

La storia della Città ha dato luogo a una periferia diffusa: molte zone dell'area metropolitana sono caratterizzate da insediamenti industriali che rappresentano la testimonianza concreta della grande tradizione produttiva e industriale della Città, con lo sviluppo delle attività manifatturiere, avvenuta tra il Seicento e il Settecento, che hanno raggiunto il loro massimo sviluppo dopo il trasferimento della Capitale da Torino a Firenze e, successivamente, a Roma, con la riconversione, tra il 1861 il 1911, della Città da Capitale di Stato a Capitale dell'industria.

L'incremento della popolazione urbana è stata la conseguenza dello sviluppo industriale, che ha determinato la formazione dei Borghi fuori dalla cinta muraria.

La struttura urbana, dunque, è stata profondamente trasformata nel corso della Rivoluzione Industriale, una fase che ha lasciato numerose tracce, in particolare, riscontrabili nella massiccia presenza di ampie aree dismesse.

Di conseguenza, Torino è una città che ha dovuto affrontare una profonda trasformazione del tessuto sociale ed economico, con ricadute profonde sulla struttura anche morfologica della metropoli, e che oggi necessita di un ripensamento a partire da nuove istanze e nuove problematiche del tutto diverse da quelle degli anni Settanta.

In particolare, alcune problematiche sono legate alla trasformazione della composizione sociale per l'attuale, forte, presenza di immigrati e a una diffusa percezione di insicurezza.

Si tratta sia di fenomeni di micro-criminalità, sia di situazioni di particolarmente gravi come la presenza della mafia straniera, ancora sottovalutata nel territorio.

Altre criticità sociali sono, invece, correlate alla nuova povertà generata dalla crisi ancora in atto, dove le forti difficoltà economiche delle famiglie si aggiungono a un alto tasso di disoccupazione giovanile e al tasso di disoccupazione generale più alto della media nazionale. Il tutto aggravato anche dal problema della carenza di case popolari disponibili.

1.8 PALERMO

Le politiche di rigenerazione urbana messe in atto nella Città di Palermo, e più in generale, nel territorio metropolitano, devono fare i conti con lo scollamento che caratterizza i tempi della pianificazione urbanistica con quelli della gestione e sviluppo del territorio. Palermo, alla fine degli anni Ottanta, commissionò a Cervellati e a Benevolo il nuovo PRG, che verrà adottato solo nel 2002.

Già allora le principali tematiche che si volevano risolvere non erano molto diverse da quelle odierne: aprire la Città al mare e recuperare un centro storico in rovina a seguito dell'incuria e dei bombardamenti delle guerre.

Relativamente alle tematiche dell'abitare è possibile individuare tre fasi principali: gli anni Settanta-Ottanta in cui la produzione di edilizia residenziale era volta a saturare le aree interne alla circoscrizione urbana (condomini recintati); gli anni Ottanta-Novanta in cui si verifica una intensa suburbanizzazione interna al territorio comunale attraverso numerose lottizzazioni; gli anni Novanta-Duemila in cui il fenomeno della suburbanizzazione (sempre con residenze recintate e fortificate) si è esteso a scala metropolitana.

Negli anni Novanta, tuttavia, Palermo ha vissuto una importante svolta politica e sociale i cui effetti sono visibili ancora oggi nelle dinamiche di trasformazione del

tessuto sociale ed economico della Città. Nonostante la permanenza (e in alcuni casi l'acuirsi) di problemi e conflitti (quali il disastro del bilancio comunale, la gestione clientelare e inefficiente dei principali servizi pubblici e del personale; le tensioni sociali dovute a una gestione delle politiche per il lavoro e la casa di segno analogo), la Città è diventata lo scenario di politiche pubbliche inedite per la sua storia, che hanno contribuito a trasformarne profondamente la sua fisionomia: la salvaguardia e il recupero del centro storico; l'apertura di musei, gallerie d'arte e alberghi di categoria superiore attraverso varianti alla destinazione d'uso di immobili di interesse storico e artistico; il ricorso costante a flussi di denaro pubblico (soprattutto fondi dell'Unione europea oltre a quelli statali) per la creazione di infrastrutture per il trasporto e la logistica. In particolare, quest'ultima politica oggi si concretizza nella volontà, di procedere con un ingente investimento per la ristrutturazione del *waterfront*, attraverso l'inserimento di funzioni turistiche e culturali. A tal fine, sarebbe auspicabile favorire lo spostamento del porto commerciale nel vicino Comune di Termini Imerese e massimizzare il porto turistico a Palermo, che si localizza in pieno centro storico.

Peraltro, con un procedimento iniziato nel 1996 e conclusosi nel luglio del 2015, Palermo è riuscita a inserire nella *World Heritage List* dell'Unesco i siti della Palermo Arabo Normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale.

Relativamente all'attuazione di queste politiche pubbliche, inizialmente l'Amministrazione comunale si era concentrata fondamentalmente sulle attività di recupero del centro storico e su quelle culturali, raggiungendo risultati rilevanti, mentre, per quanto riguarda l'attività volta a migliorare la competitività del territorio sul piano economico e, conseguentemente, affrontare le politiche di degrado e marginalità sociale, l'azione è stata molto meno efficace.

A partire dagli anni Duemila, la nuova Amministrazione ha agito con continuità di azione rispetto a quella precedente relativamente agli interventi nel centro storico e a quelli per la cultura, ma con "una caduta della progettualità e uno scivolamento verso politiche distributive e di immagine".

Il maggiore sforzo dell'Amministrazione, in questa seconda fase, infatti, è stato dedicato, almeno nelle intenzioni dichiarate, ai lavori pubblici e all'infrastrutturazione del territorio; anche se la costruzione delle opere pubbliche procede con significativi ritardi avviandosi al completamento solo in questo secondo decennio degli anni Duemila.

1.8.1 Le politiche per il recupero del centro storico

Il centro storico di Palermo (ossia la parte della Città contenuta all'interno del tracciato delle mura cinquecentesche) è un rettangolo di circa 250 ettari. Dal punto di vista della qualità architettonica e artistica si tratta di un patrimonio considerevole: 7 teatri, 158 chiese, 55 conventi, più di 400 palazzi aristocratici. Il 40% della sua superficie è occupata da immobili residenziali, mentre il 33% da strade, piazze e spazi pubblici.

Il suo territorio, che coincide con quello della prima delle otto circoscrizioni nelle quali è diviso il territorio comunale, è di gran lunga l'unità amministrativa meno estesa della Città, ma è anche quella con la più alta densità di popolazione. Questo dato non deve, tuttavia, trarre in inganno: dalla fine della seconda guerra mondiale il centro

storico di Palermo ha, infatti, subito un vistoso calo della popolazione residente che, solo recentemente, ha fatto registrare un'inversione di tendenza. Secondo i dati dei censimenti, nel 1951 gli abitanti del centro storico erano 125.271; fra il 1961 e il 1971 la popolazione è più che dimezzata passando da 106.836 a 52.013.

Il calo della popolazione residente continua anche negli anni seguenti tanto che, nel 1981, gli abitanti censiti sono 38.672 mentre, dieci anni più tardi, si ridurranno a 24.438, per arrivare al minimo storico nel 2001, quando i residenti nel centro storico saranno appena 21.489, circa un sesto del 1951. Oggi nel centro storico risiedono 26.974 persone (di cui 5.816 stranieri), un dato, questo, che resta piuttosto lontano dall'obiettivo di 50.000 abitanti fissato dal Piano Particolareggiato Esecutivo (Ppe) di Cervellati. Mentre, secondo i dati del censimento del 2001, nel centro storico le abitazioni vuote erano il 31,5%. Peraltro, nel centro storico di Palermo risiede circa un quarto dell'intera popolazione immigrata stabilitasi in città, con un'incidenza di circa il 20% sul totale dei residenti nella prima circoscrizione.

Nell'ottobre del 2015 è stato presentato lo schema di massima del nuovo PRG denominato "Palermo 2025" che si pone, sostanzialmente, in continuità con le buone pratiche introdotte dal precedente PRG, ma che è inevitabilmente aggiornato rispetto ai più recenti obiettivi di sostenibilità e vivibilità introdotti anche dalle direttive europee e dagli impegni che sono stati sottoscritti su scala nazionale.

In particolare si tratta: delle *green ways* (le linee della mobilità sostenibile, del recupero del patrimonio edilizio esistente, del recupero e della valorizzazione delle tante aree verdi della città); delle *blue ways* (la rinascita e la riscoperta della costa, il suo recupero, la depurazione del mare e la costruzione di vie d'acqua per la mobilità); della valorizzazione dell'ambiente naturale e della qualità dell'aria; del non utilizzo di nuovo suolo; della rigenerazione urbana; del potenziamento della qualità dei servizi; dell'incremento della mobilità sostenibile e dolce; del miglioramento delle accessibilità.

Il piano prevede 1.500 alloggi destinati all'emergenza abitativa e 1.500 per il *social housing*, nonché nuove aule scolastiche (210), sempre basandosi sul recupero e sulla rimodulazione del patrimonio edilizio esistente.

Le aree dismesse, le aree sottoutilizzate, le aree pubbliche, le aree e gli edifici sequestrati alla mafia, le aree interessate da funzioni incongrue con il contesto della città, saranno oggetto di un grande progetto di rigenerazione e costituiranno la risorsa di aree necessarie per realizzare l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita attraverso:

- il potenziamento ulteriore del tram, con altri 29 km di rotaie che attraverseranno la città da nord a sud (da Mondello alla stazione centrale, passando per il Politeama, il porto e via Crispi e ancora a Falsomiele-Bonagia) con un grande snodo intermodale alla stazione Notarbartolo, dove passeranno il tram, il passante ferroviario, l'anello ferroviario;
- le piste ciclabili che arriveranno a coprire 145 km;
- nuove pedonalizzazioni, fra cui, prioritariamente, quella dell'asse centrale di via Libertà dal Politeama a Piazza Croci;
- una *circonvallazione del mare* che colleghi i porti dalla Bandita a Sferracavallo, passando per il porto, l'Arenella e Mondello;

- il completamento della Circonvallazione, con nuovi svincoli, sottopassaggi e sovrappassaggi.

Va però specificato che il nuovo PRG, ancora in fase di redazione da parte degli Uffici comunali, non è stato ancora adottato, e che, quindi, in conclusione, anche dai sopralluoghi fatti, quel processo di ricostruzione post bellica del centro storico, l'apertura della città verso il mare e la sistemazione degli sfollati nei nuovi quartieri periferici, non si sono ancora conclusi.

1.9 BARI

Nella città di Bari esistono due tipi di periferie, quelle fisiche che sono caratterizzate dalla distanza dal centro cittadino e quelle che derivano da situazioni di esigenze abitative.

Le prime, quelle geograficamente definibili come periferie, scontano un'assenza di servizi e di spazi per la socializzazione e presentano una forte distanza dal centro abitato, che richiede di potenziare i collegamenti e i trasporti al fine di conseguire, attraverso una maggiore accessibilità, un'elevata polifunzionalità, evitando così che la distanza fisica assuma anche caratteri di esclusione sociale. Ad esempio, la realizzazione della linea ferroviaria suburbana ad alta frequenza che collega il centro cittadino e San Paolo in soli dodici minuti, ha cambiato in modo radicale le condizioni di accessibilità di questo popoloso quartiere, con risvolti positivi anche di natura sociale.

Data la presenza dell'ospedale, e la realizzazione di una piastra con piscine e di attività economiche, la metropolitana è utile anche ai cittadini del centro per raggiungere il quartiere San Paolo, ribaltando per la prima volta il concetto di periferia a favore di quest'ultimo.

La seconda tipologia di periferie che esiste a Bari è costituita dal quartiere Libertà, quartiere limitrofo al centro cittadino che negli anni ha visto mutare le proprie caratteristiche e la propria identità.

Questo quartiere era, ed è ancora, un quartiere popolare. La chiusura della grande azienda per la manifattura dei tabacchi ha determinato, per il quartiere, la perdita della propria identità e il conseguente bisogno di una rivitalizzazione sociale ed economica, ma anche di spazi per la socializzazione. In questo quartiere, infatti, il tessuto urbano è molto compatto, con una densità abitativa altissima, che causa condizioni diverse e, in alcuni casi, opposte rispetto agli altri quartieri periferici.

Nell'ambito del Bando per le periferie è stato presentato un progetto relativo al quartiere San Paolo e al quartiere Libertà, per i quali viene proposta un'operazione di riqualificazione, di rigenerazione e di realizzazione di spazi per la socializzazione, dai giardini ai parchi.

In particolare, in questi quartieri mancano giardini e piazze, o gli stessi versano in situazione di degrado, a causa della carenza di manutenzione delle aree pubbliche realizzate a corredo dell'edilizia economica e popolare.

La gestione delle aree pubbliche nei quartieri di edilizia economica e popolare è, infatti, aggravata dalla pratica di cedere gli alloggi agli assegnatari, trasferendo oltre all'immobile anche parte della pertinenza, rendendo, così, più difficoltosa la cessione degli spazi pubblici al Comune.

Sono stati eseguiti molti interventi negli anni, sia da parte del Comune sia da parte dell'Agenzia regionale, per riqualificare i numerosi immobili. Tuttavia sono mancati interventi e spazi di rivitalizzazione del tessuto socio-economico, nonostante queste siano le zone della Città dove c'è più umanità e dove c'è maggiore potenzialità grazie alla forte presenza di giovani che le animano.

E questo richiede e giustifica un intervento attraverso programmi speciali.

Il Comune ha utilizzato i finanziamenti erogati ai sensi di un Bando finanziato dal Ministero dello sviluppo economico (MAP), che ha dato la possibilità di ristrutturare immobili destinati ad attività produttive o commerciali, la cui ristrutturazione ha permesso di attivare aziende, attività artigianali e commerciali, che possono, da un lato, dare risposte positive in termini occupazionali e, dall'altro, animare dal punto di vista economico le periferie.

Nei quartieri di Japigia e San Paolo la presenza commerciale è quasi inesistente, anche se nelle immediate vicinanze vi sono attività economiche. La sfida è cercare di integrare, dal punto di vista infrastrutturale, le diverse parti di quello che, di fatto, è lo stesso quartiere.

Nel quartiere Libertà è stato attivato un *job center* – in memoria di un ragazzo albanese, Florian Mesuti, ucciso qualche anno fa mentre cercava di dirimere una questione tra ragazzini – sulla scorta dell'esperienza di Parigi e di Barcellona.

Si tratta di un centro dell'impiego molto innovativo in cui, a partire da una valutazione delle competenze, vengono aiutate le persone a scrivere il proprio *curriculum* e viene effettuata un'azione di incontro tra domanda e offerta.

All'interno del centro è stata attivata una serie di iniziative e di tirocini formativi. È stato poi attivato il cantiere di cittadinanza, per dare sostegno al reddito delle famiglie (con meno di 3.000 euro di ISEE a nucleo familiare) e, contemporaneamente, un tirocinio formativo con la partecipazione delle aziende interessate a personale qualificato.

Relativamente all'animazione sociale sono stati istituiti centri di ascolto per le famiglie e centri polivalenti per minori, finanziati dal comune e gestiti dal privato sociale, molto presente in città, assieme ad esperienze di associazioni e parrocchie che, in molti casi, lavorano insieme, come quella della città vecchia a San Nicola o quella del Redentore.

Il concetto di periferia, quindi, s'intreccia tra la dimensione dello spazio fisico e la dimensione sociale, economica e culturale.

Attualmente è in fase di redazione il nuovo piano urbanistico generale. Il piano si basa sull'ascolto, al fine di avere uno sguardo sulla vita quotidiana delle persone nei quartieri.

L'idea di città che ne deriva è basata sulla cura dello spazio pubblico, sia come spazio fisico sia come presenza di servizi in alcune zone. È emersa anche la necessità di maggiore sicurezza, intesa sia come controllo del territorio sia come cura dei luoghi.

Sono inoltre emerse questioni relative alla mobilità e alla riqualificazione dei paesaggi, nonché alcune indicazioni importanti dal punto di vista urbanistico in termini morfologici.

Nel corso del tempo, la Città si è estesa oltremodo: le previsioni del piano regolatore generale, attualmente in vigore, prevedevano una città che avrebbe raggiunto

i 600.000 abitanti e, forse anche perché la popolazione attuale ammonta in realtà alla metà delle previsioni, la Città è cresciuta in maniera disconnessa.

Il nuovo piano regolatore dovrà promuovere una strategia che preveda una città compatta, con una densificazione per la localizzazione di nuovi servizi, con interventi di *mix* sociale, assente nella costruzione delle grandi periferie pubbliche, evitando la realizzazione di nuovi quartieri residenziali monofunzionali nel territorio extraurbano.

Il “Documento programmatico per la rigenerazione urbana”, previsto dalla legge regionale n. 21 del 2008, stabilisce che le città e i comuni si dotino di una strategia per la rigenerazione urbana, per evitare interventi isolati. Nel documento è stata fatta anche un’analisi dei beni immateriali, come storie, tradizioni e culture delle periferie, che sono in parte legati anche a tradizioni antiche. Mentre si costruisce e si aggiorna il quadro strategico, alcune azioni vengono anticipate. Tra queste una delle azioni più importanti è quella che ha riguardato il già menzionato Bando per le periferie del 2016, che ha destinato alla Città di Bari 15 milioni di euro per i quartieri Libertà e San Paolo. Vi è poi il Bando regionale per la rigenerazione urbana, 5 milioni di euro destinati all’efficientamento energetico, al paesaggio, all’adattamento al cambiamento climatico e alle infrastrutture sociali.

2. CITTÀ PUBBLICA E RIGENERAZIONE DELLA CITTÀ CONTEMPORANEA

2.1 I caratteri della città contemporanea. Una nuova concezione di “periferia”

La città contemporanea appare l’esito di un processo di metropolizzazione che, perlomeno in modo spontaneo e caotico, ha mutato profondamente l’assetto del territorio italiano, così come il senso delle problematiche legate alla città e all’urbanistica (Indovina, 2005³; Ricci, 2005; Oliva, 2010).

“Una città caratterizzata da una dimensione estensivamente e indifferentemente ‘urbana’, che travalica i confini amministrativi degli enti locali, e che attribuisce in modo generalizzato i valori della rendita urbana; dalla non sostenibilità del sistema delle infrastrutture per la mobilità; dall’alto consumo di suolo; dalla mancanza strutturale di spazi pubblici” (Ricci, 2017); dalla presenza diffusa di aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate (*terrain vague*, Sola Morales, 2002; *drosscapes*, Berger, 2006; *junkspace*, Koolhaas, 2006), eredità di un modello di sviluppo non più sostenibile (Talia e Sargolini, 2012).

Le aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate interessano “parti importanti di città ben oltre le tradizionali zone *ex zone* produttive industriali, perché, da un lato la

³ “Con il termine metropolizzazione si intende indicare la tendenza all’integrazione di diversi aggregati urbani e anche dei territori ad urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione). Un’integrazione complessiva, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla vita quotidiana”, alla cultura, etc. I territori (caratterizzati da diverse modalità di organizzazione dell’antropizzazione) si funzionalizzano per realizzare [...] obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita delle popolazioni insediate. In sostanza, si avanza l’ipotesi che i processi di diffusione e dispersione territoriale della popolazione, delle attività e dei servizi, non costituiscano né la premessa, né la ricerca di un’autonomia degli stessi territori o aggregazioni, ma piuttosto una modalità diversa e più allargata di costruire interrelazioni e interdipendenze. Una diversa modalità di produzione di città, di una nuova città”. Cfr. Indovina F. (2005), “La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali”, in Indovina F., Fregolent L., Savino M., a cura di, *L’esplosione della città*, Editrice compositor, Bologna.

dismissione ha coinvolto anche le piccole e medie aziende e gli insediamenti artigiani, ivi compresi i tessuti urbani caratterizzati da un *mix* funzionale quasi sempre casuale e non pianificato, allargando a questi stessi tessuti le condizioni di degrado e di abbandono; mentre, dall'altro lato, si sono aggiunte altre dismissioni importanti, come quelle relative alle infrastrutture ferroviarie, senza dimenticare i molti “vuoti” causati dalla crescita caotica, discontinua e praticamente non pianificata della città contemporanea” (Oliva e Ricci, 2017).

Tradizionalmente intesa come luogo della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica (Secchi, 2000) la “città” è diventata, quindi, il luogo della discontinuità, della eterogeneità e della frammentazione, che ha indotto, a partire dagli anni Novanta, la ricerca di “nuove tassonomie urbane” (Font, 2004) e di nuove accezioni nel tentativo di definire questa nuova forma della Città contemporanea: “exopolis” (Soja, 1989), “città diffusa” (Indovina, 1990), “*global-city*” (Sassen, 1991), “città delle reti” (Dematteis, 1992, Perulli, 2000), “città dei non luoghi” (Augè, 1993), “metapolis” (Ascher, 1995), “iper città” (Corboz, 1998), “*ciutat de ciutats*” (Nello, 2001), “città infinita” (Bonomi e Abruzzese, 2004), “arcipelago metropolitano” (Indovina, 2009).

Un cambiamento di scenario che è coinciso con la rottura di quei principi di organizzazione spaziale che avevano caratterizzato la struttura urbana della città storica e moderna, pensata per parti e strettamente separata per funzioni, caratterizzata dalla presenza di un nucleo, tradizionalmente accentratore delle funzioni urbane e, attorno a esso, di una periferia sostanzialmente residenziale (Marcelloni, 2005). Nella città contemporanea le funzioni urbane si ridistribuiscono sul territorio, grazie allo sviluppo delle reti tecnologiche e dei sistemi di comunicazione e alla rapidità degli spostamenti di persone, merci e informazioni (Castells, 2002) e la tradizionale dicotomia tra centro e periferia è andata progressivamente a indebolirsi fino, in alcuni casi, a essere totalmente impercettibile (Corboz, 1998), così come la contrapposizione città/campagna, urbano/extraurbano.

E il concetto stesso di “periferia” non è più letto solo in termini di distanza fisica e contrapposizione rispetto all'area centrale (Marcelloni, 2006) ma, come mostrano anche i più recenti provvedimenti nazionali finalizzati a mettere in campo strumenti di riqualificazione e modernizzazione delle periferie, piuttosto come “marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi”⁴, tipica dello sviluppo delle grandi aree urbane nel loro complesso.

“Un centro storico abbandonato rimane periferico nel cuore della città”⁵.

Tale processo di deflagrazione fisica e riorganizzazione funzionale risulta associato, altresì, al superamento demografico dei residenti delle aree urbane sugli

⁴ Cfr. Articolo 2 del “*Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in *Gazzetta Ufficiale* n.127 del 1° giugno 2016.

⁵ Camera dei Deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Bari. Resoconto stenografico. Audizioni in Prefettura. Audizione dell'assessore alla pianificazione territoriale-urbanistica e politiche abitative della Regione Puglia, Annamaria Curcuruto*. XVII legislatura, 13 giugno 2017.

abitanti delle aree rurali, cambiamento che non ha precedenti storici e che appare, secondo le più recenti statistiche e tendenze demografiche, in continua evoluzione⁶.

2.2 Le questioni al contesto

Questi elementi, “insieme ai profondi squilibri territoriali, l’acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all’inquinamento delle componenti ambientali, l’indebolimento del settore edilizio e immobiliare, da sempre considerato la fonte principale di sostentamento dell’economia urbana – il tutto in concomitanza di una grave condizione di recessione globale – sottolineano, ancor più che in passato, il ruolo rilevante che l’urbanistica e il piano possono e devono assumere”, quali riferimenti imprescindibili per la ricerca di un nuovo *welfare urbano* (Ricci, 2014).

Per quanto concerne gli squilibri territoriali, se da un lato, la città contemporanea continua a esercitare un ruolo attrattivo, grazie all’elevata concentrazione di opportunità economiche, culturali e politiche, dall’altro essa si configura come il luogo delle disparità economiche e territoriali che determinano profonde conflittualità sociali, con la proliferazione di nuove forme di povertà, disoccupazione, degrado ambientale, marginalità economica, esclusione ed emarginazione (Amin e Thrift, 2001).

Ad alimentare questa conflittualità sociale contribuiscono i rilevanti flussi migratori, esito della crisi politica dei Paesi nordafricani e mediorientali.

In particolare, i flussi provenienti dal Mediterraneo, che hanno storicamente connotato l’Italia come “crocevia di culture” e “di mescolanza sociale”, costituiscono oggi un allarmante elemento di conflittualità e di sperequazioni socioeconomiche e territoriali, configurando, nell’insieme, una delle principali sfide per il *welfare urbano* (IV Forum “Le città del Mediterraneo”, 2010).

Le dinamiche migratorie, infatti, unite alla proliferazione insediativa indotta dalla metropolizzazione, vanno ad aggravare le condizioni di estesa marginalità dei territori contemporanei, già carenti di attrezzature e di infrastrutture di trasporto pubblico, in presenza di flussi caratterizzati da intensità e da traiettorie pluridirezionali.

Sotto il profilo ecologico ambientale, la città contemporanea mostra l’acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all’inquinamento delle risorse ambientali, con effetti sempre più evidenti di disagio nelle aree urbane connessi al *climate change* (UNISDR, 2012; UNFCCC, 2015).

Le prolungate e sempre più frequenti condizioni di disagio, connesse all’innalzamento delle temperature e ai fenomeni climatici estremi, come le alluvioni, impongono la messa in campo di interventi urgenti per la difesa e il risparmio delle risorse, a partire dalla definizione di nuove forme di necessaria interazione tra politiche e strumenti di tutela e politiche e strumenti di sviluppo e di trasformazione dei territori.

In questo quadro, dunque, le nuove contraddizioni indotte dagli effetti della globalizzazione, che riguardano, in particolare, i nuovi flussi migratori e la questione ambientale, si sovrappongono alle strutturali carenze e alle “anomalie genetiche” che

⁶ Secondo i Report promossi dai ricercatori dell’ONU nel programma UN-HABITAT (*The United Nations Human Settlements Programme*) entro il 2030 il tasso di abitanti che risiedono in agglomerati metropolitani salirà al 60%, per raggiungere nel 2050 il 75%. Cfr. *State of the World’s Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, UN-HABITAT, London, 2009; *State of the World’s Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, UN-HABITAT, London, 2010. Cfr. anche i Dati rapporto 2014 ICLEI *Local Governments for Sustainability*.

hanno caratterizzato fin dai primi del Novecento lo sviluppo delle città italiane, avvenuto principalmente lungo le infrastrutture della mobilità privata su gomma, con una rete di trasporto e di servizi pubblici limitata e “compressa” dal dominio della rendita urbana.

A tutto questo fa riscontro un processo di forte frammentazione e privatizzazione dello spazio pubblico, per cui spazi senza qualità e privi di identità si susseguono secondo sequenze prive di interazioni con il contesto, assegnando agli spazi vuoti dei tessuti periferici moderni il semplice ruolo di interruzione del percorso, piuttosto che di luoghi urbani (Mariano, 2012).

Quindi lo spazio pubblico non è più uno spazio progettato, ma è uno spazio residuale, abbandonato, che diventa lo spazio dell’insicurezza e dell’imprevedibilità.

Il costo di realizzazione e l’aggravio sulle finanze pubbliche, la frammentazione della realizzazione del progetto in tempi diversi, perché condizionata dalla disponibilità di finanziamenti, la conseguente perdita di qualità e unitarietà del progetto e i problemi di manutenzione, gestione e messa in sicurezza dello spazio pubblico, hanno provocato un’inversione di tendenza, per cui la produzione di spazio pubblico avviene sempre meno da parte del settore pubblico e sempre più per intervento di privati, con un conseguente, graduale, impoverimento della qualità urbana.

Per quanto concerne, infine, la questione relativa all’indebolimento del settore edilizio e immobiliare, il mercato mostra una forte riduzione, in particolare tra il 2006 e il 2013, del valore degli investimenti per le costruzioni tradizionali (-32%) e, nello specifico, per la nuova edilizia residenziale (-58,7%), nonché il crollo del numero delle compravendite e dei prezzi (-60%); al tempo stesso esso registra, tuttavia, un incremento dell’incidenza dell’attività di manutenzione e recupero del patrimonio edilizio esistente sul totale del valore della produzione (+11%). Un incremento esito di due dinamiche contrastanti: da un lato la forte riduzione degli investimenti in nuove costruzioni (da 85 miliardi di euro nel 2006 a 51 miliardi di euro nel 2013), dall’altro la crescita di quelli in manutenzione, rinnovo, recupero (da 106,5 miliardi di euro nel 2006 a 115,1 miliardi di euro nel 2013) (Giannino, 2016).

Tale situazione è sostanziata anche considerando il rapporto tra dimensione del patrimonio edilizio esistente e crescita demografica, che pone un limite oggettivo rispetto ai livelli di crescita del passato: negli ultimi 50 anni il patrimonio edilizio nel Paese ha avuto un incremento pari al 60%, raggiungendo i 115 milioni di stanze e 30 milioni di alloggi, a fronte di un trend demografico negativo, con una crescita della popolazione pari a solo il 18,5%, corrispondente a 60,5 milioni di abitanti, compresi i 5 milioni di immigrati regolarizzati e 23 milioni di famiglie (Oliva e Ricci, 2017).

In questo contesto emerge dunque una “nuova questione urbana”, “in anni di profonda crisi delle economie e delle società occidentali, anni in cui la crescente individualizzazione e destrutturazione della società e una maggiore consapevolezza della scarsità delle risorse ambientali, unita a domande crescenti nei confronti della sicurezza, della salute e dell’istruzione, del progresso tecnologico e del cambiamento delle regole dell’interazione sociale, costruiscono immagini, scenari, politiche e progetti che sono in parte contrastanti gli uni con gli altri” (Secchi, 2013).

2.3 Il ruolo dell'urbanistica e della pianificazione. Il contributo della sperimentazione

La nuova questione urbana richiede, dunque, che l'urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario, quali riferimenti ineludibili per la ricerca di un nuovo *welfare* urbano, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate, i diritti fondamentali alla casa, ma anche alla salute, all'istruzione e, più in generale, alla città.

Questo richiama la necessità di una politica complessiva di programmazione e di produzione di servizi, che ponga come obiettivo principale il superamento del concetto di *standard* finalizzato a una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione (Galuzzi e Vitillo 2008; Ricci, 2009; Oliva, 2014), e che individui la costruzione della città pubblica come matrice di riferimento per la rigenerazione urbana, sostanziandone così il carattere precipuamente sociale, integrando in questa direzione i contenuti e gli obiettivi delle esperienze di riqualificazione degli anni Novanta.

Si tratta di piani, programmi e progetti che hanno fornito contributi rilevanti modificando profondamente contenuti, strategie e competenze del piano urbanistico, riaffermando con forza “il carattere di impegno etico e civile, le finalità sociali dell'urbanistica, la rilevanza della sua missione nel governo e nella costruzione della città pubblica” (Ricci, 2014); al tempo stesso, sviluppando un modello della sostenibilità urbanistica e ambientale che nel tempo si è andato configurando con sempre maggiore chiarezza; ma anche esperienze che, pur in condizioni di esiguità delle risorse finanziarie necessarie all'erogazione dei servizi alle comunità territoriali, hanno garantito quote di finanziamento minoritarie, ma non insignificanti per la città pubblica, cioè per la realizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e servizi nelle città italiane (Galuzzi e Vitillo, 2008), per poi esaurirsi, soprattutto a partire dal 2009, a causa della recessione globale, e per il sempre maggiore livello di saturazione dello stesso mercato immobiliare italiano, soprattutto con riferimento alle destinazioni d'uso più remunerative come la residenza (fatta eccezione per il *social housing*) o gli uffici (Oliva e Ricci, 2017).

Piani e programmi di riqualificazione hanno, infatti, anticipato, in modo strategico, contenuti normativi attraverso la sperimentazione, utilizzando strumenti e meccanismi attuativi, differenti e nuovi, anche in assenza di una legge che lo prescrive o, laddove presente, cambiandone nella direzione utile il senso previsto e gli obiettivi in modo alternativo rispetto alle finalità più esplicite, pur nei limiti consentiti.

Si pensi, per quanto concerne gli strumenti, all'uso dei programmi integrati, come strumenti di ordinaria attuazione del piano urbanistico per introdurre all'interno della pianificazione gradi di operatività, attraverso il partenariato pubblico privato, e di flessibilità attuativa legata a valutazioni preventive sulla fattibilità; ai meccanismi di acquisizione compensativa per le aree a *standard*; al prelievo della rendita per utilità pubblica con il contributo straordinario pari ai 2/3 del valore immobiliare. Tutte forme di innovazione la cui validità è stata definitivamente sancita solo a esito di Sentenze del Consiglio di Stato.

Essi hanno quindi contribuito a delineare, nell'insieme, pur negli esiti incerti di alcune esperienze di riqualificazione urbana in particolare riconducibili ai cosiddetti ‘programmi complessi’, un sistema di regole urbanistico-ecologiche, di strumenti, di

procedure, di meccanismi attuativi, che converge su un obiettivo generalizzato di qualità, coniugando il recupero della struttura di riferimento urbanistica con quello della dimensione dell'architettura e del progetto urbano, comunque utile a prefigurare un approccio integrato, interscalare e multidisciplinare alla rigenerazione urbana.

Su queste esperienze si sono, altresì, formate la maggior parte delle nuove leggi regionali urbanistiche di prima e di seconda generazione, dimostrando, ancora una volta, come l'innovazione abbia la necessità di intrecciare fortemente la sperimentazione dei piani con le leggi, mettendo in campo competenze diverse, aperte a una reciproca contaminazione e capacità di approfondimento congiunto.

Appare evidente, dunque, come siano maturi i tempi perché, proprio i risultati più importanti esito di queste esperienze costituiscano il sostrato di una riforma per il governo del territorio.

Una legge quadro di principi nazionale, che, come si dirà più approfonditamente nel capitolo 3, costituisca il riferimento per un riordino strutturale, congruo con il carattere concorrente della materia, ma che garantisca, in modo equilibrato, in ogni territorio del Paese, anche attraverso il necessario consolidamento giuridico degli aspetti più avanzati delle tante sperimentazioni e il superamento della frammentazione e incertezza giuridica insita nella molteplicità delle esperienze legislative regionali, il requisito prioritario di interesse pubblico degli strumenti, delle procedure e dei meccanismi attuativi, necessario per una loro corretta applicazione.

In questo contesto appare rilevante sottolineare come il carattere strutturale di tale riordino, insieme alla nuova dimensione della città contemporanea e alla necessità di condividere scelte strutturali di *policy* e di trasformazione urbana a una scala sovra comunale, richiami anche il tema dell'esigenza di un processo di semplificazione e riforma dell'assetto istituzionale, peraltro già avviato con la Riforma per la revisione della spesa pubblica (legge n. 135 del 2012) e con il più organico progetto di riforma contenuto nella legge n. 56 del 2014. Progetto che tiene insieme due prospettive di governo del territorio, l'opzione strutturalista della *institution building*, attraverso la costituzione delle Città metropolitane e l'opzione funzionalista della *governance* (Jessop, 2002, Brenner, 2003, Karrer, 2008) dei territori intermedi, attraverso il rafforzamento delle forme di cooperazione e associazionismo tra i comuni, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni (Allulli e Tortorella, 2014; Mariano, 2011, 2014).

Una riforma che stenta ancora a trovare una sua piena attuazione ma che sembra, negli obiettivi enunciati, rispondere alle esigenze contemporanee del governo del territorio, che si struttura, dunque, in livelli multipli di gestione (*multilevel governance*), in cui il livello locale del comune si muove verso l'intercomunalità, la città metropolitana verso la città capitale della macroregione, la regione verso la macroregione (Ferlaino e Molinari, 2009).

Il nuovo modello di *governance* istituzionale che trova dunque riscontro nella legge n. 56 del 2014 e che deve costituire, anche attraverso opportune modifiche, il riferimento per l'attualizzazione di un nuovo Sistema di pianificazione, deve definire con chiarezza, a partire dal carattere e dalla forma dei piani, il soggetto istituzionale competente: in particolare, l'articolazione del piano "generale" nelle diverse componenti, consente di ipotizzare l'attribuzione della componente *strutturale* all'area vasta (Città metropolitana o Unioni dei comuni), e di quella *operativa e regolamentare*

alla scala locale (singoli Comuni), così come appare necessario prevedere competenze di programmazione per le politiche abitative in capo alle Regioni.

2.4 Alcuni riferimenti normativi

La disciplina comunitaria prende le mosse da un Documento delle Nazioni Unite del 1992, che segnalava la necessità di promozione, da parte delle autorità locali, dello sviluppo sostenibile partecipato. A tale Documento hanno fatto seguito la “Carta di Aalborg del 1994” e quella del 2004, con l’obiettivo di perseguire programmi per *“città ospitali, prospere, creative e sostenibili, in grado di offrire una buona qualità della vita a tutti i cittadini, consentendo loro di partecipare a tutti gli aspetti della vita urbana”*.

Successivamente, l’accordo di Bristol del 2005 ha definito comunità sostenibili le *“realtà in cui le persone intendono vivere e lavorare, adesso e in futuro, che sono in grado di soddisfare le diverse necessità degli abitanti attuali e futuri, prestando attenzione all’ambiente e contribuendo ad un alto livello di qualità della vita”*.

Ancora, nel 2007, la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili” ha impegnato i governi locali ad assicurare l’inclusione sociale all’interno e tra le città, garantendo la relativa diversità culturale e l’alta qualità, conseguibili attraverso adeguate politiche di sviluppo urbano integrato, il convinto coinvolgimento dei cittadini, la creazione di spazi pubblici qualificati, la gestione adeguata del traffico e del trasporto integrato, privilegiando insediamenti compatti, recuperando i quartieri degradati nel contesto cittadino, al fine di conseguire obiettivi di coesione sociale e di integrazione.

Con la risoluzione n. 269 del 28 maggio 2008, il Consiglio d’Europa, ha introdotto la nuova “Carta urbana europea”, con l’obiettivo di promuovere la realizzazione di città sostenibili, anche in forza della Dichiarazione di Toledo del 21/22 giugno 2010, attraverso la strategia di rigenerazione urbana integrata.

Questo contesto normativo comunitario costituisce il riferimento della legislazione statale e regionale.

Nello specifico, la normativa in materia di recupero, riuso e rigenerazione urbana evidenzia un’evoluzione del concetto di recupero, che trae le mosse dagli interventi limitati ai singoli edifici e al loro riuso, prosegue con i programmi integrati di intervento, i programmi di riqualificazione urbana, i programmi di recupero urbano, i contratti di quartiere, i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile, fino ai programmi di riabilitazione urbana.

Rilevante è, in particolare, il passaggio dal concetto di recupero, a quello di riabilitazione, a quello di riqualificazione, lemmi tutti aventi un contenuto differenziato pur se unificati dalla comune azione sull’esistente.

I programmi integrati di intervento (articolo 16 della legge n. 179 del 1992), hanno l’obiettivo di riqualificare il tessuto urbanistico ed edilizio, in maniera tale da incidere sulla “riorganizzazione urbana” (De Pretis, 1993; Carlotti, 2009; Villamena, 2014). Soggetti pubblici e privati possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale.

I programmi di riqualificazione urbana (articolo 2 della legge n. 179 del 1992), si riferiscono ad aree occupate da insediamenti di edilizia residenziale pubblica e mirano

a risanare l'esistente attraverso un insieme sistematico di interventi che vanno dalla nuova edificazione, alla sistemazione ambientale al restauro e risanamento degli edifici, alla creazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (Chierichetti, 1999).

Anche i programmi di recupero urbano (articolo 11 della legge n. 493 del 1993) sono destinati prevalentemente alla riqualificazione di zone di edilizia residenziale pubblica degradata (Pinamonti, 2002; Mazzarelli, 2003).

La legge n. 21 del 2001 muta la natura dei contratti di quartiere, in cui si sperimenta la partecipazione pubblico-privata, da esperirsi dapprima nell'ambito di quartieri urbani degradati in cui vi sono in via pressoché esclusiva edifici di edilizia residenziale pubblica o sovvenzionata, poi anche a quartieri degradati non interessati solo da edilizia residenziale pubblica. Essi prevedono attività di rigenerazione urbana, tecnologie di risparmio energetico, demolizione e ricostruzione fuori sito ed anche, successivamente, la realizzazione di azioni sociali o imprenditoriali, che mirano pure all'incremento dell'occupazione (Breganze, 1997).

Nel 1998 vengono introdotti (decreto ministeriale 8 ottobre 1998 n. 1169), i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) con un campo di applicazione molto più ampio rispetto ai precedenti programmi di riqualificazione urbana, a partire dal presupposto che la rigenerazione di un'area urbanizzata produrrà un processo virtuoso di trasformazione spontanea di altre aree da parte della comunità locale (Damonte, 2001).

I programmi di riabilitazione urbana (legge n. 166 del 2002) si presentano, invece, come strumento di programmazione avente l'obiettivo, in particolare, di migliorare la mobilità urbana e di recuperare le aree degradate, obiettivi conseguibili attraverso l'intervento di risorse pubbliche e private⁷.

Più di recente, l'articolo 33 del decreto legislativo n. 133 del 2014 (legge n. 164 del 2014, cosiddetta "Sblocca Italia"), ha disciplinato la rigenerazione urbana e la bonifica ambientale di aree di rilevante interesse nazionale, quale ad esempio Bagnoli, unificate in un unico programma che mira al "*risanamento ambientale e alla riconversione delle aree dismesse e dei beni immobili pubblici, al superamento del degrado urbanistico ed edilizio, alla dotazione dei servizi personali e reali e dei servizi a rete, alla garanzia della sicurezza urbana*", in cui ruolo primario assume il "soggetto attuatore" che, oltre al programma di risanamento ambientale, deve redigere un "*documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana*". In tale modello il ruolo del Governo assume un peso preponderante rispetto alle autonomie locali e alle regioni.

Questo quadro normativo segna una svolta rispetto al concetto di recupero proprio degli anni Settanta, passando da una normazione esclusivamente edilizia – recupero dei fabbricati – a una che ha come oggetto la riqualificazione, fino alla riabilitazione.

In tal modo dall'edilizia si passa alla considerazione sia dello spazio complessivamente inteso (territorio), in cui vive e opera la popolazione, sia della necessità di superamento del degrado economico, sociale e culturale.

⁷ Sulla differenza tra tali programmi e i precedenti strumenti normativi si veda TAR Puglia, Bari, Sez. I 6.12.2011, n. 1845, in www.giustizia-amministrativa.it.

Ma la programmazione complessa si sostituisce, spesso, erroneamente, alla pianificazione, aprendo la strada a procedure deregolamentatorie, promuovendo una vera e propria logica di depianificazione, che surroga la visione di riferimento strutturale della pianificazione con una fondata sulla cosiddetta “urbanistica consensuale” che vede la prevalenza del profilo finanziario su quello pianificatorio⁸. Visione questa contraddittoria, in quanto la strategia di rigenerazione per definizione non può curare uno specifico interesse, ma deve tener conto della pluralità, e deve privilegiare una visione strategica, appunto, e non interventi occasionali, una visione che scaturisce anche dall’ascolto e dalla partecipazione dei cittadini, che debbono condividere le scelte.

Significativa a riguardo è la sentenza n. 2710 del 10 maggio 2012 della IV sezione del Consiglio di Stato⁹, che ha posto in luce la correlazione tra il potere di pianificazione e lo sviluppo complessivo del territorio, laddove esso deve tenere conto non solo delle potenzialità edificatorie, ma anche delle esigenze della popolazione e della comunità.

Il governo del territorio deve essere, pertanto, capace di gestire sistemi flessibili, con molte variabili (Lombardi, 2012; Dipace 2014; Amorosino, 2014), atteso che la stessa rigenerazione è anche rivitalizzazione socio-economica del territorio, a partire dalla consapevolezza dei valori identitari e del ruolo che in questa direzione svolge il patrimonio culturale (Angiuli, 2017).

Tale concetto evoca anche quello della “diversità”, cui deve corrispondere una pluralità di interventi ammissibili, in forma integrata.

Il carattere integrato e prioritariamente finalizzato alla riqualificazione e modernizzazione della città esistente delle strategie di intervento dei programmi, trova riscontro anche in sede di pianificazione urbanistica locale, con la formazione di “piani urbanistici senza espansione”, in cui, le categorie della sostituzione, del riuso e della riqualificazione, anche sotto il profilo paesaggistico, unite alla limitazione del consumo del suolo, acquisiscono rilevanza primaria, pure quale volano dello sviluppo economico e dell’incremento dell’occupazione.

Ciò sia con riferimento agli edifici e spazi pubblici, sia a quelli privati, da ripensare anche con riferimento al risparmio energetico, alla qualità architettonica e tenendo conto della partecipazione dei cittadini alle scelte (Di Lieto, 2017).

3. PER UNA STRATEGIA UNITARIA DI GOVERNO PUBBLICO

3.1 Per un nuovo assetto

Il carattere spontaneo del fenomeno di metropolizzazione richiama, dunque, la necessità di una strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità

⁸ Sull’urbanistica consensuale e sulle conseguenze della depianificazione, soprattutto a seguito di piani settoriali, si veda P. Stella Richter, “Relazione generale”, in *Sicurezza del territorio – Pianificazione e depianificazione*, Milano, 2014.

⁹ Cfr. F. Gualandi, “Dallo ‘*jus aedificandi*’ allo ‘*jus restituendi*’ (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l’esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana”, in www.giustizia-amministrativa.it.

urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei¹⁰.

Estesa oltre i confini comunali e inserita in un orizzonte metropolitano, “essa prefigura un nuovo assetto decentrato di *struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile*, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti” (Ricci, 2014), per garantire a tutte le comunità insediate, i diritti fondamentali alla casa, ma anche alla salute, all’istruzione e, più in generale, alla città (Ricci, 2005).

La messa a punto di questa strategia assume come “matrice di riferimento la costruzione della città pubblica, innervando in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione, attraverso la realizzazione di infrastrutture, servizi, aree verdi, residenza sociale e usi temporanei, le aree libere, i ‘vuoti’ urbani, ivi compresi quelli più interstiziali; gli spazi e i servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza della città storica e consolidata; le aree dismesse, nei tessuti stratificati e in quelli più marginali, delle piccole e medie aziende e degli insediamenti artigiani, così come dei sedimi e delle infrastrutture ferroviarie; le previsioni non attuate degli insediamenti periferici degli anni Sessanta e Settanta; le aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente e in assenza di dotazioni pubbliche; le permanenze naturalistiche” (Ricci, 2017).

La strategia assume peculiare interesse anche per quelle città, la cui struttura urbana, storicamente caratterizzata dal ruolo e dalle funzioni di città portuali, mostra forti fenomeni di degrado sociale ed edilizio, insicurezza urbana, abbandono, depauperamento, in particolare proprio nelle zone centrali prossime alle infrastrutture portuali. Questa condizione presenta un particolare carattere di urgenza per la necessità di intervento in città come Napoli, Palermo e Genova, in qualche modo accomunabili per questa tipologia di funzioni e per conformazione territoriale ed orografica, in cui la sovrapposizione tra effetti dell’immigrazione, vetustà e degrado del patrimonio edilizio più antico – caratterizzato peraltro da forti densità e permanenza di una maglia viaria alveolare – favorisce il radicarsi di fattori di insicurezza, illegalità e criminalità.

La strategia di costruzione della città pubblica si esplicita attraverso differenti prospettive, strumentalmente riconducibili a tre fondamentali: la prospettiva strutturale, la prospettiva morfologica e la prospettiva ambientale.

Città pubblica, quindi, in primo luogo, come struttura primaria di riferimento, “a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, che risponde alle istanze dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta, all’istruzione, alla salute, alla casa, ma anche, più recentemente, alla mobilità pubblica e all’ambiente” (Ricci, 2017).

La costruzione di questa struttura, che mette in relazione i sistemi delle infrastrutture, dei servizi e degli spazi aperti pubblici e di interesse collettivo, parchi e giardini, ma anche aree protette territoriali, costituisce il fondamento proprio del principio di pianificazione (Oliva, 2010), che concentra l’attenzione sugli strumenti e sui meccanismi attuativi che, nell’ambito di una concreta politica di programmazione e produzione di servizi, garantiscano sia l’individuazione di un sistema strutturale di aree pubbliche la cui localizzazione assicuri un’adeguata distribuzione degli *standard*

¹⁰ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del presidente dell’Ance – Associazione nazionale costruttori edili, Gabriele Buia*. XVII legislatura, 7ª Seduta. 21 febbraio 2017.

urbanistici, sia una loro attuazione finalizzata ad una effettiva acquisizione, realizzazione, gestione e fruizione (Ricci, 2008).

Ma anche città pubblica, a partire dal riconoscimento della forma come strumento cognitivo e progettuale per cogliere la specificità dei luoghi a tutte le scale, come espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali (Macchi Cassia, 1991; Borja e Muxi, 2001, Colarossi e Latini, 2009).

I percorsi, le piazze e i giardini configurati, i monumenti e gli edifici pubblici, esplicitano le relazioni simboliche attraverso la continuità fisica e delle visuali, così come i modi di vita delle comunità attraverso le tipologie delle attrezzature e degli spazi collettivi, e le specificità culturali attraverso i connotati stilistici del linguaggio architettonico (Gabrielli 1993; Carullo, 2007; Talia e Sargolini 2012). In questo contesto, il progetto urbano (Marcelloni, 2005; Risorse RpR Spa, 2006) costituisce così lo strumento per la trasformazione della città esistente, assume la costruzione della città pubblica come mezzo per una ricomposizione, in contrasto con la frammentazione e con l'omologazione della città contemporanea, affermando il legame tra continuità fisica e integrazione sociale e tra specificità formale e identità culturale.

Infine, città pubblica come motore di sviluppo sostenibile e di rigenerazione ambientale (Bruntland, 1987), per attuare strategie di rigenerazione della città, indirizzando le trasformazioni urbanistiche ed edilizie verso interventi di riqualificazione e di rigenerazione della città esistente, “innescando processi virtuosi e compensativi di rigenerazione ambientale, basati sui concetti della compensazione e del potenziale ecologico-ambientale, collegando quindi ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento delle risorse fondamentali aria, acqua e suolo” (Ricci, 2014).

3.2 I caratteri della rigenerazione urbana

La scelta di assumere come matrice di riferimento la costruzione della città pubblica, ribadisce il carattere precipuo della rigenerazione urbana, in coerenza con l'integrazione delle diverse prospettive disciplinari e delle tematiche di riferimento: non solo una strategia urbanistica, che interessa quindi prevalentemente la riorganizzazione fisica e funzionale della città, ma anche un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico e culturale, così come di rigenerazione ecologica, elementi centrali senza i quali la città non può rinascere (Oliva e Ricci, 2017).

In questo senso, la strategia deve fornire una risposta integrata alle istanze di rigenerazione ambientale, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione economica e culturale della città secondo principi di sostenibilità e di resilienza (Sbetti e al, 2016; Gasparrini e Savino, 2016) ai cambiamenti ambientali e socio-economici, dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quale rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi.

È questo il senso proprio della strategia di rigenerazione sottesa anche alla espressione divulgativa e per questo efficace, immessa nel dibattito da Renzo Piano e sovente utilizzata, di “ricucitura”. “Ricucire” non nel senso di collegare settori separati o porzioni a sé stanti, molecolari o isole dell'arcipelago urbano delle nuove “exopolis” o città diffuse, ma per restituire un carattere integrato, di organismo vivente a non luoghi,