

## XXII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### I FATTORI DI SUCCESSO DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE DELLE AREE DISMESSE: CASI A CONFRONTO

Carmela GARGIULO e Rosaria BATTARRA

CNR c/o Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio – Università “Federico II” di Napoli, P.le V. Tecchio 80, 80125, Napoli

#### **SOMMARIO**

La varietà e la dimensione del patrimonio di aree dismesse, sia in Italia che all'estero, per quantità di superficie e, molto spesso, per qualità fisiche e ambientali, costituisce una delle principali risorse per innescare nella città non solo processi di riorganizzazione fisica e funzionale del territorio ma anche di sviluppo economico.

Il paper rappresenta parte di un lavoro di ricerca più ampio la cui finalità è la costruzione di uno strumento di supporto alle fasi di previsione e di decisione delle possibili soluzioni di intervento sulle aree dismesse da parte dell'attore pubblico.

In relazione a tale finalità gli obiettivi sono:

- la messa a punto di un criterio di lettura unico dei molti esempi di dismissione avvenuti in Italia e all'estero;
- la individuazione delle cause del processo di dismissione di un'area;
- l'analisi degli strumenti e delle procedure che consentono la gestione e l'attuazione degli interventi;
- la definizione dei fattori (territoriali, sociali ed economici) che conducono al successo del processo di trasformazione di un'area dismessa.

In questa sede si riportano i risultati relativi alla individuazione delle cause e delle diverse modalità di attuazione degli interventi.

La stesura del paper, pur nascendo da una riflessione condivisa e da un lavoro comune, è stata curata per i paragrafi 1 e 2 da Carmela Gargiulo e per il paragrafo 3 da Rosaria Battarra.

## 1 INTRODUZIONE

Questa relazione riporta parte di un lavoro di ricerca più ampio che ha come obiettivo la definizione dei fattori di successo (territoriali, sociali ed economici) che conducono alla trasformazione di un'area dismessa, al fine di fornire uno strumento di supporto al lavoro del decisore e del gestore della trasformazione di un'area dismessa.

Il lavoro presentato e la sua impostazione risponde alla necessità molto avvertita dalle amministrazioni comunali di trovare soluzioni che rispondano contestualmente e contemporaneamente a più esigenze: prevedere le aree che verosimilmente potranno essere dismesse, individuare una nuova destinazione ad aree che l'abbandono ha svuotato di attività ma non sempre di significato; definire il nuovo ruolo di queste aree all'interno dell'assetto e dell'organizzazione urbana; recuperare qualità ambientale specialmente quando si tratta di ex aree industriali; localizzare attività di elevato valore strategico per lo sviluppo economico della città.

Si tratta, quindi, per le amministrazioni di affrontare contestualmente la previsione di nuove destinazioni, l'innalzamento degli standard di qualità urbana all'interno di queste aree, e soprattutto dare nuova vita ai contesti urbani che fanno da corona alle aree dismesse ed in cui si sono diffuse forme rilevanti di degrado.

In molte realtà urbane il fenomeno di dismissione ha assunto la valenza di "processo di degradazione progressivo" e, spesso, inesorabile che, partendo dalla scomparsa delle attività produttive in aree anche abbastanza limitate e circoscritte, ha investito in maniera rapidissima il contesto economico, subito dopo il contesto sociale e ben presto è riuscita a conquistare al degrado i contesti fisici e ambientali fino a parti più o meno estese del contesto urbano (Gargiulo e Papa, 2001).

E' quindi necessario che le azioni di trasformazione delle aree dismesse tendano, in primo luogo, ad assicurare uno sviluppo urbano se non complessivo, almeno di quelle parti di territorio che sono state investite dal "flusso del degrado"

D'altro canto si è consapevoli che la fase del controllo dei processi di modificazione che incidono sulla qualità dell'intera città non può sottrarsi a preventive scelte strategiche su cui stabilire le "regole del cambiamento", in relazione tanto ai progetti complessivi della città che alle opportunità puntuali di trasformazione.

Queste brevi considerazioni, fanno emergere il ruolo strategico delle aree dismesse nella organizzazione complessiva della città e nella sua pianificazione. E ciò non solo in ragione della circostanza che queste aree, un tempo marginali, si trovano ora in posizioni centrali, ma anche in ragione del fatto che il loro riutilizzo ha notevoli ricadute sociali, urbanistiche ed economiche.

In tale contesto, il recupero e il riuso delle aree dismesse, specialmente per quelle caratterizzate da dimensione notevole, localizzazione centrale e di proprietà di pochi soggetti assumono grande rilevanza per qualunque politica di trasformazione urbana, sia essa rivolta ad innalzare la qualità ambientale, ad accrescere il potenziale competitivo, ad agevolare innovazione economica e produttiva di tutto il contesto urbano.

Le città, dunque, hanno necessità di elaborare e proporre strategie e procedure che riescano ad utilizzare l'occasione offerta dalla defunzionalizzazione di vaste aree come punto di partenza dello sviluppo urbano, contestualmente adeguato alle necessità degli abitanti, compatibile con la conservazione e la salvaguardia ambientale, rispondente alle esigenze di mercato, possibile in relazione alle disponibilità di risorse economiche.

Le fasi principali dell'intero lavoro di ricerca sono due: la individuazione delle cause della dismissione e la definizione dei fattori di successo del processo di trasformazione di un'area dismessa. Il lavoro è stato condotto sulla base della lettura comparata di dieci casi europei e dieci casi italiani.

I risultati relativi alla individuazione delle cause sono contenuti nel paragrafo seguente; rispetto invece alla seconda fase, dopo la lettura dei singoli casi in cui sono state individuate le caratteristiche proprie del singolo processo di trasformazione (*Tab. I*), si è proceduto alla lettura comparata dei casi al fine di individuare le caratteristiche comuni ed essenziali nei diversi processi di trasformazione delle aree (*Tab. II*).

Lo sviluppo della ricerca prevede l'articolazione delle caratteristiche in classi per la definizione dei fattori che influenzano negativamente o positivamente la trasformazione di un'area dismessa (*Tab. III*).

Per ciascun caso sono, quindi, stati analizzati: a) le cause più diffuse che hanno condotto alla dismissione dell'area; b) le condizioni di contesto (sociali ed economiche); c) le azioni di promozione attivate; d) gli attori ed e) gli strumenti definiti nel processo di trasformazione dell'area ed è stata redatta una scheda costruita sulle voci elencate in modo tale da poter consentire un confronto semplice ed immediato che permettesse di leggere ed estrapolare analogie e differenze tra i casi.

I risultati finora raggiunti sono da ritenersi sufficientemente attendibili in relazione al ruolo e all'importanza che i casi in esame rivestono nello scenario nazionale ed internazionale. In questa sede, si riportano i risultati della prima fase relativa all'individuazione delle cause più diffuse del processo di dismissione di un'area urbana e i risultati relativi ad un primo step della seconda fase relativa all'individuazione delle diverse modalità di attuazione degli interventi.

Di seguito si riportano le schematizzazioni esemplificative rispetto ad un caso emblematico analizzato: le Docklands londinesi.

**Tabella I** Gli elementi della lettura del singolo caso

Parametri dimensionali	Attori del processo di trasformazione
Attività dismesse	Strumenti del processo di trasformazione
Cause della dismissione	Nuove attività insediate
Condizioni di contesto favorevoli alla trasformazione	Fattori di successo della trasformazione dell'area
Azioni di promozione per il miglioramento dell'immagine	Fattori di ostacolo alla trasformazione dell'area
Azioni di innesco del processo di trasformazione	Note

**Tabella II** Esempio di scheda descrittiva di ciascun caso – Le Docklands di Londra

Nome del progetto	Precedente destinazione	Attuale destinazione	Superficie	Strumenti della trasformazione	Attori della trasformazione
Port East	Magazzini zucchero	Turistica		London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Canard Wharf	Piattaforma al centro del bacino d'acqua	Uffici, negozi ristoranti, alberghi, tempo libero	290.000 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Heron Quays	Molo	Uffici, residenze, spazi aperti, parcheggi	275.000 mq	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Skylines	Area libera	Uffici	5.766 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Financial Times	Area libera	Sede testata giornalistica	14.000 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Telehouse	Area libera	Edificio telematico	10.000 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Reuters Docklands Centre	Area libera	Edificio telematico	27.900 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Soth Quay Plaza	magazzino	Negozi, ristoranti, uffici	41.850 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
Great Eastern Enterprises	Area abbandonata	Padiglione uffici	13.194 mq.	London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
London Arena	Area libera	Museo, caffetteria		London Docklands Strategic Plan	Autorità locali, autorità portuali, privati
			Totale oltre 700.000 mq.		

**Tabella III** Gli elementi di confronto tra i casi – esempio sulle Docklands di Londra

Dimensione	Causa della dismissione	Destinazione prevalente	Ruolo urbano	Politiche attivate	Gestione del processo	Azioni sociali	Azioni di promozione economica del processo	Interventi di innesco del processo
Kmq 22 di cui 2,5 di bacini d'acqua e argini	Rivoluzione dei sistemi operativi dei porti	Attività portuali, commerciali, terziarie, alloggi, attrezzature sport e tempo libero, aeroporto	L'area interessa 5 dei 33 distretti di Londra	Economia di mercato per aumentare il valore di Londra nella rete internazionale affari e commercio	Creazione di organismo nonelettivo, LDDC, con poteri straordinari di pianificazione		Delimitazione di un'area (EZ) Zona libera da imposte e tasse di proprietà	Apertura della strada di mattoni rossi, nuova linea metropolitana, aeroporto ad est

## 2 LE CAUSE DELLA DISMISSIONE

Sviluppo non governato del territorio e della città, scarsa attenzione alle problematiche ambientali, processi produttivi economicamente vantaggiosi per le imprese ma costosissimi per le comunità locali ed i loro territori, sono state le cause più diffuse ed evidenti che hanno condotto allo svuotamento di ampie aree urbane e, spesso, alle attuali condizioni di inquinamento dei suoli.

Tuttavia, tale necessità offre l'occasione di ripensare in maniera innovativa alle potenzialità, alle vocazioni ed al nuovo ruolo che alcune grandi aree urbane dismesse a seguito dei processi di riconversione industriale possono assumere nel contesto urbano e territoriale. Necessità da affrontare in maniera prioritaria soprattutto quando la riorganizzazione del sistema urbano diventa una condizione essenziale per non rimanere esclusi nel processo di globalizzazione dell'economia che ha reso stretto il rapporto tra mercati, strategie di produzione, tecnologie e dinamiche evolutive dei sistemi urbani.

Lo studio sulle cause della dismissione è stato affrontato in due step. Nel primo si è analizzato il dibattito sul tema sviluppatosi negli ultimi anni in Italia; nel secondo si è proceduto alla lettura comparata dei venti esempi nazionali ed europei selezionati.

Dallo studio è emerso che la dismissione non coinvolge solo l'industria ma anche i servizi collegati alle attività produttive (scali marittimi e fluviali, strade e ferrovie, magazzini, serbatoi, gasometri ecc.) e le infrastrutture di carattere generale (carceri, mercati generali, zone militari, ospedali) la cui rilocalizzazione porta allo svuotamento di grossi manufatti. Si tratta prevalentemente di aree ed edifici in origine collocati in zone periferiche e marginali della città, e che la successiva espansione ha inglobato nel denso e caotico tessuto urbano. Esse testimoniano quel movimento di ritrazione dell'attività umana che ha segnato la fine del XX secolo (Boeri, 1990).

L'abbandono di impianti produttivi è stato attribuito negli anni '80 alla profonda crisi che ha colpito diversi settori industriali (elettromeccanico e siderurgico), mentre nell'ultimo decennio è stato collegato alla crescente innovazione tecnologica, che ha reso le localizzazioni sempre più indifferenziate (Smets, 1990; Spaziante 1996), ed alla avanzata del terziario che ha determinato la marginalizzazione del secondario ed il conseguente allontanamento delle attività produttive dalla città (Pugliese, 1993).

Negli ultimi anni, molti hanno considerato il fenomeno dismissione legato a processi di trasformazione economico-produttiva complessi che hanno comportato rilocalizzazioni di sedi ed impianti industriali (Gambino, 1996). In altri termini si sostiene che la dismissione è dovuta da un lato alla cessazione di attività e quindi al declino industriale, e dall'altro alla mancata sostituzione dell'attività che abbandona e quindi al riuso (Crosta, 1990).

In particolare gli insediamenti industriali vengono abbandonati e diventano obsoleti per numerose ragioni, in particolar modo per i cambiamenti nel costo del lavoro, la crescente

velocità dell'innovazione tecnologica, i mercati in via di espansione e l'esigenza di velocità nelle comunicazioni.

Tra gli orientamenti prevalenti nel dibattito sulle aree dismesse vi è la convinzione che il fenomeno dell'allontanamento delle attività produttive dalla città costituisca il naturale ed inevitabile risvolto dell'avanzata del terziario con la contemporanea presunta marginalizzazione del secondario.

Molti considerano che la dismissione industriale non ha un carattere patologico e strutturale, bensì deriverebbe da fattori congiunturali, quali crisi di domanda, crisi settoriali e rilocalizzazioni.

Passando ora ai risultati emersi dalla lettura comparata dei casi concreti, nazionali ed internazionali, si può affermare che una prima causa di dismissione di vaste aree, più o meno centrali all'interno della struttura urbana consolidata, è individuabile nella riorganizzazione ed nella innovazione dei sistemi operativi. Ne è esempio la dismissione dei Docklands a Londra (De Franciscis, 1997) in cui il meccanismo di obsolescenza dei vecchi bacini si innesca con l'introduzione del container nell'organizzazione del trasporto merci. La containerizzazione, infatti, e la richiesta di carichi sempre maggiori comportava la necessità di banchine sempre più grandi; nel 1980 il porto chiudeva dopo secoli di accanita competizione con quello di Rotterdam (l'ultimo docks chiude nel 1981); il declino della zona raggiunge il culmine con la perdita di strutture di servizio, l'ulteriore peggioramento delle infrastrutture.

Altra causa è da individuare nel declino di settori produttivi quali la meccanica, l'estrazione di carbone, l'acciaieria, la cantieristica e l'industria chimica. Un noto esempio connesso a tali cause è Glasgow. A partire dagli anni '60 l'industria meccanica, di estrazione del carbone, la cantieristica, le acciaierie, l'industria chimica ed altri settori industriali correlati alle attività portuali incontrarono un periodo di costante declino. La perdita occupazionale portò all'emigrazione ed alla riduzione della popolazione con il conseguente svuotamento delle aree residenziali. Queste ultime, insieme alle aree industriali e commerciali furono demolite. Negli anni '70-'80 la riorganizzazione del centro era ormai avviata, quando un nuovo e più grave periodo di recessione economica e produttiva determina l'abbandono di molte zone industriali e commerciali, mentre emergono in maniera determinante gli effetti della politica di decentramento in atto già da alcuni anni. Con il tracollo del sistema produttivo intere parti di città iniziano ad essere dismesse; molti quartieri, cresciuti con esso, vengono abbandonati, dando all'intera città un'immagine degradata. La città si svuota o meglio interi quartieri si svuotano in seguito alla dismissione industriale. La causa principale di tutto ciò va ricercata nell'intima connessione che la città aveva con il suo sistema industriale. Il problema della dismissione non investe solo le aree industriali ma coinvolge l'intero centro che si svuota per assenza di produttività.

Un esempio italiano è Genova il cui territorio è caratterizzato dalla presenza di numerose aree dismesse o in via di riconversione, a seguito dei processi di deindustrializzazione che hanno colpito la città in tutti i comparti del tessuto industriale. La crisi del settore portuale, la deindustrializzazione (in particolare legata alla crisi delle partecipazioni statali nell'industria siderurgica e meccanica), la ridotta competitività delle imprese locali (sia nel settore manifatturiero sia in quello terziario) si manifestano nella città già negli anni '80. Agli inizi degli anni '90 a Genova si assiste ad una rinnovata competitività del porto, alla razionalizzazione di tutto il comparto secondario legato all'intervento statale ed a confortanti fenomeni di industrializzazione. L'incremento dei traffici portuali determina una ripresa sia del settore secondario sia di quello terziario. Tuttavia il settore secondario subisce una riduzione del proprio peso. Il grande comparto industriale genovese a ponente e lungo la Val Polcevera ha dovuto scontare un momento di transizione da una produzione rivolta a settori maturi (siderurgici) verso una produzione tecnologicamente avanzata. Le aree dimesse vedono, inoltre, limitata la propria utilizzazione dalle alte valutazioni di bilancio che le aziende IRI attribuiscono loro.

Una terza causa della dismissione è individuabile nella ridefinizione delle attività economiche, specialmente industriali, e la forte terziarizzazione che ha determinato la notevole riduzione degli addetti nel settore industriale. Caso emblematico è Barcellona in cui nonostante la perdita nel settore produttivo, la città continua ad essere il nucleo industriale più importante della Spagna. Il processo di terziarizzazione è comunque in atto, infatti oggi Barcellona è una città di servizi. I grandi suoli di produzione industriale, situati dentro il tessuto comunale tendono a scomparire. Industrie situate nella prima periferia si delocalizzano/trasmano lasciando vuoti grandi recinti urbani in posizione relativamente centrale. Se inizialmente le industrie convivono con la residenza, successivamente si individuano grandi settori per uso industriale e si definiscono condizioni sempre più dure per laboratori ed officine inserite nel tessuto urbano, accelerando il processo che ha portato alla totale scomparsa dell'industria dalla città. Scompare così la piccola e media industria mista alla residenza ed ad altre attività urbane. Solo in alcuni distretti (Poble Nou) l'industria urbana mantiene un peso importante. Nel 1965 lo smantellamento del tessuto industriale portò alla conversione del Poble Nou in zona residenziale, trovando migliore collocazione per le industrie nell'hinterland metropolitano. La rete autostradale e la standardizzazione delle fabbriche diede luogo a nuovi fulcri industriali che hanno determinato all'interno della città la formazione di interi comprensori industriali inutilizzati. All'inizio degli anni '70 la crisi economica del settore metallurgico non viene contrastata da una riconversione produttiva in nuovi settori, ma si vede nell'hinterland la migliore collocazione per le industrie, lasciando vuoti molti manufatti architettonici. Nel 1976 il Piano generale stabilisce le zone di uso industriale, delimita i settori di riforma interiore e quelli di rimodellazione urbana. Il Piano generale elimina le zone miste residenza-industria individuando le zone a destinazione

industriale. La pianificazione successiva ha cercato di aumentare aree industriali in disuso. La nomina di Barcellona come sede dei giochi olimpici porta nel 1987 alla variante al PGM modifica la destinazione del Poble Nou da industriale a residenziale.

Uno degli esempi nazionali è il caso di Torino. Infatti, dall'inizio degli anni '80 l'area metropolitana torinese è sottoposta ad una forte trasformazione del suo sistema produttivo, che ha determinato una drastica riduzione della manodopera tradizionalmente addetta alla produzione industriale (150.000 posti di lavoro nell'industria perduti nell'ultimo quindicennio, 170.000 iscritti nelle liste di disoccupazione), ed ha aperto drammatici vuoti nel tessuto urbano in conseguenza dell'abbandono o del trasferimento di vasti complessi industriali di antico insediamento (5 milioni di metri quadri di "aree dismesse", in buona parte votate all'abbandono e al degrado). In particolare, gli anni '80 sono per Torino gli anni della grande trasformazione, del passaggio da una struttura economica ancora dipendente dalla grande industria manifatturiera ad una struttura più articolata e complessa caratterizzata da ristrutturazione industriale, terziarizzazione, frammentazione della struttura delle imprese, decentramento produttivo ecc. La fase di più rapida trasformazione ha inizio nel 1980 quando la Fiat decide di ridurre di 23.000 unità i propri dipendenti nel settore auto. Parallelo al processo di riduzione occupazionale del settore manifatturiero è un processo di sensibile crescita di quello terziario (in particolare trasporti e comunicazioni, servizi finanziari, servizi alle imprese). Conseguenza di queste trasformazioni è il profondo cambiamento dell'assetto economico torinese: l'industria ha subito un processo di trasformazione tecnologica; si è trasformata la struttura delle unità produttive; sono aumentate fortemente le unità terziarie.

La ristrutturazione dell'industria produce una grande quantità di aree industriali dismesse, cui si aggiungono impianti urbani ormai obsoleti e spesso già vuoti (caserme, macello, carceri). Molti di questi vuoti sono localizzati in zone semi-centrali lungo il tracciato della rete ferroviaria, che attraversa la città da nord a sud, ed offrono l'opportunità per una grande operazione di ristrutturazione urbana. La realizzazione del Passante Ferroviario, con l'abbassamento del piano di ferro e il raddoppio dei binari, la creazione di nuove stazioni, la copertura della trincea con la conseguente realizzazione di un viale urbano di penetrazione in città, costituisce il principale intervento di riqualificazione.

La quarta causa è riscontrabile nelle politiche di protezionismo nazionale attuate per lunghi periodi dai governi nazionali. Uno degli esempi più significativi è il caso portoghese di Oporto. Infatti, le condizioni di sopravvivenza dell'industria portoghese, dovute al forte protezionismo doganale sulle importazioni e ad un regime di limitazione della concorrenza interna, hanno prolungato la vita economica di unità obsolete, fino agli anni '70. Fino al 1974 le industrie hanno vissuto sotto una protezione artificiale che ha loro permesso di sopravvivere in condizioni di obsolescenza, rimandando una ristrutturazione annunciata e che era già in atto nel resto d'Europa. La svolta a questa situazione fu data dal recupero del potere rivendicato dei lavoratori che fanno collassare le industrie che non avevano subito processi di

ammodernamento, date le basse condizioni di produttività. Alla fine degli anni '70 vi erano più di 60 aree industriali dismesse o in corso di dismissione.

### **3 STRUMENTI E PROCEDURE PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI**

Dopo l'individuazione delle principali tipologie di cause cui può essere ricondotto il processo di dismissione industriale, in questa parte del lavoro l'analisi comparata dei casi esaminati è stata orientata alla individuazione delle diverse modalità adottate per l'attuazione degli interventi di trasformazione. L'obiettivo è definire, alla luce degli esiti conseguiti, quali sono gli elementi strategici che possono contribuire al conseguimento del successo dell'iniziativa in relazione ad una loro concreta attuazione ed alla capacità di innescare un processo più ampio di sviluppo e rilancio dell'intero sistema urbano.

Infatti in Italia, sebbene nel corso degli ultimi anni il panorama dei casi di recupero di aree dismesse giunti a conclusione si sia molto ampliato, a fronte di notevoli opportunità –non solo economiche ma anche di tipo normativo-procedurale– che possono essere utilizzate per l'attuazione degli interventi, risulta ancora difficile la definizione del processo di attuazione più efficace.

Alcune delle difficoltà nella trasformazione delle aree dismesse oltre che a specifiche condizioni fisico-funzionali (grande estensione, alti livelli di inquinamento, degrado degli edifici e del contesto urbano, regime proprietario, ecc.) per le quali, anche con riferimento alla sola situazione italiana, si registrano situazioni molto eterogenee tra loro, possono essere ricondotte ad aspetti procedurali e gestionali che influenzano in modo determinante lo sviluppo dell'intero processo di riconversione/riuso.

In un panorama complesso caratterizzato da diverse tipologie di “aree in attesa di trasformazione” (Piroddi, Contardi, 2000), da una molteplicità di soggetti che sono coinvolti nel processo (le amministrazioni, i proprietari, la collettività) ma anche da una grande varietà di procedure e strumenti attuativi, le cause di uno scarso successo, in Italia, nella realizzazione degli interventi possono essere di tipo oggettivo –mancanza di sedimentazione delle esperienze in relazione alla frequente modificazione delle regole e delle procedure, scarsa promozione di politiche integrate di riqualificazione urbana– e di tipo soggettivo –difficoltà degli enti locali a promuovere strategie di riqualificazione non occasionali e a mettere in atto processi di valutazione di alternative diverse, l'incerta efficacia di piani urbanistici anche di recente formazione, ecc.– (Barbieri, 2000, p. 147).

Nella prima fase di attenzione su questo tema (negli anni 80) le difficoltà attuative in Italia venivano ricondotte, in estrema sintesi, a due fattori principali: la rigidità e la inadeguatezza degli strumenti urbanistici che, definendo in termini di indici e di vincoli le modalità di espansione, non sono idonei a governare i processi di riqualificazione della città esistente e la mancanza di procedure attuative snelle. Del resto in questa fase, proprio facendo leva sulla

difficoltà di attuazione degli interventi di riconversione delle aree dismesse, in ambito disciplinare va delineandosi sempre più la logica dell'intervento attraverso un progetto parziale in contrapposizione al piano onnicomprensivo che impone forti vincoli alla trasformazione. È cioè la fase dell'affermazione dei "grandi progetti" e dei "grandi interventi" che dovrebbero consentire la modernizzazione delle città proprio puntando sulla trasformazione delle aree dismesse o in dismissione alle quali si guarda come "occasioni" da non perdere. Vengono così avanzate da gruppi imprenditoriali per molte città italiane ipotesi tanto ambiziose quanto contestate: il Lingotto a Torino, l'ex Fiat a Firenze, la Bicocca a Milano, l'Italsider a Napoli (Indovina, 1993). Questa prima fase di sperimentazione caratterizzata da forti spinte speculative, anche alla luce degli esempi che andavano attuandosi in altri contesti europei (soprattutto in Inghilterra e in Germania) e che mettevano in evidenza le difficoltà attuative che si registravano in Italia spostano l'attenzione su due aspetti (Ciccione, 1998):

- la necessità di strumenti di governo urbano che innestino le politiche di trasformazione delle aree dismesse in una strategia di sviluppo dell'intera città e che prevedano modalità flessibili di intervento in tali aree;
- l'importanza di una forte azione di governo pubblico per contrastare le tendenze speculative nei processi di valorizzazione delle aree e che, utilizzando strumenti di attuazione degli interventi che prevedano procedure semplificate e meccanismi di concertazione tra le parti, coniughi gli interessi della collettività con quelli dei privati per consentire l'attuazione degli interventi.

Terminata dunque la fase di deregolamentazione si ripropone la necessità di mettere a punto strumenti che, sebbene rinnovati nelle forme e nelle procedure, esplicitino chiaramente il "sistema di regole" all'interno del quale inquadrare i singoli interventi di trasformazione delle aree dismesse e che prevedano meccanismi che facilitino o, se si vuole, rendano "più concreta" l'attuazione di questi interventi. In altri termini l'attenzione si sposta su come il piano può rappresentare un fattore di successo non solo nel processo di attuazione del singolo intervento, ma soprattutto per far sì che questi si traducano in motori di più ampi processi di rinnovo e contribuiscano a ridefinire e rilanciare il ruolo delle città nelle quali sono collocate in un'ottica di sviluppo urbano.

Quindi a partire dagli metà degli anni '90, anche alla luce degli esiti del dibattito sulla nuova forma del piano e di alcune normative regionali che introducono rilevanti innovazioni sull'articolazione del piano regolatore (Toscana, Liguria, Umbria, ecc.), si assiste alla messa a punto di piani che mettono al centro delle loro strategie le politiche di riqualificazione della città consolidata, in generale, prevedendo azioni di rilancio del sistema urbano che puntano anche sull'insieme delle aree dismesse o in via di dismissione non solo di tipo industriale ma anche relative alle grandi funzioni urbane ormai obsolete (mercati, caserme, ospedali psichiatrici, aree ferroviarie, ecc.).

Parallelamente, in questo stesso periodo, una serie di provvedimenti normativi inseriscono nel panorama italiano altri strumenti che consentono di intervenire nella città esistente con azioni di recupero e riqualificazione, prevedendo il concorso di più soggetti (pubblici e privati) e procedure amministrative che dovrebbero facilitare l'attuazione degli interventi (Roda, Segnalini, 2001). In particolare, tra tutti gli strumenti di recente introduzione, i Programmi di Riqualificazione Urbana hanno come ambito di applicazione privilegiato proprio aree urbane degradate per le quali ipotizzare azioni di riconversione funzionale, tanto che degli 87 programmi giunti a conclusione, circa 1/3 hanno ad oggetto il recupero di aree dismesse o in via di dismissione, non solo di tipo industriale (Ricci, 2001). Si può quindi affermare che le modalità di intervento sulle aree dismesse in Italia, fanno riferimento a due tipologie principali: strumenti attuativi di stampo tradizionale e programmi complessi. In particolare, ai fini dell'individuazione dei fattori di successo legati alla scelta delle modalità attuative, è interessante approfondire gli aspetti connessi alle relazioni che si determinano tra la programmazione degli interventi, la pianificazione urbanistica ed il livello operativo di definizione del progetto di trasformazione. Infatti nel caso di ricorso ai programmi complessi, numerosi sono gli esempi nei quali è risultato necessario redigere una variante al piano, soprattutto laddove questo è di impostazione tradizionale e non introduce specifiche innovazioni operativo-procedurali volte a definire le modalità attuative degli interventi di riqualificazione.

Dall'analisi dei programmi di riqualificazione che hanno ottenuto il finanziamento risulta che nella maggior parte dei casi è stato necessario procedere con varianti al piano, anche se spesso queste si configurano come "correzioni" ed integrazioni alle previsioni dello strumento urbanistico, rispetto ad esempio alla composizione delle diverse attività (in termini di superfici e cubature), come nel caso di Torino<sup>1</sup>.

Più articolato è invece il caso in cui si è in presenza di un piano regolatore recente perché diverse possono essere le scelte sulle modalità attuative degli interventi di trasformazione e sul ruolo che viene affidato ai programmi complessi. In alcuni casi si ricorre ai programmi complessi come modalità oltre che per acquisire risorse aggiuntive, per accelerare le procedure di attuazione di interventi già previsti dal piano. Genova, ad esempio, ha approvato il Piano Urbanistico Comunale nel 2000 adeguando e innovando i contenuti del Prg del 97 alla nuova legge urbanistica regionale. In parallelo a tale processo si è dato avvio alla redazione di una serie di programmi di riqualificazione urbana, molti dei quali hanno ad oggetto il relevantissimo patrimonio di aree dismesse come nel caso di Fiumara, attualmente in fase di avanzata attuazione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul caso di Torino sono state sviluppate approfondite analisi in Dansero, E., Giamo, C., Spaziante, A. (1998) "Sguardi sui vuoti", Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio, WP n. 12.

<sup>2</sup> Sui casi di Campi e Fiumara, cf. Lucia, M.G. (2001), "Il patrimonio industriale nelle strategie di riconversione e di sviluppo del Ponente genovese. Campi e Fiumara. Due esperienze a confronto" in Dansero, E. Governi, F. (eds.) *Patrimonio industriali e sviluppo locale*, Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio, WP n. 16.

**Tabella IV** Gli interventi di recupero di aree dismesse nei PRU

Comune	Tipologia dell'area	Superficie	Destinazione d'uso	Rapporto con il Prg
Collegno	Aree industriali e ex ospedale psichiatrico	19	Edilizia residenziale, istruzione universitaria	Coerente
Novara	Aree industriali	6	Istruzione universitaria, commercio e terziario	Variante al Prg
Torino - Spina	Aree industriali	23,7	Edilizia residenziale	Coerente
Torino - Spina centrale (amb. 3)	Aree industriali	20,2	Parco, polo scientifico, edilizia residenziale	Coerente
Torino - Spina	Aree industriali	15	Edilizia residenziale e servizi	Coerente
Torino Superga	Aree industriali	56,4	Edilizia residenziale e servizi	
Genova	Darsena	1	Edilizia residenziale, commercio	Coerente
Genova - Fiumara	Aree industriali	8,5	Edilizia residenziale, terziario, commercio	Variante al Prg
Genova (piazza Sopranis)	Aree industriali		Edilizia residenziale, attrezzature sportive e culturali,	
Genova (Cornigliano)	Aree industriali		Edilizia residenziale, commercio e servizi	
Savona	Aree industriali	4,4	Edilizia residenziale, attività produttive	Variante al Prg
Cremona	Aree industriali, ex consorzio agrario, aree ferroviarie	6,4	Edilizia residenziale, terziario, commercio	Variante al Prg
Milano (ambito Porta Genova)	Aree industriali	16,5	Edilizia residenziale, commercio, parco e servizi	Variante al Prg
Milano (piazzale Lodi)	Aree industriali	6,9	Edilizia residenziale, commercio, parco e servizi	Variante al Prg
Milano (ambito Quarto Oggiaro)	Aree industriali	45	Edilizia residenziale, artigianato, servizi	Coerente
Milano (ambito via Rubattino)	Aree industriali	61	Edilizia residenziale, terziario, commercio, servizi	
Milano (ambito via Leoni)	Aree industriali	26,3	Edilizia residenziale, terziario, commercio, servizi	
Padova	Aree ferroviarie	14,8	Edilizia residenziale, servizi	Variante al Prg
Treviso	Aree industriali	3,4	Edilizia residenziale, commercio e servizi	
Bologna	Aree industriali	10	Edilizia residenziale, servizi, attività culturali	Variante al Prg
Cesena	Aree industriali	22	Edilizia residenziale, istruzione universitaria, commercio e attività ricettive	Coerente
Parma	Aree industriali	13	Edilizia residenziale, parco e auditorium	Variante al Prg
Ravenna	Darsena		Edilizia residenziale, commercio e terziario	Coerente
Firenze	Aree industriali	1	Edilizia residenziale	Coerente
Siena	ex Macelli		Attività artigianali e servizi	Coerente
Porto S. Elpidio	Aree industriali	8,5	Edilizia residenziale e attività ricettive	Variante al Prg
Roma (ambito Sora)	Aree industriali		Edilizia residenziale, servizi	Variante al Prg
Sora	Aree industriali	6	Edilizia residenziale, attrezzature scolastiche e sportive	Variante al Prg
Potenza	Aree industriali	7	Edilizia residenziale, commercio e servizi	Coerente
Caltanissetta	Aree industriali	2,7	Edilizia residenziale e servizi	Variante al Prg

Fonte: Censis, 2000.

In altri casi il ricorso ai programmi complessi è un modo per anticipare alcuni interventi comunque previsti dal piano per il quale non è ancora concluso l'iter attuativo o anche per coordinare e mettere a sistema più interventi, soprattutto laddove gli interventi interessano ambiti vasti e di natura diversa (infrastrutturali, ambientali, ecc.). Il caso di Roma è in tal senso emblematico. Il progetto urbano per l'area Ostiense-Marconi, caratterizzato da una consistente presenza di aree ed edifici dismessi o in via di dismissione (circa 100 ha) così come altri progetti urbani anticipa, nell'ottica del "pianificare facendo", le strategie del nuovo piano regolatore che è in fase di approvazione.

A Napoli invece anziché ricorrere ai programmi complessi, la trasformazione delle aree dismesse (localizzate a Bagnoli e nella zona orientale) viene affidata a piani urbanistici esecutivi previsti dal nuovo piano regolatore che definisce le strategie complessive per la trasformazione e la riqualificazione della città. Infatti, nella Variante al P.R.G. di Napoli adottata nel 2001<sup>3</sup>, che copre l'intero territorio comunale ad esclusione dell'area occidentale, si definisce come uno degli obiettivi prioritari il conseguimento di "condizioni territoriali adeguate perché una politica di sviluppo industriale possa avere attuazione e risulti coerente con gli altri obiettivi dello sviluppo urbano" intervenendo anche con azioni di recupero delle aree industriali dismesse.

Con riferimento all'area orientale, le strategie delineate sono finalizzate ad invertire la fase di declino in atto e a conferire alla riconversione delle aree industriali il ruolo di motore dell'intero processo di riqualificazione e sviluppo. Tra tutte, grande rilevanza viene attribuita al processo di recupero delle numerose aree dismesse per le quali, nella gran parte dei casi, si prevede la conferma della destinazione produttiva. In altri casi, come ad esempio per alcuni complessi di "archeologia industriale", si ipotizza l'insediamento di funzioni superiori affidando, ai processi di recupero di questi manufatti, un ruolo strategico nelle più ampie politiche di sviluppo urbano.

Si fa in particolare riferimento a due interventi: la realizzazione delle nuove facoltà di Ingegneria e Giurisprudenza negli ex stabilimenti Cirio e Corradini e quella della "Cittadella della Polizia" nella Manifattura Tabacchi<sup>4</sup>.

Il primo intervento riguarda un'area, di circa 110 ha, finalizzato alla realizzazione di un campus universitario e di tutte le attività connesse. Questo intervento è stato sostenuto dall'Amministrazione Comunale che a partire dal 1999, con l'acquisto della Corradini, ha tentato di coinvolgere i soggetti interessati (regione, università, autorità portuale, privati) con diverse modalità (protocollo d'intesa, PRUSST, bando di project financing) fino alla definizione di un Accordo di Programma ratificato in Consiglio Comunale nel dicembre 2000.

---

<sup>3</sup> Delibera di C.C. n. 35 del 19 febbraio 2001. Attualmente è in corso la stesura delle controdeduzioni alle circa 200 osservazioni presentate.

<sup>4</sup> Si ricorda inoltre che numerosi altri progetti di ambito, previsti nella Variante, riguardano il riuso di altre tipologie di aree dismesse o in via di dismissione, ovvero l'ex Ospedale Psichiatrico Leonardo Bianchi, ex Centrale del Latte, alcuni complessi del Ministero della Difesa ed i Magazzini Approvvigionamenti delle FF.SS..

L'altro intervento, per ora meno definito di quello prima descritto, cui si è dato avvio con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Ministero delle Finanze, Regione Campania e ETI, prevede la realizzazione della Cittadella della Polizia –polo unitario per l'erogazione di servizi connessi alla funzione sicurezza– nella Manifattura Tabacchi, un vasto complesso di circa 50.000 mq, la cui completa dismissione è prevista per la fine del 2002. Se a questi due interventi citati si aggiungono le ipotesi per l'area del gasometro, da destinare a nuove attività per lo svago e il tempo libero, per l'area delle raffinerie trasformata in un grande parco, per l'ex Redaelli ed la ex Visconti, da destinare ad attività artigianali, espositive e ricettive, i complessi dismessi si configurano come i capisaldi di un sistema di funzioni di rango metropolitano, la cui localizzazione dovrebbe generare ricadute positive non solo sull'immediato intorno ma su tutto il contesto urbano. Nei casi ricordati, così come sta avvenendo per l'ambito di Coroglio, la definizione dei contenuti e delle modalità di attuazione è affidata ai piani urbanistici esecutivi anche se, nella normativa di piano, sono previsti alcune innovazioni procedurali che prevedono la possibilità di effettuare compensazioni fondiarie realizzando, attraverso la cessione di aree, nuovi spazi pubblici e interventi infrastrutturali.

Inoltre va ricordato come di recente, anche in Italia, alcune città sulla scorta dei noti esempi europei (Barcellona, Bilbao, Londra) incominciano ad avviare il processo finalizzato alla costruzione di un piano strategico. Se a ciò si affianca il sempre più ampio ricorso alle società di trasformazione urbana promosse dagli enti locali per gestire l'intero processo di riqualificazione di aree dismesse, si può affermare che va quindi ulteriormente arricchendosi il panorama degli strumenti che in modo coordinato e sinergico potrebbero consentire una più rapida ed efficace attuazione degli interventi di trasformazione della città proprio nel caso di interventi, quali quelli relativi alle aree dismesse, che rendono necessarie modalità di cooperazione e coinvolgimento di soggetti diversi.

In conclusione i risultati di questa prima fase di comparazione, in relazione alle diverse modalità attuative, ha indirizzato alcune. Gli elementi strategici connessi alla presenza di un piano di “nuova impostazione” all'interno del quale si prevedono specifiche azioni per la trasformazione delle aree dismesse possono sinteticamente essere individuati:

- nella messa a punto di una “visione” complessiva sullo sviluppo ed il futuro della città e del ruolo che in questo processo possono giocare gli interventi di riqualificazione delle aree dismesse;
- nella valutazione del “peso” delle diverse concentrazioni funzionali ipotizzate e degli effetti di queste sull'intero sistema urbano che si traduce in una scelta più attenta ai carichi urbanistici legati alle funzioni insediate, prevedendo anche gli interventi correlati (relativi soprattutto alla infrastrutturazione) che sono condizione necessaria per il buon esito dell'operazione;
- in una forte regia pubblica delle operazioni che dovrebbe garantire l'equilibrio tra gli interessi privati e quelli della collettività;

- in una definizione di regole certe, su come è possibile intervenire; in altri termini la certezza sui tempi e la “certezza operativa” dovrebbero fornire maggiori garanzie sui tempi dell’intervento e sulle procedure che possono essere utilizzate, garanzia essenziale per favorire l’intervento dei privati;
- nella sedimentazione delle decisioni e nella presenza di un già consolidato e abbastanza diffuso consenso sugli interventi connesso al lungo iter del piano, con le diverse forme di partecipazione alle scelte;
- nella presenza di meccanismi di tipo perequativo, che ad esempio si traducono in premi nei diritti edificatori oppure sconti sulle opere di urbanizzazione o ancora in incentivi di tipo fiscale (Preger, 2000 p. 271).

Se poi al piano urbanistico, si affianca anche un piano strategico è possibile indicare sinteticamente alcuni ulteriori elementi di vantaggio rappresentati: dalla presenza di modalità strutturate di confronto tra i diversi attori; dalla previsione di meccanismi di concertazione tra pubblico e privato; dalla costituzione di strutture cui è demandata l’organizzazione dei tavoli di concertazione e che hanno tra i loro compiti anche quelli di promozione e marketing degli interventi strategici.

#### 4 BIBLIOGRAFIA

- Barbieri, C.A. (2000) “Dismissione e sotto-utilizzazione di complessi immobiliari” in Avarello, P., Ricci, M. (eds.) *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU Edizioni, Roma.
- Boeri S. (1990) Il ritrarsi dei modi d’uso del territorio, *Rassegna*, n. 42, 6-7.
- Ciccione, F. (1998) “Un nuovo strumento per la gestione urbanistica e il mercato immobiliare”, relazione al *Convegno Samedia Le società di trasformazione urbane nelle politiche urbanistiche e nelle dinamiche immobiliari*, Milano, 22 gennaio.
- Crosta P. (1990) Dismissione: la costruzione del problema, *Rassegna*, n. 42, 47-49.
- De Franciscis G. (eds.) (1997) *Rigenerazione urbana - Il recupero delle aree dismesse in Europa*, Eidos s.a.s., Castellammare di Stabia.
- Gambino R. (1996) Conclusioni del seminario: nuove strategie per nuove politiche, in Dansero E. (eds) *Le aree urbane dismesse: un problema, una risorsa*, Contributo INU alla Conferenza mondiale Habitat II, Torino, Atti n. 3.
- Gargiulo C., Papa R. (2001) Aree dismesse e processi di trasformazione urbana, in Gargiulo C. (eds) *Processi di trasformazione urbana e aree industriali dismesse: esperienze in atto in Italia*, edizioni AUDIS 1, Venezia.
- Indovina, F. (ed.) (1993) *La città occasionale*, Franco Angeli, Milano.

- Piroddi, E., Contardi, L. (2000) "I problemi emergenti e le opportunità" in Avarello, P., Ricci, M. (eds.) *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU Edizioni, Roma.
- Preger, E. (2000) "Piano e programma nella riqualificazione urbana" in De Marchi, G. (ed.) *Laboratorio di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- Pugliese R. (1993) La questione delle aree dismesse, *Territorio*, n. 15, 123-130.
- Ricci, M. (2001) "I programmi di riqualificazione urbana" in Roda, R., Segnalini, O. (2001) *Riqualificare le città e il territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Roda, R., Segnalini, O. (2001) *Riqualificare le città e il territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Smets M. (1990) Una tassonomia della deindustrializzazione, *Rassegna*, n. 42, 8-13.
- Spaziante A. (1996) Aree urbane dismesse: un contributo alla definizione di un quadro qualitativo, in Dansero E. (eds) *Le aree urbane dismesse: un problema, una risorsa*, Contributo INU alla Conferenza mondiale Habitat II, Torino, Atti n. 3.

## **ABSTRACT**

Dismantled areas variety and size, both in Italy and abroad, for square measures and, very often, for physical and environmental quality, represent one of the main resources to start processes of territorial physical and functional reorganisation as well as economic development in the cities.

This paper is part of a wider research whose purpose is building a tool supporting the expectation and decision phases of possible interventions on vacant sites from the public actor.

In connection with that purpose, the goals are the following:

- working out one single criterion of understanding the several examples of vacant sites in Italy and abroad;
- determining the (territorial, social and economic) factors that successfully carry out the transformation of a vacant site;
- analysing the tools and procedures helping manage and accomplish the interventions.

In this place, we are carrying the results regarding the determination and different modalities for implementing the interventions.