

Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici

Premessa

Le **Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici** rappresentano la sintesi delle riflessioni svolte fra il 2008 e il 2010 dall'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (Italia), dalla Dirección General Casco Histórico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) e dalla Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (Cuba) circa le modalità di gestione dei centri storici messe in atto in città italiane, spagnole, latino-americane e del Caribe¹.

L'esigenza di aprire un confronto a livello internazionale sui centri storici deriva dalla consapevolezza che i loro problemi sono direttamente correlati con le modalità dello sviluppo urbano che hanno investito aree nelle quali nei secoli scorsi si sono consolidati insediamenti caratterizzati da uno stretto rapporto con l'ambiente circostante.

I fenomeni dell'urbanesimo e le modalità di sfruttamento delle risorse territoriali hanno caratterizzato uno sviluppo delle città nelle quali si è perso progressivamente il rapporto fra i centri storici e il contesto urbano e territoriale ad essi contiguo, mentre i mutamenti d'uso e di abitanti dei centri storici, il degrado delle abitazioni, il progressivo invecchiamento della popolazione, l'obsolescenza dei sistemi infrastrutturali e per la mobilità, le modalità di riuso dei vuoti urbani, sono emersi come temi comuni sui quali risulta ineludibile un confronto ed un bilancio delle esperienze che negli ultimi decenni hanno preso corpo nei diversi contesti politici, sociali e culturali.

Nel definire le **Raccomandazioni per lo Sviluppo delle Politiche per i Centri Storici**, l'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, la Dirección General Casco Histórico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana richiamano i contenuti dei documenti elaborati a livello internazionale², sottolineando la rilevanza culturale, prima che tecnica e amministrativa, che rivestono le azioni di pianificazione e gestione dei centri storici.

L'attività di pianificazione deve essere concepita quale elemento finalizzato al conseguimento di uno sviluppo integrato, il cui asse centrale è la cultura; non si tratta solo di conservare e valorizzare i centri storici, ma di inserirli nella dinamica della città contemporanea e assicurando ad essi specifiche opportunità di sviluppo.

Raccomandazioni

1.

Le politiche di conservazione e riqualificazione urbana sviluppate alle diverse scale, locali, nazionali e regionali, devono perseguire la salvaguardia integrale dei centri storici, affrontando al tempo stesso i problemi culturali, architettonici, funzionali, ambientali, economici e sociali che la città contemporanea manifesta e pervenendo ad una loro equilibrata soluzione.

Le politiche di conservazione del patrimonio storico devono essere parte dei programmi nazionali per lo sviluppo economico. Occorre un approccio ai problemi urbani capace di evidenziare le potenzialità di sviluppo insite nel recupero di consistenti parti della città e, in particolare, delle sue aree centrali. I centri storici possono e devono essere terreni di innovazione delle modalità di pianificazione e gestione delle trasformazioni, perchè solo a partire da una prospettiva nuova, capace di coglierne appieno le potenzialità e le opportunità, si potrà procedere al loro recupero integrale. L'intervento sui centri storici richiede uno sforzo collettivo in un'ottica transdisciplinare che dalla visione complessiva dei problemi faccia discendere le strategie per una conservazione e una rifunzionalizzazione urbana capaci di cogliere e valorizzare i multiformi aspetti spaziali, formali, culturali e socio-economici che connotano la loro esistenza e quella della popolazione che al loro interno vive ed opera.

2.

Le politiche per i centri storici devono assumere caratteri di continuità nel tempo - al di là del succedersi di compagini governative di diversa ispirazione politica - e le azioni di governo devono ispirarsi a principi di governabilità secondo criteri di sostenibilità culturale, ambientale, economica e sociale.

La governabilità garantisce il rafforzamento del ruolo del settore pubblico mediante la definizione di regole e procedure e valorizzando il carattere complesso che il processo di riqualificazione urbana deve far proprio, costituendo un quadro strategico per le diverse tematiche coinvolte.

La *sostenibilità culturale* assicura il recupero, la conservazione e la formazione di valori culturali, sia materiali che immateriali, il rafforzamento dei caratteri identitari della città e della società che la vive, la salvaguardia del paesaggio urbano.

La *sostenibilità ambientale* promuove l'uso razionale delle risorse e affronta problemi direttamente riferiti al benessere degli individui, alla loro sicurezza e alla salvaguardia del contesto storico, urbano e ambientale.

La *sostenibilità economica* promuove il consolidamento e l'innovazione delle economie locali, permettendo l'attuazione di piani e programmi di sviluppo dinamici e competitivi.

La *sostenibilità sociale* tende a rispondere alle domande sociali in atto e a risolvere i conflitti sociali, coinvolgendo direttamente i cittadini e assicurando un carattere di equità ai processi di trasformazione.

3.

L'azione di pianificazione è il metodo da perseguire per la conservazione dei centri storici. Solo in questo modo è possibile integrare il patrimonio storico nella contemporaneità. Le forme di gestione della città e del territorio evidenziano il significato che le diverse società e le diverse culture assegnano alla città e alle sue aree centrali.

Non si può parlare di gestione della città o del suo centro storico se non a partire da un piano in cui il patrimonio culturale sia motore del progetto. La conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari, materiali e immateriali, passa attraverso l'innovazione e l'utilizzo contemporaneo del patrimonio che solo un piano di sviluppo integrato può garantire. I governi nazionali e locali devono prendere coscienza del significato trasversale della cultura e della profonda incidenza che essa esercita in tutti gli ambiti della vita urbana. Gli strumenti e i progetti volti alla riqualificazione urbana non possono prescindere dall'esigenza di inquadramento alla scala del territorio e della città esistente, attraverso la lettura degli elementi e delle relazioni paesaggistiche e ambientali, della cui trama i centri storici costituiscono nodi fondamentali. Di conseguenza, le politiche di recupero dovranno avere natura multiscale, articolandosi ai diversi livelli della programmazione e della pianificazione territoriale.

4.

Al fine di assicurare efficacia agli interventi nei centri storici, ogni municipalità deve costituire una struttura specifica, con mansioni precise, che guidi il processo di riqualificazione a cui affidare le competenze di coordinamento delle politiche e delle scelte operative tese alla valorizzazione delle aree urbane centrali.

Tale struttura avrà il compito di redigere il Piano di Sviluppo Integrato che, in armonia con i piani urbanistici e territoriali generali, definisca i programmi operativi per il centro storico e le zone urbane centrali, precisi i modi di attivazione e utilizzazione delle risorse economiche e finanziarie, stabilendo le priorità attuative, monitorando i risultati e la correttezza delle azioni intraprese, favorendo infine la partecipazione dei cittadini ai momenti decisionali. Il Piano di Sviluppo Integrato costituisce lo strumento indispensabile per sviluppare politiche capaci di affrontarne i problemi complessivi. A partire dalla definizione di strategie condivise si possono precisare programmi e progetti d'intervento che permettano la conservazione attiva del patrimonio esistente, la sua rivitalizzazione e valorizzazione a beneficio dell'intera città.

5.

La vitalità dei centri storici dipende dal permanere del loro tradizionale assetto funzionale integrato imperniato sulla residenza e sulla compresenza di attività di tipo amministrativo, economico, sociale e culturale densamente aggregate. Il centro storico deve essere fruito in modo multiforme per funzioni e fasce orarie diversificate come garanzia di vitalità permanente.

La tendenza alla forte terziarizzazione dei centri storici, alla loro trasformazione in aree commerciali élitarie o al loro abbandono ad un uso eminentemente turistico ne determina inevitabilmente forme di depauperamento e la perdita di significato urbano. La riqualificazione dei centri storici deve necessariamente salvaguardarne l'uso residenziale, perseguendo un programma di equità sociale e di equilibrio fra le funzioni che al loro interno trovano spazio. Occorre regolamentarne l'assetto in modo chiaro e preciso per fornire risposte adeguate al maggior numero di soggetti che sono parte di un processo basato sulla conservazione di valori del passato, sul corretto utilizzo del patrimonio culturale collettivo, sulla salvaguardia dei suoi significati identitari e sulla capacità di introdurre nuovi valori simbolici. Il diritto collettivo al centro storico sta a significare che la sua salvaguardia è problema di interesse generale.

6.

La valorizzazione dello spazio pubblico assume un ruolo strategico per la riqualificazione dei centri storici. L'attenzione alla qualità dello spazio pubblico sottolinea il significato della città intesa come luogo di vita e di relazioni sociali e incentiva il concorso dell'investimento privato per il recupero del patrimonio edilizio storico.

Lo spazio pubblico rappresenta la scena dei conflitti e delle tensioni economiche e sociali che quotidianamente la città deve fronteggiare. Il degrado urbano, il senso di marginalità, la situazione caotica dello spazio pubblico, la mancanza di ordine fanno percepire un pericolo a volte reale, a volte artificialmente amplificato, che provoca conseguenze negative, rendendo il centro storico poco attrattivo per i residenti, per i visitatori e per gli investitori. D'altro canto, la presenza sempre più diffusa di attività commerciali incontrollate e largamente abusive, provoca contrapposizioni e conflitti con il commercio in sede fissa, oltre a generare difficoltà d'uso di strade e piazze. Un fondamentale fattore di degrado dello spazio pubblico è determinato dalla carente regolamentazione della mobilità urbana, dal traffico e dalla difficoltà di fruizione pedonale della strada a causa della forte presenza veicolare. Un più razionale assetto degli spazi pubblici può riscattarli dal degrado e dall'anonimato, creando le condizioni per un diffuso intervento di recupero del patrimonio privato.

7.

Per un'efficace azione di riqualificazione dei centri storici occorre disporre di flussi di risorse continuativi e certi, che permettano di programmare gli interventi da realizzare a breve e medio termine, ponendo le basi per uno sviluppo di più lungo termine. A questo riguardo occorre diversificare le fonti di finanziamento incentivando il coinvolgimento di investimenti privati, di risorse miste pubblico-private e di esperienze di cooperazione nei campi dell'abitare e dei servizi

Il soggetto pubblico deve incentivare, sostenere e regolamentare l'azione dei privati, inducendo la proprietà immobiliare ad investire maggiori risorse nelle iniziative di recupero, non soltanto alla scala edilizia, ma anche e soprattutto a quella urbana. In linea generale gli stati sono chiamati ad attivare sistemi di fiscalità - diretta o indiretta - capaci di ridistribuire i benefici economici derivanti dal sistema delle rendite urbane, assicurando sostegno e risorse alle iniziative di recupero e risanamento delle parti della città fatiscenti e degradate, con un'attenzione particolare per i centri storici che di queste politiche devono rappresentare il fulcro centrale. Da parte sua il sistema creditizio deve attivare linee di investimento nei confronti dei soggetti pubblici e privati impegnati in politiche di recupero integrato, con l'assunzione di specifici impegni di carattere sociale (in particolare per il *social housing*) nei confronti delle cooperative di abitazione e delle piccole e medie imprese che attivino pratiche partecipative.

8.

L'amministrazione pubblica ha il compito di attuare gli interventi strategici sugli spazi e le opere di interesse pubblico, nonché di definire le regole alle quali devono attenersi gli operatori privati, svolgendo nei loro confronti eventuali azioni di sostegno sul piano organizzativo e finanziario.

A differenza dal passato, oggi non è più proponibile un intervento esteso del soggetto pubblico nel campo del recupero del patrimonio edilizio dei centri storici. L'azione delle amministrazioni statali, regionali e municipali deve invece tendere al recupero delle proprietà pubbliche e allo sviluppo di una costante manutenzione urbana che assicuri funzionalità ai sistemi infrastrutturali e qualità agli spazi collettivi (strade, alle piazze, al verde urbano). La funzione del soggetto pubblico si esplica inoltre attraverso un'azione di governo delle trasformazioni urbane, mediante la definizione delle regole alle quali gli interventi di riqualificazione e di manutenzione, le trasformazioni fisiche e funzionali del tessuto insediativo devono ottemperare, in un'ottica complessiva di recupero integrato del centro storico.

9.

La partecipazione dei cittadini ai processi di recupero o di trasformazione dei centri storici rappresenta una garanzia di sostenibilità sociale delle scelte. Con il concorso di tutti i soggetti interessati, occorre attivare un programma di equità sociale e di equilibrio fra gli interessi economici e sociali coinvolti.

Le politiche di riqualificazione dei centri storici devono saper fornire risposte adeguate al maggior numero di soggetti che sono attori di un processo di valorizzazione fondato sulla conservazione di valori del passato, sul corretto sfruttamento del patrimonio culturale collettivo e sulla corresponsabilità nella sua salvaguardia. La partecipazione dei cittadini nella cultura democratica assume un significato sempre più incisivo, passando da una funzione meramente consultiva ad una più marcatamente propositiva. Un processo realmente partecipativo deve manifestare un carattere multiculturale, multifunzionale, interclassista. La partecipazione deve fondarsi sulla conoscenza del significato culturale del sito e dei processi che si intende attivare, per garantire la capacità di intervento, ma anche per assicurare la consapevolezza dei diritti e dei doveri che devono coinvolgere i cittadini in un cammino di corresponsabilizzazione. Le nuove tecnologie nel campo

della comunicazione rappresentano una risorsa indispensabile per la divulgazione del sapere e dell'informazione relativi al territorio urbano e ai suoi elementi costitutivi.

10.

Il recupero dei centri storici deve avvalersi di modalità programmatiche e gestionali atte a risolvere i nodi e i problemi che tali contesti presentano. Occorre andare oltre gli strumenti conosciuti e praticati, attraverso uno sforzo costante di innovazione nel campo urbanistico, economico, finanziario e sociale.

Nei processi di pianificazione urbana sono comparsi nuovi saperi che agevolano l'approccio ai gravi problemi che connotano la città contemporanea come sistema complesso. Il piano urbanistico, che un tempo era uno strumento regolativo, si rafforza attraverso un pensiero "strategico", a sua volta corroborato da un'opportuna gestione operativa. Da questi presupposti è possibile affrontare la riqualificazione urbana secondo una logica integrale che considera tutti gli aspetti toccati dalle dinamiche urbane secondo un'ottica di sostenibilità. La complessità che ha caratterizzato le città negli ultimi decenni, connotata dalle disuguaglianze, dalla segregazione sociale, dalle massicce migrazioni, dalla violenza urbana, dai gravi problemi ambientali e caratterizzata dalla crisi economica e dall'omologazione culturale, porta a concludere che è indispensabile un nuovo approccio transdisciplinare, multiscalare, multiattoriale e multidisciplinare, capace di affrontare la sfida di invertire le dinamiche che hanno degradato le città e che pregiudicano drammaticamente il ruolo e la vitalità delle tradizionali aree centrali. Le esperienze maturate di recente registrano l'utilizzo di strumenti innovativi quali i *piani strategici*, che intendono esprimere una visione condivisa del futuro della città, in grado di orientare l'attività di *governance*. Accanto ad essi sono stati sperimentati i *piani di gestione strategica*, tesi a concretizzare specifici progetti di sviluppo e riqualificazione urbana e a costruire attorno ad essi un'alleanza fra le risorse pubbliche e quelle private. Il diffondersi di tali strumenti implica una innovazione delle tecniche urbanistiche ad essi correlate, ma anche dei modi di partenariato finanziario e sociale. Non occorre solo migliorare e superare gli strumenti della "finanza di progetto" nel campo del recupero, ma ricercare altresì forme efficaci di concorso fra risorse pubbliche e private, strutture cooperative e nuove forme di interazione fra soggetti pubblici, per affrontare i problemi abitativi per i ceti a più basso reddito nei centri storici.

Note

¹ Le città interessate dalla ricerca sono Arequipa (Perù), Asunción (Paraguay), Bergamo (Italia), Bogotá (Colombia), Bologna (Italia), Buenos Aires (Argentina), Firenze (Italia), Florianópolis (Brasil), Genova (Italia), La Habana (Cuba), Madrid (España), Málaga (España), Mantova (Italia), Milano (Italia), Montevideo (Uruguay), Napoli (Italia), Pachuca (México), Parma (Italia), Quito (Ecuador), Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Santa Tecla (El Salvador), Santiago (Chile), Valencia (España), Venezia (Italia)

² Si richiamano, in particolare, la *Convenzione Unesco per la Salvaguardia del Patrimonio Mondiale, Culturale e Naturale* (1972); la *Raccomandazione relativa alla Salvaguardia degli Inseguimenti Storici e alla loro funzione nella vita contemporanea* (Nairobi, 1976); la *Carta di Veracruz "Criteri per una politica attuativa nei centri storici ibero-americani"* (1992); la *Raccomandazione del Consiglio d'Europa "La conservazione integrale dei paesaggi culturali come parte delle politiche territoriali"* (1995); i risultati della *Conferenza "Habitat II"* (Istanbul, 1996); i risultati del *Vertice di Johannesburg* (2002); la *Convenzione Unesco per la Salvaguardia del Patrimonio Immateriale* (2003); il *Memorandum di Vienna relativo alla Salvaguardia del Paesaggio Storico Urbano* (2005); il *Rapporto Preliminare Unesco sul Patrimonio Storico Urbano* (2010).