tramite PII e PUC, il quale focalizzava l'attenzione sulla riqualificazione del tracciato ferroviario e dei tre milioni di metri quadrati di brownfields ad esso collegati. La sequenza delle aree delle strutture industriali e ferroviarie dismesse, tutte ubicate lungo l'asta del passante, offriva infatti l'opportunità di costruire uno spazio urbano che riqualificasse le aree degradate intercettate, avvalendosi della copertura della ferrovia e degli spazi pubblici già esistenti. Nasce così l'idea della Spina Centrale, una dorsale di sei chilometri che si sviluppa sul tracciato della ferrovia che dal centro porta verso nord e, accogliendo le aree delle fabbriche dismesse, così come i parchi urbani e le stazioni ferroviarie, dota la città di una rinnovata struttura urbana. L'idea espressa dalla strategia della Spina Centrale, articolata in quattro ambiti di intervento, è quella di non associare lo sviluppo della città ad una fase di nuova espansione, ma di orientare le prospettive future verso la trasformazione di aree già interne al tessuto urbano, liberate da interi comparti industriali e riscritte mediante grandi investimenti immobiliari. Al termine della realizzazione delle "spine", i mastodontici complessi industriali sono stati per lo più sostituiti da aree verdi, strutture di tecnologia e ricerca e comparti residenziali, a testimonianza di un fenomeno di progressivo mutamento del sistema di produzione della ricchezza che è passato da quello tradizionale di carattere industriale e manifatturiero a quello di servizio legato allo scambio, allo sviluppo turistico, alla formazione universitaria, alla cultura, all'arte, al tempo libero.

Torino si trasforma così da città fabbrica a città di servizi, anche mediante fruttuose politiche di marketing urbano.

Grazie alla stesura dei primi Piani Strategici elaborati a partire dall'anno 2000, ed ai rapporti annuali sullo stato della città ad opera del Centro ricerca e documentazione Luigi Einaudi (Rapporto Rota), la politica cittadina comincia a collocare le caratteristiche della sua struttura sociale, economica e produttiva all'interno di un nuovo quadro di competizione macroregionale, direttamente collegato alla necessità di attrarre risorse produttive, servizi e funzioni amministrative, anche a scala europea.

IL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE E DI RIGENERAZIONE

Con il Piano Strategico della Città del 2000, poi rinnovato nel 2013 e ancora nel 2015, si prefigurano futuri scenari di crescita della città nello scenario europeo, sia in termini di politiche economiche ed urbane, che di riconfigurazione spaziale, che di appeal internazionale. È manifesta la volontà di costruire, mediante una governance partecipata del territorio, una metropoli di rilevanza transnazionale basata sull'occupazione, sulla cultura, sul turismo, sulla qualità urbana, sulla sostenibilità ambientale e su nuove forme di imprenditorialità.

Le Olimpiadi Invernali del 2006 si inseriscono perfettamente in questo processo e rappresentano, da una parte, la prima occasione della città di ottenere una visibilità internazionale e, dall'altra, il supporto non indifferente al riscatto del capitalismo immobiliare, non solo cittadino, in cerca di una nuova fase di attività.

I Giochi Olimpici costituiscono per l'Amministrazione l'inizio di un percorso di cambiamento dell'immagine della città volto a comunicare all'estero segnali di efficienza, modernità, progresso tecnologico e qualità ambientale, mediante vere e proprie strategie di marketing territoriale e di promozione urbana: "Turin always on the move" recitava lo slogan utilizzato ripetutamente su media e manifesti durante tutta la fase preparatoria all'evento.

Questa rinnovata immagine di dinamismo urbano permette di attrarre flussi economici e di potenziare le reti di relazioni che trainano lo sviluppo economico: è in questo scenario che i grandi contenitori olimpici sono stati sfruttati come momenti di eccellenza architettonica all'interno di un grande disegno urbano. Le strutture olimpiche vengono promosse come occasioni strategiche di sviluppo in grado di attirare l'attenzione mediatica, captare investimenti, innescare processi di rigenerazione del contesto in cui si trovano e, soprattutto, di sostenere un cambiamento generale dell'immagine della città fondato sull'innovazione e la qualità architettonica.

Nello stesso spirito le torri lungo la Spina Centrale si alzano ben oltre gli 85 metri inizialmente previsti dal PRG, nuove architetture punteggiano tutti i quartieri della città componendo un'immagine urbana contemporanea ed attrattiva, spingendo Torino oltre la scala nazionale. La città viene reinterpretata come una grande risorsa sia economica che immobiliare e numerosi sviluppatori stranieri scelgono di investire nel processo di trasformazione, trovando una forte sinergia con la Amministrazione Comunale. L'Amministrazione, infatti, da un lato predispone nuove piattaforme di sviluppo immobiliare sulle vaste aree dismesse, dall'altra veicola il marketing della nuova architettura per accelerare il processo di riconversione urbana, favorendo l'intervento degli sviluppatori privati.

Secondo questi presupposti, tra il 2006 ed il 2015, vengono realizzati moltissimi interventi, sia architettonici, che urbani, che infrastrutturali. Solamente con le Olimpiadi del 2006, 35 milioni di metri quadri di territorio hanno modificato destinazione d'uso e sono stati oggetto di nuove costruzioni: si sono ristrutturati gli impianti sportivi preesistenti e se ne sono costruiti di nuovi; l'area davanti al Lingotto, al di là della ferrovia, è stata sgomberata per costruire il Villaggio Olimpico, come da masterplan di B. Camerana; sul fronte opposto è stato realizzato un belvedere che conduce ad una passerella sospesa che bypassa il fascio ferroviario e porta agli ex Mercati Generali, ristrutturati per l'occasione. Nello stesso periodo sono inoltre state realizzate importanti opere infrastrutturali come l'interramento della linea ferroviaria che ha liberato i quattro settori della Spina, la nuova linea di metropolitana e la nuova stazione di Porta Susa.

Torino si è così ritagliata un ruolo di primo piano sulla scena europea, mediante interventi articolati essenzialmente su quattro livelli.

Il primo è quello della rifondazione delle parti di città abbandonate dalla dismissione industriale, legato prevalentemente ai progetti che si sono susseguiti lungo la Spina Centrale la quale, collocandosi in una posizione di cerniera tra la città storica e l'espansione recente, dove si concentrano i grandi contenitori del terziario del dopoguerra e degli anni 60, viene sfruttata quale occasione per fornire ai quartieri densi e compatti nuove aree libere in cui insediare servizi e migliorare la vivibilità. Accanto al mantenimento di un numero limitato di memorie del passato industriale, sui quattro comparti sono stati ridisegnati residenze, attrezzature e parchi, oltre agli interventi di ristrutturazione delle Officine Grandi Riparazioni OGR con l'ampliamento del Politecnico, la Stazione dell'Alta Velocità di Porta Susa, la realizzazione del Parco Dora, dove aree verdi e per lo sport convivono con l'archeologia industriale, l'insediamento di interi nuovi quartieri residenziali nei distretti di Spina 3 e 4.

Il secondo livello riguarda il mutamento dell'immagine urbana tramite la costruzione di nuovi simboli, iniziato con l'intervento del Lingotto e oggi ben rappresentato dalla realizzazione della Torre Intesa San Paolo di Renzo Piano (2014), primo grattacielo della città, a cui è seguito, anche se ancora in corso di completamento, il progetto del grattacielo della Regione Piemonte, elaborato da M. Fuksas sull'area dismessa Avio-Oval, a cui si aggiungono tutte le opere di celebri architetti realizzate in occasione dei Giochi Olimpici del 2006.

Il terzo livello è quello del recupero dei grandi edifici barocchi ed ottocenteschi come luoghi di arte, eventi e cultura, a partire dall'allestimento del Museo Nazionale del Cinema all'interno della Mole Antonelliana fino alla rifunzionalizzazione del Museo Egizio e alla reinterpretazione di tutta la città storica come un unico distretto culturale.

Il quarto livello riguarda infine la creazione di una rete sinergica di spazi pubblici, musei storici e nuove architetture, in grado di tenere insieme interventi puntuali e generali sotto la rinnovata vocazione culturale della città.

A venti anni dall'approvazione del PRG la città si è realmente trasformata, forte anche dell'azione sinergica di fenomeni diversi e complessi legati al rinnovo della produzione industriale, alla crescita turistica, alla specializzazione di alcuni settori, alla crescita di competitività in altri, oltre che alla buona capacità organizzativa dell'Amministrazione locale.

Il passante ferroviario è stato realizzato, così come i quattro ambiti di intervento di Spina 1, 2, 3 e 4; la superficie delle aree pedonali tra il 1999 ed il 2009 è quadruplicata; tra 1990 e 2009 si contavano più di trenta grandi cantieri attivi e le politiche di marketing urbano hanno fatto sì che la città sia aggiudicasse sia i Giochi Olimpici Invernali del 2006 che i festeggiamenti del 150° Anniversario dell'Unità di Italia, attirando fondi da reinvestire in ulteriori progetti.

3.2.2.2 L'ESPERIENZA DI SPINA 3

I NUMERI

Periodo di realizzazione	1993/2015
Ente promotore	Comune di Torino, Regione Piemonte
Superficie territoriale	Ha 101,5
Superficie utile lorda	899000 mq
Superficie di spazi pubblici e pedonali	450000 mq
Superficie edificata	120000 mq
Spazi destinati a servizi	40000 mq
Indice di fabbricabilità territoriale	0,7
Costo dell'intervento	800 milioni di euro

IL CONTESTO

L'area denominata Spina 3 rappresenta una delle porzioni più significative della Torino post-industriale. Essa si colloca all'interno del già citato Progetto Spina Centrale il quale, come detto, prevedeva l'interramento del passante ferroviario per ricucire i quartieri ottocenteschi del centro e liberando una lunga striscia di vuoto su cui insediare nuove funzioni e costruzioni, articolata nei quattro ambiti di intervento numerati progressivamente da sud verso nord: Spina 1, Spina 2, Spina 3 e Spina 4. Punto fondante delle strategie urbane previste dal PRG del 1995, il progetto della Spina Centrale puntava a ricomporre la frattura del tessuto urbano causata dalla secolare presenza dei binari e creare un nuovo asse di centralità urbana; allo stesso tempo rappresentava il simbolo della postmodernità, poiché attorno ad esso si concentravano una grande quantità di aree industriali dismesse, memoria della fase produttiva pregressa.

Lo sviluppo dell'area individuata dal comparto Spina 3 iniziò agli inizi del Novecento quando, grazie alla posizione strategica sulle rive della Dora Riparia e in prossimità della ferrovia, vi trovarono dimora alcune delle storiche industrie torinesi. Con l'inclusione della parte sud nella cinta daziaria del 1853, l'area di Spina 3, infatti, venne suddivisa in due distinte parti di città che riflettevano la contrapposizione di due diversi modelli insediativi: quello per isolati, disegnato dai piani di ampliamento ottocenteschi, e quello formato dai nuclei puntiformi generati sulle direttrici viarie fuori le mura e caratterizzati dal forte carattere autonomo, sui quali si sovrapporrà il piano del 1908. Sarà proprio con tale piano che, al fine di massimizzare la rendita fondiaria dei suoli, verrà aumentata la dimensione massima dell'isolato, consentendo indifferentemente l'inserimento di destinazioni d'uso di tipo industriale e residenziale.

La proliferazione di queste grandi piattaforme industriali agli inizi degli anni Venti, innescò necessariamente le dinamiche di crescita quartieri limitrofi i quali, nati come borghi extraurbani, attrassero rapidamente un gran numero di abitanti e si espansero con l'edificazione delle case destinate ai lavoratori delle fabbriche, costituendo il cuore della "barriera operaia" torinese. Intorno alla metà degli anni '80, sulla scia di quanto stava accadendo in tutta Europa, iniziò la massiccia dismissione delle attività industriali, ma i segni del carattere del sito restano ben evidenti nei residui di archeologia industriale disseminati sul territorio così come nei complessi di case per operai costruiti dall'ex IACP o dalle stesse grandi aziende.

Negli anni a seguire, la chiusura di numerose industrie ivi localizzate portò il Comune di Torino a redigere il nuovo PRG (1995) e a inserire l'area all'interno del più ampio programma della Spina Centrale, pianificandone la trasformazione attraverso nuovi strumenti attuativi in grado di applicare le previsioni di piano, i PUC, e avviando un programma d'investimenti complessivo di circa 800 milioni di euro con l'utilizzo d'ingenti fondi nazionali ed europei.

LA GESTIONE DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE

Situata nella zona nord di Torino, attorno al corso urbano della Dora Riparia, l'area, con i suoi 1010700 mq di estensione, rappresenta l'1,4% del territorio comunale e circa la metà della superficie dell'intera Spina Centrale.

Prima dell'intervento l'area era di proprietà del Comune di Torino per quasi 300.000 mq mentre i restanti 850.000 mq erano di proprietà private differenti, divisi tra le fabbriche Michelin, Paracchi, Savigliano e Ferriere FIAT, coi tre stabilimenti di Valdocco, Vitali ed Ingest. Proprio queste caratteristiche, unite al tema della forte contaminazione ambientale, fanno di quest'ambito il più ampio e complesso tra quelli previsti dal PRG di Gregotti e Cagnardi.

La trasformazione del sito inizia nel 1992, quando il PRG era stato redatto ma non ancora approvato, con l'iniziativa della Regione Piemonte e del Comune di Torino di realizzare l'Environment Park, un parco tecnologico e ambientale creato per stimolare gli investimenti nel settore dell'alta tecnologia, situato sulle aree ex Teksid nel comprensorio Valdocco. Sulla base delle linee guida redatte appositamente dal Dipartimento di Progettazione Architettonica della Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, viene bandito un Appalto Concorso, tramite il quale gli architetti Ambasz, Durbiano e Camerana si aggiudicano la progettazione del parco. La gestione dell'intervento, invece, viene affidata ad una società a capitale prevalentemente pubblico che si occupò in primis della bonifica e del recupero ambientale delle aree inquinate e, in secondo luogo, della realizzazione del parco attraverso il sostegno finanziario del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per le aree industriali dismesse.

L'intervento viene realizzato tra il 1997 ed il 2000 e costituisce da subito un importante volano per la trasformazione dell'intera area: nel 1998, infatti, il Comune di Torino redige il Programma di Riqualificazione Urbana PRIU per l'intera area di Spina 3, ad oggi considerato Programma di Riqualificazione Urbana più ampio, diversificato e complesso realizzato in Italia, a cui segue immediatamente la firma del Protocollo d'Intesa tra Comune, Regione e Ministero dei Lavori Pubblici. Il processo, fortemente voluto dall'Amministrazione Comunale con il pieno supporto della Regione, si attiva operativamente nel maggio 1999, con la firma dell'Accordo di Programma da parte del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte, al fine di variare le previsioni del PRG per consentire la realizzazione di un'altissima quota di servizi, attraverso la creazione del Parco della Dora, la disposizione di tutte le infrastrutture a rete in appositi tunnel multiservizio, interrati e sopraelevati, la realizzazione di strutture per l'istruzione, per la cultura e il tempo libero.

La firma dell'Accordo di Programma, inoltre, sblocca l'utilizzo dei fondi previsti dalla legge 179/92 destinati agli interventi di rigenerazione urbana, destinando 49 miliardi di contributi pubblici agli interventi di bonifica, miglioramento di accessibilità ed infrastrutture e altre opere di urbanizzazione riguardanti le aree a destinazione pubblica che gli operatori privati avrebbero ceduto al Comune. In base all'accordo, infatti, l'area passa a essere da privata per l'80% e pubblica per il 20% ad una proporzione del 40% privato e 60% pubblico; i privati avrebbero sfruttato i diritti edificatori realizzando residenze, uffici e aree commerciali (impegnandosi pure a costruire le relative opere di urbanizzazione) ed il Comune si sarebbe occupato delle opere pubbliche ed infrastrutturali.

In questo modo, con il ricorso ad un programma complesso, si è resa economicamente possibile la realizzazione di progetti su zone che altrimenti sarebbero rimaste degradate, dove la presenza di ingenti aree da assoggettare a bonifica trovava gli operatori impreparati e riluttanti ad agire, a causa delle notevoli incertezze dell'investimento.

In particolare, risulta interessante il doppio ruolo del Comune di Torino, che si è trovato allo stesso tempo ad essere coordinatore delle operazioni e operatore immobiliare, in quanto possessore di aree che maturavano diritti edificatori.

Per gestire l'ambito di intervento Spina 3 in maniera unitaria, nonostante le numerose complessità specifiche, nel 2000 il Comune di Torino pubblica un bando di concorso per definire la struttura di coordinamento della Spina 3, concorso vinto dallo Studio Buffi Associati.

Durante le fasi di attuazione, il programma di Spina 3 si modifica più volte, determinando un importante cambiamento nelle quote delle superfici terziarie e produttive, con la sostanziale tenuta di quelle a destinazione residenziale e commerciale e l'aumento di quelle destinate a servizi.

Nel 2001, infatti, l'Accordo subisce una prima variante che comportò una modifica del mix funzionale finalizzata al riutilizzo degli edifici esistenti e recepì la previsione di un nuovo centro religioso con

funzioni di Centro Pastorale Diocesano, progettato dall'architetto Mario Botta, destinato a divenire l'emergenza architettonica più rilevante dell'intero ambito.

La seconda modifica, invece, risale al 2003 e derivava dalla necessità di recepire all'interno del PRIU le indicazioni di una serie di nuovi accordi e strumenti urbanistici: innanzitutto la variante n.35 del PRG, che prevedeva di localizzare a Spina 3 alcune infrastrutture per le Olimpiadi Invernali del 2006 e consentiva l'accesso ai fondi dell'Unione Europea per la realizzazione di attività economico-artigianali; in secondo luogo, la firma del protocollo di intesa tra RFI, Regione Piemonte e Città di Torino, che modificava il percorso del passante prevedendo modifiche al tracciato della Spina; l'adozione del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI), che comportò l'integrazione delle norme tecniche e un diverso disegno del Parco della Dora. La sostanziale riduzione dei servizi portò, nel 2004, alla nascita di un comitato spontaneo dei cittadini, i quali chiedevano di essere parte attiva del processo di trasformazione. L'amministrazione locale recepisce questa spinta del basso e nel 2006, istituzionalizza il Comitato Parco mediante un accordo tra la Città di Torino, le Circoscrizioni 4 e 5, i costruttori privati, la Curia Metropolitana e rappresentanti dei cittadini. Il comitato, che è rimasto attivo sino al 2015, ha operato come strumento di azione strategica per la gestione del processo di trasformazione di quest'area promuovendo e sostenendo programmi di sviluppo locale, rafforzando il tessuto urbano e sociale, attivando risorse e opportunità, collaborando alla definizione di nuovi servizi e alla valorizzazione delle identità locali.

LA DIMENSIONE URBANISTICO, AMBIENTALE E ARCHITETTONICA

La scelta urbanistica del PRG del 1995 è stata inserire l'area di Spina 3 più ampio programma della Spina Centrale in modo da pianificare una rigenerazione sistemica ed integrata di un intero settore urbano. La sfida principale era quella di restituire alla città i siti deindustrializzati contaminati e ricucire la cesura della ferrovia riammagliando i tracciati viari preesistenti con il proseguimento delle vie storiche sino a penetrare all'interno del parco progettato lungo la Dora, reintegrando le tracce del passato industriale tra nuove edificazioni e spazi pubblici.

Vista l'eterogeneità della proprietà del sito, la gestione della trasformazione è stata condotta per aree di intervento, dividendo l'area in sette comprensori, che corrispondono ai componenti produttivi originali (Michelin, Valdocco, Vitali, Valdellatorre, Paracchi, Savigliano, Ingest), per ciascuno dei quali sono stati suddivisi i diritti edificatori e stabiliti precisi limiti e norme.

Il progetto ha previsto quindi l'insediamento di un ampio mix funzionale che dissemina intorno al Parco Dora residenze, spazi commerciali, uffici, laboratori, centri di ricerca e produzione e spazi per attività ricreative, oltre che coinvolgere il recupero e la riconversione degli edifici di pregio un tempo occupati dalle Officine Savigliano e dalla Società Paracchi.

Il Parco Dora, progettato dal gruppo diretto da Peter Latz, già autore del parco post-industriale Thyssen nel Bacino della Ruhr, e costituito da Servizi Tecnologie Sistemi S.p.a., Latz+Partner, Studio Cappato, Gerd Pfarrè, Ugo Marano, Studio Pession Associato, a seguito della gara internazionale a procedura aperta bandita dal Comune di Torino nel 2004, viene identificato come cuore pulsante della grande trasformazione dell'area di Spina 3, e si configura come elemento connettivo tra i nuovi insediamenti; con i suoi 456.000 metri quadrati di superficie rappresenta uno dei più vasti polmoni verdi della città. Il progetto del parco, realizzato sulle aree un tempo occupate dai grandi stabilimenti produttivi, integra ambienti naturalistici e preesistenze del passato industriale, reinterpretate come veri e propri landmark urbani. Sui bordi di questo grande vuoto si è scelto di costruire nuovi edifici per lo più residenziali per continuare la trama urbana e creare una mediazione tra il grande spazio pubblico e i tessuti preesistenti; molti fabbricati industriali sono stati recuperati per collocare ipermercati, centri commerciali o culturali, altri sono stati lasciati a testimonianza del loro passato come monumenti nel verde, oppure utilizzati come copertura di una grande superficie pubblica per lo sport; la parte centrale, in cui per un tratto il fiume risulta tombato, mantiene invece il carattere di questo grande vuoto, recupera gli elementi industriali e li mescola con quelli vegetali e dello spazio pubblico.

In perfetta linea con la politica di promozione territoriale del Comune di Torino, l'architettura contemporanea gioca un ruolo importante nella ridefinizione dell'immagine del quartiere, anche se non sempre fornisce risultati di comprovata qualità. Sui Comprensori Ingest e Valdellatorre, tra i tre lotti residenziali, spicca il campanile-ciminiera del polo religioso progettato da M. Botta; accanto al già citato Environment Park, sul comprensorio Valdocco, viene realizzato un comparto residenziale su masterplan dello studio Isola Architetti, allo scopo di riunire tutti gli edifici sotto un disegno unitario in cui emerga la torre alta 70 metri; nelle aree Michelin svettano le tre torri residenziali realizzate da diversi progettisti, insieme ai Villaggi Media atti ad ospitare i giornalisti durante le Olimpiadi Invernali 2006, ad oggi rifunzionalizzati con residenze e micro-attività terziarie e commerciali. Nel settore sud delle aree Michelin, l'ex edificio dei vigili del fuoco è stato ristrutturato per ospitare la sede del museo di informazione ed educazione ambientale "A come Ambiente" ed il Centro Commerciale, con annessi multisala, uffici e spazi pubblici, ha costituito un importante volano di sviluppo per l'area; il complesso della Paracchi è stato ripopolato di funzioni residenziali e terziarie mentre il comprensorio Savigliano, su progetto degli Studi Granma e Archiland, è stato ristrutturato e riconvertito in un ambiente pubblico per lo svolgimento di attività produttive e artigianali, come previsto dal Piano Strategico per la promozione della Città di Torino per lo sviluppo di nuove imprenditorialità.

La massiccia trasformazione di Spina 3, che ha investito un'area di circa un milione di metri quadrati, rappresenta uno degli aspetti più visibili del cambiamento urbanistico della città: un processo che ripensa il territorio in una visione di sistema metropolitano, modellato su nuove funzioni economiche, sociali e abitative attraverso la contaminazione tra memorie industriali e nuove grandi opere e cantieri

che ne hanno ridisegnato il profilo architettonico e urbanistico, valorizzando parte del patrimonio esistente e contribuendo alla nascita di un nuovo modello insediativo.

3.2.3 ROMA

3.2.3.1 UN PO DI STORIA

L'inizio del dibattito sulla trasformazione di Roma affonda le sue radici negli anni Novanta quando, durante il primo mandato del sindaco Rutelli, si evidenzia la necessità di mettere a punto una strategia urbana chiara ed univoca per tutto il territorio della Capitale. Tra il 1995 e il 2000 prende forma una nuova idea di città attraverso una serie di decisioni collegate all'avvio di alcune iniziative, secondo la politica del *planning by doing*, che inaugurava la stagione della concertazione tra pubblico e privato.

Nel Posterplan del 1995, Roma, congestionata dall'espansione insediativa legittimata dal PRG del 1962, viene ripensata come una città policentrica costruita sui nuovi luoghi di aggregazione a scala metropolitana, urbana e locale, accessibili mediante nuove linee di trasporto su ferro e circondate da una cintura verde costituita da un sistema protetto di parchi e aree agricole. Il Posterplan rappresenta un vero e proprio **programma urbanistico di nuova generazione basato su tre punti: la valorizzazione del sistema ambientale, la cura del ferro e la riqualificazione delle periferie**. Queste illuminate direttive vengono recepite nella "Variante delle Certezze" del 1997, la quale ha costituito il primo passo verso la formazione del nuovo PRG: la città viene per la prima volta affrontata con **un approccio sistemico, dividendo gli ambiti di intervento in settori tematici quali il sistema ambientale e degli spazi aperti, la città consolidata e la città della trasformazione**³⁵.

Per Roma inizia un periodo di cambiamento e rilancio: muta la struttura economica, l'organizzazione istituzionale, l'assetto dell'amministrazione e dei servizi pubblici, il rapporto tra pubblico e privato; muta anche l'immagine della città che inaugura una stagione ricca di restauri e aperture di nuovi musei, istituisce 11 nuovi parchi e riporta di nuovo tra i suoi programmi i grandi interventi di architettura contemporanea.

Dopo anni di immobilismo la città, dove sino a quel momento si erano tenute solo sperimentazioni sull'edilizia residenziale pubblica e sul restauro del patrimonio storico e archeologico, vede per la prima volta la programmazione e l'avvio di progetti di architetti di fama internazionale: il nuovo Auditorium di Renzo Piano, il MAXXI di Zaha Hadid, il Ponte della Musica di Buro Happold etc, il Macro di Odile Decq, la Nuvola di Fuksas, la nuova Stazione Tiburtina di ABDR, il Museo dell'Ara Pacis e la Chiesa Dives in Misericordiam di Richard Meier.

³⁵ Rossi P. O., ROMA. Guida all'architettura moderna 1909-2011, Editori Laterza, Collana Grandi Opere, Bari 2012.

Accanto a questi progetti vengono avviati e realizzati il nuovo Porto Turistico di Ostia, la riqualificazione della Stazione Termini, l'istituzione di una nuova linea tranviaria ed il potenziamento della ferrovia urbana, l'estensione delle linee A e B della metropolitana e la programmazione di nuovi tracciati, oltre al "Programma 100 piazze" tramite il quale più di 160 piazze vengono restaurate o costruite ex novo nelle periferie romane.

Questi interventi, realizzati in buona parte anche durante i mandati della giunta Veltroni e che sembravano poter rilanciare Roma sulla scena europea, non sono stati tuttavia sufficienti per la rinascita della città, un po' per i lunghissimi tempi di realizzazione, un po' per il loro carattere episodico, non in grado di incidere sul tessuto sociale dei quartieri in cui vengono realizzati e, soprattutto, di innescare processi di rigenerazione più ampi, anche per effetto di un deciso cambio delle direttive politiche delle Amministrazioni successive.

Raccogliendo l'eredità della "Variante delle Certezze", sotto l'Amministrazione Veltroni, **nel 2003 viene adottato il nuovo PRG**, poi approvato nel 2008, con Roberto Morassut assessore all'Urbanistica e Daniel Modigliani a capo dell'unità di pianificazione.

Il nuovo piano parte dal presupposto che oramai Roma sia già stata tutta costruita e che abbia assunto una forma stabile che non vada tanto modificata, quanto razionalizzata e sistematizzata attraverso le ricuciture delle aree marginali, la riqualificazione delle aree degradate, la salvaguardia delle aree libere di maggior pregio ambientale.

I principi su cui si fonda il PRG sono quindi la dimensione metropolitana nella sua organizzazione, il sistema integrato della mobilità, il sistema ambientale, la riqualificazione dei tessuti urbani esistenti e la riorganizzazione delle periferie.

L'approccio è arricchito da nuovi strumenti di gestione del territorio, come ad esempio la Carta della qualità urbana, novità assoluta in Italia, i Programmi di Recupero Urbano (PRU), i Programmi Integrati di Intervento (PII) e i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile (PRUSST).

La strategia urbana per la città di Roma viene così delineata, attraverso un programma ambizioso e che provoca un ampio dibattito. Le opere di architettura pianificate dalla giunta Rutelli vengono, seppure lentamente, realizzate, così come gli infiniti cantieri per i prolungamenti delle linee metropolitane. Si programmano, inoltre, una serie di interventi di minore rilevanza metropolitana, ma importanti tentativi di diffondere un nuovo standard qualitativo per l'edilizia romana: il polo vescovile di Santa Maria della Presentazione di Nemesi, il centro di quartiere al Laurentino di Cupelloni, la torre Eurosby di Franco Purini, le palazzine di S. Cordeschi a Porta di Roma, il rinnovamento del Palazzo delle Esposizioni, il centro commerciale di Porta di Roma, la realizzazione delle nuove scuole alla Romanina e a Massimina.

IL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE E DI RIGENERAZIONE

Nonostante gli sforzi ed alcune buone operazioni realizzate, però, a differenza di altre città italiane ed europee, a oramai 15 anni dall'approvazione del suo PRG, Roma non è riuscita a portare a compimento un reale processo di trasformazione urbana.

Paradossale risulta il fatto, per altro, che l'invenzione dei programmi complessi e dei nuovi strumenti urbanistici che hanno permesso le grandi trasformazioni di Torino e Milano³⁶, siano stati messi a punto proprio da Comune di Roma e Regione Lazio, ai fini della di progettazione del nuovo, e allora innovativo, PRG³⁷.

Negli ultimi anni, inoltre, molte delle condizioni che avevano orientato le scelte urbane operate durante la formazione del PRG sono radicalmente cambiate, sia dal punto di vista economico per effetto della crisi, sia con l'istituzione delle città metropolitane, e dall'avvicinarsi di amministrazioni di segno politico diverso.

Nel PRG del 2008, infatti, la rigenerazione del tessuto urbano era delegata a diversi ambiti di intervento, nessuno giunto a compimento: le Centralità urbane e metropolitane, i Piani di recupero urbano, gli interventi sullo spazio pubblico.

Delle 18 centralità metropolitane programmate solamente tre sono state avviate: Eur Castellaccio, Ostiense e Bufalotta. Di queste Ostiense è l'unica che, anche se non ancora completata, è riuscita ad avviare un vero processo di rigenerazione, anche per via delle caratteristiche proprie del quartiere, situato a ridosso del centro storico.

Il successo di quest'operazione può riassumersi in una rete di interventi di piccola scala che sono riusciti, sinergicamente, a rivalorizzare il quartiere ed attrarre investimenti anche da soggetti privati. Le nuove sedi dell'Università Roma Tre, l'apertura della Centrale Montemartini e della Città del gusto, già previste dalla giunta Rutelli, realizzate facilmente in quanto sovvenzionate da fondi statali, hanno fatto da volano per lo sviluppo dell'area. Il concorso per la Città dei giovani vinto da Rem Koolhaas, la cui realizzazione non è ancora iniziata, la realizzazione del ponte sulla ferrovia, il progetto di riuso del Terminal Ostiense in favore di Eataly, il nuovo mercato Testaccio ed il restauro dell'ex-mattatoio hanno innescato un processo a catena che oggi è in pieno corso spostandosi verso il Porto Fluviale, caratterizzato da lussuose e moderne residenze e luoghi di intrattenimento. Anche la centralità Eur Castellaccio si trova ad uno stadio avanzato grazie al fatto che il sito era interamente di un solo proprietario privato, per cui il Comune si è trovato ad avere un unico interlocutore, il quale ha curato

³⁶ Sia l'attuazione della Spina Centrale di Torino che dell'intervento Porta Nuova a Milano sono stati condotti attraverso Programmi Integrati di Intervento e Programmi di Recupero Urbano e, la definizione delle rispettive Regioni di questi strumenti, è successiva alle leggi promulgate in materia dalla Regione Lazio. Cfr CASE STUDY MILANO E CASE STUDY TORINO.

³⁷ Un ulteriore paradosso, nel confronto con le altre due principali metropoli italiane, è costituito dal fatto che Roma è la prima metropoli italiana per numero di imprese, 457.875 nel 2012, ovvero il 7,5% del totale nazionale ma non solo: tra le province metropolitane è anche quella con il maggior numero di imprese giovanili (43.704), superando di gran lunga sia Milano (28.892) che Torino (27.290), e quella con il maggior numero di imprese straniere, 46559, contro le 39194 di Milano e le 22000 di Torino.

la realizzazione e procurato gli investitori³⁸. La centralità Bufalotta, invece, nasce come campo di sperimentazione di un nuovo rapporto tra pubblico e privato ma dell'interessante masterplan iniziale di Gino Valle sono stati costruiti quasi esclusivamente i centri commerciali, che hanno richiamato l'insediamento di un nuovo comparto residenziale in gran parte di dubbia qualità e che oggi si presenta come un quartiere dormitorio rimasto completamente privo dei servizi previsti, oltre che isolato dal sistema della mobilità su ferro dal resto della città.

Dei Piani di Recupero Urbano promossi dalla giunta Rutelli già prima dell'elaborazione del PRG ad oggi non ne risulta ultimato nessuno³⁹. I PRU rappresentavano uno strumento volto a riqualificare ampie aree degradate della periferia, assumendo come punti di innesco i quartieri di edilizia residenziale pubblica, mediante il coinvolgimento degli operatori privati che avrebbero potuto realizzare interventi premiali, anche non residenziali, all'interno delle aree di edilizia residenziale pubblica. Il processo era partito direttamente nel 1997 quando il Comune aveva pubblicato un bando per la partecipazione degli operatori privati. E in un anno, mostrando notevole capacità tecnica, erano stati messi a punto i processi partecipativi, le fattibilità economiche e gli schemi urbanistici, procedendo all'emissione di un bando per ciascuna area, selezionando gli operatori privati e stabilendo quote e destinazioni d'uso di opere pubbliche e private. Se l'iter tecnico è durato solamente un anno, quello politico che ha portato all'approvazione dei piani, ha richiesto, invece, addirittura sei anni⁴⁰ per poi, con il cambio politico dell'Amministrazione, non vedere mai cominciare i progetti.

Una breve ripresa della politica dei PRU si è registrata solamente nel 2014 quando la giunta Marino riporta i Piani di recupero al centro delle politiche urbane. Ad oggi, di tutte le opere previste dai PRU, ne risulta realizzato solo il 10%; circa la metà dei programmi è arrivato alla firma della convenzione tra Comuni e privati; alcuni interventi sono in corso di realizzazione, come quelli previsti dal PRU Valle Aurelia, ma, essendo realizzati ad oltre venti anni dalla programmazione, non risultano più attuali.

Nonostante la definizione di strategie sistemiche e lungimiranti definite negli anni '90, **si è verificato un profondo scollamento tra parti politiche, programmi, strumenti disponibili, potenzialità in campo e risultati, il quale ha scoraggiato e continua a scoraggiare gli investimenti da parte degli imprenditori stranieri.**

Unica eccezione la tanto discussa operazione dello Stadio della Roma, per la quale il Comune ha imposto modifiche che hanno impoverito il progetto in nome di un'urbanistica difensiva, non in grado di coinvolgere attivamente la cittadinanza e indirizzarla verso il cambiamento, tagliando senza

³⁸ FERRETTI L. V., Roma: trasformazioni recenti e promesse di futuri sviluppi in *L'industria delle Costruzioni* n. 455 maggio-giugno 2017 "Made in Italy 4: Roma, Milano, Torino", EdilStampa, Roma.

³⁹ I PRU riguardavano undici zone: Acilia, Corviale, Fidene, Labaro, Laurentino, Magliana, Palmarola-Selva Candida, Valle Aurelia, Primavalle-Torrevicchia, San Basilio, Tor Bella Monaca.

⁴⁰ FERRETTI L. V., Op. cit.

esitazione le torri dell'architetto di fama internazionale D. Libeskind senza riflettere sulle possibilità di cambiamento, innovazione ed appeal internazionale che avrebbero potuto richiamare.

A fronte del fermento di fine anni Novanta e dell'inizio degli anni Duemila, al momento la scena romana sembra sostanzialmente immobile, fatta eccezione per l'iniziativa del Progetto Flaminio dove, dopo la stagione caratterizzata dalla realizzazione di grandi opere come l'Auditorium Parco della Musica di Renzo Piano ed il MAXXI di Zaha Hadid ha visto la realizzazione del Ponte della Musica, che mette in comunicazione il Flaminio con il Foro Italico, rivitalizzando l'intera area ed attirando l'attenzione sul tema delle riconversione delle caserme in via Guido Reni, recentemente oggetto di concorso internazionale di progettazione bandito dal Comune di Roma insieme a Cassa Depositi e Prestiti, al fine di insediare un nuovo comparto residenziale misto a servizi proprio davanti all'accesso principale del MAXXI. *(vedi scheda più avanti).*

Vale tuttavia pena di ricordare la realizzazione di una serie di interventi realizzati negli ultimi venti anni utili per ragionare su alcuni possibili scenari per una trasformazione sistemica della città.

La realizzazione della nuova stazione Tiburtina di ABDR ha inevitabilmente creato alcune condizioni per una più apia rigenerazione, richiamando nuove importanti realizzazioni, come la Nuova Sede di BNP Paribas di 5+1AA, ultimata nel 2015; l'interessante mix di residenze, uffici e spazi pubblici della Città del Sole dello studio Labics, in corso di completamento; la costruzione, sempre da parte di ABDR, dei servizi a supporto della stazione, recentemente appaltati.

Questi interventi, insieme alle potenzialità offerte dallo sviluppo del polo di Pietralata e dal fermento intorno alle aree industriali dismesse lungo l'Aniene, dalla possibile riconversione della sopraelevata in un parco lineare, per la quale sono già stati redatti numerosi progetti, insieme alle opportunità offerte dalla vicinanza con l'Università La Sapienza ed il polo museale di Villa Torlonia, se messi opportunamente a sistema possono costituire l'ossatura di una possibile trasformazione su più ampia scala.

Analogamente, nel quartiere Eur, la realizzazione di Fuksas del Nuovo Centro Congressi "La Nuvola" (2017), insieme all'operazione di restauro e rifunzionalizzazione del Palazzo della Civiltà Italiana portata avanti da Fendi (2015) e alla realizzazione della centralità Eur-Castellaccio, su masterplan di Francesco Purini, con la costruzione nel 2012 del centro commerciale, della torre direzionale Europarco di Transit e la torre residenziale Eurosky, alte entrambe 120 metri, costituiscono un sostrato importante su cui poter innescare ulteriori processi di rigenerazione.

Nonostante il fallimento del progetto di riconversione condotto da TIM sulle Torri Licini, l'imminente inaugurazione dell'Acquario di Roma, situato al di sotto del Laghetto, insieme alla programmazione dello Stadio della Roma, così come l'intervento di rifunzionalizzazione condotto dal gruppo Hines sugli immobili di piazza Don Luigi Sturzo, sono la testimonianza di un fermento da rilevare e veicolare al

servizio della città, e che potrebbe costituire un sistema sinergico con la trasformazione in corso nel vicino quartiere Ostiense.

3.2.3.2 LA SPERIMENTAZIONE DEL PROGETTO FLAMINIO.

I NUMERI

Periodo di realizzazione	2014/ in corso
Ente promotore	CDPI SGR
Superficie territoriale	Ha 5,14
Superficie utile lorda	72000 mq
Superficie residenziale	29000 mq
Superficie attività commerciali	5000 mq
Superficie attività ricettive	5000 mq
Alloggi sociali	6000 mq
Costo dell'intervento	200 milioni di euro

IL CONTESTO

Sviluppato da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR (CDPI) sulle aree delle strutture militari dismesse del quartiere Flaminio, il Progetto Flaminio rappresenta una grande opportunità affinché la città di Roma riprenda l'importante percorso di riconversioni e nuove progettazioni avviato sulla fine degli anni Novanta con gli interventi sulle ex Birrerie Peroni (ora MACRO), sull'ex-Mattatoio (ora Università Roma 3 e sede distaccata del MACRO), sulla Centrale Montemartini (ora sede distaccata del Museo Nazionale Romano) e sulle ex-caserme Montello (ora MAXXI).

Inoltre rappresenta un importante tassello di un percorso di valorizzazione più ampio previsto dal nuovo PRG con il Progetto Urbano Flaminio, incentrato sulla trasformazione del tracciato di via Guido Reni in un asse museale in grado di collegare le due grandi aree verdi di Villa Glori e Monte Mario, bypassando il Tevere per connettere l'Auditorium Parco della Musica di Renzo Piano con il Foro Italico, e mettendo a sistema le importanti opere di architettura che caratterizzano l'area, riconoscendo e rafforzando i caratteri peculiari degli impianti urbanistici del Flaminio e del Villaggio Olimpico.

L'ambiziosa strategia messa a punto dal Comune di Roma con il nuovo PRG, denominata Progetto Urbano Flaminio, si articola in quattro ambiti:

- l'Auditorium Parco della Musica di Renzo Piano, ultimato nel 2002, il quale costituisce un unico sistema insieme al vicino Villaggio Olimpico, al Palazzetto dello Sport e allo Stadio Flaminio (al momento in disuso) realizzati da Pier Luigi Nervi in occasione delle Olimpiadi del 1960;
- la rifunzionalizzazione delle aree delle ex caserme situate a cavallo di via Guido Reni, di cui fanno parte il Progetto Flaminio e la Città della Scienza, la cui trasformazione è cominciata con

la realizzazione, ultimata nel 2011, del Museo Nazionale delle Arti del XXI secolo MAXXI di Zaha Hadid, con annessa piazza finalizzata a rimettere in comunicazione le due parti del quartiere ed il restauro delle caserme adiacenti per ospitare biblioteche, spazi per convegni, bar e bookshop;

- il Foro Italico, ovvero il vasto complesso sportivo realizzato da Del Debbio nel periodo tra le due guerre, dove era prevista la rifunzionalizzazione della Casa delle Armi con un Museo dello Sport, progetto mai partito, e che è stato ricollegato all'area del Flaminio mediante la realizzazione del Ponte della Musica, ultimato nel 2011;
- la riqualificazione di piazza Mancini, ovvero il grande vuoto situato in prossimità di Ponte Duca D'Aosta, davanti allo Stadio Olimpico, dove era prevista la realizzazione di un Polo dell'Artigianato e delle Arti, mai decollata.

Molte parti del Flaminio, inoltre, costituiscono una rilevante risorsa di proprietà pubblica e la trasformabilità di consistenti aree interne al tridente può contribuire ulteriormente a valorizzare la strutturazione dell'asse culturale e dare continuità al collegamento ideale tra la riserva di Monte Mario, le due sponde del fiume Tevere, il Parco della Musica e Villa Glori.

Il Progetto Flaminio si inserisce in questo contesto e punta a sostituire l'area militare dismessa situata davanti al MAXXI con un *“nuovo impianto urbano identificato come cerniera funzionale dei diversi caratteri dei luoghi: culturale, ricettivo, ricreativo, turistico e residenziale. Tutte le nuove funzioni previste devono essere inserite in spazi progettati in modo organico, con uno sviluppo che parta dalla valorizzazione dello spazio aperto, qualificato nella configurazione architettonica e del verde”*⁴¹.

Il progetto, nello specifico, si colloca sull'area dell'ex Stabilimento Militare Materiali Elettronici e di Precisione (SMMEP), ovvero il blocco di installazioni del Genio che preesistono all'urbanizzazione del quartiere e che si estendono per 55.480 mq, con fabbricati di altezza variabile da 1 a 4 piani, disposti parallelamente ed ortogonalmente all'asse di via Guido Reni e situati a meno di 2 km da Piazza del Popolo.

Il sito ha una storia relativamente recente, cominciata sul finire del XIX secolo, quando un industriale di origine ungherese proprietario delle aree agricole lungo la via Flaminia ottiene dal Comune la concessione per la costruzione di una linea tramviaria a cavalli e decide di alloggiare depositi e scuderie nell'area oggetto di intervento; immediatamente a seguire, anche la Società Automobili Roma si insedia nell'area realizzando magazzini, officine e depositi, uffici ed alloggi.

Con il Piano Regolatore del 1909 si prevede di realizzare nella piana creata dalla grande ansa del Tevere un quartiere residenziale impostato su un tridente viario ma, con l'inizio della Prima Guerra Mondiale, il progetto viene meno e l'area fu trasformata da industriale a militare. Nel 1916 i fabbricati della

⁴¹ Dal Protocollo di Intesa tra l'Assessorato alla Trasformazione Urbana di Roma Capitale e CDP Investimenti SGR, stipulato il 3 ottobre 2014.

Società Automobili Roma vengono riconvertiti nella Regia Fabbrica d'Armi e fu realizzato un consistente ampliamento che si sviluppava da entrambi i lati dell'attuale via Guido Reni. A guerra ultimata, con il Piano Regolatore del 1931, fu ripresa l'idea di realizzare un tessuto residenziale di isolati e palazzine, che si sarebbe dovuto estendere anche sull'insediamento militare. Il quartiere fu realizzato così come da Piano Regolatore ma l'impianto del complesso del Genio Militare rimase invariato, mutando nome da Fabbrica d'Armi a Stabilimento Militare Materiali Elettronici e di Precisione, e rimase in funzione sino alla fine degli anni '90, da quando risulta completamente in disuso.

A seguito della dismissione viene da subito individuata una nuova destinazione d'uso per l'area, ovvero quella Città della Scienza e delle Arti, dove si sarebbero dovute spostare anche alcune facoltà dell'Università La Sapienza, in linea con la vocazione generale del quartiere definita sia dalla Variante delle Certezze di Rutelli che dal PRG di Veltroni. Mentre la parte situata al di là di via Guido Reni occupata dalle caserme Montello viene immediatamente messa a bando di concorso internazionale di progettazione per la realizzazione di un Museo delle Arti del XXI secolo, vinto nel 1998 da Zaha Hadid e realizzato nel 2011, l'area ex SMEEP risulterà a lungo in abbandono.

Finalmente, dopo anni di dibattito, nel 2013 la svolta: il Demanio decide di alienare i beni, che vengono subito acquisiti da Cassa Depositi e Prestiti, la quale decide di affrontare la sfida della trasformazione delle vecchie strutture militari in un insediamento innovativo, dove si mantenesse la Città della Scienza già prevista dal PRG, seppur con dimensioni minori, e si aggiungesse un nuovo comparto residenziale: *“Con l'acquisizione dell'area militare nel quartiere Flaminio, vogliamo avviare la costruzione di un nuovo pezzo di città accogliente, aperto e inserito organicamente nella Roma di oggi”*, afferma Marco Sangiorgio, Direttore Generale di CDP Investimenti Sgr.

LA GESTIONE DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE

Il processo di trasformazione dell'area parte ufficialmente il 28 dicembre 2013 quando, nell'ambito di una acquisizione di beni demaniali, CDP Investimenti Sgr (CDPI)⁴², compra dall'Agenzia del Demanio una serie di immobili di proprietà dello Stato⁴³, tra cui il complesso immobiliare dell'ex SMEEP, che entra così a far parte del fondo immobiliare chiuso denominato “Fondo Investimenti per le valorizzazioni” (FIV), costituito da due distinti comparti, Plus ed Extra, avente lo scopo di acquisire, valorizzare e gestire gli immobili dismessi da soggetti pubblici.

Nel frattempo Roma Capitale, guidata al tempo dal neosindaco Ignazio Marino, già nel settembre 2013 aveva iniziato a programmare la trasformazione urbanistica dell'area, come dimostra la proposta di delibera fatta dalla Giunta il 27 dicembre 2013, giorno precedente all'acquisizione di CDPI, nitidamente

⁴² CDP Investimenti Sgr Spa è la società soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Cassa depositi e prestiti Spa.

⁴³ La vendita del cespite ha avuto luogo nell'ambito delle azioni di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la dismissione di beni immobili, secondo le modalità previste all'art. 11 quinquies del Decreto 203/2005.

approvata dall'Assemblea Capitolina il 5 agosto 2014⁴⁴. A seguito della delibera, nell'ottobre 2014, l'Assessorato alla Trasformazione Urbana con il Dipartimento Programmazione e Attuazione del Comune di Roma firma un Protocollo di Intesa con Cassa Depositi e Prestiti CDP Investimenti SGR, finalizzato alla collaborazione per la definizione progettuale ed urbanistica unitaria del sito dell'ex SMEEP mediante un concorso per l'acquisizione della progettazione preliminare e del *masterplan* dell'area.

Attraverso questo accordo, vengono definiti gli scenari di trasformazione architettonica ed urbanistica, che prevedono la possibilità di redigere un piano di valorizzazione per una superficie utile lorda di massimo 72000 mq suddivisi in 29000 mq di residenziale, 6000 mq di alloggi sociali, 5000 mq di commerciale e 5000 mq di ricettivo mentre i restanti 27000 mq vengono destinati alla Città della Scienza.

A tal fine il Comune individua l'area come Zona di Recupero del patrimonio edilizio esistente da assoggettare alla formazione di un apposito Piano di Recupero in variante al PRG vigente.

Da accordi, CDPI si impegna a bandire il concorso e predisporre il piano attuativo e la progettazione architettonica, in coerenza con gli esiti della consultazione, e a farsi carico di un contributo straordinario, stimato preliminarmente in circa 43 milioni di euro.

Pubblico e privato provvederanno quindi autonomamente a realizzare gli interventi di propria competenza: CDPI metterà a gara il comparto ricettivo-residenziale e affiderà la progettazione definitiva ed esecutiva di edifici e spazi privati per chiamata diretta o mediante concorsi ad inviti, mentre l'Amministrazione Comunale si occuperà del procedimento relativo agli spazi verdi e alla Città della Scienza, sfruttando l'incasso degli oneri del comparto residenziale per bandire la consultazione e avviare il progetto.

L'individuazione dei servizi pubblici locali da insediare nell'area viene stata effettuata dall'amministrazione comunale tenendo conto di quanto raccomandato dal Municipio e delle indicazioni raccolte nell'ambito di un percorso partecipativo intrapreso con gli abitanti del quartiere, che è continuato anche durante lo svolgimento del concorso e nella fase di impostazione della proposta di Piano, nel rispetto del Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana⁴⁵.

Avendo CDPI acquisito l'intera area, Roma Capitale si trova ad avere un unico interlocutore per il processo di rigenerazione; la facilità di dialogo e la chiara unità di intenti tra Roma Capitale e CDPI fanno sì che l'iter della trasformazione si avvii in tempi brevi e, a dicembre 2014, ad un anno dall'acquisizione e solamente due mesi dalla sottoscrizione dell'Intesa, CDPI bandisce il Concorso per la redazione del Masterplan.

⁴⁴ Deliberazione n. 54/2014 dell'Assemblea Capitolina.

⁴⁵ Delibera 57/2006 di Roma Capitale.

Il concorso, articolato in due fasi, ha visto la partecipazione iniziale di oltre 240 gruppi di progettisti italiani e stranieri, tra cui sono stati selezionati sei finalisti. La consultazione si è conclusa a giugno 2015 con la selezione, da parte di una qualificata giuria internazionale, del progetto dello studio Paola Viganò, in associazione con la società di ingegneria D'Apollonia.

Nei mesi successivi CDPI lavora subito, per conto del FIV, alla redazione della proposta di Piano di Recupero per operare la variante al PRG atta a garantire l'attuazione dell'intervento e a fine 2015 la trasmette al Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica del Comune, che convoca la Conferenza di Servizi propedeutica all'adozione del piano attuativo, conclusasi positivamente nel gennaio 2017⁴⁶.

Durante la Conferenza di Servizi viene approvata la proposta della Regione Lazio di modificare lo strumento urbanistico attuativo utilizzando, al posto del Piano di Recupero Urbano PRU, il Programma Integrato di Intervento PII, ai sensi della L.R. 22/97. CDPI adegua quanto presentato con il PRU a quanto richiesto dal PII e avvia operativamente l'iter per la variante urbanistica, ad oggi ancora in corso.

Incerto, invece, risulta oggi il destino della Città della Scienza, il cui progetto è stato recentemente messo in discussione dall'Amministrazione Raggi che sta studiando la possibilità di reinvestire i 43 milioni del contributo straordinario di CDPI nella pedonalizzazione delle strade adiacenti, nell'implementazione della linea tramviaria e nella riconversione dei manufatti militari residui in abitazioni per artisti ed artigiani, ipotizzando di ridurre notevolmente l'entità della Città della Scienza o di ricollocarla nel quartiere Ostiense.

LA DIMENSIONE URBANISTICO, AMBIENTALE E ARCHITETTONICA

L'obiettivo manifesto del progetto è quello di generare spazio pubblico e consentire la realizzazione di funzioni a servizio della città e delle sue prospettive internazionali, anche considerata la posizione immediatamente a ridosso del centro storico, a meno di 2 km dalla Porta del Popolo, e la presenza di numerose opere di architettura già realizzate.

L'area oggetto di intervento, infatti, non solo riveste una grande rilevanza nel contesto urbano della parte nord della città storica, ma costituisce un riferimento determinante ai fini della riqualificazione, dell'identità dei luoghi e della costruzione di una nuova immagine rispettosa dei caratteri urbani preesistenti.

Come dichiarato dal Protocollo di Intesa siglato tra le parti, l'idea è quella di realizzare un nuovo impianto urbano che svolga il ruolo di cerniera funzionale tra la vocazione culturale, ricettiva, ricreativa, turistica e residenziale del luogo e, su espressa richiesta di cittadini e organizzazioni dei residenti, si configuri attraverso una struttura urbana innovativa a forte autosufficienza energetica.

⁴⁶ Determinazione Dirigenziale protocollo QI/1127/2017, repertorio QI/3/2017, della U.O. Riqualificazione di Ambito – Qualità della Direzione Trasformazione Urbana del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale.

Il progetto di Paola Viganò, oggi in corso di approvazione, è infatti il risultato di una lettura della situazione urbana attuale e della messa in luce delle sue possibilità spaziali, ma è anche il frutto dello studio dei contributi presentati dalle associazioni cittadine, degli scambi, delle questioni, delle critiche mosse nel corso delle presentazioni pubbliche e delle numerose riunioni con i servizi comunali, municipali e con i vari attori coinvolti.

Il principio insediativo proposto dallo Studio 015 di Paola Viganò + D'Appollonia S.p.a., vincitore del concorso, *“ha rielaborato ingegnosamente il tema tipicamente romano della palazzina [...] scardinando la struttura odierna degli isolati caratterizzati dai grandi complessi di caserme e ricreando un tessuto urbano permeabile al resto della città⁴⁷”*. Il progetto, infatti, intende superare gli isolati chiusi, l'impermeabilità totale e le strade private creando un tessuto urbano poroso, caratterizzato dall'alternanza della tipologia a palazzina con edifici in linea, consentendo una maggiore permeabilità spaziale e visiva, oltre che una varietà di modi di abitare e di vivere gli spazi aperti.

L'edificio in linea rafforza la direzione trasversale, mentre la palazzina definisce lo spazio senza chiuderlo.

Le aree di rispetto dei lotti vengono sistemate a giardino e, private dei loro recinti e trasfuse negli spazi pubblici, diventano luoghi aperti da vivere e condividere. Nel progetto del suolo si definiscono i limiti tra pubblico e privato in modo che siano leggibili, ma senza per questo erigere inopportune barriere. Ad ogni alloggio è garantita una vista del verde: verso i giardini interni, sugli spazi pubblici o verso le colline e le sponde del Tevere. Il sistema degli spazi pubblici assolve ruoli diversi e consente di passare in modo fluido da un luogo domestico e più intimo, alla scala metropolitana: la passeggiata est-ovest lungo via Guido Reni e la spina di spazi pubblici nord-sud che include la nuova piazza sono allo stesso tempo luoghi del quotidiano per i residenti e luoghi di attrattività per gli abitanti di altri quartieri.

Per questo il principio insediativo non si esaurisce in una giacitura, ma si compone di una struttura di spazi aperti e pubblici che valorizza la via Guido Reni, una passeggiata tra il Ponte della Musica e la riserva di Montemario a ovest, e la collina di Villa Glori a est; stabilisce una continuità importante tra i due assi del tridente, via Masaccio a nord e viale del Vignola a sud, coinvolgendo la piazza del MAXXI.

Il Piano propone inoltre una selezione di spazi e materiali da mantenere, riusare e riciclare: il mantenimento riguarda una parte importante del patrimonio vegetale (i filari di tigli ad esempio); il riuso riguarda alcuni edifici da adattare a nuove pratiche; il riciclo implica demolizioni e reimpiego, all'interno o all'esterno del progetto, di parte dei materiali presenti sul posto. L'obiettivo è minimizzare gli scarti, il rifiuto, utilizzare a fondo l'energia grigia accumulata nel sito e trasformare un'area militare dismessa in una nuova parte di città, continuando il processo di stratificazione dello spazio urbano.

Oltre alla valorizzazione dell'energia grigia e alla minimizzazione di consumi da parte dei nuovi edifici,

⁴⁷ TANZI D., BENTIVEGNA A., Architettura contemporanea: quando i concorsi trasformano la città, <http://www.lavocedinyork.com>, 2015.

il progetto prevede anche un approccio plurale al tema della produzione di energia rinnovabile: i nuovi edifici saranno calcolati secondo i criteri “Zero Energy Building”, utilizzando energia geotermica a bassa entalpia per il mantenimento delle condizioni di benessere climatico sia nel periodo estivo, sia in quello invernale.

3.3 PER UN MODELLO ITALIANO DI RIGENERAZIONE

Dall’analisi della realtà italiana è possibile trarre delle considerazioni critiche che rapportate con quanto avvenuto in Europa ci consentono di evidenziare alcune “debolezze” e problematiche specifiche, che sono alla base delle difficoltà che registriamo rispetto al decollo di programmi di vera rigenerazione. Si tratta in particolare di alcune questioni legate alla nostra storia e alla nostra cultura amministrativa, a cui si aggiunge una radicata resistenza a superare modelli gestionali e relazionali non più compatibili con la complessità della trasformazione.

Il contesto e l’attuale momento storico, del resto, esigono da parte di chi ha responsabilità di governo e di gestione pubblica di confrontarsi con la rigenerazione come un ambito prioritario per creare le condizioni e offrire opportunità al sistema economico e alla società civile al fine di poter contare su un futuro migliore.

Ciò significa innanzitutto **cambiare approccio mettendo al centro una “filosofia” diversa da quella dominante in passato** e ancora prevalente oggi. **Va abbandonata una visione della politica e della gestione amministrativa monolitica e spesso autoreferenziale per aprirsi al confronto, alla collaborazione e alla condivisione fin dall’inizio di qualunque percorso progettuale.** Le esperienze europee lo dimostrano chiaramente. Il metodo che ha consentito di trasformare e adeguare le città grandi e medie si basa su questo.

Allargare l’interlocuzione nelle fasi della visione da cui far nascere progetti e programmi costituisce un passaggio irrinunciabile. Egualmente **l’assunzione di una responsabilità chiara da parte delle amministrazioni pubbliche nelle scelte di fondo.** È questo un elemento cardine che nel nostro Paese non sempre si riscontra a causa di una diffusa e spesso rilevante “debolezza” amministrativa su cui interviene un eccesso di apertura e subalternità a interessi di parte, alla ricerca di una mediazione a valle delle decisioni strategiche.

A ciò si aggiunge – e la ricostruzione storica delle vicende milanesi lo evidenzia in modo molto chiaro – **la difficoltà a plasmare gli strumenti urbanistici e normativi** – perché di strumenti si tratta e non di moloch inamovibili – **agli obiettivi della rigenerazione.** Molte delle difficoltà che le città italiane registrano nel rinnovarsi e rispondere con rapidità e visione al degrado delle periferie o al recupero

degli spazi vuoti o abbandonati, figli della deindustrializzazione, sono dovuti all'impossibilità di operare in presenza di una rete di vincoli e di limitazioni sia in fase progettuale che realizzativa.

Le esperienze europee dimostrano anche in questo caso che senza un'egemonia della politica sul quadro normativo e urbanistico, i grandi obiettivi della riqualificazione e della rigenerazione di pezzi di città, di nuovi quartieri, di nuove economie e migliori condizioni sociali, nel segno della più ampia sostenibilità ambientale e economica, non sarà possibile raggiungerli.

Vi sono poi altre **tre questioni che debbono essere affrontate** e sulle quali appare quanto mai urgente che anche il nostro Paese faccia passi avanti: **la collaborazione istituzionale, superando logiche particolari e localistiche; un coinvolgimento degli investitori e degli operatori privati in modo trasparente e sulla base di criteri chiari e rigorosi condividendo obiettivi, strumenti e tempi; la costruzione di modalità e soluzioni strutturate orientate al dialogo e alla condivisione con le comunità locali fondate sull'ascolto e sulla collaborazione.**

I casi di Torino e Milano, con le loro differenze costituiscono due possibili modelli. La trasformazione di Torino, così come quella di Berlino, ha al centro un progetto di riconfigurazione complessiva della città reinventandone identità e vocazioni economiche. Il suo successo va individuato nella volontà e nella capacità dell'amministrazione di gestire una pluralità di strumenti sapendoli ricondurre all'obiettivo finale, così come ha saputo utilizzare al meglio la congiuntura economica ed edilizia favorevole e le opportunità offerte da un grande evento come le Olimpiadi invernali e in misura minore l'anniversario dell'unità d'Italia. Senza dimenticare l'abbondanza di risorse messe in campo a livello statale, oggi impensabili, che hanno consentito all'amministrazione pubblica di svolgere il ruolo di promotore, gestore, e in buona parte attuatore dell'intervento. L'aver saputo comunicare una nuova immagine della città ha creato le condizioni per attirare investitori internazionali e per pianificare uno sviluppo nel tempo puntando sulla cultura e sulla ricerca come nuovi driver di sviluppo economico e sociale.

Completamente diversa è la vicenda di Milano dove il superamento delle divisioni politiche e l'assunzione di responsabilità rispetto al progetto di una trasformazione a livello amministrativo ha stentato ad affermarsi nel tempo per poi trovare nel dialogo e nel dinamismo degli investitori privati il fattore propulsivo su cui attivare una strategia multifunzionale riconducendo anche gli strumenti urbanistici all'obiettivo finale. Anche in questo caso un grande evento come l'EXPO ha creato le condizioni per rilanciare l'immagine della città, in cui la rigenerazione fisica è stata collegata a un rilancio di settori economici consolidati come l'industria della moda, grazie alla riqualificazione di contenitori storici ribrandizzati, abbinati a nuovi messaggi nel segno della qualità della vita, dall'agroalimentare, alla centralità del verde e al recupero della natura (il bosco verticale di Boeri ne è diventato un simbolo e allo stesso tempo un ambasciatore nel mondo). Ed è in questo contesto che nuovi quartieri come Porta Garibaldi o la Bicocca hanno fatto da apripista a una rincorsa

all'investimento sia italiano che internazionale, che oggi trova in Milano la realtà più rilevante del Paese e, per molti versi, una vera e propria eccezione.

Non può non colpire ed essere sottolineata la particolarità del fatto che la rigenerazione e lo sviluppo di Milano sia coinciso con una fase di recessione profonda, a dimostrazione che la questione delle risorse non costituisce di per sé un limite insuperabile, ma che la differenza la fa la capacità di avere una visione di futuro, la capacità di gestire la complessità degli strumenti urbanistici e i diversi attori, il saper cogliere le opportunità offerte dal contesto internazionale senza timori, aprendosi alla collaborazione con investitori e operatori privati, creando le condizioni per rendere attrattivo il progetto semplificandone processi e meccanismi burocratici, nel costruire una adeguata strategia di marketing urbano.

Le vicende che hanno caratterizzato i casi europei e quelli delle due città italiane offrono preziose indicazioni metodologiche - come evidenziato nel decalogo riportato alla fine del secondo capitolo di questo studio⁴⁸ - mettendo in risalto alcuni passaggi irrinunciabili che debbono essere tenuti presenti da quelle amministrazioni che intendono con convinzione avviare un percorso di rigenerazione.

Il caso di Roma, invece, appare oggi esemplare in termini di potenzialità, ma anche di complessità. Nella Capitale l'approccio al tema della rigenerazione è stato quanto mai tempestivo e ha da subito messo a frutto una strategia di intervento di insieme, ramificata su tutta la città, con l'obiettivo di mettere a sistema interventi edilizi locali, grandi opere, infrastrutture per la mobilità e le ampie dotazioni di aree verdi già presenti. Di questa ambiziosa e lungimirante strategia, però, rimangono oggi solamente le grandi opere che sicuramente rappresentano un fiore all'occhiello per l'architettura contemporanea, oltre che una speranza nel rinnovamento linguistico della città, ma non sono riuscite ad incidere profondamente sulla vita dei cittadini, né a innescare una rete diffusa di azioni rigenerative. Inoltre, la difficoltà e la lunghezza dei tempi di realizzazione hanno impedito a queste opere di fungere da volano ed attrarre investimenti, scoraggiando l'ingresso sul mercato di investitori stranieri.

Se la trasformazione di Torino è stata condotta sulla spinta di Comune e Regione e quella di Milano sulla forte iniziativa di un gruppo immobiliare internazionale, al momento Roma non sembra avere né la capacità amministrativa né la disponibilità di imprenditori esteri per avviare importanti processi di rigenerazione, fatto salvo l'investimento relativo allo Stadio della Roma e trasformazioni limitrofe, il cui procedimento, però, risulta momentaneamente sospeso.

Un ulteriore paradosso, inoltre, risiede nel fatto che gli strumenti che hanno consentito le fortunate trasformazioni di Milano e Torino siano stati messi a punto proprio in vista dell'attuazione del nuovo PRG romano dimostrando, nuovamente, come nelle intenzioni e nelle strategie la politica urbana della

⁴⁸ CFR CAP. 2.3 POLITICHE, PROGRAMMI E MODELLI: UNA METODOLOGIA PER LA RIGENERAZIONE URBANA.

Capitale fosse assolutamente all'avanguardia, ma si sia verificato un profondo scollamento tra obiettivi e attuazioni.

Ciononostante la disponibilità dei giusti strumenti urbanistici, la forte domanda dal basso e l'ampio repertorio di materiale urbano su cui lavorare possono costituire importanti punti di partenza per processi di rigenerazione di successo che siano in grado di investire non solo le aree centrali, ma di infiltrarsi tra le frange periferiche e costituire un ponte con i comuni vicini.

La sfida della rigenerazione costituisce anche una grande opportunità per regioni come il Veneto e il Friuli Venezia Giulia – a cui potrebbe collegarsi l'Emilia Romagna - chiamate a collaborare per ridefinire un comune nuovo modello di sviluppo in una logica di ecosistema.

La sfida è tutta nella capacità di saper inserire i processi di trasformazione - riqualificazione e rigenerazione - nel grande scenario internazionale di una nuova fase della globalizzazione, in cui si colloca la nuova "Via della Seta", destinata a ridisegnare i valori della portualità europea creando nuove e maggiori occasioni per i territori e a spostare la centralità produttiva del nostro Paese da Ovest ad Est.

Un grande asse portuale Sud/Nord da Ravenna a Trieste costituirebbe uno dei driver in grado di orientare programmi e progetti di rigenerazione nei territori interni, soprattutto lungo l'asse metropolitano veneto da Venezia a Verona. E se le strategie dell'Autorità portuale di Trieste stanno già producendo effetti positivi sulla città capoluogo della regione, la riorganizzazione della governance dei distretti industriali con un ruolo di coordinamento dell'Autorità portuale e i processi di aggregazione amministrativa nell'entroterra costituiscono presupposti preziosi per ridisegnare spazi urbani e orientare percorsi di riqualificazione anche attraverso una valorizzazione delle aree ferroviarie e industriali dismesse.

Eguale **nel Veneto** una programmazione che risponda a logiche di ecosistema e che sappia inserire in un grande progetto di rigenerazione **le aree di crisi industriale lungo l'asse sud/nord collegandole alla rigenerazione del polo ex industriale di Porto Marghera chiama in causa in primis una collaborazione istituzionale**. L'area metropolitana Padova - Venezia - Treviso può realmente diventare il polo intorno al quale avviare un ampio e articolato processo di rigenerazione urbana e territoriale.

Al sud alcune trasformazioni operate tra **Napoli** e **Salerno** negli ultimi dieci anni vanno nella direzione di guardare con maggiore fiducia a possibili sviluppi di rigenerazione. Se la trasformazione di Salerno è legata per lo più alla stazione dell'Alta Velocità e al nuovo Terminal Marittimo, Napoli rappresenta invece un tentativo di riqualificazione diffusa, che lavori tanto tra le maglie dei tessuti storici, come nel caso delle Stazioni dell'Arte, quanto nelle frange periferiche, come nel caso dell'iniziativa NaplEst, primo vero programma di rigenerazione della città in grado di mettere in campo contemporaneamente aspetti edilizi, sociali ed economici. I prossimi anni ci diranno se le recenti iniziative a **Cosenza** e a **Bari**,

avviate con fondi europei e in partnership con altre città del continente, avranno uno sviluppo tale da generare programmi coerenti a dimensione urbana. Da sottolineare infine come in tutta Italia, ma prevalentemente al Sud, in una logica che vede la riqualificazione di edifici pubblici come punti di partenza intorno ai quali fare maturare iniziative di dimensione maggiore e ad impatto di area vasta, vi sia una crescente disponibilità di complessi immobiliari confiscati alla criminalità organizzata. Si tratta di beni perlopiù in mano al Demanio o alle organizzazioni no-profit, in gran parte in stato di abbandono, ma su alcuni dei quali sono già state condotte virtuose esperienze di riuso sociale e produttivo. Per questo motivo questi beni possono assumere una funzione importante nell'ambito di più ampi processi di rigenerazione urbana e sociale, caratterizzandosi come modelli di partecipazione civica, sia nella fase di progettazione che nella gestione delle strutture, in modo da asservirle direttamente alle esigenze della collettività.