

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE

RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

08

il territorio delle città tra antico e storico

metamorfosi
dei linguaggi



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.



Edizioni Scientifiche Italiane

**Centro Interdipartimentale
di Ricerca L.U.P.T Laboratorio di
Urbanistica e Pianificazione Territoriale)**

Università degli Studi di Napoli Federico II



**Rivista Internazionale semestrale
di Cultura Urbanistica**

Direttore responsabile / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*

Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*

Pierre Bernard *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*

Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia*

Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine*

Clara Cardia *Politecnico di Milano*

Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo*

Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari*

Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli*

Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli*

Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano*

Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria*

Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia*

Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria*

José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*

Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano*

Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara*

Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata*

Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo*

Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo*

Oriol Nel·lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*

Eugenio Ninios *Atene (Grecia)*

Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara*

Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre*

Daniele Pini *Università di Ferrara*

Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata*

Amerigo Restucci *Università Iuav di Venezia*

Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova*

Giulio G. Rizzo *Università degli Studi di Firenze*

Ciro Robotti *Seconda Università degli Studi di Napoli*

Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*

Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*

Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*

Michael Schober *Università di Freising (Germania)*

Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma*

Coordinamento editoriale / Editorial Director

Raffaele Paciello

Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Teresa Boccia, Angelo Mazza (*Coord. relazioni internazionali / International relations*), Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Valeria Mauro, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate, Francesco Pesce, Donato Viggiano (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Bágüena Latorre (*Barcellona*)

Responsabili di settore Centro L.U.P.T.

Sector managers L.U.P.T Center

Paride Caputi (*Progettazione Urbanistica*), Ernesto Cravero (*Geologia*), Amato Lamberti (*Sociologia*), Romano Lanini (*Urbanistica*), Giuseppe Luongo (*Vulcanologia*), Luigi Piemontese (*Pianificazione Territoriale*), Antonio Rapolla (*Geosismica*), Guglielmo Trupiano (*Gestione Urbanistica*), Giulio Zuccaro (*Sicurezza del Territorio*)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T.

Administrative Manager LUPT Center

Maria Scognamiglio

Traduzioni / Translations

Angelo Mazza (*spagnolo*), Ingeborg Henneberg (*tedesco*), Valeria Sessa (*francese*), August Viglione (*inglese*), Candida Cuturi (*inglese*)

Edizione / Editions

ESI Edizioni - Via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Telefono +39.081.7645443 pbx - Fax +39.081.7646477

Email info@edizioniesi.it

Impaginazione e grafica / Layout & Design

Zerouno | info@zerounomedia.it

Autorizzazione del Tribunale di Napoli N. 46 del 08.05.2008

Direttore responsabile Mario Coletta

Editoriale / Editorial

Il territorio della città tra antico e storico. Metamorfosi dei linguaggi / *The territory of the city between the ancient and the historical. Metamorphosis of the languages*
di Mario COLETTA

Interventi / Papers

- Una riflessione sullo spirito del luogo della città mediterranea
A remark about the spirit of place of the Mediterranean city
di Teresa COLLETTA 23
- Solero. Una significativa struttura urbanistica nel paesaggio del Monferrato
Solero. A Significant Urban Structure in the Monferrato Countryside.
di Annamaria ROBOTTI 37
- La città nella città / *The City in the City*
di Francesco FORTE 47
- La città fuori dalla città. I caratteri delle permanenze storico-ambientali
The city outside the city. The characters of historical-environmental permanencies
di Pasqualino BOSCHETTO 53
- La pluralità dello spazio pubblico: una analisi ricognitiva nel centro storico di Palermo
The plurality of public space: a cognitive analysis within the historic centre of Palermo
di Francesco LO PICCOLO, Davide LEONE, Francesco GRAVANTI e Dario TRAMONTANA 61

Ricordando Pierluigi GIORDANI / Remembering Pierluigi GIORDANI

- Un compendio di Saperi. L'Intellettuale, l'Uomo, il Maestro / *A compendium of Knowledge. The intellectual, the man, the master*
di Mario COLETTA 75
- Rassegna cronologica degli scritti e delle opere / *Chronological review of writings and works*
di Alfredo PEDRAZZI 81
- La produzione scientifica e critico letteraria / *Scientific works and literary*
di Tiziana COLETTA 97
- Progettista e pianificatore / *Designer and planner*
di Gianluca LANZI 105
- L'insegnamento di Pierluigi Giordani / *The teaching of Pierluigi Giordani*
di Piera TREU 113

Rubriche / Sections

Iniziativa accademica didattica di rilevante interesse

Focus d'attenzione per i centri storici, i migranti e la pianificazione urbanistica

di Elena BORGHETTI

In Italia, la presenza dei migranti all'interno di numerosi centri storici, anche di quelli minori, è un fenomeno che sta assumendo caratteri consolidati e visibili, che pongono all'attenzione delle amministrazioni locali il problema di sviluppare politiche integrate di recupero e valorizzazione del centro storico con politiche di inclusione sociale.

In questi insediamenti, frequentemente caratterizzati da un notevole degrado edilizio e dal conseguente sviluppo di un mercato immobiliare, soprattutto nel comparto della locazione, a basso costo per i locatari e ad alto profitto per i proprietari, si assiste ad una progressiva obsolescenza degli immobili causata da un lato dalla componente immigrata ivi insediata, generalmente poco motivata al buon uso degli alloggi, e dall'altro dallo scarso interesse alla manutenzione e al recupero da parte dei proprietari privati che ritengono vantaggioso ottenere profitti da sovraffollamento e rinunciare al mantenimento in buono stato del loro bene.

Nello stesso tempo, però, la componente immigrata contribuisce a rivitalizzare l'economia dei centri storici ripopolando gli insediamenti abbandonati dalla popolazione originaria, soprattutto nei comuni compresi tra i 10mila e i 20mila abitanti, dove l'incidenza dei migranti cresce più rapidamente rispetto ai comuni

maggiori¹, passando dal 2,5% nel 2002 al 5,6% nel 2008².

Nonostante le notevoli difficoltà relative alla complessità del tema in esame, alcune amministrazioni comunali hanno recentemente messo in atto diverse iniziative per agevolare interventi di recupero del patrimonio pubblico e privato dei propri centri storici, con attenzione ai migranti. Alcune di queste esperienze sono state presentate nel seminario "Politiche di rigenerazione urbana per i centri storici con elevata presenza di migranti"³ nell'ambito delle attività svolte dal Centro di ricerca FO.CU.S (Formazione, Cultura, Storia) della Sapienza, Università di Roma, attivo dal 2007 e diretto dalla Prof.ssa Manuela Ricci. Finalità del Centro di ricerca - attraverso l'analisi ed il monitoraggio sia delle dinamiche sociali, economiche ed ambientali che interessano i centri storici sia degli impatti che le relative politiche producono sul territorio e l'ambiente circostante - sono l'individuazione di modelli di rigenerazione di questi centri e la promozione di soluzioni basate sull'approccio interdisciplinare. Molte delle attività condotte dal Centro sono impostate in modo da incentivare possibili e proficue integrazioni con altri Centri di ricerca anche di ambito internazionale, che hanno tra i loro obiettivi quello di analizzare le dinamiche relative ai centri storici.

Nello specifico, le esperienze presentate nel seminario riguardano i centri storici di comuni importanti, quali Bergamo, Brescia, Ascoli Piceno, e di realtà minori, quali il comune

1 Nel confronto, ad esempio, con i comuni di 250.000 abitanti gli incrementi sono stati rispettivamente di + 92,5% per questi ultimi e + 125% per quelli compresi tra 10.000 e 20.000 abitanti.

2 CITTALIA (2010), *I volti dell'integrazione. il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati*, Anci - Ricerche

3 Svoltosi a Roma il 2 dicembre 2011

di Riace (nella Locride) e il comune di San Martino Buon Albergo (in Provincia di Verona), principalmente orientate ad individuare le possibili vie da percorrere per rigenerare i centri storici attraverso il recupero urbano, nell'ottica di individuare nella componente immigrata un volano piuttosto che un limite allo sviluppo. Gli interventi messi in atto dalle amministrazioni comunali restituiscono la trasversalità delle problematiche, di tipo economico e sociale, che vengono analizzate e monitorate dal Centro di Ricerca FO.CU.S, il cui principale obiettivo è quello di proporre un approccio integrato, sia dal punto di vista settoriale che territoriale, per la valorizzazione e la gestione dei "centri storici minori".

Nel panorama nazionale il recupero dei centri storici è stato affrontato unitamente ad obiettivi di tipo economico e sociale soprattutto nei comuni di grandi dimensioni, attraverso finanziamenti statali ed europei; così come nei comuni di medie dimensioni c'è stato un importante fiorire di esperienze diversificate rappresentative di una più profonda "cultura" dell'integrazione fra politiche di inclusione sociale dei migranti e politiche di recupero edilizio⁴ (sebbene ancora in forma sperimentale e non omogenea in quanto ad azioni e strumenti utilizzati). Mentre, invece, nei comuni di piccole dimensioni è risultato particolarmente difficile mettere in atto tali iniziative. Nei contesti minori, infatti, diversi aspetti contribuiscono ad accrescere la complessità delle operazioni. Le amministrazioni locali si trovano a gestire le scarse risorse a disposizione, "sotto gli occhi" di una cittadinanza non sempre ben disposta verso gli immigrati, in assenza di capacità tecniche e spesso prescindendo da politiche più articolate

4 Come ad esempio: Novellara, Spoleto, San Cassiano; cfr. Ricci M., *Sicurezza e centri storici minori: la via dell'interculturalità*, in Frattasi B., Ricci M., Santangelo S. (2011), *Costruire la sicurezza della città. Società, istituzioni, competenze*, Carocci editore, Roma.

di livello regionale scarsamente orientate all'integrazione intersettoriale. Guardando alle politiche di valorizzazione e recupero del patrimonio immobiliare nei centri storici minori, è difficile riscontrare la presenza di azioni rivolte ad incentivare il recupero per fini sociali (ad esempio per fini abitativi sociali), rispetto invece al recupero orientato al raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico (ad esempio incentivi per il rilancio del turismo e del commercio).

L'interesse del seminario è, inoltre, legato alla eterogeneità degli strumenti (fiscali, finanziari, economici) e dei diversi aspetti in gioco che, nei casi sopra indicati, vengono utilizzati per recuperare il centro storico. La varietà delle azioni presentate si concretizza anche nella diversa rappresentatività dei contesti urbani analizzati: da quartieri situati nel centro storico di comuni di medio-grande dimensione, come nel caso di Bergamo e Brescia, ad interventi puntuali di recupero di immobili situati in centro storico, come Ascoli Piceno, ed in comuni minori, come nel caso di San Martino Buon Albergo, fino ad arrivare all'emblematico esempio di recupero di un borgo storico spopolato, del Comune di Riace, attraverso la cultura dell'accoglienza dei migranti a partire dallo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati).

Dal dibattito svoltosi emerge che la praticabilità e replicabilità degli interventi analizzati è ancorata soprattutto a due aspetti in particolare:

- da un lato, alla capacità delle amministrazioni locali di fare rete (multidisciplinarietà) e all'interesse che le stesse nutrono rispetto alle potenzialità della componente immigrata: come nel caso del Comune di Bergamo in cui, attraverso la vivacità dell'Amministrazione comunale nel coinvolgimento delle associazioni di commercianti, del volontariato e della Confartigianato (con l'utilizzo di un fondo di garanzia ai "consorzi fidi" delle associazioni di categoria), è stato possibile

ripristinare l'economia e la vitalità di Via Guarenghi, sul margine del centro storico, caratterizzata un tempo da isolamento e abbandono;

- dall'altro, alla tipologia degli strumenti utilizzati che non risultano essere applicabili a tutti i contesti territoriali e che, come un paradosso, rischiano a volte di estromettere dalle azioni locali la componente immigrata.

Da qui la necessità di pensare al ruolo stesso della pianificazione urbanistica e della sua necessaria integrazione interdisciplinare. Questo ultimo aspetto emerge con forza dall'esperienza del Piano di Recupero attuato dal Comune di Brescia nel quartiere del Carmine in centro storico, la cui attenzione da parte dell'amministrazione è stata generata dalla presenza di un alto livello di popolazione immigrata e da un notevole degrado edilizio. Come un paradosso, l'oggetto di attenzione è divenuto secondario: il recupero ha ottenuto un notevole successo (circa il 90% degli immobili sono stati recuperati e molte attività commerciali sono state ripristinate per rivitalizzare il quartiere) ma la componente immigrata ivi insediata è progressivamente diminuita a causa dei maggiori canoni di locazione richiesti a seguito degli interventi, trasferendosi altrove (nelle aree limitrofe del centro in immobili degradati o in periferia).

Infine, in relazione alla specificità degli strumenti utilizzati emergono le esperienze in contrasto del caso di Ascoli Piceno da un lato e del Comune di Riace e San Martino Buon Albergo dall'altro.

Nel primo intervento, per recuperare un immobile sito in centro storico da affittare in locazione calmierata, viene utilizzato lo strumento del fondo di investimento immobiliare che, a partire dal Piano Casa nazionale (L. 133/08), viene implementato con risorse pubbliche e private e dimostra i suoi limiti soprattutto nella complessità delle procedure da attivare per garantire l'equilibrio economico-finanziario degli

investimenti. Infatti, la redditività prevista per gli interventi, sebbene non speculativa (4-5%), implica una serie di agevolazioni pubbliche (economiche, fiscali, urbanistiche) che incidono con forza nei bilanci delle amministrazioni locali e che non sono sufficienti a rendere fattibile il recupero, ad esempio, nei piccoli comuni (a causa della difficoltà di gestione degli alloggi in locazione). Per contro, gli interventi singolari e puntuali dei comuni minori sopra richiamati sono rappresentativi di processi virtuosi che sembrano in apparenza slegati da processi di integrazione di politiche settoriali, ma piuttosto legati alla volontà singola di un Sindaco (nel Comune di Riace) e di una cooperativa di costruzione (nel Comune di San Martino Buon Albergo) che, senza badare al profitto, individuano nella componente immigrata un potenziale di sviluppo del proprio territorio. Questo aspetto emerge con forza soprattutto in relazione all'esperienza avvenuta nel Comune di Riace in cui attraverso il sistema SPRAR è stato possibile, anche grazie ad una rete informale composta da proprietari degli immobili e amministrazione locale e da un contributo iniziale della Banca Etica, recuperare gli alloggi degradati ed inutilizzati del piccolo borgo storico, integrando gli immigrati nel sistema economico locale attraverso l'insegnamento di antiche attività artigianali che hanno permesso di rilanciare nel nuovo "borgo albergo" il turismo alternativo.

Il seminario è rappresentativo della multidisciplinarietà e dell'ampio e complessivo sguardo che il Centro FO.CU.S adotta nell'analisi delle dinamiche ambientali e territoriali relative ai centri storici, considerando il valore aggiunto che questi insediamenti rappresentano a livello nazionale.

Le finalità operative del Centro, oltre allo studio delle molteplici dimensioni e problematiche relative ai centri storici, sono orientate ad incentivare il dibattito, anche di utilità

didattica, mantenendo aperto il confronto tra accademia, amministratori, tecnici ed operatori di settore coinvolti nelle iniziative di sviluppo e valorizzazione dei centri storici.

Considerando il vuoto normativo relativo ai centri storici minori, soprattutto a livello nazionale, e al progressivo aumento della popolazione straniera in Italia, in particolare negli ultimi anni, le finalità del Centro e le attività proposte costituiscono un rilevante contributo allo sviluppo di politiche di coesione sociale e sviluppo economico dei contesti territoriali in esame.

Rassegna Legislativa

Decreto legge Sviluppo e nuovo piano casa: è un bis ¹

di Anna ABATE

Nella prima metà del 2011 sono accadute due concomitanti circostanze: da un lato, dopo un avvio lento e in salita, molte Regioni hanno rilanciato le leggi regionali contenenti misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, dall'altro il Governo ha emanato ulteriori norme per un nuovo piano casa. Sia le Regioni del nord, dove l'interesse è stato decisamente più elevato, visti i dati diffusi relativi alle istanze presentate, sia le Regioni del sud, dove i risultati sono stati più modesti (tra queste anche la Regione Basilicata), hanno prorogato i termini di validità delle leggi regionali dando un'accelerazione alla loro applicazione.

¹ Vedasi "Piano casa: tra ambiguità e opportunità non colte" di Anna Abate in TRIA 05 - ottobre 2010

Intanto il Governo, con il "decreto sviluppo" (D.L.70/2011), ha bissato sulla materia edilizia con l'obiettivo espresso all'art. 5 del dl di "liberalizzare le costruzioni private".

Il meccanismo seguito questa volta, diversamente dal modello del 2009, per così dire, di tipo negoziale basato su una Intesa tra Stato e Regioni, è stato quello di definire norme statali che operano solo in via sussidiaria rispetto a quelle regionali; in altri termini, il Governo ha approvato una normativa a cui la Regione può derogare e se la Regione non esercita nei tempi stabiliti il potere concessole, il cittadino può avvalersi delle disposizioni statali. Cosicché nella seconda metà del 2011 le Regioni sono state impegnate a definire nuove norme edilizie che, per restare nel solo ambito dell'art. 5 del D.L. 70/2011 convertito nella L. 160 del 12 luglio 2011, hanno riguardato ampliamenti, demolizioni e ricostruzioni, premialità, mutamenti di destinazioni d'uso, riqualificazione urbana e titoli abilitativi. Analizzando a posteriori il frenetico processo di esame del decreto legge (al fine della sua conversione in legge) svoltosi in numerosi incontri nelle diverse sedi istituzionali delle Commissioni, Conferenze delle Regioni e Province autonome e Conferenze Stato-Regioni, è facile sostenere che si è assistito un vero e proprio *dejavu* in quanto a complessità, confusione e posizione delle regioni. In particolare, la complessità e la confusione sono derivate dalla compresenza nel testo di norme di più settori, edilizia, acqua, credito, scuola e merito, servizi ai cittadini, ecc., con la conseguenza che ben 5 commissioni hanno esaminato il testo, programmando incontri separati e congiunti e l'ambiguità è stata generata dall'uso del linguaggio tecnicamente poco adatto, più una norma-racconto² che tecnica legislativa. Il testo governativo è stato accolto

² vedasi "Le leggi? Scriviamole in italiano" di Luigi Zanda in Il Sole 24 ore - 22/5/2011

dalle Regioni con preoccupazione e contrarietà create sia dall'urgenza che ha contraddistinto l'intervento legislativo statale con il rischio di generare grande confusione per il sovrapporsi di provvedimenti statali rispetto a provvedimenti regionali già vigenti, sia per la disorganicità ed ambiguità del testo presentato che, a causa del ripetuto ricorso a regole di dettaglio invasive dei settori di indiscutibile competenza regionale e a concetti astratti (es. "compatibilità, degrado, ecc."), ha richiesto ulteriori interventi chiarificatori nelle leggi Regioni. Ciò nonostante, a seguito della conversione in legge, molte Regioni hanno introdotto nei propri ordinamenti regionali le modifiche necessarie a dare attuazione alle misure derivanti dall'art. 5 del decreto legge. Dall'esame dei testi normativi regionali vigenti si evince che quasi tutte le Regioni hanno utilizzato il metodo di integrare i propri piano casa del 2009³, ne hanno prorogato la validità per un anno o due, hanno esteso l'intervento di ampliamento e demolizione con ricostruzione anche all'edilizia non residenziale, hanno articolato i divieti in modo puntuale e puntiglioso a salvaguardia, oltre che dei centri storici, anche delle aree agricole e dei beni culturali e paesaggistici, hanno posto molta cura nel disciplinare gli interventi di rigenerazione urbana secondo una impostazione concettuale in cui il Comune programma (individua gli ambiti di intervento) ed incentiva una procedura concorsuale tra privati (mette a bando l'attuazione del programma). In questo panorama la Regione Emilia Romagna, coerente alla posizione critica già espressa rispetto al nuovo piano casa, non ha legiferato bensì, con atto di Giunta Regionale⁴, ha dato applicazioni operative ai Comuni. La Regione Basilicata all'attualità non

³ La Regione Toscana ha inserito un apposito capo nella L.R. 1/2005- Norme per il governo del territorio

⁴ Delibera di Giunta Regionale del 12/9/2011 n. 1281