

# Qualità e sostenibilità urbana nel rinnovo delle periferie: casi di studio

Vincenzo Zito

CNR, Istituto per le Tecnologie della Costruzione, sede di Bari

## *Abstract*

The goal of this paper is to emphasize the role of building regulation in city planning and transformation processes. The research work illustrates two case-studies that refer to the completion of peripheral areas of a medium-size town in Southern Italy.

Building regulation; City planning; City quality.

## INTRODUZIONE

Gli interventi di rinnovo nei quartieri periferici di più o meno recente realizzazione avvengono solitamente mediante:

- la sostituzione di una o più unità edilizie con incremento, a volte anche notevole, della volumetria e del carico insediativo, cui si accompagna quasi sempre l'alterazione dello *skyline* urbano;
- la saturazione delle sacche ancora inedificate senza che tali interventi, soprattutto quando si tratta di superfici di una certa estensione, diventino occasione per un sostanziale miglioramento della qualità urbana del quartiere (in termini di standard, di servizi pubblici, architettonico, ecc.).

L'insieme degli interventi come sopra condotti determina una trasformazione casuale del quartiere e, pur nel formale rispetto delle norme di piano, in un contesto di sostanziale negazione della città esistente senza che, in parallelo, vi si accompagni un *progetto* della città futura.

Questo *difetto* non sempre -meglio, quasi mai- viene percepito esplicitamente dagli abitanti del quartiere in quanto l'abitudine indotta dal quotidiano incedere nei medesimi luoghi porta ad assimilare acriticamente le singole trasformazioni, finendo per far perdere la capacità di una loro visione critica complessiva.

Al tempo stesso gli attori del processo di trasformazione urbana, in primo luogo progettisti e organi di controllo, stentano ad uscire da una logica segnata dal *caso per caso* e non riescono ad individuare un percorso metodologico che possa portare a convogliare i singoli interventi in un'ottica più generale nella quale possa materializzarsi un'idea di città largamente condivisa.

Attraverso l'analisi di casi di studio condotti su una città meridionale si intende dare un contributo alla individuazione delle cause -normative, culturali, ideologiche- che stanno alla base di questo processo, per tentare di individuare delle linee metodologiche finalizzate alla costruzione della città *sostenibile*, intesa nel senso più ampio del termine.

## IL CONTESTO DEI CASI DI STUDIO

La città oggetto di indagine è Andria, un grosso centro del nord-barese di circa 100.000 abitanti, di recente assunta al ruolo di co-capoluogo di provincia. Nonostante le sue dimensioni la città ha sempre assunto un ruolo di retroguardia in materia di pianificazione del territorio.

Il primo strumento urbanistico è stato un Programma di fabbricazione minimale, adottato nel 1969 quale strumento provvisorio nelle more della conclusione degli studi su un progetto di piano regolatore il quale, presentato nel 1975, fu definitivamente abbandonato nell'anno successivo. A seguito di tale situazione il comune si è trovato nella necessità di integrare con varianti il Pdf *provvisorio* in modo da fargli assumere dei contenuti più consoni alle necessità di una città in via di forte espansione.

Un nuovo progetto di Piano regolatore è stato adottato nel 1992 e definitivamente approvato nel 1996, facendo propria e perpetuando l'eredità dei contenuti del vecchio Pdf<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ZITO V., «Andria: dopo 35 anni un Prg inadeguato», *Urbanistica Informazioni*, n.125/126, Settembre/Dicembre 1992.

I due casi di studio che si presentano sono stati selezionati nell'ambito di una ricerca volta a studiare il ruolo della regolamentazione urbanistica nel processo di costruzione e di trasformazione della città.

#### *Caso di studio "rione Pineta"*

L'area interessata dal caso in esame fa parte di una zona molto più ampia, costituita dal sedime di un ex tratturo per la transumanza delle pecore il quale, avendo perso definitivamente la sua funzione, nel periodo tra le due guerre mondiali è stato in parte trasferito al demanio comunale ed in parte è stato coercitivamente venduto ai proprietari frontisti.

La prima urbanizzazione di tale area è avvenuta tra gli anni '40 e gli inizi degli anni '50 del secolo scorso mediante la costruzione di case coloniche bifamiliari dotate di un modesto appezzamento di terreno adibito ad orto, secondo un tipo mutuato da un modello di casetta operaia descritta da Molli nel 1937<sup>2</sup>. Successivamente, negli anni '50, sulla parte dell'ex tratturo venduto ai

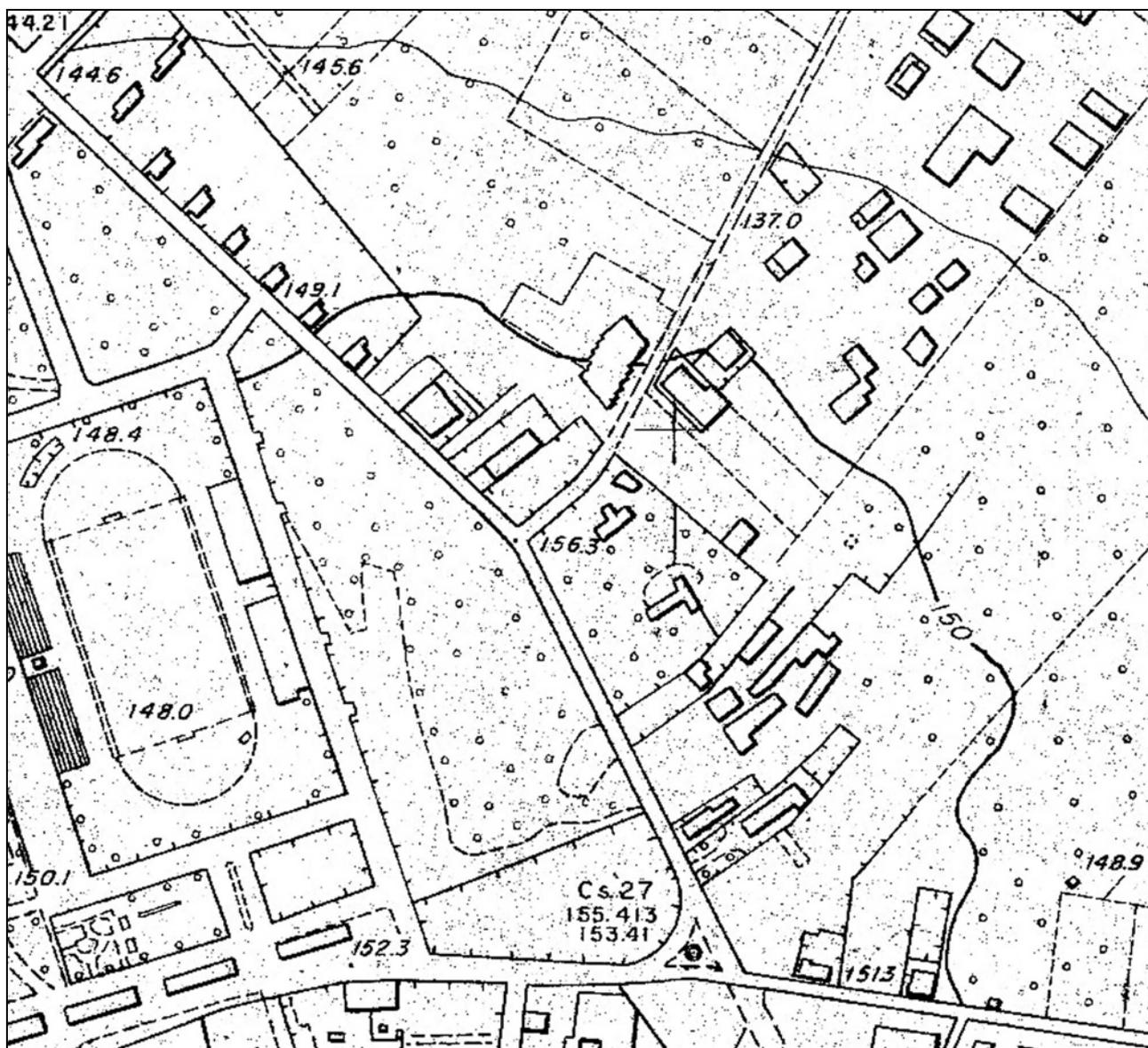


Fig. 1 - Andria, rione Pineta. Stralcio dell'AFG del 1978. Si notano la serie delle case coloniche (in alto, a sinistra) e le poche case isolate private (in basso, a destra). In alto, a destra, le prime costruzioni dell'espansione edilizia degli anni '60.

<sup>2</sup> MOLLI S., «Analisi urbanistiche: l'orto della casa operaia», *Urbanistica*, n.3, 1937.

privati sono state realizzate alcune case unifamiliari, anch'esse dotate di un'area di pertinenza adibita a giardino e orto (*Figura 1*). Tale situazione edilizia è rimasta sostanzialmente invariata sino alla fine degli anni '70 quando la zona retrostante l'area in esame è stata interessata da sviluppo edilizio.

Il Pdf del 1969, con riferimento al DM n.1444/1968 sugli standard urbanistici, classificava tale area come "edificata di tipo B" senza ulteriori prescrizioni se non quelle del Regolamento edilizio del 1933 il quale, senza fissare indici di cubatura, consentiva un'altezza massima degli edifici sino a mt 22,00. Nella successiva variante del 1977, nella quale erano stati introdotti indici di cubatura, la parte dell'area interessata dalle case coloniche è stata tipizzata "B/1" con indice di cubatura di 10 mc/mq mentre la parte di proprietà privata è stata tipizzata "B/2", con indice di 8 mc/mq, e "B/4" con indice di 6 mc/mq.

Per le zone tipizzate "B/1" le NTA della "variante" prevedevano un intervento edilizio diretto. Per le zone tipizzate "B/2" e "B/4" le NTA prevedevano un intervento edilizio di tipo preventivo con lottizzazione convenzionata su una superficie minima di mq 1.500 e con l'obbligo di destinare a standard una superficie pari a 18 mq/100 ab. Infine il successivo Prg del 1992-95, nell'acquisire e far propri i contenuti del vecchio Pdf, ha semplicemente *livellato* l'indice di cubatura a 6 mc/mq.

Il processo di trasformazione dell'area in esame, che si è concluso mediante una sostanziale dequalificazione, è avvenuto con estrema lentezza in tre fasi successive.

La prima fase è iniziata alla fine degli anni '70 con la saturazione delle poche aree inedificate di proprietà privata ricadenti nella parte tipizzata B/1, attuata mediante il rilascio di singole concessioni con il semplice rispetto dell'indice di cubatura e dell'altezza massima consentita. Pur in assenza di prescrizioni tecniche particolari le nuove costruzioni hanno mantenuto un arretramento dal filo stradale, secondo lo schema tipologico degli edifici preesistenti (case coloniche e case unifamiliari), realizzando così un modesto ma apprezzabile spazio adibito a giardino privato ed evitando di *aggreddire* la strada pubblica, larga appena 9 metri, con le costruzioni a filo strada. Occorre tener presente, inoltre, che sul fronte stradale opposto esiste una pineta e che, quindi, l'arretramento degli edifici dalla strada consente di mantenere un certo equilibrio tra spazi edificati e spazi liberi privati e corrispondenti spazi pubblici (strada e pineta).

La seconda fase è iniziata nel corso degli anni '80 e si è attuata tramite lottizzazioni convenzionate sui terreni ricadenti nelle zone B/2 e B/4. Tali lottizzazioni hanno portato alla saturazione dei lotti rimasti inedificati ed alla sostituzione, con volumetrie ben più consistenti, degli edifici radi esistenti. Purtroppo, da questo momento in poi, la *qualità* degli interventi ha conosciuto un vistoso calo. Come si è accennato, le NTA prevedono la destinazione a standard una superficie pari a 18 mq/100 mc edificato, prescrizione che da sola comporta necessariamente una qualità dell'intervento edilizio. Ad inficiare la qualità progettuale delle lottizzazioni che sono state realizzate hanno contribuito due elementi.

Un primo elemento è costituito dal fatto che le NTA, secondo una consuetudine diffusa, non stabiliscono criteri finalizzati alla individuazione delle aree da assegnare a standard, lasciando quindi la scelta ai progettisti. Questi ultimi, ovviamente, poiché rispondono ai propri committenti, tendono a riservare per tale fine le aree meno appetibili dal punto di vista dello sfruttamento edilizio senza che gli organi di controllo comunali possano in qualche modo contrastare tali scelte. A ciò aggiungasi, e questo costituisce il secondo elemento, che le NTA non stabiliscono criteri per individuare e perimetrare le aree da lottizzare, di modo che le singole lottizzazioni sono state redatte nell'ambito delle singole proprietà fondiarie ed in assenza di un coordinamento dei singoli interventi, tra l'altro non previsto.

Si è verificato, quindi, che le singole lottizzazioni non solo hanno riservato per standard le aree residuali dello sfruttamento edilizio, di scarsa utilità per un uso pubblico razionale, ma anche che tali aree sono state distribuite sul territorio in forma polverizzata (*Figura 2*). In tal modo il contributo alla qualità urbana atteso dalla disponibilità di aree per uso pubblico è stato notevolmente compresso: in definitiva le aree riservate a standard, stentando a trovare un utilizzo concreto, sono rimaste inutilizzate per molti anni. Soltanto verso la fine degli anni '90, cioè dopo circa 20 anni,

l'Amministrazione comunale è riuscita ad utilizzare tali aree per usi sicuramente marginali, quali parcheggi di modestissima estensione e aree pedonali rimaste non frequentate data la loro posizione tutt'altro che strategica (Figura 3).

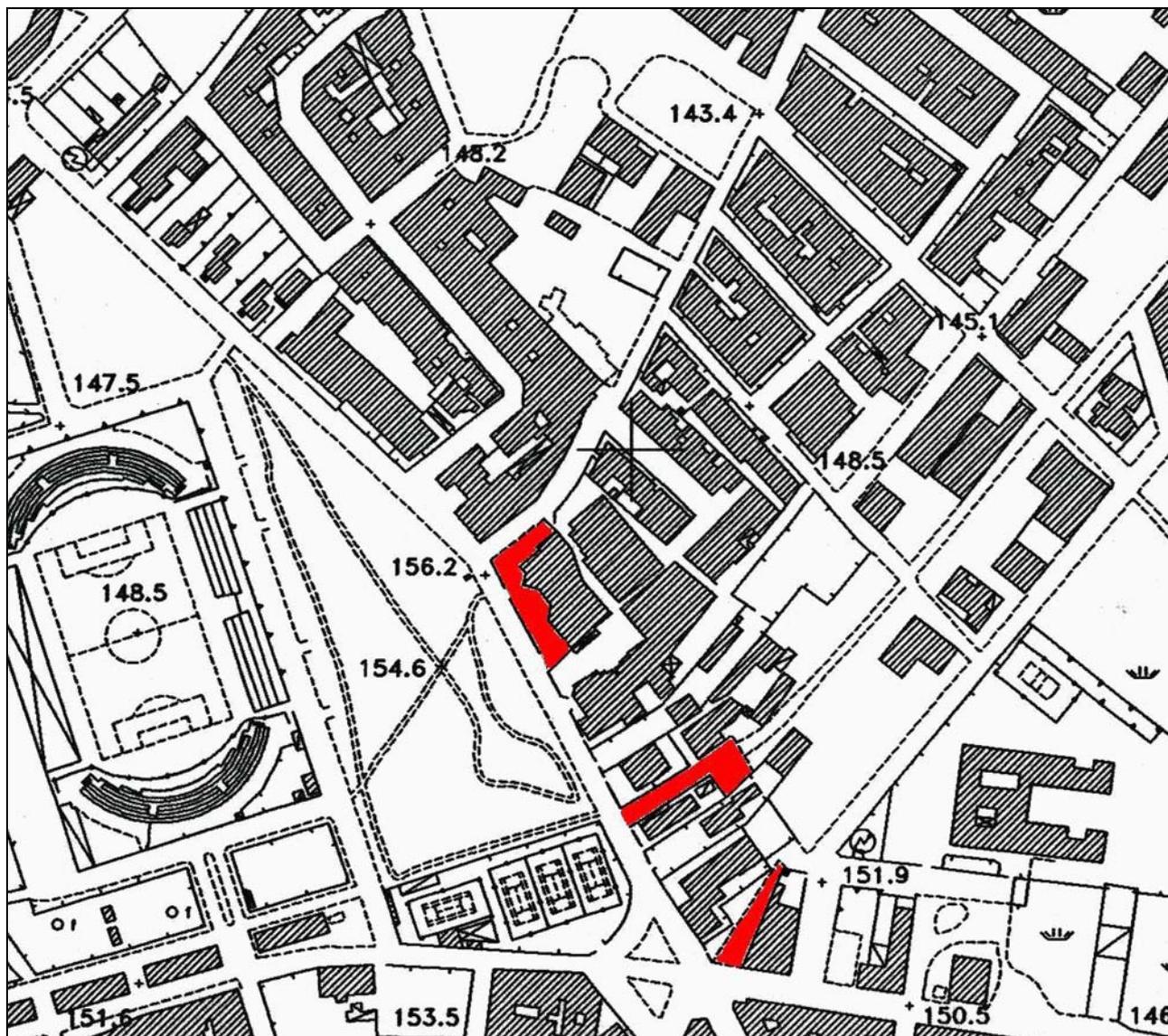


Fig. 2 - Stralcio dell'AFG del 2003 con riporto dello stato delle costruzioni e, in rosso, gli spazi destinati a standard urbanistici

Sotto il profilo del rapporto con lo spazio pubblico, poi, non è stato più rispettato l'arretramento dal filo stradale che ha caratterizzato l'edilizia del periodo precedente, con la conseguente *aggressione* dello spazio pubblico da parte delle masse incombenti degli edifici.

La terza fase, iniziata verso la fine degli anni '90 e attualmente in via di conclusione, interessa la parte di prima urbanizzazione della zona, cioè l'area occupata dalle case coloniche (Figura 1). Quest'ultima fase è stata resa possibile dalla privatizzazione delle case coloniche degli anni '50, e degli orti di pertinenza, riscattati a bassissimo prezzo da parte degli assegnatari. Essendo l'area circostante ormai saturata, gli interessi immobiliari si sono concentrati sull'area delle case coloniche facendone lievitare enormemente il valore. Poiché l'area è tipizzata come B/1 l'intervento di trasformazione è avvenuto mediante il rilascio di semplici concessioni (ora autorizzazioni) sui singoli lotti aventi l'estensione di circa 800 mq. In alcuni casi l'edificazione ha interessato soltanto la parte degli orti, lasciando in vita le case pre-esistenti ed affiancandosi ad esse (Figura 4).



Fig. 3 – Veduta della piccola area pedonale (in basso a destra di Fig. 2) solitamente inutilizzata data la sua posizione non strategica



Fig. 4 – Andria, rione Pineta. Nuovi interventi edilizi nella zona delle case coloniche vista da ovest. Notare lo stridente accostamento dei nuovi edifici con le “vecchie” case. Sullo sfondo si notano gli altri edifici in corso di costruzione con le medesime caratteristiche formali.

Negli altri casi l'intervento ha totalmente sostituito le case coloniche preesistenti con nuovi edifici aventi volumetria otto-nove volte superiore (*Figura 5*). Il risultato di tale operazione sulla

qualità del quartiere è decisamente catastrofica. Come è facile notare dalla documentazione fotografica (*Figure 4 e 5*), i nuovi edifici si accostano a quelli preesistenti in maniera fortemente contrastata sia per le altezze, che alterano lo *skyline* urbano, sia per le volumetrie. A soffrirne è la qualità architettonica complessiva del quartiere ridotto a mera sommatoria di edifici.



Fig. 5 – Andria, rione Pineta. Nuovo edificio che ha sostituito totalmente la precedente casa colonica. A sinistra la casa colonica sopravvissuta del lotto contiguo, anch'essa addossata ad un altro edificio.

#### *Caso di studio “Cappuccini”*

Il secondo caso di studio si riferisce al completamento delle frange di un piano di lottizzazione non convenzionato approvato agli inizi degli anni '60, la cui attuazione era rimasta sospesa a seguito dell'entrata in vigore della legge n.765/1967. La tipologia edilizia della lottizzazione è costituita da case a schiera disposte in isolati perimetralmente chiusi. Nell'area interessata sorge tuttavia una casa rimasta isolata perché realizzata poco prima dell'applicazione della legge n.765/1967 la quale, secondo la lottizzazione, sarebbe dovuta essere stata affiancata da altre case simili, a schiera (*Figura 6*). La variante al PdF del 1977 classifica la zona come “B/2” con indice di cubatura di 8 mc/mq, indice poi ridotto a 6 mc/mq dal Prg del 1992-95 e con l'obbligo dell'intervento preventivo tramite lottizzazione convenzionata. Tuttavia lo stato dei luoghi è rimasto immutato sino alla fine degli anni '90 quando anche l'area in esame è stata interessata dal completamento edilizio delle parti rimaste inedificate.

Anche in questo caso il progetto di lottizzazione ha concentrato gli edifici nelle aree più appetite, adottando una tipologia in linea a sviluppo verticale in una zona caratterizzata da edilizia a schiera con due piani fuori terra. Lo stesso piano ha relegato le aree da destinare a standard nella parte meno appetibile dal punto di vista edilizio, cioè nell'area circostante la casa rimasta isolata.

Sotto il profilo della effettiva destinazione d'uso anche in questo caso il comune non ha trovato di meglio che destinare quest'area a spazio pedonale. Purtroppo l'assenza di una strategia nella

definizione delle aree a standard si è riversata negativamente sul reale utilizzo dello spazio pubblico in esame. Infatti, come risulta dalle illustrazioni sotto riportate (*Figure 7 e 8*), lo spazio pedonale risulta visibilmente in stato di abbandono in quanto sostanzialmente inutilizzato. La casa isolata sorge come un elemento estraneo al centro dello spazio pedonale. Le sue facciate laterali e posteriore cieche, assieme a quelle degli altri edifici dell'isolato, anch'essi rimasti privi del naturale proseguimento del contiguo edificio a schiera, danno una sgradevole sensazione di non finito. L'intera area microurbana è il risultato di un cattivo *assemblaggio* di elementi urbani disposti casualmente e privi di una relazione reciproca.

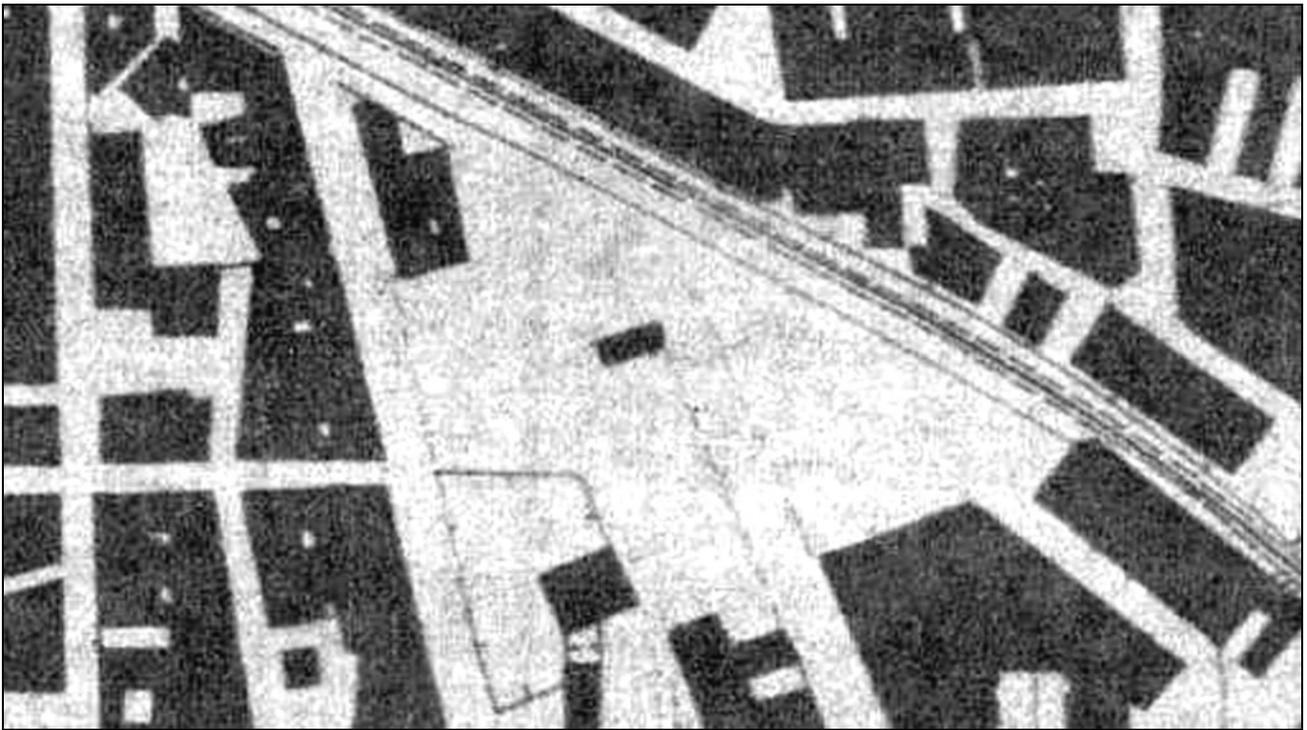


Fig. 6 – Andria, rione “Cappuccini”. Stralcio dell’AFG del 1969. Al centro la casa a schiera in un isolato rimasto incompiuto.



Fig. 7 – Andria, rione cappuccini. Foto zenitale satellitare del quartiere intorno alla casa rimasta isolata, al centro di una inutile zona pedonale.



Fig. 8 – Andria, rione Cappuccini. Fotomosaico panoramico dello spazio pedonale con al centro l'elemento divenuto *estraneo* della casa isolata.

## CONCLUSIONI

I casi selezionati sono rappresentativi del fare diffuso di un'urbanistica finalizzata al massimo sfruttamento a fini edilizi e speculativi delle aree, senza punto preoccuparsi della qualità del contesto urbano in cui tali interventi vanno a collocarsi. Rilevano in questi due casi la individuazione delle aree a standard in forma frammentata ed incapace di fare *sistema* con il quartiere nonché l'incapacità degli edifici, sia pure costruiti in tempi diversi, di relazionarsi con l'esistente circostante.

In definitiva questi insuccessi urbanistici, che protrarranno i loro effetti per i numerosi decenni a venire, altro non sono che il risultato di diversi fattori reciprocamente integrati quali:

- una cattiva regolamentazione urbanistica ed edilizia, attenta soltanto agli aspetti quantitativi ed incapace di guidare la mano degli operatori verso l'attuazione di un'*idea* di città condivisa;
- eccessiva fiducia nel progetto (urbanistico e/o edilizio), dimenticando che i progettisti sono portatori di interessi privati ai quali devono render conto e dai quali dipende il proprio successo professionale;
- incapacità degli organi comunali di controllo (forse sarebbe il caso di dire *impotenza*) nel guidare i diversi processi di trasformazione.

Parte delle cause di questa situazione, quindi, stanno a monte, a livello di strumento urbanistico generale, in una normativa tecnica di tipo generalista, secondo la quale è possibile costruire tutto ed il suo contrario, associata ad un uso *ragionieristico* del DM n.1444/1968 sugli standard urbanistici. Anche se le aree maggiormente colpite da questo fenomeno sono quelle periferiche, a causa della loro condizione di permanente non finito, virtualmente ogni parte della città può in qualsiasi momento esserne vittima. Anche se oggi, giustamente, si presta maggior attenzione agli aspetti programmatici e strategici della pianificazione urbanistica piuttosto che agli aspetti più tradizionalmente regolatori, questi ultimi non possono tuttavia essere trascurati. Essi, piuttosto, vanno ripensati e tradotti in appositi *strumenti*, debitamente calibrati in relazione alla particolare storia di ciascun micro-ambito urbano, in modo da poter guidare l'opera degli attori del processo edilizio che operano con particolare riferimento alla fascia di confine tra edilizia ed urbanistica. Infatti è in questo ambito di microubanistica che si gioca, come si è visto nei casi di studio esemplificati, il successo o l'insuccesso del processo di pianificazione.