

---

# Gli “*in-between spaces*”

Elementi caratterizzanti della metropoli  
contemporanea

---

Cecilia Scoppetta

---

## Paper



maggio.2010

---

## **CECILIA SCOPPETTA**

PhD in Pianificazione Territoriale e Urbanistica, svolge attività didattica e di ricerca presso le Università La Sapienza e Roma Tre. I principali ambiti di indagine riguardano i temi del paesaggio e del patrimonio culturale, approfonditi anche, come consulente, l'elaborazione di strumenti urbanistici di scala locale e sovra locale, e partecipando, come membro di associazioni quali Italia Nostra e l'ANCSA, al dibattito politico culturale. Oltre che di numerosi saggi ed articoli, è autrice di "Immaginare la metropoli della transizione. La città come living machine" (Campisano Ed. 2009) e di "Territori della frammentazione. Appunti per un progetto possibile" (Nuova Cultura, 2009).

# Indice

Abstract .....	4
<b>1. Alcune interpretazioni dello spazio metropolitano contemporaneo.....</b>	<b>7</b>
Figure della frammentazione: isole ed arcipelaghi .....	7
La metropoli contemporanea come spazio dei flussi: globale/locale .....	8
Forme del piano e forma urbana: la “città per progetti” .....	9
<b>2. Gli “in-between spaces” come spazio del progetto della metropoli contemporanea .....</b>	<b>11</b>
“Campagne urbane” e spazi residuali di marginalizzazione.....	11
Strategie di riciclaggio territoriale: strumenti codificati e “pratiche” spontanee.....	13
<b>3. Un caso di studio significativo: il nuovo piano di Londra .....</b>	<b>16</b>
Le nuove politiche urbane nel Regno Unito ed il nuovo Piano di Londra .....	16
I presupposti dati dalla tradizione: l’esperienza britannica delle <i>green belts</i> .....	22
Due differenti tradizioni a confronto: brevi cenni sul caso italiano.....	28
Struttura, articolazione e potenzialità del nuovo <i>green system</i> londinese.....	33
Il caso degli <i>allotments</i> .....	39
<b>4. Motivi di interesse e potenzialità del caso di studio proposto .....</b>	<b>43</b>
Il green system come rete di spazi e di attori sociali: la costruzione collettiva di un sistema di conoscenza territoriale.....	43
La dimensione locale dell’autonomia: il rilievo del fabbisogno e delle rivendicazioni ....	46
Il <i>green system</i> come dispositivo generatore di comportamenti innovativi .....	48
Applicabilità del modello al contesto italiano: le principali questioni da affrontare .....	52
L’area metropolitana come possibile campo di sperimentazione .....	55
Riferimenti bibliografici .....	58

## Abstract

# Gli “*in-between spaces*”. Elementi caratterizzanti della metropoli contemporanea

**Parole chiave:** *spazi urbani residuali – aree metropolitane – forma urbana – orti urbani – reti sociali – decrescita – modelli di sviluppo*

Se la frammentazione sembra essere il carattere distintivo della metropoli contemporanea, le aree libere residue dei territori dello *sprawl* indubbiamente appaiono quale ambito privilegiato d'intervento, in quanto spazio del degrado ambientale e del disagio sociale, ma anche occasione per un ripensamento complessivo del “disegno” della città, risorsa, patrimonio di sperimentazioni innovative.

Uno dei motivi di interesse per il caso di studio che viene presentato riguarda il fatto che il progetto, sviluppato nell'ambito del nuovo Greater London Plan, non riguarda tanto una configurazione di spazi – che, anzi, è qualcosa di continuamente mutevole – ma anche (e soprattutto) di “attori-rete”, cioè degli insiemi di portatori di istanze di natura sociale, politica e culturale con possibili ricadute spaziali. La conformazione progettata degli spazi (la “forma” del *green system*) ne costituisce l'immagine visibile e comunicabile, in grado di innescare ulteriori e non prevedibili processi, includendo progressivamente un numero sempre più ampio di soggetti che possono, a loro volta, modificare la “forma” di partenza.

Un ulteriore motivo di interesse risiede nella potenziale capacità del progetto di produrre non soltanto una trasformazione materiale di luoghi, ma anche di generare nuovi comportamenti, determinando, cioè, un cambiamento culturale orientato verso stili di vita, di produzione e di consumo improntati alla convivialità, alla solidarietà, al mutuo scambio, nella direzione di quella “decolonizzazione dell'immaginario”, auspicata dai teorici della “decrescita”. Si tratta, cioè, di una strategia per la sostenibilità che non utilizza forme paternalistiche, configurandosi piuttosto come proposta concretamente desiderabile che, attraversando la dimensione della pratica quotidiana, è orientata verso la modificazione delle preferenze individuali e collettive.

Infine, il caso di studio costituisce un esempio interessante di multiscalarità, per l'interrelazione tra livello locale e metropolitano.

Il progetto costituisce l'esito più maturo della tradizione urbanistica inglese, nel cui contesto

viene inquadrato, evidenziandone, attraverso alcune immagini significative, le differenze rispetto al quadro culturale italiano.

Lo studio, infine, costituisce uno degli esiti di un più ampio programma di ricerca nazionale – sviluppato presso il Dipartimento di Studi Urbani (Università di Roma Tre) e coordinato dal Prof. Vieri Quilici – riguardante gli spazi liberi dell’area metropolitana di Roma.

## The “*in-between spaces*”. Characteristics of modern metropolises

**Key words:** *unused brownfields – metropolitan area – urban form – urban vegetable gardens – social networks – décroissance – development pattern*

If fragmentation seems to be a distinctive character of contemporary metropolis, undoubtedly in-between spaces – the not utilized, abandoned and wasted spaces between the “islands” of the city – appear as a privileged project sphere. They describe environmental damages and social inequalities, but also they constitute an opportunity towards the rethinking of the design of the city and, particularly, its periphery, to be intended as a resource and as a field of innovative experimentations.

The English case study concerns the project of Green System of the new Greater London Plan and, in particular, the strategy locally developed regarding allotments.

The interest lies not only and simply on the spatial and configurative dimension – which is rather imagined as continuously changeable – but also (and above all) on the potentialities related to immaterial (not physical) transformations. The project, in fact, could be intended as a process of network construction and activation, which can involve already existing spontaneous and not codified initiatives of urban spaces alternative and sometimes illegal re-use. In this sense, the project can be intended as a dispositive of social inclusion.

Furthermore, the interest is focused on the cognitive dimension and on the perspective of a co-evolution of actors and contexts, also in the direction of a (necessarily slow) shift of individual and collective behaviors. This means a shift to be developed through not paternalistic forms, but within the dimension of daily practices. In fact, the project concerns transformation processes of physical spaces incorporating a cultural evolution towards innovative life-styles and alternative production/consuming models. This means that the project potentially implies a shift from

inter-dependence to autonomy of communities, from unlimited growth to décroissance, from un-sustainability to sustainability, from competitiveness/inequality to cooperation/inter-relationship, from a GPD-based to a well being-based economy.

Further interesting aspects of the project are connected to the inter-relationship established between the local and metropolitan level.

The case-study is presented in the light of British planning tradition and it is framed in the background of a comparative analysis concerning some images characterizing the Italian planning culture.

The essay moves from a national research carried out at the Department of Urban Studies (Roma Tre University), coordinated by Prof. Vieri Quilici and concerning the in-between spaces of the metropolitan area of Rome.

## 1. Alcune interpretazioni dello spazio metropolitano contemporaneo

### Figure della frammentazione: isole ed arcipelaghi

Non sono pochi gli studi recenti<sup>1</sup> sui fenomeni urbani che tendono a sottolineare come uno degli aspetti più evidenti dei profondi processi di trasformazione legati alla globalizzazione sia quello della frammentazione territoriale, che interessa in modo particolare le aree metropolitane.

Se osservata dal punto di vista spaziale, la frammentazione comporta una configurazione per “isole”, alcune caratterizzate da un efficace sistema di inter-relazioni, altre disconnesse o investite da processi di progressiva marginalizzazione. La suddivisione in molteplici unità, in sostanza, seguirebbe una logica inversa rispetto a quella del “mosaico”, in cui ciascuna singola parte acquista un senso soltanto all’interno del disegno complessivo<sup>2</sup>.

Si tratta di un fenomeno che emerge con chiarezza nella differente dimensione della metropoli sudamericana, in cui questa particolare configurazione spaziale costituisce l’immagine visibile di una frammentazione sociale, esito di una serie di processi avviati a partire dai primi anni ’80: dai cambiamenti nell’organizzazione del lavoro a quelli legati all’innovazione tecnologica e alla diffusione dei nuovi modelli di consumo.

Alla frammentazione spaziale, in sostanza, corrisponderebbe una stratificazione del valore dei suoli<sup>3</sup>, fattore cruciale per il verificarsi di fenomeni di polarizzazione e la conseguente

<sup>1</sup> JANOSCHKA M., GLASZE G. (2003) *Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico*, “Revista Ciudad” n. 59.

JANOSCHKA M. (2002) *El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: privatización y fragmentación*, “Eure” n. 85.

PRÉVÔT SCHAPIRA M. (2001) *Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*, “Perfiles Latinoamericanos” n. 19.

SOBREIRA F., GOMES M. (2001) *Urban Fragmentation: Spatial scaling laws in squatters settlements*, in: AA.VV., *Atti del 3rd International Space Syntax Symposium*, Atlanta.

Per una rassegna sull’argomento, si veda: BARBERIS W. (2007) *Oltre la frammentazione urbana*, Tesi di dottorato in Politiche territoriali e progetto locale, Università Roma Tre.

<sup>2</sup> In: BARBERIS W. (2007) *op. cit.*

<sup>3</sup> AINSTEIN L. (2008) *A systemic approach to urban sprawl: distinctive traits, underlying factors, emerging consequences and demanded public policies*, relazione presentata al 44th ISO-CARP Congress - *Urban growth without sprawl. a way towards sustainable urbanization*, Dalian (China) 19-23/9/2008.

produzione di “isole” di marginalizzazione – ghetti – o, come nel caso delle *gated community*, di volontario isolamento da ciò che viene sentito come “pericolosa” diversità.

In questo senso, alla frammentazione degli spazi metropolitani – alla casuale e non ricercata contiguità di “isole” profondamente differenti e, nei casi estremi, assolutamente non comunicanti – può essere ricondotta la questione dell’insicurezza e, in qualche modo, il suo essere prevalentemente affrontata sotto il profilo dell’“emergenza”. Infatti, la configurazione per “isole” non comporta necessariamente un processo collettivo di costruzione di identità territoriale, ma può anche legarsi ad un’idea di “comunità” intesa come luogo di condivisione di paure (reali o immaginarie): non a caso proprio l’“isola” da sempre costituisce lo spazio per eccellenza della *fiction*<sup>4</sup>. L’accento, in sostanza, sembra essere posto più sugli aspetti propri della separazione che sui valori di relazione che caratterizzano, invece, l’“arcipelago”.

Una strada possibile da percorrere potrebbe essere quella dell’integrazione con scambio di processi e saperi, unita ad una maggiore volontà di confronto e riflessione evitando semplificazioni eccessive che possono portare ad una riduzione dei legami di complessità delle problematiche territoriali. L’altra direzione che probabilmente riveste carattere prioritario, ma da porsi contestuale alla prima, sarebbe quella di riportare la politica “alta” ad occuparsi di città in maniera strutturata e non episodica, destinando parte della sua attività alla riflessione sugli eventi, sulle trasformazioni volontarie ed involontarie, provocate ed indotte, casuali e progettate che si rincorrono e si stratificano da sempre nel territorio. Appare necessario quindi cercare di riportare il tema della città all’ordine del giorno del dibattito culturale, al di là degli utili e sperimentali tentativi di coinvolgimento delle comunità e degli abitanti nei processi decisionali in corso all’interno delle dinamiche di formazione del processo di piano.

## La metropoli contemporanea come spazio dei flussi: globale/locale

Ad accentuare questa tendenza, la doppia dimensione globale/locale che, dal punto di vista dei comportamenti sociali, si concretizza, ad esempio, nella rottura dei legami individuo/territorio (comunità), evidenziando l’innegabile crisi di rappresentanza di quella che è stata descritta come “*liquid society*”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> SCOPPETTA C. (2008) *Metafore e visioni territoriali. Appunti per una riflessione*, “urbanistica pvs”, n. 48-49.

<sup>5</sup> BAUMAN Z. (2005) *Liquid Life*, Cambridge: Polity Press.



Ciò comporta, sotto il profilo delle possibilità d'intervento, la costante necessità di confrontarsi con il riconoscimento esplicito della irriducibile molteplicità degli sguardi/interpretazioni/(auto) rappresentazioni, in una parola: delle “differenze”.

Alla rappresentazione dello spazio metropolitano come luogo della frammentazione si affianca quella secondo la quale la metropoli sarebbe lo spazio dei flussi<sup>6</sup>: in questo senso, il territorio metropolitano viene inteso come supporto alle reti materiali ed immateriali.

La metafora reticolare, quindi, può implicare anche che i “luoghi” (isole e arcipelaghi) possono essere percepiti come temporanei in quanto elementi di un territorio di diaspore più vaste, nel quale si producono “altre” memorie collettive e pratiche di scambio che differenziano popolazioni “sedentarie” e non.

Una ulteriore implicazione riguarda la possibilità di operare dis-conessioni “mirate”, generatrici di processi di marginalizzazione. Un esempio, in questo senso, è costituito dai ghetti ma anche, in modo differente, dalle *gated community*, dalle isole residenziali *off shore* o dai villaggi turistici<sup>7</sup>.

## Forme del piano e forma urbana: la “città per progetti”

Accanto alla moltiplicazione e complessificazione dei soggetti sociali, un ulteriore aspetto della frammentazione riguarda gli stessi strumenti di intervento ed è riconducibile alla doppia dimensione globale/locale.

Infatti, a partire dalla metà degli anni '70 e, ancor di più, nella decade degli '80, il brusco arresto di una crescita che era stata immaginata come illimitata ha comportato, per la maggior parte dei Paesi europei, la ricerca di nuovi e più efficaci strumenti di intervento, la cui razionalità<sup>8</sup> muovesse da un esplicito riconoscimento del ruolo del mercato. In questo senso, l'eredità degli anni ruggenti della retorica della competizione tra città e territori sembra essere una nuova

<sup>6</sup> CASTELLS M. (1996) *The rise of a network society*, Oxford: Blackwell.

SASSEN S. (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

<sup>7</sup> PETTI A. (2007) *Arcipelaghi e enclaves: architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo*, Milano: Bruno Mondadori.

<sup>8</sup> Si veda, ad esempio: CAMAGNI R.; *La città come impresa, l'impresa come piano, il piano come rete: tre metafore per intendere il significato del piano in condizioni di incertezza*, in: CURTI F., GIBELLI M.C. (a cura di); *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, 1996.

“forma del piano”<sup>9</sup>, di cui viene spesso enfatizzata la natura processuale e de-territorializzata di “contratto” e di “procedura”, fino al poter consistere “nel verbale dell’ultima riunione”<sup>10</sup>.

Ciò ha finito per comportare una sorta di perdita di rilevanza della concreta dimensione territoriale (“fisica”) in favore di aspetti di natura processuale (quali le procedure e le politiche), mettendo, alla fine, ulteriormente in crisi quella stessa identità tecnico-professionale tradizionale che si cercava, invece, di rafforzare. Alla questione del piano come “disegno senza politiche” sembra, cioè, essersi sostituito il rischio di politiche prive di riferimenti territoriali<sup>11</sup>.

Ne derivata anche un’immagine di città che si costruisce “per progetti” e l’abbandono di un’idea di piano visto come possibile “racconto” unificante e condiviso. Gli anni ’80 hanno visto, da un lato, le città europee rinnovarsi, soprattutto sui suoli urbani ex-industriali, cogliendo le “occasioni” offerte dall’ammodernamento delle infrastrutture e, dall’altro, anche il definitivo affermarsi del modello di “città dispersa”. Nuovi stili abitativi, tendenze localizzative delle attività economiche verso gli spazi suburbani, ma anche le politiche di deregolamentazione in molti paesi hanno, di fatto, consentito un sostanziale indebolimento della pianificazione d’area vasta e il parallelo affermarsi di politiche locali svincolate, però, da un quadro di coerenze complessive.

<sup>9</sup> MAZZA L. (1998) *Appunti sull’efficacia tecnica dei piani urbanistici*, “Urbanistica”, n. 110.

*id.* (1994) *Piano, progetti, strategie*, “CRU – Critica della Razionalità Urbanistica” n. 2.

*id.* (1995) *Piani ordinativi e piani strategici*, “CRU – Critica della Razionalità Urbanistica” n. 3.

*id.* (1997) *Trasformazioni del piano*, Milano: Franco Angeli.

FALUDI A. (1986) *Critical rationalism and planning methodology*, London: Pion.

*id.* (1996) *Rationality, Critical Rationalism and Planning Doctrine*, in: MANDELBAUM S.J., MAZZA L., BURCHELL R.W. (eds.), *Exploration in planning theory*, New Brunswick, NJ – Centre for Urban Policy Research.

*id.* (1996) *Il piano strategico rivisitato*, “Urbanistica” 106.

<sup>10</sup> FALUDI A. (1991) *I tre paradigmi della teoria del piano e Il processo decisionale questione centrale del piano*, lezioni tenute alla Scuola di Specializzazione in Metodi e Strumenti della Pianificazione Urbanistica, Roma 6-7/5/1991 (traduzione a cura di A. Galassi).

<sup>11</sup> PALERMO P.C. (1999) *Visioni multiple (note su alcune rappresentazioni della regione urbana milanese)*, in: “Territorio”, n. 11.

## 2. Gli “*in-between spaces*” come spazio del progetto della metropoli contemporanea

### “Campagne urbane” e spazi residuali di marginalizzazione

A partire dalle interpretazioni della metropoli contemporanea, sinteticamente richiamate in precedenza, le aree libere residue dei territori dello *sprawl* metropolitano appaiono quale ambito privilegiato d'intervento, in quanto spazio del degrado ambientale e del disagio sociale, della divaricazione tra luoghi e flussi, di un “confinamento”, dato dalla distanza, che si traduce in esclusione: aspetti di forte criticità, ma anche occasione per un ripensamento complessivo del “disegno” della città, risorsa, patrimonio di sperimentazioni innovative.

È il caso, ad esempio, delle cosiddette “campagne urbane”<sup>12</sup>, che ospitano attività agricole “di nicchia” spesso legate a forme associative di carattere innovativo legate alla domanda di produzioni di qualità, a chilometri zero e a costi bassi (si pensi, ad esempio, ai cosiddetti “gruppi di auto-acquisto”)<sup>13</sup>.

Le potenzialità progettuali di queste discontinuità rurali peri-urbane superstiti sono legate anche alla capacità di dar luogo a comportamenti innovativi, tali da produrre, attraverso meccanismi di *feedback*, modalità alternative di consumo (nella direzione di quella “decolonizzazione dell'immaginario”<sup>14</sup>, auspicata dai teorici della “decrescita”<sup>15</sup>).

<sup>12</sup> PALAZZO A. L. (2005) *Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana*, Roma: Gangemi.

<sup>13</sup> Sul tema si veda, ad esempio: IRES - Istituto Ricerche Economiche e Sociali (2002) *Strategie per la riconversione produttiva sostenibile delle PMI agricole nell'Agro romano*, Rapporto intermedio di ricerca, Roma.

Si veda anche: BOSCACCI F., CAMAGNI R. (a cura di) (1994) *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna: Il Mulino.

<sup>14</sup> LATUOCHE S. (2004) *Decolonizzare l'immaginario. Il pensiero creativo contro l'economia dell'assurdo*, EMI.

*id.* (2005) *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Milano: Bollati Boringhieri.

<sup>15</sup> In generale, ci si riferisce ai diversi “movimenti per la decrescita”, che hanno prospettato, in un modo o nell'altro, una riduzione del peso e del ruolo della crescita economica e della produzione e consumo materiali, già a partire dalla fine degli anni '60. Soprattutto riguardo agli aspetti inerenti la sfera individuale è difficile, del resto, non intravedere una qualche continuità con la riflessione di Herbert

Le sperimentazioni in atto in queste aree – che, ad esempio, nel caso dell’area metropolitana romana, tendono a coincidere con quelle in cui si manifesta la crescente richiesta di sicurezza – evidenziano anche, quale fattore cruciale, la capacità di “costruire comunità” intorno ad un progetto inteso non soltanto come “con figurativo” di spazi, ma anche espressione/prodotto di politiche urbane.

Tuttavia, gli spazi liberi residui delle aree metropolitane non costituiscono soltanto il terreno fertile per sperimentazioni innovative – come le *best practices* illustrate nei paragrafi successivi – ma, in quanto “terra di nessuno”, spazio abbandonato spesso ai margini del costruito o a ridosso delle infrastrutture, tendono ad essere luogo degli insediamenti e delle economie informali, degli immigrati, gli esclusi, i “nuovi poveri”.

Tali aree residue e marginali – spesso in “attesa” e, quindi, prive di conformazione, “consumate” da usi impropri e temporanei – che separano i frammenti della “città per progetti”, possono configurarsi come spazializzazione della disegualianza. Questi “spazi tra le isole”, attraversati dalla formazione del valore costituiscono il terreno di sperimentazione ed evoluzione della disciplina urbanistica.

Si tratta, cioè, di veri e propri spazi “di transizione” – “terra di nessuno” nel senso fisico e sociale – nei quali misurare concretamente la capacità della città (della società) di integrare all’interno di un sistema condiviso di regole di cittadinanza quei soggetti sociali che si collocano in modo problematico sul confine tra legalità ed illegalità.

Gli spazi liberi interstiziali consentono, infatti, di cogliere più efficacemente le morfologie sociali non convenzionali, proprio perché queste non sono riconducibili ad un insediamento inteso nel senso tradizionale. Il carattere sostanzialmente “non residenziale” e, quindi difficilmente “trattabile”, di queste inedite forme di marginalità – la loro natura “mobile”, che sembra necessariamente legarli ad una spazialità residuale – finisce per tradursi in una cittadinanza ridotta e si colloca alla radice della crescente domanda di “sicurezza” e di selezione delle

---

Marcuse sul rapporto tra eros, tecnica, dominio o emancipazione sociale. Si veda: MARCUSE H. (1964) *Eros e civiltà*, Torino: Einaudi.

*id.* (1969) *Saggio sulla liberazione. Dall’uomo a una dimensione all’utopia*, Torino: Einaudi.

Alcune delle opzioni costitutive di tali movimenti sono confluite all’interno del movimento per la decrescita attuale. Il termine “*decroissance*” è stato coniato da Jacques Grinevald. Si veda: GRINEVALD J. (1979) *Demain la décroissance*, Lusanne: Favre.

Ma è indubbiamente Serge Latouche a rilanciare l’idea di decrescita come provocazione pratico politica che riscuote subito un successo insperato, indicando come la consapevolezza dei limiti dello sviluppo economico produttivo capitalistico sia ormai entrato nell’immaginario di larghi strati di persone, nel mondo intero. Si veda: LATUOCHE S. (2008) *Breve trattato sulla decrescita serena*, Milano: Bollati Boringhieri.

*id.* (2004) *Altri mondi, altre menti, altrimenti. Oikonomia vernacolare e società conviviale*, Firenze: Rubettino.

presenze negli spazi pubblici. D'altra parte, nel non configurarsi come “abitanti” sembra risiedere la radice di un'esclusione che non consente di intercettare il sistema di integrazione delle politiche urbane e, ancor meno, gli strumenti di pianificazione.

Si pensi, ad esempio, al possibile ruolo svolto da quegli ambiti in cui viene garantita “legalmente” la sopravvivenza di attività “altre” o “informali” (in alcuni casi anche “illegali”), come avviene per gli spazi abbandonati che vengono abusivamente occupati. Il carattere sperimentale di tali *buffer zones* sottolinea l'esigenza di progressiva inclusione, di cui le politiche urbane possono farsi portatrici, anche attraverso l'esplicitazione dei conflitti esistenti, nei confronti di istanze non “istituzionalizzate”, spesso conflittuali ed “antagoniste”, ma anche propositive e progettuali.

## Strategie di riciclaggio territoriale: strumenti codificati e “pratiche” spontanee

Consumo di suolo, degrado ambientale e processi di marginalizzazione sociale costituiscono il tema del progetto per gli spazi liberi metropolitani, opera di “riparazione” piuttosto che atto di “creazione” vera e propria.

Se gli obiettivi sono quelli sostenibili delle politiche europee, lo scenario di fondo è, in ogni caso, legato al concetto di “contrazione”, con il ripensamento di alcune *key-words* – ad esempio “competitività” – divenuti dominanti a partire dalla fine degli anni '70 e con l'introduzione di nuovi parametri di sviluppo: oltre alla capacità di carico<sup>16</sup> di un territorio, il *Genuine Progress Indicator*<sup>17</sup>.

In termini operativi, un importante riferimento è dato dai contenuti innovativi della Convenzione Europea per il Paesaggio, la cui applicazione riguarda, oltre ai paesaggi “eccezionali”, anche quelli ordinari, entrambi considerati determinanti per la qualità dell'ambito di vita delle popolazioni.

Il riferimento è al principio di sostenibilità, che sottende le politiche europee: la finalità della “gestione dei paesaggi” della Convenzione è di consentirne un'evoluzione tale da soddisfare i fabbisogni economici e sociali, discostandosi dall'approccio “statico” e meramente “conservativo” in favore di un concetto innovativo di tutela “attiva” proprio perché “gestita”.

<sup>16</sup> The *Business Case for Sustainable Development*, documento del World Business Council for Sustainable Development per Johannesburg.

<sup>17</sup> In: DALY H. COBB J. (1994) *Un'economia per il bene comune*, Red edizioni.

L'idea della corretta gestione, infatti, rimanda ad un concetto di “manutenzione” che implica un processo di progressiva inclusione attraverso il riconoscimento e coinvolgimento di una quantità sempre più ampia di soggetti sociali. La dimensione europea sembra, in sostanza, favorire l'emergere e il consolidarsi di “pratiche” sociali spontanee già esistenti, di carattere anche propositivo e progettuale (nel senso della trasformazione degli spazi): la questione che si pone è, quindi, quella di ricondurre queste “isole” all'interno di un più ampio “quadro di senso”.

In generale, il tema degli spazi non edificati delle aree metropolitane in Italia è stato generalmente trattato dal punto di vista della conservazione, anche per la peculiarità storico-archeologica del territorio nazionale e la conseguente tradizione disciplinare, all'interno della quale hanno trovato spazio le istanze “ambientali” della sostenibilità europea<sup>18</sup>.

Proprio a livello europeo, negli anni più recenti, il tema è stato affrontato<sup>19</sup>, invece, dal punto di vista quantitativo, a partire dalla questione del contenimento dello *sprawl*.

Insieme alle politiche per la mobilità (potenziamento del trasporto collettivo) e, in generale, di riduzione degli sprechi energetici, la limitazione dell'uso di suolo extraurbano, agricolo o naturale, per nuovi usi insediativi costituisce una delle scelte strategiche per un'effettiva sostenibilità, in quanto risorsa ambientale finita, non riproducibile e non rigenerabile.

Accanto alla soluzione “normativa”, molti tra gli studi sulla “città diffusa”<sup>20</sup>, sottolineando la questione dei costi (“pubblici” e “collettivi”)<sup>21</sup> dello *sprawl*, evidenziano la necessità di strumenti

<sup>18</sup> La legislazione che insiste su paesaggio e ambiente ha conosciuto nell'ultimo ventennio una notevole produzione: Piani di bacino (L. 183/89), Parchi e aree protette (L. 394/90), Siti d'Importanza Comunitaria (Rete Natura 2000), Testo unico in materia di beni culturali e ambientali (D.lgs. 490/1999), Convenzione Europea del Paesaggio (2000), Accordo Stato-Regioni sull'esercizio di poteri in materia di paesaggio (D.M. 18.04.01), modifica al Titolo V della Costituzione (L.c. 18.10.01, n. 3), Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004), Testo unico sull'ambiente (D.lgs. 152/2006).

<sup>19</sup> EEA (2006) *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report no. 10/2006.

EEA (2006) *Land accounts for Europe 1990-2000. Towards integrated land and ecosystem accounting*, EEA Report n. 11/2006.

<sup>20</sup> Il riferimento è soprattutto agli studi di Francesco Indovina. Si veda, in merito: INDOVINA F. (1990) *La città diffusa*, Venezia: D.A.E.S.T., Istituto di Architettura dell'Università di Venezia.

INDOVINA F. (1997) *Cos'è e come si governa la città diffusa*, in: INDOVINA F. (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Vent'anni di ricerca del Daest*, Venezia: D.A.E.S.T., Istituto di Architettura dell'Università di Venezia.

INDOVINA F., SAVINO M. (1999) *Nuove città e nuovi territori: la città diffusa veneta*, “L'Universo” n. 5.

INDOVINA F., FREGOLENT L., SAVINO M. (a cura di) (2005) *L'esplosione della città*, Bologna: Editrice Compositori.

<sup>21</sup> CAMAGNI R., GIBELLI M.C., PAOLO RIGAMONTI P. (2002) *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.

“strategici” di area vasta, in grado di disegnare scenari di lungo periodo sui quali costruire il consenso e di svolgere la funzione “regolativa” di contenimento del fenomeno, imponendo vincoli, condizioni, confini, stabilendo invarianti e condizioni non negoziabili.

Più in generale, a livello europeo, la soluzione viene ricercata in un modello di urbanizzazione compatta e nell’idea di (ri)costruire (nel)la città che, con riferimento al concetto di “contrazione”, sembrano richiamarsi più alla stagione del “recupero” che all’esperienza dell’*urban renewal*.

Il caso di studio che viene presentato nei paragrafi successivi è stato scelto in quanto esemplificativo dei possibili requisiti di un progetto di sviluppo inteso non soltanto come “configurazione” materiale di spazi, quanto sulla sua natura di “dispositivo” (immateriale) in grado di generare processi anche non prevedibili attraverso lo stabilirsi e l’estendersi di “reti socio-tecniche”<sup>22</sup> di interconnessioni tra soggetti/oggetti/discorsi, includendo al suo interno le categorie del sociale e del naturale<sup>23</sup> nell’ottica proposta dalla *social ecology* statunitense<sup>24</sup>.

In questo senso, l’efficacia del progetto risiede nella sua capacità di estendere la rete dei soggetti/attori coinvolti<sup>25</sup> che, identificando nel progetto stesso la ragione e lo scopo del proprio allineamento, lo interpretano come occasione di “messa in scena” delle proprie istanze, favorendone la produzione e le evoluzioni, dalla concezione all’attuazione.

Anche in relazione alle politiche ambientali europee, l’idea di rete rimanda al tema progettuale del disegno della rete ecologica alla scala metropolitana, supporto fisico-biologico alle reti di relazione di isole ed arcipelaghi sociali.

---

Si veda anche, riguardo al caso statunitense: CITY OF PHILADELPHIA, PLANNING COMMISSION (2001) *Comparison of City and Suburban Living Costs*.

<sup>22</sup> Cioè reti “(...) nel contempo reali come la natura, raccontate come il discorso, collettive come la società”. In: LATOUR B. (1991) *Nous n'avons jamais été modernes, Paris: La Decouverte* (trad. it.: *Non siamo mai stati moderni, Eleuthera, Milano, 1995*).

<sup>23</sup> LATOUR B. (1999) *Politiques de la nature, Paris: La Decouverte* (trad. it.: *Politiche della natura. Per una democrazia delle scienze, Cortina Editore, Milano, 2000*).

<sup>24</sup> “In our use of the term, “social ecology” is concerned with the redefinition of social and environmental justice practices in multicultural, internationalized urban environments. (...) Environmental activists, for example, play a significant part in the perspectives, scope, and direction of planning and policy devised in the local state” In: KEIL R., DESFOR G. (2004) *Nature and the City. Making Environmental Policy in Toronto and Los Angeles*, University of Arizona Press.

<sup>25</sup> AKRICH M., LATOUR B. (1992) *A Convenient Vocabulary for the Semiotics of Human and Nonhuman Actors*, in: BIJCKER W., LAW J. (eds.); *Shaping Technology/Building Society Studies in Sociotechnological Change*, Cambridge, Ma.: MIT Press.

### 3. Un caso di studio significativo: il nuovo piano di Londra

## Le nuove politiche urbane nel Regno Unito ed il nuovo Piano di Londra

Dopo più di un secolo di politiche di decentramento della residenza verso i *suburbs*, la “forma urbana” che viene proposta dal nuovo Piano di Londra (2002-2004)<sup>26</sup> è quello della città compatta circondata da due anelli verdi, gli orti urbani e la *Green Belt*, supportati dalle connessioni della rete ambientale (dalla scala territoriale del *Blue Ribbon Network*<sup>27</sup> a quella locale dei *green corridors* e delle *green chain*).

Gli indirizzi di riqualificazione urbana proposti dall'*Urban Task Force* londinese (1999)<sup>28</sup> al Ministero competente (il *Department of Environment, Transport and Regions* voluto da Tony Blair) e il successivo *Urban White Paper* (2001)<sup>29</sup>, contenente gli obiettivi programmatici a livello nazionale delle politiche orientate alla ri-urbanizzazione, costituiscono i presupposti del nuovo Piano di Londra.

Questo, infatti, è parte di un dispositivo più ampio e articolato, comprendente strumenti innovativi, pratiche storicamente consolidate e politiche integrate. In questo senso, viene confermato il ruolo della pianificazione della città di Londra quale incubatore e terreno di concreta sperimentazione e verifica di politiche urbane e territoriali di livello nazionale, così

<sup>26</sup> Per una descrizione dettagliata del nuovo Piano di Londra (e dei documenti connessi), si veda: NUCCI L. (2004) *Reti verdi e disegno della città contemporanea. La costruzione del nuovo piano di Londra*, Roma: Gangemi.

<sup>27</sup> Costituita dalle aree e spazi pubblici attrezzati legati alle vie d'acqua naturali (il Tamigi e i suoi 12 affluenti) ed artificiali: i canali navigabili, (*Grand Union Canal* e *Lee Navigation*).

<sup>28</sup> URBAN TASK FORCE (1999) *Towards an Urban Renaissance*, London: Taylor and Francis Group PLC. Per un'interpretazione critica del documento, si veda: POLEGGI G. (2000) *Verso un rinascimento urbano: le politiche inglesi per la riqualificazione urbana nel contesto europeo*, “Territorio”, n. 14.

<sup>29</sup> DETR-Department of Environment, Transport and Regions (2001) *Our Towns and Cities: The Future Delivering an Urban Renaissance*.

Si veda anche: CARMONA M. (2001) *The White Paper. A New Vision for Urban Living?*, “Urban Design Quarterly”, 77.



come quello – anch’esso storico – svolto nella definizione del rapporto tra livello metropolitano e scala locale.

Oltre a quelli, più generali, riguardanti l’uso sostenibile delle risorse, i temi di questi documenti sono quelli del contenimento della dispersione urbana e del consumo di suolo, che implicano anche una riflessione sulla bassa densità (e sui suoi costi) e sulla necessità di ri-disegno *dell’urban fringe*, anche in rapporto alle questioni sociali e al senso di insicurezza dello spazio metropolitano. L’orientamento è verso la ricerca di efficaci strategie di rigenerazione urbana<sup>30</sup>, in grado di contrastare la spinta centrifuga verso i *suburbs*<sup>31</sup>.

In generale, i due documenti s’inquadrano nel più ampio dibattito incentrato sulle questioni poste dalle trasformazioni legate alle politiche neo-liberiste che, a partire dagli anni ’70, avevano investito, attraverso le privatizzazioni, oltre a segmenti tradizionali (come il credito) o in mutazione (come le telecomunicazioni), anche la sfera del territorio, delle politiche locali e delle politiche sociali urbane, con il tema dell’*urban regeneration* come terreno di transizione verso un sistema di pianificazione influenzato dall’emergente modello liberista.

Si può dire che il dibattito anglosassone sia stato a lungo occupato dalla necessità di un esame critico di questa trasformazione, evidenziando, ad esempio, gli elementi di continuità tra l’epoca thatcheriana e quella del *new labour* o con la contrapposizione tra critici della deriva rispetto all’idea di *planning* al servizio dell’interesse pubblico e chi, invece, sottolineava il carattere innovativo delle forme di collaborazione, di *governance*, di costruzione interattiva di pratiche e luoghi.

La riflessione critica sulla pianificazione, incominciata con il secondo mandato Blair, costituisce un esito di questo percorso, con le proposte di riforma<sup>32</sup> riguardanti l’abolizione degli *Structure Plans* e l’assegnazione alle Regioni di un ruolo strategico e più spazialmente finalizzato, attraverso la *Regional Spatial Strategy* (RSS) in luogo dei tradizionali documenti di indirizzo

<sup>30</sup> Tra i temi chiave del documento prodotto dall’*Urban Task Force* nel 1999: la struttura urbana delle città diffuse e delle città compatte; reti di connessione tra aree residenziali, spazi aperti pubblici e corridoi verdi naturali; modelli di capacità urbana: relazioni tra densità, attrezzature locali, reti di trasporto pubblico; relazioni tra densità e forma urbana; le componenti chiave di un nucleo urbano di vicinato multifunzionale e integrato; elenco di temi di progetto; multidisciplinarietà: il processo per la costruzione di uno *spatial masterplan*.

<sup>31</sup> L’*Urban Task Force*, diretta da Richard Rogers, era stata istituita presso il DETR nel 1998 al fine di “identificare le cause del declino urbano in Inghilterra e le possibili soluzioni per riportare gli abitanti nelle nostre città e quartieri urbani”, definendo “una nuova vision per la rigenerazione urbana, basata sui principi di eccellenza della progettazione, sul benessere sociale e la responsabilità ambientale”. L’obiettivo concreto era fornire indirizzi per il programma governativo (1996-2021) per la realizzazione di 3,8 milioni di residenze, il 60% delle quali da collocare all’interno della città esistente.

<sup>32</sup> La proposta riguarda, in particolare, l’Inghilterra, ma analoghe iniziative sono state avviate in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

non spazializzati. La RSS – in cui trovano posto le indicazioni sul quadro territoriale, sulle espansioni edilizie, sul recupero, lo sviluppo economico, la protezione ambientale e il trasporto pubblico – costituisce il riferimento per il *Local Development Framework* (LDF) dei diversi *districts*, ai quali continua ad essere affidato il controllo delle trasformazioni.

I due documenti citati si inquadrano, inoltre, nel dibattito inglese degli anni più recenti, centrato soprattutto sul tema della qualità della progettazione degli spazi urbani, che ha visto, quali protagonisti ed interlocutori delle politiche di livello nazionale, alcuni gruppi professionali<sup>33</sup>, anche in relazione alle politiche di riorganizzazione del *planning system* messe in campo, dal 1997, dal *Labour* di Tony Blair<sup>34</sup>.

Il tema del controllo degli effetti spaziali della pianificazione<sup>35</sup> non è certo nuovo per il contesto inglese<sup>36</sup>: ciò che rende interessante l’esperienza britannica dell’ultimo decennio è la sperimentazione di strumenti flessibili, in grado di legare dimensione normativa e progettuale,

<sup>33</sup> Tra cui: *Royal Institute of British Architects* (RIBA), *Royal Town Planning Institute* (RTPI), *Urban Design Group* (UDG).

Sul ruolo svolto nel dibattito dallo stesso principe Carlo, si veda: HRH, THE PRINCE OF WALES (1989) *A Vision of Britain: A personal View of Architecture*, London: Doubleday.

Si veda anche: JENKS C. (1988) *The Prince, the Architects and the New Wave Monarchy*, London: Academy.

<sup>34</sup> Tra le prime riforme, l’accorpamento del *Department of Environment* (DoE) e del *Department of Transport* (DeT) in un unico *Department of Environment, Transport and Regions* (DETR). Nel 2001 la competenza sulle questioni urbane e metropolitane passa dal DETR ad un nuovo Ministero, il *Department of Transport, Local Government and Regions* (DTLR) e, nel 2002, all’ *Office of the Deputy Prime Minister* (con la parallela istituzione del nuovo *Department of Transport*, finalizzato alla gestione delle questioni specifiche del settore dei trasporti).

<sup>35</sup> CARMONA M. (1996) *Controlling Urban Design – Part 1: A Possible Renaissance?*, “*Journal of Urban Design*”, vol. 1, n. 1.

*id.* (1996) *Controlling Urban Design – Part 2: Realizing the Potential*, “*Journal of Urban Design*”, vol. 1, n. 1.

*id.* (1999) *Innovation in the control of residential design: what lessons for wider practice?*, “*Town Planning Review*”, vol. 70, n. 4.

*id.* (2000) *Urban Design - By Design*, “*Urban Design Quarterly*”, n. 76.

<sup>36</sup> Sul controllo degli effetti spaziali della pianificazione (anche in termini estetico-formale) come tema ricorrente nell’*urban design* inglese, si veda: PUNTER J. (1986) *A history of aesthetic control: Part I, 1909-1953: the control of the external appearance of development in England and Wales*, “*Town Planning Review*”, vol. 57, n. 4.

*id.* (1987) *A history of aesthetic control: Part II, 1953-1985: the control of the external appearance of development in England and Wales*, “*Town Planning Review*”, vol. 58, n. 1.

*id.* (1994) *Design Control in England*, “*Built Environment*”, vol. 20, n. 2.

aspetti estetico-morfologici a requisiti e prestazioni specifiche, caratterizzanti un concetto di “qualità” più ampio<sup>37</sup>.

In generale, l’esito peculiare di questa stagione sembra essere, infatti, la produzione di specifici documenti (*guidelines*)<sup>38</sup> finalizzati al controllo degli aspetti formali e qualitativi di aree costruite e *open spaces*, che accompagnano sia gli strumenti programmatici d’indirizzo alla scala territoriale (*Structure Plan*) che quelli, regolativi, di uso e gestione dei suoli al livello locale (*Local Plan* e *UPD-Unitary Development Plan*)<sup>39</sup>.

Si tratta di apparati supplementari che non hanno un carattere prescrittivo/regolativo, contenenti principi e criteri, esempi e *good practices* da adattare e interpretare in relazione ad uno specifico contesto fisico-sociale. Né possono essere definiti quali “manuali di progettazione” (anche se lo sono a tutti gli effetti sotto il profilo dei contenuti tecnici), in quanto sostituiscono o comunque prevalgono su modelli normativi di carattere prescrittivo e sono utilizzate, dunque, all’interno di processi di pianificazione<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Si veda, ad esempio: WRIGHT B. (1999) *Two decades of urban regeneration in East London*. In: *Health in the East End: annual public health report 1998/9*, London: East London/City Health Authority.

NEF & FOE (1998) *More isn’t always better: a special briefing on growth and quality of life in the UK*, London: New Economics Foundation and Friends of the Earth.

THE HEALTH OF LONDONERS PROJECT (1998) *The health of Londoners: a public health report for London*; London: The Health of Londoners Project.

<sup>38</sup> Sul tema delle *guidelines* un importante riferimento è costituito da: CARMONA M. (1999) *Residential Design Policy and Guidance: Content, Analytical Basis, Prescription and Regional Emphasis*, “Planning Practice & Research”, vol. 14, n. 1.

Si veda anche: FARINELLA R. (2003) *I criteri d’intervento: le guide e i manuali di progettazione nell’esperienza britannica*, in PINI D. (a cura di) (2003) *La sicurezza come indicatore per la qualità degli spazi urbani*, Firenze: Alinea.

<sup>39</sup> SIMMONS M. (1996) *Il rapporto tra Regional guidance e Development plan nel sistema britannico. Il caso di Londra*, in CURTI F., GIBELLI M.C. (a cura di) *Pianificazione strategica e gestioni dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea.

<sup>40</sup> In generale, riguardo alle *guidelines*, oltre al caso inglese, si segnala anche l’esperienza francese, con le guide di carattere prevalentemente ambientale applicate alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie (ad esempio: *Quartiers durables*, 2005, dell’Agence régionale de l’environnement et des nouvelles énergies dell’Ile-de-France o la *Guide de la Qualité Environnementale dans l’Architecture et l’Urbanisme*, 2006, della città di Grenoble per la pianificazione e la progettazione nelle *Zone d’Aménagement Concertés*). Esempi recenti anche in Italia, pur se non con funzione direttamente regolativa, cioè legata a processi amministrativi con esiti operativi concreti, sono però prodotti da amministrazioni locali (ad esempio: *Buone pratiche per il quartiere ecologico*, del 2005, promossa dal Comune di Roma, Dipartimento XIX Politiche per lo sviluppo e il recupero delle periferie). Di un certo interesse anche il *Codice di pratica per la progettazione* (RpR, Citeria Sapienza, 2008), promosso dal Comune di Roma in occasione dell’integrazione del 2° Peep, come documento allegato ai Piani di Zona.

In un sistema, quale quello inglese<sup>41</sup>, in cui gli strumenti di pianificazione non hanno un valore strettamente prescrittivo, le *guidelines* costituiscono il riferimento nella fase di negoziazione con gli operatori privati.

Il modello – le cui origini vanno ricercate nel dibattito degli ultimi trent’anni sullo *structure/strategic planning*<sup>42</sup> – è quello di una pianificazione come contrattazione e come processo, in cui la definizione di procedure di indirizzo, il controllo degli effetti spaziali degli interventi, il monitoraggio dei risultati e la revisione degli stessi apparati tecnici costituiscono una serie sequenziale e reiterata di operazioni.

In particolare, riguardo al rapporto tra la dimensione metropolitana del Piano e la scala locale dell’UPD, appare certamente affrettato e poco corretto definire quello adottato a Londra un modello *bottom-up*.

Si tratta, piuttosto, dello schema *top-down* dello *strategic spatial planning* evoluto<sup>43</sup> – rispetto ai “ruggenti” anni ’80 della retorica della competizione tra città e territori – verso “forme” processuali maggiormente inclusive, anche a causa della perdita di autorità delle “vecchie” strutture di rappresentanza e delle conseguenti istanze di una più ampia inclusione della società civile nella sfera delle decisioni. Ne è derivato il parallelo affinamento di specifici strumenti<sup>44</sup> di costruzione del consenso sulle scelte di sviluppo urbano, in grado di anticipare eventuali conflitti o opposizioni, riducendone così gli effetti sull’efficienza del processo decisionale.

<sup>41</sup> Si veda: CULLINGWORTH B.J., NADIN V. (1997) *Town & Country Planning in the UK*, London: Routledge.

Si veda anche: HEALEY P. MC NAMARA P., ELSON M., DOAK A. (1988) *Land use planning and the mediation of urban change. The british planning system in practice*, Cambridge: University Press.

Ulteriori riferimenti sono costituiti da: LOEW S. (2002) *I sistemi di pianificazione urbanistica in Francia e in Inghilterra: un’analisi comparativa rispetto al tema della riqualificazione urbana*, “Territorio”, n. 20.

<sup>42</sup> Per una rassegna sul tema, si veda: POMILIO F. (2001) *Il piano territoriale strategico: una rassegna di articoli pubblicati sulla rivista Town Planning Review (1968-2000)*, pubblicato al sito [www.planum.net](http://www.planum.net)

<sup>43</sup> Il riferimento è a: CURTI F., GIBELLI M. C. (a cura di) (1996) *Pianificazione strategica e gestioni dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea.

GIBELLI, M. C. (1996) *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello ‘reticolare’ e ‘visionario’*, in CURTI F. GIBELLI M.C., *op. cit.*

<sup>44</sup> Un riferimento, in questo senso, è costituito da: HEALEY P. (1998) *Building Institutional Capacity Through Collaborative Approaches to Urban Planning*, “Environment and Planning A”, n. 30. Si veda anche:

*Id.* (2003) *Network Complexity and the Spatial Imaginative Power of Strategic Spatial Planning*, paper presented at the joint AESOP/ACSP Congress (Leuven, July 2003).

*Id.* (2003) *Creativity, Governance and the Public Sphere*, paper presented at the conference *Cities, urbanity and urban interventions*, (Brussels, February 2003).

Il riferimento alla “forma”<sup>45</sup> di città compatta e agli obiettivi di qualità/sostenibilità dell’ambiente urbano implicano un concetto di “densità” intesa non soltanto in termini quantitativi, ma anche come intensità di funzioni e inter-relazioni che è propria della dimensione locale. In evidente continuità con la tradizione del *town and regional planning* britannico, il nuovo Piano disegna una città che si (ri)costruisce per *urban neighbourhoods* (quartieri), in cui *mixité* di usi e funzioni favoriscono differenti forme e livelli di socialità.

L’elemento di inter-connessione funzionale ed ambientale tra i diversi *urban neighbourhoods* è rappresentato dal disegno di *green system*, che costituisce la struttura della “forma” urbana e un dispositivo di produzione di conoscenza territoriale e – almeno potenzialmente – di progressiva inclusione sociale.

Oltre che nella direzione di una più estesa partecipazione alle scelte di trasformazione territoriale, la forma/struttura del *green system* del nuovo Piano di Londra, supportata da un sistema di politiche urbane – tassa governativa sul consumo di aree non urbanizzate, mantenimento dei *greenfield*<sup>46</sup>, potenziamento del trasporto pubblico, incentivazione di edifici a basso consumo energetico – è stata utilizzata e comunicata (come *frame*, come “scenario” e come rappresentazione di politiche) all’interno di un rapporto dialettico tra la dimensione metropolitana della *Greater London Authority* (GLA) e quella, locale, dei *Boroughs*.

Alcuni di questi, contemporaneamente all’elaborazione del Piano, hanno infatti avviato una sperimentazione progettuale a livello locale<sup>47</sup>, verificando, nel corso della loro stessa definizione, le questioni e gli indirizzi generali posti alla scala più ampia.

Gli strumenti di questo rapporto tra *Greater London Authority* e *Boroughs* (le Municipalità locali) sono costituiti dalle elaborazioni prodotte dall’*Urban Green Space Task Force*<sup>48</sup> – che

<sup>45</sup> In generale, sul tema della forma urbana, il riferimento principale è costituito da: LYNCH K. (1981) *A theory of Good City Form*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, (tr. it.: *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Torino: Etsalibri, 1996).

<sup>46</sup> Come viene illustrato nel paragrafo successivo, sin dall’immediato dopoguerra, uno dei principi fondamentali del sistema di pianificazione territoriale del Regno Unito consiste nella separazione delle aree urbane (*brownfields*) da quelle propriamente rurali (*greenfields*).

<sup>47</sup> Il riferimento è alle esperienze avviate dal 1999: la *Public Spaces Framework Strategy* di *Southwark*, la *South Bank Urban Design Strategy*, il *Greenwich Millenium Village* e la *Greenwich Peninsula*. In particolare, il *Borough* di *Southwark* ha realizzato una rete verde all’interno di un più generale intervento di *urban regeneration*, coordinando diversi progetti di interesse metropolitano (la nuova sede della *Greater London Authority*, la ruota panoramica *B. A. London Eye*, il nuovo quartiere terziario lungo il Tamigi, la *Tate Modern*, il nuovo *Masterplan Elephant and Castle*), avviando la revisione dell’UPD locale e commissionando all’esterno la redazione delle guide di indirizzo (*Open Space Strategy*).

<sup>48</sup> URBAN GREEN SPACE TASK FORCE (2002) *Green Spaces, Better Places – Report of the Urban Green Space Task Force*, Department of Transport, Local Government and the Regions.

hanno dato luogo alla revisione di documenti base della pianificazione nazionale, come la *Planning Policy Guidance Note (PPG 17) on Planning for Open Space, Sport and Recreation* – e alla *Guide to Open Space Strategies*<sup>49</sup>, che fornisce ai *Boroughs* i criteri di base<sup>50</sup> per localizzare e caratterizzare questi spazi, intercettando la domanda locale dei residenti.

## I presupposti dati dalla tradizione: l’esperienza britannica delle *green belts*

Un ulteriore motivo di interesse per il caso londinese consiste nel suo inquadrarsi nella consolidata tradizione inglese di realizzazione e gestione di *green belts*<sup>51</sup>, le cui radici<sup>52</sup> vanno ricercate nel piano di Ebenezer Howard per le *garden cities*<sup>53</sup>, centrato sul tema dell’auto-sostenibilità, anche se un precedente può essere individuato nel divieto di edificazione imposto, nel 1580, da Elisabetta I a 3.000 appezzamenti in un raggio di tre miglia dalle porte della città o in una legge del 1657, che estendeva il raggio a 10 miglia. Il tema viene riproposto da Christopher Wren che, in seguito all’incendio di Londra del 1666, suggerisce che la ricostruzione

---

L’UGSTF è la commissione di esperti di varie discipline incaricata di sviluppare proposte per parchi urbani, aree gioco *green spaces*.

<sup>49</sup> MAYOR OF LONDON (2003) *Guide to Preparing Open Space Strategies: Spatial Development Strategy for Greater London Draft Practice Guide*, London: GLA-Greater London Authority.

La guida per l’elaborazione delle *Open Spaces Strategies* locali fornisce ai *Boroughs* una metodologia unitaria.

<sup>50</sup> È competenza dei *Boroughs*: 1) individuazione delle aree residuali quali elementi di connessione tra *open spaces* e spazio pubblico; 2) censimento e monitoraggio degli *open space*; 3) verifica di esigenze e significato/valore degli spazi aperti; 4) definizione di regimi di tutela, destinazioni d’uso, priorità, modalità di valorizzazione, accessibilità.

<sup>51</sup> In generale (anche dal punto di vista storico) sulle *green belts* inglesi, si veda: ELSON M.J. (1986) *Green Belts: Conflict mediation in the urban fringe*, London: Heinemann.

*id.* (1993) *The Effectiveness of green belts*, London: HMSO.

*id.* (2002) *Modernising the Green Belt – some recent contributions*, “Town and Country Planning”, October.

<sup>52</sup> Risale al 1909 la prima acquisizione di aree da adibire a *green belt* (500 Ha di terreni agricoli destinati alla creazione di una fascia “tampone” tra le località di Hitchin e Baldock), nell’ambito del piano per la città-giardino di Letchworth (a circa 50 km da Londra), di Raymond Unwin e Barry Parker.

<sup>53</sup> HOWARD E. (1898) *To-morrow a peaceful path to real reform*, London: Swann and Sonnenschein.

*id.* (1902) *Garden Cities of Tomorrow*, London: Faber & Faber (tr. it.: *La città giardino del futuro*, Calderini, Bologna, 1972).

avvenga al di là di una fascia di rispetto (ma la mancanza di adeguati finanziamenti non consentirà l'acquisizione pubblica dei terreni da lasciare liberi).

Sin dall'immediato dopoguerra, uno dei principi fondamentali del sistema di pianificazione territoriale del Regno Unito consiste nella separazione delle aree urbane (*brownfields*) da quelle propriamente rurali (*greenfields*)<sup>54</sup>. Tale principio è stato, in gran parte, perseguito attraverso la predisposizione di *green belts* attorno alle principali città inglesi<sup>55</sup> per contenerne la progressiva espansione<sup>56</sup> e garantire la persistenza dell'*urban forest landscape*<sup>57</sup> (cioè l'insieme di aree rurali, superfici boschive e altri spazi aperti per usi ricreativi).

Inoltre, anche riguardo alla vicenda delle *green belts*, il caso di Londra<sup>58</sup> appare significativo proprio per il ruolo svolto dalla autorità locali nella definizione ed implementazione di politiche nazionali.

Infatti, negli anni tra i due conflitti mondiali, il modello delle *green belt* fu al centro del dibattito politico ed economico londinese. Tra i protagonisti, il *Council for the Preservation of the Rural England* e la *London Society* che, di concerto con le autorità locali londinesi, diedero un forte impulso al processo di pianificazione della “cintura verde” intorno alla città, avviato con il piano di sviluppo del 1921<sup>59</sup>, che stabiliva le finalità principali delle *green belts* e le modalità di finanziamento dei primi interventi realizzativi (canoni di affitto dei terreni agricoli all'interno delle *green belts*).

<sup>54</sup> Nel 1914, i grandi proprietari terrieri possedevano circa il 10% dei suoli agricoli di Inghilterra e Galles; nel 1927 la percentuale sale al 37%. In: BOOTH P. (2003) *Planning by consent: The origins and nature of British Development Control*, London: Routledge.

<sup>55</sup> In: LONGLEY P., BATTY M., SHEPHERD J., SADLER G. (1992) *Do green belts change the shape of urban areas? A preliminary analysis of the settlement geography of South East England*, “Regional Studies”, 26.

<sup>56</sup> In soli 8 anni (1931-39) le aree destinate ad insediamenti urbani passano dal 6,7% all'8%. Il successivo graduale miglioramento degli standard di vita e dei mezzi di trasporto crea le condizioni favorevoli per il contenimento della spinta urbanistica e la conservazione dei territori rurali periurbani. In: BOOTH P. (2003) *op. cit.*

<sup>57</sup> Così come definito in: BRADLEY G. A. (Ed.) (1995) *Urban Forest Landscapes: Integrating Multidisciplinary Perspectives*, Seattle: University of Washington Press.

<sup>58</sup> Sulla *green belt* della città di Londra: THOMAS D. (1970) *London's Green Belt*, London: Faber and Faber.

AMATI M., YOKOHARI M. (2004) *The action of landowner, government and planners in establishing the London green belt of the 1930s*. “Planning History”, 26.

MUNTUN R. (1983) *London's Green Belt: Containment in Practice*, London: Allen & Unwin.

<sup>59</sup> Pubblicato in: LONDON SOCIETY (1921) *The London of the Future*. In: WEBB A.(Ed.), *London Society*, London.

In questa fase iniziale le *Joint Town Planning Committees* (JTPC) svolsero un ruolo decisivo<sup>60</sup>, finendo per configurarsi come “macro-municipalità” in grado di dialogare apertamente con il governo centrale e di negoziare finalità e funzioni degli spazi liberi, anche a causa della mancanza di struttura di governo organizzata sotto il profilo delle competenze e dei ruoli istituzionali<sup>61</sup>.

In particolare, la *Greater London Regional Planning Committee* (GLRPC) – cioè la più importante ed influente tra le JTPC, istituita nel 1927 con il consenso di 138 autorità locali londinesi – con l’avvio di una campagna di sensibilizzazione dell’opinione pubblica (1927-1935), contribuì alla ridefinizione delle finalità delle *green belts*<sup>62</sup> verso un più flessibile uso ricreativo e sportivo, anche in relazione alle potenzialità di finanziamento<sup>63</sup>. La dichiarata multi-funzionalità delle *green belts* ne favorirà l’implementazione, fino a farne una questione nazionale anche in rapporto ai possibili usi militari<sup>64</sup>.

Attualmente la superficie totale della *Green Belt* della città di Londra – il “grande anello verde non urbanizzato” di cintura – è di 36.423 Ha e comprende aree agricole, boscate e per attività ricreative, prevalentemente di proprietà pubblica, con oltre 12.000 Ha di *vacant land* prive o in attesa di usi specifici. Tale “forma” attuale, soprattutto per quanto riguarda le porzioni sud-est e nord-est, si è costruita a partire dal *loans scheme* – un sistema di prestiti<sup>65</sup> per garantire le necessarie risorse finanziarie ai *Boroughs* – proposto da Herbert Morrison, presidente del

<sup>60</sup> Nel 1923, in tutto il Regno Unito erano già presenti 16 JTPC, di cui 4 nella sola Londra. Dopo 3 anni, le JTPC londinesi divennero 8.

<sup>61</sup> Risale al 1972, la legge sul *Local Government*, che stabilisce ruoli e competenze a “contee” ed “autorità locali”, definendo un sistema articolato (governo centrale, contee e autorità locali) che è rimasto sostanzialmente invariato. La normativa si inquadra nel dibattito sulla necessità di meccanismi per favorire la partecipazione pubblica al processo di pianificazione, avviato dalla legge sull’*Urban and Rural Planning* (1968).

<sup>62</sup> Sulla *green girdle* proposta (1929) da Unwin, Chief Planner della GLRPC, oltre a: THOMAS D. (1970) *op. cit.*, si veda:

UNWIN R. (1927) *Preliminary issues prior to the first meeting of the GLRPC*, HLG 4/3241, 1927.09.20.

*Id.* (1929) *GLRPC Recommendations*, HLG 4/3239 1929.07.30.

*Id.* (1909) *Town Planning in Practice*, London: Benn (tr. it.: *La pratica della progettazione urbana*, Il Saggiatore, Milano, 1971).

<sup>63</sup> La *National Playing Field Association*, ad esempio, partecipò con propri capitali all’acquisto di aree da adibire a *green belt*. Nel 1927 risultano “ancora disponibili aree da adibire a campi sportivi da cui ricavare cospicue risorse finanziarie”. In: UNWIN R. (1929) *op. cit.*

<sup>64</sup> Sul coinvolgimento dei ministeri britannici del Tesoro, dell’Aeronautica e dell’Esercito nell’implementazione delle *green belts* negli anni ‘30, si veda: AMATI M., YOKOHARI M. (2004) *op. cit.*

<sup>65</sup> Circa 2 milioni di sterline in 3 anni. Grazie al *loan scheme* in soli 14 mesi furono acquistati 4.650 Ha di suoli agricoli da destinare a *green belt*.



*London Country Council* (LCC), nel 1935 riprendendo, in sostanza, il modello del *green girdle* di Unwin del 1929.

Successivi momenti di stabilizzazione della forma attuale sono costituiti dal *Green Belt Act* (1939), redatto dal Ministero della Salute britannico, e soprattutto il *Greater London Plan 1944* di Sir Patrick Abercrombie<sup>66</sup>, riguardante la città di Londra e la sua area di influenza metropolitana ed avviato durante le ultime fasi del secondo conflitto mondiale a partire dal disegno di Unwin nel 1929 e dal modello di sviluppo policentrico delle *New Towns*.

In mancanza del controllo della pianificazione, il mezzo migliore per garantire la protezione di questi territori appare il loro acquisto: il *Green Belt Act*, precedente al *Greater London Plan*, consentiva l'acquisizione ad un prezzo favorevole e garantiva di preservare il suolo. Una volta dichiarati *green belt land* solo un permesso ministeriale poteva consentire ai terreni di ritornare edificabili.

Successivamente, il *Town and Country Planning Act 1947* costituisce, infine, il momento di definitiva codificazione, volta a precludere, ai proprietari di terreni ricadenti nella *green belt*, ogni possibilità di sviluppo edilizio, o cambio di destinazione d'uso, senza uno specifico *planning permission* dei *Boroughs*.

Quella che viene meno, in sostanza, è la necessità di procedere con le acquisizioni per mantenere i territori di cintura liberi, poiché le Contee possono semplicemente rifiutare i permessi di costruzione. La realizzazione delle cinture verdi può dunque procedere senza gravare sulle finanze locali e la compensazione viene pagata dal Governo.

Invece, riguardo al ruolo dei *Boroughs* – che già partecipavano, all'interno delle JTPC, alla costruzione dei piani per le *green belts* – un importante presupposto storico è costituito dall'*Allotment Act* (1887) e dal successivo *Small Holdings and Allotments Act* (1908)<sup>67</sup>, mentre il principale riferimento normativo è costituito dalla Circolare governativa n. 42 del 1955, che riconosce il ruolo centrale dei *Boroughs* nel proporre per l'approvazione specifiche linee di sviluppo delle *green belts*, delle quali si definiscono più precisamente le funzioni<sup>68</sup>.

Infine, per quanto riguarda la forma attuale e definitiva della London Green Belt, questa comprende le due estensioni dovute alle acquisizioni del 1963 e del 1971 verso Nord, a comprendere quasi totalmente l'Hertfordshire. Infatti, anche se Londra dispone di fondi speciali per le acquisizioni, dagli anni '80 non si registra nessun incremento della proprietà pubblica.

<sup>66</sup> ABERCROMBIE P. (1945) *Greater London Plan 1944*, London: HMSO.

<sup>67</sup> Da cui derivano le competenze delle autorità locali nel provvedere, in caso di necessità, all'assegnazione in affitto di lotti di *green fields* finalizzato al sostentamento dei poveri.

<sup>68</sup> 1) Limitare l'espansione edilizia nelle aree rurali periferiche; 2) prevenire la “fusione” strutturale di città contigue; 3) preservare gli aspetti tipici storico-culturali di ciascuna città.

Riguardo alla “forma” della *green belt* di Londra, c’è in ogni caso da sottolineare il fatto che quella proposta dal *Greater London Plan* del 1944 – e dal precedente *County London Plan* (1942)<sup>69</sup>, anch’esso elaborato da Abercrombie – fosse, in realtà, maggiormente articolata rispetto all’attuale.

Infatti, muovendo da un dettagliato censimento degli *open spaces*, volto ad evidenziare la loro distribuzione disomogenea all’interno dell’area metropolitana, i due strumenti di pianificazione proponevano un sistema articolato in nove differenti tipologie di spazi, in modo tale da soddisfare uno standard di 4 acri ogni mille abitanti, nel caso del *County London Plan*<sup>70</sup>, e di quattordici componenti del *park system*, nel caso del *Greater London Plan*<sup>71</sup>. Si tratta, in sostanza, di una cintura di spazi costituita da aree agricole, boscate e ricreative di circa cinque miglia di profondità (che in sede di approvazione delle singole autorità locali è stata ampliata tra sei e dieci miglia) con alcuni cunei verdi che penetrano all’interno dell’area urbanizzata. Ma, soprattutto, nella visione di Abercrombie, l’attenzione è rivolta all’interconnessione tra spazi: la cintura verde, nella sua forma circolare, è parte di un sistema in cui cunei di aree verdi e aree pubbliche costituiscono elementi indispensabili di connessione con il centro della città, mentre *parkways* lungo le strade circolari consentono la fruizione da un cuneo all’altro. Accanto dunque alla *Metropolitan Green Belt*, sono ipotizzati alcuni *green wedges* come il Lee Valley Park con funzione principalmente ricreativa.

Tuttavia, l’articolazione proposta da Abercrombie rimarrà sostanzialmente disattesa, poiché a prevalere sarà soprattutto la finalità di controllo della crescita urbana. La “forma” permanente sarà, quindi, essenzialmente legata alla designazione giuridica ed al vincolo di inedificabilità e l’integrazione con i differenti modelli più marcatamente progettuali della *green wedge* e della *parkway* finiranno per non trovare spazio nelle normali procedure.

Negli anni più recenti, precedenti all’elaborazione del nuovo Piano di Londra, il tema delle *green belts* è stato oggetto di un vivace dibattito che ha visto quale protagonista il Royal Planning Institute nell’evidenziare i limiti insiti nel carattere statico di questo strumento di controllo e regolazione dell’espansione urbana.

<sup>69</sup> FORSHAW J. H., ABERCROMBIE P. (1943) *County of London plan*, Macmillan, London.

<sup>70</sup> Il *County London Plan* include tra le tavole a colori: il sistema degli spazi aperti esistenti; il rilievo delle deficienze del sistema; il piano degli spazi aperti per la Contea; il sistema regionale dei parchi.

<sup>71</sup> Tra le mappe allegate al *Greater London Plan*: la cintura verde; il sistema dei percorsi; il sistema degli spazi aperti; il *master plan* (in scala 1:120.000 circa). Non sono presenti, negli studi per la realizzazione della cintura, indagini dei valori culturali o naturalistici: quest’ultimi sono stati introdotti nella pianificazione londinese negli anni ‘80 dalla *London Ecology Unit* che ha avviato una serie di analisi per il censimento e la tutela delle aree a carattere naturale.

Infatti, coerentemente con l'impostazione precedentemente descritta, la *Planning Policy Guidance* del 1995<sup>72</sup> – ovvero il documento di indirizzi elaborato a livello ministeriale – sottolineava la necessità di un'attenta perimetrazione delle *green belts*, tale da permettere, in un arco temporale relativamente lungo, eventuali espansioni del nucleo urbano, confermando, in sostanza, gli originari obiettivi contenitivi delle *green belts*, cioè di “(...) *sviluppare e mantenere un approccio positivo al tema della gestione dei terreni provvedendo congiuntamente ad adeguate previsioni per i futuri insediamenti e assicurando che la cintura verde possa svolgere il suo compito*”. Si ribadisce, cioè, che le finalità dell'attribuzione dello *status* di *green belt land* ai territori peri-urbani consiste nell'*openess*: essere territori aperti, liberi, non costruiti; ed è questo carattere che si cerca di salvaguardare attraverso la definizione di norme che regolano l'edificazione e l'uso del suolo.

Le principali critiche mosse dal Royal Town Planning Institute e dalla Town and Country Planning Association nella polemica con il London Green Belt Council<sup>73</sup> riguardano la staticità delle *green belts*, che mal si adatterebbe alla dinamicità caratteristica delle aree di frangia<sup>74</sup>. Queste, paradossalmente, sarebbero gravate da limitazioni dell'edificabilità addirittura maggiori rispetto ai territori situati in aperta campagna, dando luogo ad evidenti anomalie di tipo ambientale ed economico. Sono soprattutto il carattere di vincolo e la natura di tutela passiva ad essere contestati e contrapposti alla necessità di un'azione più marcatamente progettuale, in grado di elaborare soluzioni differenziate, adeguate alla specificità dei luoghi.

Alla definizione di un perimetro, che include o esclude spazi da sottoporre a regime di in edificabilità, viene contrapposta l'esigenza di strumenti progettuali in grado di guidare l'evoluzione degli spazi di frangia, ponendo l'accento soprattutto sugli usi che sono considerati appropriati dalla legislazione piuttosto che sulla mera finalità di contenimento dell'urbanizzazione, alle quali queste aree sono inevitabilmente legate.

Questo aspetto è messo in luce da Tom Turner, il quale osserva che “(...) *invece di difendere strenuamente e ciecamente le green belts, come se fossero cinture di castità, dovremmo commissionare studi che ci guidino nel difendere la qualità di tale paesaggio, se esiste, o nel produrre piani per crearla in altri luoghi. (...) di che cosa la green belt realmente necessita? Di studi paesistici per determinare le diverse qualità che possiede...*”<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> DEPARTMENT OF ENVIRONMENT (1995) PPG2-Planning Policy Guidance, Annex A.

<sup>73</sup> COUNTY PLANNING OFFICER'S SOCIETY, METROPOLITAN PLANNING OFFICER'S SOCIETY, DISTRICT PLANNING OFFICER'S SOCIETY (1989) *Planning in the urban fringe*, Initial report of the joint special advisory group, chairman John Gillis, Director of Economics Development & Planning, Cleveland County Council.

<sup>74</sup> TREU M. C., PALAZZO D. (2006) *Margini: descrizioni, strategie, progetti*, Firenze: Alinea.

<sup>75</sup> TURNER T., *Green Belts*, <http://www.lih.gre.ac.uk>

Anche in merito alla questione delle riduzioni delle cinture verdi per la localizzazione di nuovi sviluppi edilizi, Turner obietta che non si tratta di vietare l'edificazione, ma di scelte (dove costruire: su territori di basso valore paesistico) e di qualità (come costruire: introducendo forme più sostenibili, come tetti giardino o pavimentazioni drenanti).

Tuttavia, riguardo alla polemica sulla necessità di una dimensione più marcatamente progettuale per le *green belts*, l'aspetto più interessante è forse costituito da una sorta di “effetto collaterale”. Infatti, proprio per via del richiamo costante all'esperienza di pianificazione di Abercrombie, la polemica finisce per comprendere anche la questione più ampia del rapporto tra livelli di governo del territorio e, più in generale, quella dell'idea tesa di città. Si va quindi facendo strada un percorso di scomposizione e ricomposizione dell'area metropolitana su base comunitaria (*City of villages*), che si ricollega in modo esplicito<sup>76</sup> all'articolazione della metropoli in comunità che aveva caratterizzato il piano di Abercrombie del 1942.

## Due differenti tradizioni a confronto: brevi cenni sul caso italiano

È importante sottolineare la differenza dell'approccio anglosassone al tema delle aree libere rispetto a quello italiano, le cui radici<sup>77</sup> vanno ricercate – in particolar modo per quanto riguarda la questione del paesaggio – nella tradizione della tutela dei monumenti, a sua volta fortemente influenzata dallo storicismo crociano e caratterizzata dalla tendenza a contrapporre i valori della “conservazione” a quelli della “trasformazione”, con il conseguente cristallizzarsi dell'azione in un atteggiamento di “difesa”, accentuato dal ruolo che soprattutto il paesaggio andrà man mano assumendo nella definizione di una identità nazionale ancora fragile. Al “paesaggio patrio”<sup>78</sup>, infatti, viene contrapposto quello delle trasformazioni dovute all'irrompere della modernità in un paese che, in ritardo rispetto ad altri contesti europei, è ancora sostanzialmente rurale. Delle trasformazioni “moderne” si tende, invece, a sottolineare soprattutto la “bruttezza” e la

<sup>76</sup> MAGNAGHI A. (2005) *The Urban Village: A Charter for Democracy and Local Self-sustainable Development*, Zed Books, London.

<sup>77</sup> Si veda in merito: SCOPETTA C. (2004) *Il paesaggio-risorsa: per una evoluzione in senso strategico e progettuale dell'immaginario disciplinare italiano*, tesi di dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Sapienza Università di Roma.

<sup>78</sup> “E fuvi anche chi affermò, con profondo intuito, che anche il patriottismo nasce dalla secolare carezza del suolo agli occhi, ed altro non essere che la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e sono pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli”. In: CROCE B. (1921) *Senato del Regno – Relazione al disegno di legge presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione Croce nella tornata del 15 giugno 1921 per la difesa delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*, Roma.

“volgarità” intese come specchio di valori morali: si tratta di una argomentazione che accompagnerà costantemente l’evoluzione del dibattito disciplinare sul paesaggio. Un riferimento, in questo senso, è dato, ad esempio, dal fenomeno dell’associazionismo in difesa del paesaggio, che assumerà, sin dai primi anni del ‘900, un ruolo rilevante: sono le Associazioni<sup>79</sup>, infatti, le protagoniste del dibattito sulle diverse leggi di tutela (a partire dalla legge 778/1922).

L’atteggiamento di “difesa”, descritto in precedenza, indubbiamente mostra un carattere di continuità, risultando evidente non soltanto nel periodo che precede la formulazione delle prime disposizioni normative riguardanti il paesaggio, ma anche nel secondo dopoguerra fino a tutti gli anni ‘50 e ‘60, nel corso dei quali la “distruzione” operata dai “vandali” appare come il segno di una continuità culturale con il fascismo. Il termine “paesaggio” sempre più frequentemente, quindi, viene accostato a quello di “scempio” e sulla sua necessità di essere “salvato” si basa la costruzione della legittimità di un’azione di tutela della quale si avverte una “urgenza” tale da richiedere la formulazione di normative specifiche di protezione e che porterà ad una lunga stagione di “battaglie”. Si pensi, ad esempio, alle campagne di stampa, avviate da Antonio Cederna e da Italia Nostra a partire dal 1953 riguardo al Parco dell’Appia Antica così come l’articolo di Manlio Cancogni sulla speculazione edilizia a Roma, dal significativo titolo “Capitale corrotta – nazione infetta”<sup>80</sup>.

Non che quella del paesaggio “a rischio” sia una immagine che non trova riscontri nella realtà: se, infatti, per quanto riguarda gli inizi del secolo, l’atteggiamento descritto può essere interpretato come posizione polemica rispetto alle inevitabili innovazioni connesse ad un progresso non ancora pienamente “digerito” da una società che continua ad essere sostanzialmente rurale, soprattutto in rapporto alla fase che si apre a partire dalla ricostruzione post-bellica, i deprimenti effetti del processo, non adeguatamente indirizzato, di urbanizzazione e modernizzazione del paese continuano purtroppo ad essere evidenti ancora oggi.

Pur non sottovalutando, quindi, quella che in molti casi è stata anche una appassionata ed appassionante vicenda umana – e che, in ogni caso, ha contribuito a fissare una volta per tutte, sul piano culturale, la dimensione “collettiva” del paesaggio come bene di interesse pubblico – quello che si vuole “mettere a fuoco” è soprattutto l’aspetto scarsamente propositivo nei confronti di una possibile gestione di una trasformazione che è comunque difficile immaginare come evitabile.

<sup>79</sup> Tra queste si ricordano soprattutto il *Touring Club Italiano* (all’interno del quale confluì l’Associazione Nazionale per i paesaggi e i monumenti pittoreschi d’Italia, istituita nel 1906) che nel 1913 aveva 130.000 soci, il *Club Alpino Italiano* (fra i fondatori della sezione romana, della quale Gustavo Giovannoni fu a lungo presidente: Quintino Sella), ma anche il *Comitato nazionale dei siti e dei monumenti pittoreschi*, la *Lega Nazionale per la protezione dei monumenti naturali*, l’*Associazione Pro Montibus et Silvis* (per la creazione di parchi nazionali).

<sup>80</sup> Pubblicato sul n.2 del 1956 del settimanale “L’Espresso” diretto da Arrigo Benedetti.

L’atteggiamento di “difesa” finirà, infatti, per tradursi nel “catalogo” dei paesaggi “di pregio” da “salvare” e, come tale, verrà consegnato, nella forma di “vincolo”, ad una disciplina emergente e ancora sostanzialmente in cerca di legittimazione – l’urbanistica – che, anche a causa del peso della tradizione culturale della tutela dei monumenti, si limiterà a declinarlo nel rigido linguaggio dello *zoning*, i cui perimetri finiranno per segnare il confine tra diverse e spesso conflittuali competenze, tra una “bellezza” difficilmente oggettivabile (e quindi censita in appositi elenchi) e “il resto” del territorio inteso come “tabula rasa” priva di spessore storico. Si tratta di una frattura che continua fino ad oggi – si pensi, ad esempio, alla lunga e, tutto sommato, sterile contrapposizione tra i fautori del piano paesistico e quelli del piano territoriale con valenza paesistica – e che si configura ormai come vero e proprio scontro tra “poteri”<sup>81</sup> impegnati a non “perdere terreno”.

La dimensione del divenire del tempo faticherà quindi ad affermarsi proprio in riferimento alla questione del paesaggio che, seguendo il percorso della riflessione propria del campo

<sup>81</sup> I brani che seguono costituiscono una sorta di piccola antologia che dà la misura di tale scontro.

*“Il soprintendente, assistito dal suo scarso personale, a suo arbitrio decide che qui può stare solo una casetta a due piani, a poca distanza si può costruire un grattacielo, questa visuale interessa e quest’altra no, e avanti dicendo, con incoerenze, anche involontarie, all’ordine del giorno (...) Che poteri così assolutamente discrezionali possano funzionare bene, è purtroppo inverosimile...”*. In: LABO’ M. (1957) *La nuova legge proposta dalla Direzione Generale delle Belle Arti ripete gli errori di quella del 1939*, in: *“L’Architettura”* n. 20.

*“Essi (i sovrintendenti, n.d.A.) debbono aiutarci e noi dobbiamo aiutarli a far funzionare la nuova legislazione di tutela e i nuovi provvedimenti legislativi e finanziari per il risanamento dei quartieri (...): ma devono fin d’ora unire la loro voce alla nostra in difesa dei piani regolatori e nel reclamare i piani regionali, sostegno base ai problemi di difesa e salvaguardia”*. In: PICCINATO L. (1957) *Il paese malato: problemi di profilassi urbanistica*, in: *“Ulisse”*, vol. V.

*“Si tratta di persone selezionate in base alla loro cultura libresco, si tratta di ricercatori, di studiosi anche molto preparati e attenti, ma non di critici attivi (...) di persone con doti di sensibilità all’ambiente vivo (...) tali da garantire una decente applicazione delle leggi che danno loro poteri troppo esigui per poter intervenire in tutta la vastità del campo che interessa il paesaggio e l’ambiente, e viceversa li fanno troppo potenti perché la loro azione, troppo personale ed arbitraria, possa essere accettata da un paese che ha scelto la via democratica”*. In: QUARONI L. (1957) *Per una impostazione giuridica del problema della difesa dell’ambiente*, in: *“Ulisse”*, vol. V.

*“D’altra parte(...) si presumono molti casi per i quali, dopo aver applicato un divieto, occorre una soluzione più vitale, cioè inventare qualcosa. Questo mi pare il punto più delicato di tutto il problema che determina la misura e il limite dell’azione delle Soprintendenze (...) Io credo che il maggiore ostacolo alla collaborazione, tanto in questo come in altri campi della pubblica attività, sia lo spirito di corpo, la tendenza a considerare il proprio settore come qualcosa da tener fuori dall’altrui ingerenza, fatta eccezione di quelle di natura politica alle quali la prudenza e il quieto vivere suggeriscono di rispondere con pronta sottomissione. Trattandosi poi di bellezze d’arte e di natura si direbbe che l’esercizio del potere accentui il compiacimento delle proprie funzioni come quelle di un riservato possesso, e più fortemente si faccia sentire ciò che Dostoevski definì genialmente come ‘estasi amministrativa’”*. In: PANE R. (1956) *Organi e forme di tutela del patrimonio artistico e naturale. Gli antichi ambienti urbani ed il paesaggio* (intervento al I Convegno nazionale dell’associazione Italia Nostra), in: *“Archivi Italia Nostra”*, Roma.

disciplinare del restauro, si avvierà ad assumere il significato di “documento” al quale estendere i principi della teoria elaborata da Brandi. Ne deriverà, in ogni caso il moltiplicarsi ed il sovrapporsi di elenchi, cataloghi, censimenti, dovuto alla difficoltà di delimitare “oggettivamente” la “bellezza”<sup>82</sup>.

Si può dire, inoltre, che anche l’arricchimento della tradizione urbanistica sviluppatosi a partire dagli anni ’70, con i significati ecologici legati all’emergere della questione (emergenza) ambientale (che, peraltro, oggi sottendono le stesse politiche europee), in Italia ha finito per risentire della presenza di un consolidato contesto culturale radicato intorno al concetto di difesa.

Infatti, a lungo sembra prevalere l’immagine ottocentesca di natura mitica, da conservare “intatta” e da sottrarre – isolandola – dal “resto”, in evidente analogia con quanto precedentemente esposto in merito al paesaggio “di pregio”. Pertanto, accanto al paesaggio inteso come documento delle epoche trascorse e come monumento a cui applicare al massimo i criteri di intervento propri del restauro, il perdurare, anche negli anni successivi agli inizi del secolo, dell’immagine dei paesaggi naturali “di pregio”, intesi come possibili “musei viventi”<sup>83</sup>, evidenzia – al di là delle inevitabili posizioni più o meno dissonanti – una distanza tra quella italiana ed il resto della cultura scientifica europea, all’interno della quale, a partire dalla prima definizione di “ecosistema”<sup>84</sup>, risalente al 1935, si assisteva all’affermazione dell’ecologia, intesa come metodo di pensiero sulle relazioni tra vivente ed ambiente. Tale distanza è evidenziata non soltanto dall’assunzione, anche nel caso della componente naturale, del catalogo di chiara matrice linneiana, ma soprattutto dalla enfattizzazione dell’isolamento come fattore risolutivo ai fini della protezione degli ambiti naturali, in palese contrasto con l’accezione negativa

<sup>82</sup> “Dove passa il nastro ideale che delimita tutto intorno la proteggibile bellezza panoramica o paesistica degna di protezione? E in altre parole dove finisce sul terreno quel panorama e quel paesaggio i cui caratteri di bellezza giustificano l’apposizione di un vincolo alla proprietà privata (...)? In vista di queste difficoltà mi è sembrato men opportuno che necessario lasciare alla definizione tanto del paesaggio che del panorama una certa latitudine ed elasticità”. In: BOTTAI A. (1941) *Relazione ministeriale al disegno di legge per la “Protezione delle bellezze naturali”* nella tornata del 15 giugno 1938, in: “Urbanistica” n. 2.

<sup>83</sup> “La provvidenza conservatrice dell’epoca nostra ci porterebbe in tal modo alla conservazione dei monumenti naturali, ma anche alla ricostruzione della selvaggia natura in mezzo alla quale si è svolta la vita dei nostri antichissimi padri e che la civiltà trionfante aveva fatto scomparire. Sarebbe un quadro meravigliosamente suggestivo (...); un museo vivente per l’amico della natura, un campo inesauribile di osservazioni per il naturalista, (...) soprattutto utilissima per i nostri figli che ci sarebbero certamente grati dei sacrifici che ci imporremmo per poter trasmettere loro intatte le smaglianti bellezze della natura”. In: VACCARI L. (1913) *La protezione delle bellezze naturali e il Club Alpino Italiano*, in: “Rivista del Club Alpino Italiano”, vol. XXXII, Torino.

<sup>84</sup> La definizione – che associa due concetti elaborati in precedenza: il concetto di ecologia, coniato da Haeckel nel 1862, e quello di sistema, proposto in Francia nel 1830 – si deve all’ecologo britannico A. G. Transley, che lo descrisse come un *sistema di interazioni, comprendente le componenti abiotiche e l’habitat biologico*.

dell’insularizzazione, propria della impostazione ecosistemica. Sarà infatti soltanto nel secondo dopoguerra, grazie al contributo di studiosi quali Valerio Giacomini, che le relazioni ecologiche prenderanno il posto dell’immagine della “natura selvaggia”.

Ciò, tuttavia, non vuol dire che, parallelamente, non si vada affermando, già a partire dai primi decenni del ‘900, una differente tradizione che fa riferimento a quella, ormai consolidata, dei Paesi europei che hanno affrontato, con un secolo di anticipo rispetto all’Italia, la questione degli effetti della rivoluzione industriale sulle città. Secondo questo approccio, gli spazi liberi, organizzati in un “razionale” sistema articolato, costituiscono una componente cruciale della costruzione della “forma” della città moderna ed un elemento strutturante degli strumenti urbanistici<sup>85</sup>, sulla base dei criteri igienisti (l’“ossigenazione” del “corpo cittadino”) e funzionali (ricreazione e sport) e dei parametri (progettuali) di quantità, qualità e distribuzione. L’accento è posto, cioè, su un’accezione degli spazi liberi come servizio e come attrezzatura urbana: si tratta delle premesse che consentiranno, nella decade degli anni ‘60, di pervenire al concetto di *standard* urbanistico<sup>86</sup>.

Tuttavia, il peso della tradizione vincolistica nel contesto culturale italiano non verrà mai meno e la sua conseguenza è costituita da una sostanziale povertà progettuale (e gestionale) delle categorie di intervento. Anche per la sua forte connotazione archeologica, il caso dell’area romana<sup>87</sup> è particolarmente significativo della sostanziale continuità dell’atteggiamento di difesa che, a partire dagli anni ‘70, in relazione alla promulgazione della normativa sugli *standards* minimi, tende a radicalizzarsi sul terreno di uno scontro di natura politico-amministrativa, fino a smarrire ogni riferimento spaziale e progettuale. Alla tutela degli ambiti “di pregio” si aggiunge, cioè, la difesa dei nuovi spazi verdi, che vengono visti come baluardo ad una

<sup>85</sup> “Traffici, zonizzazione e zone verdi sono infatti i tre fattori sui quali maggiormente gravita la responsabilità dei tracciati planimetrici moderni; ognuno di questi tre fattori può modificare non solamente il dettaglio, ma anche l’insieme, la sostanza del Piano regolatore”. In: PICCINATO L. (1931) *Le zone verdi del nuovo piano regolatore di Roma*, “Capitolium”, n. 5.

<sup>86</sup> Un importante riferimento è costituito da: GHIO M.; CALZOLARI V. (1961) *Verde per la città*, Bari.

Nello studio il caso di Roma è messo a confronto con le esperienze di altre capitali europee. La comparazione dettagliata delle dotazioni di verde pubblico, delle attrezzature, dei sistemi di gestione e finanziamento costituirà uno dei riferimenti principali per il D.M. 2/4/1968 sugli *standards* urbanistici e per la previsione e progettazione delle ree verdi in Italia (e a Roma in particolare). Sono indicati – senza determinismi quantitativi e facili trasposizione di modelli – i criteri di previsione, i requisiti di funzionamento, l’articolazione dei diversi tipi di parchi (urbani o di settore, di quartiere, aree attrezzate per ragazzi e bambini, ecc...).

Una analoga articolazione, basata su criteri storici ed ambientali, oltre che funzionali, sarà poi definita da Vittoria Calzolari in uno studio successivo riguardante l’intera area romana: CALZOLARI V. (1999) *Storia e natura come sistema. Un progetto per il territorio libero dell’area romana*, Roma: Argos.

<sup>87</sup> Sull’argomento, si veda: CARAVAGGI L. (1999) *Il sistema del verde per Roma: teorie urbanistiche e temi del progetto contemporaneo*, in: CALZOLARI V.; *Storia e natura come sistema... op. cit.*



espansione urbana che appare – ed effettivamente è – incontrollata. E, d'altra parte, la sostanziale assenza di progetto fa sì che, soprattutto nelle aree periferiche, gli spazi sottratti all'edificazione non vengano sentiti e vissuti come “parchi”: non riescono, cioè, a soddisfare le esigenze della popolazione che – percependoli come (pericolosamente) marginali per la carenza di manutenzione e controllo, ma anche per la mancanza di identità e la standardizzazione formale – continua a concentrarsi nelle ville storiche.

## Struttura, articolazione e potenzialità del nuovo *green system* londinese

Il tema della staticità delle *green belts* viene ripreso da Tom Turner, le cui proposte di integrazione, connessione e reticolarità sono state in parte inserite nel nuovo Piano, che individua nelle quattro categorie – *London Green Belt*, *Metropolitan Open Land*, *Green Corridors* e *Green Chains* – gli elementi strategici per la costruzione del sistema degli spazi aperti londinese.

Infatti, oltre alla *Green Belt*, un importante elemento del *green system* disegnato dal nuovo piano di Londra è costituito dalla *Metropolitan Open Land* (MOL) – di cui si vieta ogni alterazione di perimetri e usi – comprendente diversi tipi di parchi pubblici e privati, spesso di formazione storica, che si configurano come isole o limitati cunei verdi che penetrano dai margini verso le aree centrali, determinando così la complessiva forma urbana della *Greater London*.

Le funzioni di integrazione e ri-funzionalizzazione degli elementi più “statici” del sistema – la *Green Belt* e la *Metropolitan Open Land* – sono affidate soprattutto alla realizzazione di una rete di *greenways*, cioè di percorsi “ambientalmente piacevoli” in grado di adeguarsi in modo flessibile alle differenti condizioni socio-economiche, culturali e paesaggistiche locali con minimi investimenti. In questo senso, *Green Belt* e *greenways* sono strumenti diversi ma complementari: “(...) Politiche in merito alle *greenway* possono essere rivolte alla creazione di nuovi paesaggi di valore o alla conservazione dei paesaggi esistenti contribuendo alle finalità della *green belt* e all'ottenimento di obiettivi ricreativi (...). La prossima revisione delle PPG2 dovrebbe essere intitolata *Planning Policy Guidance: Green Belts and Greenways*”<sup>88</sup>.

Un aspetto di particolare interesse del caso londinese risiede nel fatto che all'interno dell'intero *green system* – costituito da *Green Belt*, *Metropolitan Open Land* e rete ambientale – esiste un sistema di attività agricole e ricreative articolato, con una quota rilevante a gestione pubblica,

<sup>88</sup> TURNER T., *Greenway Planning, Design and Management*, <http://www.lh.gre.ac.uk>

che si aggiunge alle coltivazioni nei giardini privati nelle zone a bassa densità edilizia (circa 30.455 Ha, cioè il 20% della *Greater London*)<sup>89</sup>.

Collocate – ad esempio – soprattutto sui margini della *Greater London*, anche a causa della pressione edilizia, le *commercial farmlands* (circa 13.566 Ha, di cui 500 Ha a frutteto e colture orticole, con 3.000 addetti) appaiono in declino, con i terreni lasciati in “attesa”<sup>90</sup>. Le difficoltà per l’orticoltura, nell’area della Lea Valley, riguardano, invece, soprattutto le imprese di piccole dimensioni<sup>91</sup>.

Infine, alcune delle autorità locali esterne alla città di Londra ancora oggi sono proprietarie di *County Farms* che, oltre alle prevalenti attività di carattere commerciale gestite da privati, occasionalmente ospitano visite scolastiche.

Tuttavia, l’aspetto forse più interessante riguarda l’articolato sistema di attività agricole alla scala locale, che costituisce la struttura storico-sociale soprattutto degli spazi aperti residuali, collocati all’interno del costruito, comprendente le *City Farms*, i *Community Gardens* e gli *allotments*.

L’attuale presenza nel Regno Unito di 65 *City Farms* (tra 0,25 e 2,5 Ha) va ricondotta al movimento formatosi negli anni ’70. Prevalentemente istituite con risorse municipali o da associazioni no-profit e gestite dalle autorità locali, affiancano alle principali funzioni educative e ricreative l’attività agricola (arboricoltura e orticoltura) e, soprattutto, l’allevamento.

Prevale, invece, la coltivazione di fiori e piante ornamentali nei 77 *Community Gardens* londinesi (cioè soltanto quelli affiliati alla *Federation of City Farms and Community Gardens*), sparsi per la città, su *greenfields* e *brownfields*, all’interno degli insediamenti residenziali, su terreni residuali (ad esempio, lungo i binari ferroviari) e in “attesa”.

*City Farms* e *Community Gardens* attirano circa 650.000 visitatori all’anno (circa il 10% della popolazione).

<sup>89</sup> DAWSON D.G., WORRELL A. (1992) *The amount of each kind of ground cover in Greater London*. London: London Ecology Unit. Metà delle 2.800.000 abitazioni in proprietà ha un giardino.

<sup>90</sup> In: MAFF (1997) *Agricultural and horticultural census*, London: MAFF. Ulteriori dati sono contenuti in: LONDON PLANNING ADVISORY COMMITTEE (1995) *State of the environment report for London*. London: London Planning Advisory Committee.

MAFF (1998) *Basic horticultural statistics for the United Kingdom: calendar and crop years, 1987-1997*, London: MAFF.

<sup>91</sup> LEA VALLEY GROWERS ASSOCIATION (1993) *The glasshouse industry of the Lea Valley: a brief outline of its history and its present state*. London: Lea Valley Growers Association. Si veda anche: SOIL ASSOCIATION (1998) *The organic food and farming report*, London: Soil Association.

Il *green system* disegnato dal nuovo piano rispecchia la ricchezza di tale articolazione per quanto riguarda l'ampia dotazione di aree verdi pubbliche (*public open spaces*)<sup>92</sup> o di uso pubblico, differenziati per livelli (metropolitano e locale<sup>93</sup>) e per tipo di fruizione (ricreativa, ambientale, educativa)<sup>94</sup>. Sotto il profilo naturalistico, il piano tutela la biodiversità attraverso una *Biodiversity Strategy* e le tipologie<sup>95</sup> e le modalità di tutela tradizionali<sup>96</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una tutela che non prescinde dall'uso agricolo e produttivo: oltre alla *Greater London Authority* ed ad altri Enti di livello nazionale<sup>97</sup>, anche la *National Farmers Union*, è coinvolta nella protezione dei paesaggi di frangia attraverso la costruzione di *Community Forests*, all'interno della quale sono collocate le principali aziende agricole di grandi dimensioni.

La definizione dell'articolato disegno degli spazi liberi di diversa ampiezza, spesso residuali, in più stretto rapporto con gli insediamenti – gli “in-between spaces” – è invece affidata alla scala locale degli *Unitary Development Plan (UDP)* dei singoli *Borough*, che formulano in termini spaziali – con caratteri in parte prescrittivi e prevalentemente orientativi<sup>98</sup> – il disegno di assetto del proprio territorio, sulla base dei criteri proposti dalla *Biodiversity Strategy* e dai principi di continuità funzionale delle connessioni al livello locale dei *green corridors* e delle *green chains*<sup>99</sup> che, infatti, non vengono rappresentate negli elaborati del piano generale.

<sup>92</sup> Il piano ne prevede l'aumento nelle zone edificate che ne sono carenti e nelle aree di rigenerazione. Nelle aree di nuova trasformazione le aree verdi restano in prevalenza private. Ai privati è affidata la realizzazione di attrezzature sportive e servizi.

<sup>93</sup> Ad esempio: *regional parks* (con dimensione superiore ai 400 Ha e distanza dalle abitazioni dai 3,2 agli 8 Km); *metropolitan parks* (60 Ha e distanza di 3,2 km); *district parks* (20 Ha e 1,2 km); *local parks and open spaces* (2 Ha e 400 mt), *small open spaces* (meno di 2 Ha e distanza inferiore ai 400 mt).

<sup>94</sup> *Parks, allotments, commons, woodlands, recreation grounds, playing fields, children's play area, school gardens.*

<sup>95</sup> *Sites of Special Scientific Interest, National Nature Reserves, Special Protection Areas, Special Areas for conservation, Sites of Metropolitan Importance.*

<sup>96</sup> Parere preventivo di *English Nature*.

<sup>97</sup> *Countryside Agency, Forestry Commission e English Nature.*

<sup>98</sup> L'UDP costituisce il riferimento per la valutazione delle operazioni concertate con i privati e gli Enti.

<sup>99</sup> Da realizzare con spazi *environmentally pleasant*, quali viali commerciali alberati, spazi antistanti i servizi pubblici (scuole, ambulatori, ecc...), spazi di sosta attrezzati, *left over spaces*.

Oltre agli elementi di connessione urbana e territoriale del *green system*, gli UPD dei Boroughs definiscono anche l'articolazione locale del nuovo margine tra *Green Belt* e *brownfields*, costituito dagli *open spaces* e dai diversi tipi di aree agricole di piccole dimensioni<sup>100</sup>.

I criteri di riferimento per la definizione di questo nuovo margine sono quelli di integrazione tra funzioni diverse e continuità non soltanto spaziale, ma anche di utilizzazione nelle 24 ore del giorno. La dimensione dell'*urban neighbourhood* implica, infatti, una scala di intervento che è quella del quartiere e del vicinato che consenta la ridefinizione di parametri ed usi ammissibili in funzione di una domanda di fruibilità quotidiana. In questo senso, l'obiettivo è di favorire una mobilità capillare – prevalentemente lenta e pedonale, legata agli spostamenti (origine-destinazione) quotidiani – e più intense relazioni funzionali entro/tra le aree residenziali.

Le esperienze realizzate – come, ad esempio, il caso del *Borough* di Southwork<sup>101</sup> – mostrano l'efficacia dell'UDP (e delle relative *guidelines*) nel valutare prestazioni<sup>102</sup> e dotazioni<sup>103</sup> delle tipologie di spazi verdi urbani proprie della tradizione disciplinare britannica<sup>104</sup>.

Tuttavia le potenzialità più interessanti sembrano risiedere nel processo di costruzione di un patrimonio di conoscenze riguardanti spazi/usi/gruppi sociali, costituito dal censimento degli *open spaces* e delle aree libere. Ai *Boroughs*, infatti, è affidato il censimento riguardante non soltanto gli spazi occupati dalle diverse tipologie del verde urbano, proprie della ricchissima tradizione inglese, ma anche quello delle aree residuali, anche non utilizzate: dai *greenfields*

<sup>100</sup> *Smaller parks, recreational grounds, play space, burial grounds, allotments, commons, roadside sites* sono le aree verdi della scala locale di quartiere e di vicinato.

<sup>101</sup> Si veda, in merito: NUCCI L. (2004) *Politiche e azioni locali per il verde urbano a Londra*, in: “Ri-Vista-Ricerche per la progettazione del paesaggio”, anno 1, n. 2, Firenze: Firenze University Press.

<sup>102</sup> Nel caso di Southwork, per i parchi di meno di 4 Ha, sono state utilizzate categorie di tipo fisico-spaziale (attrezzature, configurazione dei margini, copertura vegetale, passaggi pedonali, configurazione architettonica, manutenzione, aree gioco, biodiversità), sociale (sicurezza, visibilità, accessibilità) ed estetico (armonia degli spazi, *texture*, colori, diversità, unità, stimoli, divertimento). Sul caso di Southwork, si veda: NUCCI L. (2004), *op. cit.*

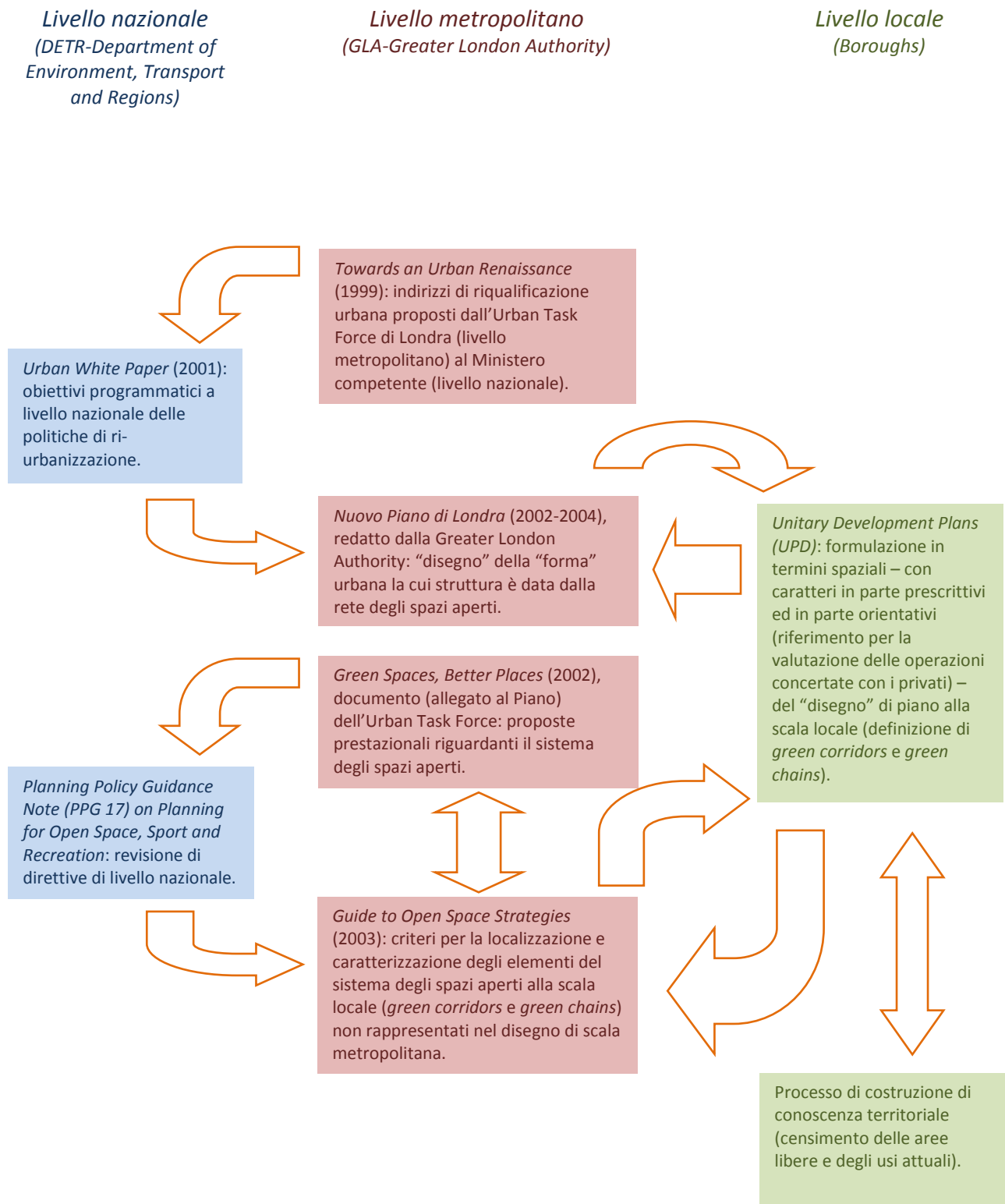
<sup>103</sup> Ad esempio, la dotazione per abitante di *open space* pubblici e privati (con i parametri di 1,6 Ha/1.000 ab. del Piano di Abercrombie del 1943-44 e di 2,4 Ha/1.000 ab.); di attrezzature sportive (in base a: utenti, presenza *team* sportivi, regime proprietario), con lo *standard* di 1,2 Ha/1.000 ab.

<sup>104</sup> Ad esempio, nel caso dell'UDP di Southwork: *major parks* (20 Ha, spesso d'interesse storico, con attrezzature sportive, aree gioco e parcheggi per un grande bacino d'influenza, utilizzati nel *weekend*); *local parks* (più legati alla dimensione quotidiana), *squares* (spesso d'interesse storico, gestite dai residenti che ne decidono anche gli usi); *gardens*; *playgrounds* (aree gioco attrezzate, vietate ai cani, legati a scuole e associazioni, anche per attività ed eventi); *adventure playgrounds* (per ragazzi dai 6 ai 16 anni animate da uno *staff*, aperte durante le vacanze scolastiche e nel pomeriggio); *housing green spaces*, *green spaces*, (in aree residenziali, anche privati); *institutional open spaces* (fanno parte di complessi scolastici, ospedalieri, ecc...); *ecological sites* (solo usi compatibili), *cemeteries*, *churchyards* (d'interesse storico paesaggistico, con coltivazione orticola ed arborea).

(*allotments, commons, orchards, ecc...*) ai *brownfields* non edificati (*temporary lands, vacant lands, derelict lands, ecc...*).

Il caso degli *allotments*, che viene analizzato nelle pagine successive, mostra le potenzialità insite nel censimento di questi spazi, in relazione alla molteplicità di usi/significati legati a modi di vita emergenti ed alla capacità dei dispositivi predisposti per il nuovo Piano di intercettare queste tendenze spontanee per valorizzare i contesti e le relazioni tra le comunità locali.

All'interno dell'intero processo legato all'elaborazione del nuovo Piano di Londra, il censimento si configura, infatti, come base di partenza, da cui ri-orientare ulteriori percorsi sia conoscitivi che decisionali, soprattutto nell'ambito delle *guidelines* annesse allo strumento di pianificazione a scala locale.



Interrelazioni tra i diversi livelli di governo del territorio: schema riassuntivo

## Il caso degli *allotments*

Per *allotment* si intende un terreno (generalmente intorno ai 250 mq) affittato per la coltivazione di frutta e ortaggi ad un prezzo medio di 50-60 sterline annue (ma può variare anche in modo rilevante, a seconda dei quartieri). L'esistenza di questi spazi è legata all'*Allotment Act* del 1909, cioè la stessa normativa che – come illustrato in precedenza – è alla base della realizzazione delle *Green Belts* ed il cui presupposto è costituito dal *General Inclosure Act* del 1845, che definisce l'obbligo di dotazione di terreni coltivabili a frutta ed ortaggi per “poveri senza terra”.

Più in generale, le origini degli *allotments* risalgono al XVII secolo, quando vennero introdotti come compensazione per le *enclosures*, cioè la recinzione, da parte dei principali proprietari terrieri, dei terreni precedentemente disponibili per gli usi collettivi delle comunità. Con l'inurbamento delle popolazioni rurali legato alla Rivoluzione Industriale del XVIII e XIX secolo, gli *allotments* divennero un aspetto caratteristico dello spazio e della vita urbana, ma furono soprattutto i due conflitti mondiali a dare impulso ad un vero e proprio movimento legato all'uso di questi spazi: infatti, la riduzione delle importazioni comportava la necessità di autosostentamento. In questo senso, il governo inglese avviò una campagna volta a trasformare parchi, giardini ed aree incolte in appezzamenti produttivi. Durante la seconda guerra mondiale più del 50% della manodopera britannica coltivava un *allotment*, con una produzione di uova pari a un quarto di quella nazionale e 1,3 milioni di tonnellate di generi alimentari (il 10% dell'intero Paese e circa la metà della domanda di frutta e ortaggi), derivanti dai 300.000 acri a coltura nel 1944.

Molti appezzamenti, tuttavia, scomparvero a causa della ricostruzione del secondo dopoguerra, che coincise con una fase di caduta dell'interesse verso gli *allotments* – anche a causa della facile associazione di questi con le privazioni del periodo bellico – che si è arrestata soltanto negli anni '70.

Tradizionalmente coltivati dalle fasce di popolazione anziana a basso reddito e protetti dal 1908, a Londra occupano circa 831 Ha (111 Ha nella *inner London*). A parte quelli coltivati dai circa 30.000 proprietari, gli *allotments* londinesi sono prevalentemente gestiti dai *Boroughs* attraverso i finanziamenti derivanti dall'*Allotment Act*, finalizzati all'acquisizione o l'affitto dei terreni e alla promozione delle attività.

Se, nelle aree a bassa densità della *outer London*, la superficie degli *allotments* non coltivati è circa il 18%, a causa della prevalente tipologia edilizia con giardino privato, nella *inner London* la percentuale scende al 4%, con lunghe liste d'attesa per l'assegnazione.

In generale, molti *allotments*, ma non tutti, sono di proprietà pubblica: è infatti possibile

distinguere almeno tre tipologie.

I terreni per *allotments* di proprietà delle *Local Authorities* sono definiti *statutory*, indicando con questo termine la specifica finalità d'uso. Gli *statutory allotments* non possono essere venduti o utilizzati per altri fini senza l'esplicito consenso del *Secretary of State for Communities and Local Government*<sup>105</sup>. Per le procedure riguardanti terreni ricadenti nel territorio londinese, la competenza è del *Government Office for London*, che deve provvedere a un'adeguata sistemazione alternativa per i coltivatori del terreno ceduto.

I *Boroughs* nella fascia più esterna della *outer London*, in presenza di un'eventuale domanda, utilizzano i finanziamenti previsti dall'*Allotment Act* per l'acquisto di una sufficiente quantità di appezzamenti da affittare ai richiedenti (almeno 6 residenti registrati negli elenchi elettorali). Invece, per i *Boroughs* nelle aree centrali della *inner London*, l'acquisizione di *allotments* previa richiesta non è obbligatoria, ma discrezionale. Compete, inoltre, a ciascun Borough la definizione della quota di risorse da dedicare agli *allotments*.

Per quanto riguarda, invece, i *temporary allotments*, la loro situazione è più precaria, in quanto riguardanti terreni destinati ad usi differenti. La loro permanenza è quindi meno tutelata rispetto a quella degli *statutory allotments*<sup>106</sup>. Altrettanto si può dire per gli *allotments* con varie forme di affitto su terreni di proprietari privati. La *Local Authority*, infatti, non ha alcun controllo su questi spazi che, dal punto di vista normativo, sono assimilabili ai *temporary allotments*.

L'ultimo censimento nazionale degli *allotments* è quello realizzato nel 1997 per conto della *National Society of Allotment and Leisure Gardeners*<sup>107</sup>, che ne ha evidenziato la progressiva diminuzione (meno 9.400 l'anno) ed il parallelo aumento dei richiedenti (raddoppiati rispetto al 1970). Nella sola Londra sono stati censiti 36.000 *allotments* (circa 31.000 nella fascia esterna della *outer London*), con una lista di attesa di 1.330 richieste.

Le tendenze emerse dal censimento hanno costituito il punto di partenza conoscitivo del documento di indirizzi<sup>108</sup> redatto dalla Commissione di studio nominata dal DETR: le

<sup>105</sup> Il consenso è comunque subordinato alle seguenti condizioni: che l'*allotment* non sia né necessario né in *surplus* rispetto alle necessità; che il consiglio comunque proporrà ai coltivatori trasferiti adeguati collocazioni alternative, a meno che ciò non sia necessario o non praticabile; che il consiglio abbia considerato il numero di richiedenti in lista di attesa; che il consiglio abbia attivamente pubblicizzato la disponibilità di *allotments* ed abbia consultato la *National Society of Allotment and Leisure Gardeners*. Le *guidelines* governative richiedono anche la preventiva consultazione con i coltivatori.

<sup>106</sup> Non è necessario, infatti, alcun consenso delle Autorità locali per la cessione, ma soltanto la comunicazione preventiva (12 mesi prima) agli eventuali affittuari.

<sup>107</sup> National Society of Allotment and Leisure Gardeners and Anglia Polytechnic University (1997) *English Allotments Survey: Report of the Joint Survey of Allotments in England*, London.

<sup>108</sup> Environment, Transport and Regional Affairs Committee (1998) *The Future for Allotments*, London.



indicazioni riguardano la necessità di un ripensamento complessivo della normativa vigente, con l'introduzione di specifiche *planning guidances* e l'inclusione automatica nella categoria *statutory* per i terreni con permanenza d'uso di almeno 30 anni.

Rispetto a questa prima fase conoscitivo/propositiva, le successive strategie messe in campo dal DETR appaiono più orientate ad affrontare la questione degli *allotments* all'interno del più ampio sistema urbano e metropolitano degli spazi liberi, considerandoli, cioè, come *open spaces* ed individuando in *guidelines* e *best practices*, elaborate insieme alle *Local Authorities*<sup>109</sup>, lo strumento in grado di riequilibrare le differenze di dotazione in termini quantitativi, esistenti a scala locale.

Tali strategie hanno trovato espressione all'interno degli strumenti generali di pianificazione nella *Planning Policy Guidance 17* (2002), che costituisce parte integrante del nuovo Piano di Londra. Si tratta di un documento di carattere descrittivo/indicativo di riferimento per gli UDP-*Unitary Development Plans* dei singoli *Boroughs* e per le relative *guidelines* da elaborare a livello locale. Dal punto di vista normativo, gli *allotments*, in quanto *open spaces*, non sono edificabili se non eccedenti rispetto alla dotazione necessaria (anche in relazione al numero dei richiedenti).

Riguardo alla situazione più recente, la specifica Commissione di studio istituita<sup>110</sup> presso la GLA-*Greater London Authority* – cioè il livello metropolitano di governo del territorio – nel 2006 ha avviato un nuovo censimento degli *allotments* londinesi che conferma le tendenze già evidenziate nel 1997<sup>111</sup>. Negli ultimi 10 anni si è, infatti, assistito ad una generale riduzione, sia in termini complessivi che in quanto derivante da frazionamenti. A rischio sembrano essere soprattutto gli *statutory allotments*, a causa della crescente tendenza, da parte dei *Boroughs*, a concedere il cambio di destinazione d'uso.

<sup>109</sup> La *guidance “Growing in the Community”* è stata elaborata nel 2001 dal DETR, dalla GLA-*Greater London Authority* e dalla LGA-*Local Government Association*.

<sup>110</sup> Al fine di indagare sulla dotazione di ciascun *Borough*, in relazione alle questioni legate ai possibili benefici sociali ed economici, alla lunghezza delle liste di attesa dei richiedenti, alla individuazione di *best practices* esistenti ed agli aspetti normativi.

<sup>111</sup> 737 *allotments* (-4,2%, cioè 39 scomparsi e 7 nuovi *allotments*). La riduzione riguarda soprattutto i *Boroughs* della *outer London*, comunque dotati di un'ampia dotazione per numero di residenti, e corrisponde, in termini di superficie, a 54 campi di *football*.

Gli *allotments* esistenti si concentrano soprattutto nella *outer London*, con le maggiori dotazioni dei *Boroughs* di Brent, Bromley e Ealing. A parte the Corporation of London, Kensington, Chelsea e Westminster, che ne hanno soltanto uno, la situazione dei 30 *Boroughs* varia notevolmente in termini di dotazione per numero di residenti (ovviamente minore nella *inner London*, a causa delle più alte densità abitative) o per superficie totale (con Haringey e Lewisham, entrambi situati nella *inner London*, tra i *Borough* con dotazione più ampia).

Invece, sul fronte della domanda, si registra un incremento rilevante: attualmente a Londra i richiedenti sono più di 4.300 (3.000 in più rispetto a 10 anni fa), ma le prospettive di assegnazione scarse, con liste di attesa di almeno 10 anni in alcuni *Boroughs* della *inner London*<sup>112</sup>. Di conseguenza, diversi *Boroughs* hanno fatto ricorso a misure restrittive per le assegnazioni, concesse in base alla distanza dell'*allotment* dal luogo di residenza del richiedente o all'appartenenza ad associazioni (ad esempio: di residenti o di *gardeners*<sup>113</sup>). In altri casi, invece, la strategia adottata è stata quella di ridurre le dimensioni dei singoli *allotments* da assegnare o di sciogliere i contratti d'affitto in caso di non utilizzazione.

Per questi *Boroughs*, inoltre, la questione appare maggiormente critica se rapportata ai progetti di rigenerazione/densificazione urbana del nuovo Piano e al relativo incremento di residenti (cioè di potenziali nuovi richiedenti).

Infine, in merito alle differenze esistenti tra i *Boroughs* riguardo a domanda e dotazione disponibile, in alcuni casi, caratterizzati da eccedenza di *allotments* e localizzati nella *outer London*, sono state messe in campo strategie<sup>114</sup> volte ad attrarre richiedenti iscritti nelle liste di attesa<sup>115</sup> dei quartieri della *inner London*.

Indubbiamente, l'analisi della domanda di assegnazione evidenzia come i nuovi richiedenti appartengano a gruppi sociali differenti rispetto al passato (donne, famiglie con bambini, minoranze etniche), spesso legati a *lifestyles* emergenti, anche in relazione alla crescente attenzione verso la sicurezza alimentare e la coltivazione biologica.

Tale tendenza sembrerebbe mettere in luce le potenzialità degli *allotments* in termini di molteplicità di usi, in quanto – cioè – luogo di scambio sociale multiculturale e di costruzione di legami comunitari, spazio anche educativo di attività fisica all'aperto e di “benessere ambientale”.

<sup>112</sup> Camden Council, <http://www.camden.gov.uk>

<sup>113</sup> Ad esempio: *London Allotments Network*, *Kent House Leisure Gardens Association*, *Spa Hill Allotment Society*.

<sup>114</sup> Dalla costruzione di rifugi, toilettes o percorsi per disabili all'assegnazione di premi finanziati dalla Allotment Regeneration Initiative, all'attività di promozione, al rafforzamento della sicurezza.

<sup>115</sup> Si va dalla lista di Wandsworth, con più di 820 richiedenti, ai 580 di Camden, ai 420 di Lewisham.

## 4. Motivi di interesse e potenzialità del caso di studio proposto

### Il *green system* come rete di spazi e di attori sociali: la costruzione collettiva di un sistema di conoscenza territoriale

Diversi sono i motivi d'interesse per il caso di studio proposto.

Il primo certamente riguarda il fertile intersecarsi di due temi cruciali: da un lato, quello del rapporto politiche/piani/progetti (e tra differenti livelli di governo del territorio) e, dall'altro, la questione del controllo degli esiti spaziali della pianificazione e della definizione della “forma urbana”. Entrambe le questioni possono essere ricondotte ad una interpretazione reticolare, che fa riferimento alle dinamiche ed alle complesse relazioni che caratterizzano le reti sociali, comprese quelle che si esplicano attraverso le nuove tecnologie.

Si può dire, infatti, che il progetto di *green system* del nuovo Piano di Londra consista in un processo di configurazione non soltanto di spazi, ma anche (e soprattutto) di “attori-rete”, cioè degli insiemi di portatori di istanze di natura sociale, politica e culturale con possibili ricadute spaziali.

La conformazione progettata degli spazi (la “forma” del *green system*) ne costituisce l'immagine visibile e comunicabile, in grado di innescare ulteriori e non prevedibili processi, includendo progressivamente un numero sempre più ampio di soggetti che possono, a loro volta, modificare la “forma” di partenza.

L'accento, cioè, è posto non tanto sulla configurazione finale – che potrà essere anche mutevole – quanto sull'attività di tracciamento delle reti<sup>116</sup>. In questo senso, la stabilizzazione dell'attore-rete – il fatto che si concretizzi in una “forma” materiale, trasformando concretamente uno spazio fisico – è indice del fatto che i diversi soggetti/attori coinvolti nel processo di configurazione hanno trovato una convergenza dei propri interessi.

La “forma” temporaneamente stabile del *green system* del nuovo Piano di Londra, supportata da un sistema di politiche urbane – tassa governativa sul consumo di aree non urbanizzate, mantenimento dei *greenfield*, potenziamento del trasporto pubblico, incentivazione di edifici a basso consumo energetico – è stata utilizzata e comunicata (come *frame*, come “scenario” e

<sup>116</sup> LATOUR B.; *On Actor-Network Theory. A Few Clarifications*, 1997, pubblicato su <http://www.keele.cstt.cstt.latour.html>

come rappresentazione di politiche) all’interno di un rapporto dialettico tra la dimensione metropolitana della *Greater London Authority* (GLA) e quella, locale, dei *Boroughs*.

Ciò è stato reso possibile dal fatto che il disegno di *green system* alla scala metropolitana si colloca all’interno di un processo circolare di conoscenza/monitoraggio/gestione/progettazione, che può utilizzare anche modalità di “costruzione di immagine” analoghe a quelle enfatizzate e sperimentate nel corso dei primi anni ’90 (peraltro con effetti troppo spesso omologanti) e basati sulla pre-figurazione (rappresentazione)/comunicazione di scelte da “condividere”.

In questo senso, anche se l’esperienza londinese in alcuni casi<sup>117</sup> è stata presentata come processo di pianificazione “dal basso” e “partecipativo”, più che tra i modelli *systems transforming*, volti all’inclusione delle azioni antagoniste-protagoniste di conflitto costruttivo e dissenso “creativo”, sembra piuttosto possibile parlare di forme di interazione sociale proprie di un modello *systems maintaining*, indirizzate cioè alla costruzione del consenso e al mantenimento-miglioramento del sistema e della città esistente<sup>118</sup>.

Del resto, proprio perché troppo spesso carico di retorica (e di furbizie lessicali), lo stesso termine “partecipazione” si riferisce ad un concetto talmente disputato e discusso<sup>119</sup> – e ad una pratica esposta necessariamente al giudizio e alla valutazione dei risultati – da motivare le frequenti critiche. Infatti, la denominazione di “partecipazione” copre oggi i significati più svariati<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Il riferimento è a: NUCCI L. (2004) *Politiche e azioni locali per il verde urbano a Londra*, in: “Ri-Vista-Ricerche per la progettazione del paesaggio”, anno 1, n. 2, Firenze: Firenze University Press.

<sup>118</sup> L’alternativa *systems maintaining/systems transforming* è proposta in: CHAWLA L, HEFT H. (2002) *Children’s Competence and the Ecology of Communities: A Functional Approach to the Evaluation of Participation*, “Journal of Environmental Psychology”, n. 22.

<sup>119</sup> DAY D. (1997) *Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept?*, “Journal of Planning Literature”, n. 3.

<sup>120</sup> Quella che segue è una sorta di antologia (con la relativa bibliografia di riferimento) di tali molteplici significati: *collaborative planning*, *community architecture*, *community planning*, *advocacy planning*, democrazia deliberativa, *good governance*, bilancio partecipativo, pianificazione comunicativa, *alternative development*, partecipazione radicale, *interpretive planning*, *insurgent urbanism*, *radical planning*, coprogettazione, *social design*, progettazione interattiva, *co-design*, copianificazione, *participatory design*, pianificazione transazionale, *action planning*.

Si veda, in merito: HEALY P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London: MacMillan.

WATES N., KNEVITT C. (1987) *Community Architecture: How People Are Creating their Own Environment*, Harmondsworth: Penguin.

id. (1998) *The Community Planning Handbook*, London: Earthscan.

ELSTER J (ed.) (1998) *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

FORESTER J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Boston: Mit Press.

Se, ad esempio, si analizza il caso del *Borough* di Southwark<sup>121</sup>, appare evidente come il concetto di “partecipazione” sia essenzialmente inteso come costruzione del consenso in merito a scelte già definite. In pochi anni, infatti, questa parte di città è stata investita da progetti di rilevanza metropolitana, quali la nuova sede della *Greater London Authority*, la ruota panoramica *B. A. London Eye*, il quartiere terziario lungo il Tamigi, la *Tate Modern*, il nuovo *Masterplan* per *Elephant and Castle*. Si tratta di interventi che si collocano all’interno delle retoriche sulla dotazione di “funzioni competitive” alle quali vengono associate redditizie iniziative di riqualificazione di ambiti urbani “degradati”.

Appare difficile, pertanto, presentare tale esperienza come una forma di pianificazione “dal basso” e “partecipata”. La partecipazione, infatti, non ha un carattere propositivo e progettuale, ma si limita a svolgere, al massimo, un ruolo correttivo.

Se, invece, si considera lo strumento delle *guidelines* nella sua potenzialità<sup>122</sup>, anche inespressa, ed inserito all’interno di processo di produzione di conoscenze territoriali, è possibile riconoscerne la capacità di dar luogo ad elaborazioni collettive che comportano la co-evoluzione di attori e contesto, secondo un percorso di apprendimento reciproco.

In questo caso, la modificazione degli spazi può implicare quella dei comportamenti, conferendo nuovo significato a pratiche e luoghi esistenti, includendo progressivamente anche le istanze proprie del modello *system transforming*, cioè le forme di “resistenza attiva”, di “dissenso creativo”, di conflitto sociale antagonista-protagonista<sup>123</sup>.

---

FRIEDMANN J (2002) *The Prospect of Cities*, Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

SAGER T. (1994) *Communicative Planning Theory*, Aldershot: Avebury.

YIFTACHEL O., HUXLEY M. (2000) *Debating Dominance and Relevance: Notes on the Communicative Turn in Planning Theory*, “International Journal of Urban and Regional Research”, n. 4.

FRIEDMANN J. (1992) *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell.

FERRARESI G. (2002) *Sviluppo locale, democrazia radicale, reti del locale strategico*, in: SULLO P. (a cura di) *La democrazia possibile*, Napoli: Intramoenia.

PABA G (2002) *Governare la città delle differenze: principi di pianificazione radicale e alternativa*, in: SULLO P. (a cura di) *op. cit.*

SANDERCOCK L. (ed.) (1999) *Insurgent Planning Practices*, “Plurimondi”, n. 2 (numero monografico).

SOMMER R. (1983) *Social Design. Creating Buildings With People in Mind*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

KING S. (ed.) (1989) *Co-design: A Process of Design Participation*, New York: Van Nostrand.

<sup>121</sup> In: NUCCI L. (2004) *Politiche e azioni locali per il verde urbano a Londra*, in: “Ri-Vista-Ricerche per la progettazione del paesaggio”, anno 1, n. 2, Firenze: Firenze University Press

<sup>122</sup> MAGNAGHI A. (a cura di) (2005) *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure paradigmi per il progetto locale*, Firenze: Alinea.

<sup>123</sup> PILE S., KEITH M. (eds.) (1997) *Geographies of Resistance*, Routledge, London-New York.

Ciò comporta necessariamente uno spostamento dell'accento verso la dimensione dell'implementazione, in grado di colmare la distanza tra piani e progetti, sempre più complessi ed articolati, e processi sociali guidati da razionalità differenti e, spesso, da logiche addirittura elementari.

## La dimensione locale dell'autonomia: il rilievo del fabbisogno e delle rivendicazioni

Il presupposto della partecipazione e della progressiva inclusione è costituito dall'accento posto sulla dimensione locale<sup>124</sup>, cioè dalla scomposizione e ricomposizione<sup>125</sup> reticolare dell'intero aggregato metropolitano che si richiama all'articolazione in comunità del piano di Abercrombie del 1942.

Tale scomposizione dell'area metropolitana in un arcipelago di *neighbourhoods* implica il superamento del concetto generico di “periferia” (e, di conseguenza, della condizione di “perifericità”), sito emblematico della semplificazione, della dipendenza, della assenza di differenze, di identità, di qualità architettonica e urbana, di relazioni con il contesto.

Al contrario, la ricomposizione della metropoli in un sistema complesso di piccole città, o di villaggi, o di quartieri<sup>126</sup> dotati di centralità e confini, di complessità di funzioni produttive e sociali, di spazi pubblici, di istituti di autogoverno, di qualità estetica e ambientale rimanda ad un'idea di autonomia che non è quella della chiusura difensiva, ma che si traduce nella possibilità concreta di una cittadinanza attiva, basata su una dimensione contenuta che consenta forme articolate di partecipazione e co-decisione, in grado di includere i movimenti molecolari e di mettere in atto il superamento di quella che oggi appare come una indistinta “periferia”.

L'autonomia non viene intesa, cioè, come semplice decentramento, ma nel senso della capacità di auto-regolazione, di gestione delle risorse e dei beni comuni, di rafforzamento dei legami

<sup>124</sup> MAGNAGHI A. (2000) *IL progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri.

<sup>125</sup> *id.* (2005) *The Urban Village: A Charter for Democracy and Local Self-sustainable Development*, London: Zed Books.

<sup>126</sup> MAGNAGHI A. (1990) *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Milano: Angeli.

KOHR L. (1992) *La città a dimensione umana*, Como: Red (Ed. originale 1986).

sociali, di apprendimento collettivo di nuove preferenze<sup>127</sup> – peraltro incentivate dalle politiche (e dai finanziamenti) dell’Unione Europea – in merito al rapporto tra ecosistema sociale ed ecosistema territoriale, cioè in merito alla sostenibilità.

Il riferimento alle politiche europee e al concetto di sostenibilità rimanda al crescente sviluppo di pratiche partecipative – dalle Agende 21 Locali, ai Bilanci Partecipativi, ai Bilanci sociali e ambientali, ai Contratti di Quartiere partecipati, ai progetti Urban, Urbal, Equal, alle applicazioni della carta di Aalborg, ecc... – che hanno dato luogo alla costruzione di reti civiche ed alla scomposizione della metropoli in ambiti accessibili al processo decisionale attraverso modalità differenti da quelle del tutto proceduralizzate tradizionali, che non escludono, cioè, la possibilità del conflitto – culturale, normativo, politico o tra schieramenti sociali – non semplicemente inteso come spartizione di benefici o “compensazioni”.

Del resto, l’evidente autonomia del sistema economico dalla sfera sociale e della partecipazione politica<sup>128</sup> inevitabilmente comporta la questione dell’effettiva possibilità di controllo democratico, che – peraltro – tende a diminuire con la crescita dell’apparato finanziario, tecnico e burocratico. Poiché, anche a causa della stessa crescita dei costi che questa comporta in termini di tempo e risorse, la partecipazione inevitabilmente tende a diminuire con l’aumentare della scala alla quale vengono prese le decisioni, si può dire che ad un’offerta di consumi molto ampia ed a basso prezzo non può che corrispondere una riduzione del controllo democratico.

Il passaggio dal concetto di inter-dipendenza, che è alla base della metafora ormai dominante della rete globale, a quello di autonomia<sup>129</sup> è legato alla necessità di allargamento della partecipazione alle scelte relative alla gestione delle risorse. Le implicazioni riguardano soprattutto un ridimensionamento di scala.

Gli obiettivi di sostenibilità, infatti, sembrano raggiungibili se riferiti alla dimensione locale, in cui la maggiore accessibilità delle informazioni implica un’effettiva possibilità di controllo dei processi produttivi così come dei fenomeni di progressiva esclusione prodotti<sup>130</sup> dalla crescita. La prospettiva è verso uno spostamento del baricentro del processo economico alla scala più vicina al livello in cui la partecipazione politica trova maggiore espressione. Una riduzione di scala dei processi economici – con il parallelo aumento della partecipazione politica –

<sup>127</sup> MAGNAGHI A. (2004) *Il nuovo municipio: un laboratorio di democrazia partecipativa per una economia solidale*, in: CAILLÉ, A., SALSANO, A. (a cura di) *MAUSS 2: Quale ‘altra mondializzazione’?* Torino: Bollati Boringhieri.

<sup>128</sup> POLANYI K. (1994) *The Great Transformation*, New York: ed. Holt, Rinehart & W.

<sup>129</sup> CASTORIADIS C. (2005) *Une société à la dérive*, Paris: Du Seuil.

<sup>130</sup> RIST G. (1996) *Le développement. Histoire d’une croyance occidentale*, Presses de la Fondation national des sciences politique.

comporterebbe, infatti, l’assunzione di responsabilità riguardo a “come” e “cosa” può essere prodotto in un certo territorio.

Con riferimento al contesto italiano, la prospettiva dell’autonomia, intesa nel senso dell’auto-governo, può trovare un presupposto nella tendenza istituzionale a scomporre le città in municipi, nei quali possono strutturarsi forme innovative di auto-decisione e, da un punto di vista anche spaziale, nuove modalità di definizione di differenti centralità urbane, che muovano, ad esempio, dall’individuazione delle identità morfo-tipologiche e culturali.

## Il *green system* come dispositivo generatore di comportamenti innovativi

L’aspetto più interessante dell’esperienza londinese riguarda la possibilità che un progetto di trasformazione di spazi implichi una modificazione dei comportamenti collettivi.

In generale, il passaggio dall’interdipendenza all’autonomia dei territori – dalla crescita alla decrescita, dall’insostenibilità alla sostenibilità, dalla competizione/ineguaglianza alla cooperazione/reciprocità – è uno degli elementi posti al centro delle ipotesi derivanti dalla critica più recente all’economia neoclassica, basate sul rovesciamento dell’immaginario della crescita. L’accento è posto sul ruolo dell’immaginario collettivo<sup>131</sup> e sulla necessità di instaurare un meccanismo di *feedback*, in grado di influire sulla costruzione di differenti strutture socio-economiche, avviando in tal modo un possibile circolo “virtuoso”.

Storicamente, del resto, si può dire che le concezioni elaborate in merito all’ambiente circostante abbiano avuto un percorso parallelo a quello delle prassi materiali di trasformazione dell’ambiente stesso. Le società, in sostanza, utilizzerebbero e trasformerebbero il proprio ambiente in funzione delle sue rappresentazioni, così come queste stesse rappresentazioni, da parte di ciascuna società, deriverebbero dalle prassi utilizzate nei processi di trasformazione materiale.

In questo senso, il progetto degli *allotments* può essere inteso come espressione “materiale” del concetto di “transizione” che, utilizzato per conoscere ed interpretare in modo differente la realtà, è in grado, a sua volta, di trasformarla anche materialmente<sup>132</sup>. Tale duplice costruzione

<sup>131</sup> SCOPPETTA C. (2009) *Immaginare la metropoli della transizione. La città come living machine*, Roma: Campisano.

<sup>132</sup> DEMATTEIS G. (2001) *Le descrizioni cambiano il territorio. Reti e sistemi territoriali locali*, in MARSON A. (a cura di); *Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale*, Atti del seminario, Istituto Universitario di Architettura, Venezia.



(di immaginari e di spazi materiali) può, quindi, tradursi in un processo di elaborazione collettiva e partecipata di immagini, intese come “quadri di senso”<sup>133</sup> e come “scenario”<sup>134</sup>, cioè come pre-figurazione di un possibile futuro, estendendo il senso della costruzione dalla sfera interpretativa a quella decisionale, secondo l’approccio del *visioning*, proprio dei processi di pianificazione strategica<sup>135</sup>.

In questo modo, il progetto di ri-uso degli spazi liberi e residuali come orti urbani – supportato da pratiche partecipative – può configurarsi come importante fattore di valorizzazione delle nuove economie territoriali a valenza etica e solidale (gruppi di acquisto solidale, laboratori di economie solidali, reti di consumo critico, finanza etica, reti di scambio non monetario, banche del tempo, fattorie didattiche, ecovillaggi).

Si tratta di esperienze, attualmente diffuse in modo puntiforme e spontaneo, che tendono ad investire la questione della possibile trasformazione dei modelli di produzione e di consumo (qualità alimentare, reti corte di produzione e consumo, sviluppo di produzioni per la valorizzazione delle risorse patrimoniali locali, ecc...).

In questo senso, l’*empowerment* delle comunità locali, accogliendo le multiformi istanze di quella che può essere definita come progettualità “implicita” esistente, può implicare il diffondersi di pratiche di stili di vita autosostenibili che promuovono la riduzione dell’impronta ecologica e le reti di scambio solidale.

L’aspetto interessante del progetto per gli *allotments* di Londra risiede proprio nel condensare queste potenzialità “immateriali” intorno ad un progetto di modificazione “materiale” di spazi. L’elemento di interesse, in sostanza, è il fatto che un progetto di trasformazione di spazi fisici possa essere inteso come “socialmente costruito” e che possa, inoltre, produrre ulteriori modificazioni nei comportamenti, attivando saperi, mutuo apprendimento e alternative sui modi di utilizzo delle risorse territoriali. Tali potenzialità sono legate a forme di partecipazione che implicino l’allargamento dei tavoli negoziali agli attori deboli portatori di istanze di cambiamento degli indicatori di benessere che testimoniano di un’evoluzione culturale dai parametri meramente quantitativi e monetari. Al progetto di trasformazione degli spazi, cioè, corrisponde un progetto di trasformazione/evoluzione culturale, orientata verso stili di vita, di produzione e di consumo improntati alla convivialità, alla solidarietà, al mutuo scambio.

<sup>133</sup> FALUDI A. (1996) *Framing with Images*, “Environment and Planning B: Planning and Design” n. 23.

<sup>134</sup> HIRSCHORN L. (1980) *Scenario Writing: A Developmental Approach*, “Journal of the American Planning Association” n. 46.

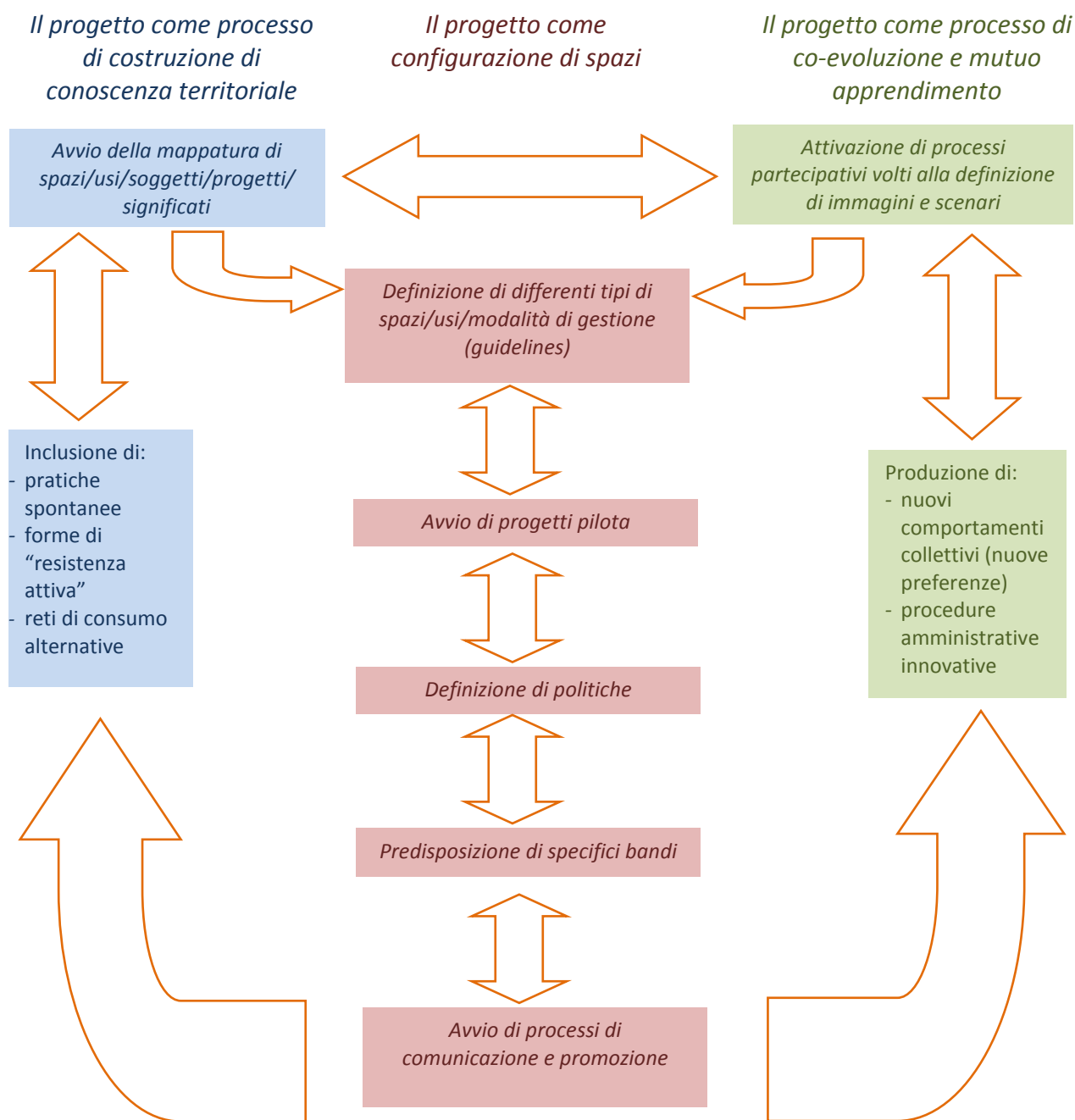
<sup>135</sup> SCOPPETTA C. *Il paesaggio-risorsa: per una evoluzione in senso strategico e progettuale dell’immaginario disciplinare italiano*, tesi di dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Sapienza Università di Roma, 2004.

Indubbiamente tali potenzialità risiedono nella natura stessa del progetto (cioè nella scelta degli orti urbani come tipo di uso del suolo); tuttavia è difficile che possano dispiegarsi in assenza di processi partecipativi, il cui elemento di novità consisterebbe, in questo caso, non soltanto in una “utilità” in rapporto ai processi di rivitalizzazione della democrazia, ma soprattutto nella capacità di produrre un cambiamento culturale verso modelli di produzione e consumo alternativi.

In questo senso, c'è ancora da sottolineare il ruolo fondamentale della costruzione del patrimonio di conoscenze territoriali che, se inteso come esito di un processo partecipato, costituisce il primo ed indispensabile momento progettuale. Ad esempio, l'accoglimento, all'interno delle descrizioni territoriali, degli spazi “contesi” – quali sono quelli illegalmente occupati – può consentire l'evoluzione da uno stadio di contestazione ad una dimensione propositiva di culture e politiche alternative.

La mappatura degli spazi si configura, cioè, come dispositivo in grado di far emergere le reti di relazioni sociali esistenti e di promuoverne l'incontro/confronto con le Amministrazioni locali: la finalità è che queste, favorendo l'aggregazione sociale, sostengano tecnicamente gli esiti delle esperienze di nicchia, con la crescita, ad esempio, di imprese a valenza etica nei campi dell'agricoltura, del commercio, delle produzioni artigiane, delle industrie di servizio alla valorizzazione del patrimonio territoriale, della ricerca, della comunicazione, della formazione cultura, ecc...

Inoltre, le potenzialità del progetto in termini di apprendimento di comportamenti innovativi non riguarda soltanto i fruitori degli spazi trasformati, ma si estendono anche alla capacità delle stesse Amministrazioni locali di generare ed incorporare innovazione, attivando meccanismi istituzionali che consentano la sperimentazione e strategie per la sostenibilità che siano esplicitamente orientate – non mediante forme paternalistiche, ma come proposta concretamente desiderabile che attraversa la dimensione della pratica quotidiana – verso la modificazione delle preferenze individuali e collettive.



Articolazione del progetto: schema sintetico

## Applicabilità del modello al contesto italiano: le principali questioni da affrontare

Gli spazi liberi residuali, caratterizzati da un alto grado di pressione antropica, possiedono una specifica valenza strategica che va al di là della loro eventuale “qualità” in termini ambientali ed eco sistemici. Infatti, la specificità di questi spazi risiede proprio nella loro posizione periferica all’interno delle aree metropolitane e nel loro carattere episodico e frammentario. Questa autonomia rispetto ad altre tipologie di spazi liberi sembra richiedere l’elaborazione di specifici approcci analitici e modelli progettuali che muovano dal riconoscimento esplicito della struttura reticolare del territorio. Ne consegue la “messa in rete” di diversi livelli istituzionali, usi, gruppi sociali, tipologie di spazi, storie collettive ed individuali, differenti “immagini” di progetto, ciascuna dotata di proprie regole interne (la “cintura verde”, i “cunei verdi”, le *green way*, ecc...).

Naturalmente, riguardo all’applicabilità del modello proposto, soprattutto con riferimento al contesto italiano, sono da sottolineare le differenze culturali, normative e in merito alla specificità della tradizione disciplinare inglese. Quindi, proprio con riferimento al contesto italiano, vengono di seguito evidenziate le principali questioni da affrontare nell’elaborazione di una possibile strategia di intervento per la ri-significazione degli spazi residui delle aree metropolitane.

La prima questione riguarda il tema della proprietà: in Italia, infatti, non si è verificata una politica di acquisizione dei terreni da parte di Enti pubblici, né statali, come era stato inizialmente impostato in Inghilterra per le *green belt*, né comunali. In molte realtà italiane si è, anzi, verificata una riduzione della proprietà pubblica: si pensi, ad esempio, alla privatizzazione spontanea del sistema delle vie vicinali dell’area fiorentina – che, sebbene di proprietà privata, avrebbero un uso pubblico, spesso negato da cancelli e sbarre – o alla appropriazione delle aree lungo i corsi d’acqua di proprietà demaniale, delle quali per lungo tempo è stato consentito anche l’acquisto. Ciò ha reso difficile l’effettiva realizzazione di progetti strutturanti di scala urbana e metropolitana (*green belts*, *greenways*, ecc...).

La frammentazione fondiaria dei territori peri-urbani, tipica della realtà italiana, è un altro tema cruciale.

Da un lato, soprattutto per quanto riguarda gli spazi di maggiori dimensioni, tale frammentazione contribuisce alla crisi di un’agricoltura che non riesce ad essere produttiva; dall’altro, rende più complessa la costruzione di un sistema del verde che preveda un uso pubblico. Ne consegue la necessità di accordi e convenzioni tra pubblico e privati, resi più difficili dal moltiplicarsi delle necessità di intesa con un elevato numero di proprietari. E, d’altra

parte, anche se il R.D. n. 215/1933 prevede la ricomposizione delle proprietà frammentate, l'Italia è uno dei pochi paesi che non ha una legge sul riordino fondiario.

In questo senso, è certamente interessante il progetto proposto dal Comune di Napoli che prevede la ricomposizione fondiaria attraverso la costituzione di una Banca dei Terreni volontaria per gli appezzamenti inferiori alla “minima unità coltivabile”, che vengono assegnati dal Comune o dall’eventuale Ente gestore in affitto ai coltivatori che ne fanno richiesta.

Altrettanto interessante appare l’iniziativa della Regione Piemonte che, soprattutto al fine di individuare le aree necessarie per il calcolo degli standard, ha introdotto il “vincolo di assoggettamento all’uso pubblico”.

In un regime di proprietà caratterizzato da parcellizzazione, rendita di posizione e presenza maggioritaria di proprietà private, il progetto non può che essere impostato in termini di coordinamento e concertazione delle azioni pubbliche e private, anche attraverso politiche equilibrate tra innovazione (nuove modalità di gestione) e conservazione (tutela della memoria agraria), al fine di evitare pesanti oneri finanziari determinati prima dagli indennizzi per gli espropri dei terreni e poi per la manutenzione e la conservazione del verde pubblico.

Inserire gli spazi residuali in una logica di rete richiede, in sostanza, di ridurre al minimo le acquisizioni, limitandole alle aree strategiche per il funzionamento del sistema (ad esempio, agli spazi destinati ai fini ricreativi e di integrazione infrastrutturale) intese come “presidi” e mantenendo la proprietà privata della quota maggioritaria, pur consentendo la fruizione pubblica.

Le recenti esperienze di cinture verdi tedesche e italiane sembrano, del resto, tendere verso questa direzione. A Francoforte, ad esempio, è stata perseguita una politica di limitazione dell’acquisizione pubblica ai soli parchi della cintura verde e la messa in atto di incentivi e convenzioni con i proprietari privati, adottando un meccanismo attraverso il quale il Comune prima acquista le aree che poi affitta agli ex-proprietari per gestire attività compatibili con la strategia generale.

Anche in Italia, a Ravenna, il programma finanziario della cintura verde prevede da un lato l’investimento diretto delle risorse pubbliche per acquisire, con espropri, una minima percentuale di aree ritenute strategiche per dare avvio al processo. Dall’altro, è previsto il ricorso a meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori in porzioni della città (la darsena) in cui sono in corso progetti di ristrutturazione.

C’è da dire che l’uso di tali metodi perequativi, ricorrente in molti progetti, ha frequentemente sollevato perplessità sulla sua efficacia: si tratta, cioè, di uno strumento che resta comunque vincolato alla presenza di aree urbane in espansione o in ristrutturazione verso le quali indirizzare la domanda costruttiva.

Le questioni legate alla frammentazione fondiaria e al prevalere della proprietà privata

evidenziano l'impossibilità di un'azione di pianificazione di tipo “tradizionale” e la necessità di ricorrere a strumenti di natura strategica e processuale, analoghi a quelli sperimentati in Germania, sia a Francoforte che nella Ruhr. Si tratta, cioè, della strategia del *work in progress* che ha reso possibile anche la realizzazione del Parco Nord a Milano.

Un secondo insieme di questioni riguarda il tema della forma giuridica da adottare per proteggere questi spazi e gestirne le alterazioni senza cancellarne la natura di paesaggi ordinari (non “di pregio”) e dinamici.

Nel caso inglese la *green belt* costituisce un vero e proprio strumento normativo che agisce parallelamente a quelli urbanistici: si tratta, in sostanza, di un dispositivo che agisce in forma di vincolo (*green belt land*).

Nel caso di Francoforte, invece, al territorio della cintura verde è attribuito lo *status* di paesaggio protetto (*Landschaftsschutzgebiet*), categoria introdotta per salvaguardare proprio i luoghi antropizzati, agricoli o anche solo di interesse turistico e ricreativo e riconosciuta all'interno dello strumento urbanistico comunale.

In Italia, anche se i piani urbanistici a livello comunale possono sostenere politiche di protezione di questi spazi, di fatto la tendenza è quella di cercare forme che configurano un regime speciale.

Nel piano regolatore di Napoli, ad esempio, le aree del sistema collinare e quelle della pianura orientale sono salvaguardate attraverso la destinazione a parco di interesse regionale. Si ricerca, cioè, un supplemento di garanzia, rispetto a quanto attuabile attraverso la semplice destinazione “a verde” del Piano Regolatore, ritenendo la formula del parco regionale<sup>136</sup> la più adatta a coniugare la realizzazione di un'attrezzatura urbana con finalità di tutela e la coesistenza di terreni di proprietà pubblica e privata. Non a caso, a livello comunitario, la tutela giuridica delle cinture verdi è assimilata a quella dei parchi naturali regionali.

Un'ulteriore questione, strettamente connessa alla precedente, riguarda le possibili forme di gestione.

Infatti, a modalità di protezione analoghe a quelle di un'area protetta corrisponde la necessità di individuare un ente responsabile. Ciò solleva il problema della gestione separata di spazi che sono in realtà parte integrante del sistema urbano e metropolitano.

In questo senso, la vicenda del Comune di Roma può essere considerata esemplare per l'istituzione di una struttura apposita – RomaNatura – per la gestione di aree comprese all'interno di parchi regionali ma anche ricadenti nel territorio del Comune di Roma. Pur mantenendo le caratteristiche giuridiche di una istituzione regionale, anche l'Amministrazione locale vi è rappresentata. Le critiche principali a questa soluzione riguardano la formazione di un ulteriore organismo con competenze territoriali senza, tuttavia, sanare i conflitti esistenti,

<sup>136</sup> Previsto dalla L. 394/91, Legge quadro sulle aree protette.

che si spostano sul piano decisionale, in sede di elezione dei rappresentanti degli organismi direttivi e in sede di approvazione dei singoli piani di assetto.

D'altra parte, molte esperienze europee sembrano mostrare come la creazione di un Ente apposito di gestione costituisca una garanzia di effettiva implementazione. È il caso del GrünGürtel GmbH di Francoforte, dell'IBA nella Ruhr, dell'*Agence des espace vertes* a Parigi, che rappresentano strutture di intermediazione fra le istituzioni pubbliche e le varie forze politiche e sociali coinvolte. Nella città di Francoforte, la creazione di una società indipendente di coordinamento, progettazione e gestione della cintura verde ha rappresentato uno dei fattori che hanno determinato il successo dell'operazione, anche perché dotata di grande autonomia finanziaria oltre che tecnica e operativa.

## L'area metropolitana come possibile campo di sperimentazione

Le aree libere e residuali presenti all'interno dell'area metropolitana di Roma appaiono quale possibile ambito spaziale nel quale sperimentare un progetto analogo a quello londinese degli *allotments*, dispiegandone anche le potenzialità inesprese.

Si tratta, in generale, di un territorio che, nel 1961, si caratterizzava ancora per il modello insediativo consolidato ed accentrato sulla città di Roma (2.167.285 residenti, cioè il 78,1% della popolazione provinciale), con una superficie occupata per usi urbani (10.262 ha) che era quasi il 70% della superficie urbanizzata nella provincia.

Gli anni '80 si contraddistinguono, invece, per il sostanziale rallentamento della crescita, con la riduzione della popolazione di Roma (2.733.908 residenti, cioè -68.681, ovvero -2,45%) e la parallela crescita degli altri comuni (1.027.159 residenti, cioè +133.787, ovvero +15%). Tuttavia, nonostante il decremento della popolazione, a Roma si assiste all'aumento della superficie dell'occupazione del suolo per usi urbani (31.114 ha, cioè +4.011 ha, ovvero +14,8%) e, parallelamente, gli altri comuni superano per la prima volta la capitale.

Questa tendenza viene confermata nei decenni successivi: Roma (2.546.804 residenti, cioè il 68,8% della popolazione provinciale) perde popolazione in modo ancor più rilevante che negli anni '80 (-187.104, -6,8%) con un aumento, seppure più contenuto, di occupazione del suolo per usi urbani (34.122 ha, +9,7%) rispetto al decennio precedente. Nei centri contigui, invece, l'incremento è di +494 ettari (circa 350 interessanti il territorio a ridosso dei confini con Roma).

I dati sinteticamente richiamati mostrano con chiarezza come il consumo di suolo non corrisponda ad un effettivo aumento della popolazione. La rottura della città compatta non sembra, quindi, tendere verso un modello insediativo basato sulla diffusione, ma – al contrario – verso una sorta di “tracimazione” demografico-edilizia, nella quale si esaurisce, senza alcuna

soluzione di continuità, il passaggio tra aree centrali e fasce periferiche.

La “forma” attuale di Roma è, del resto, ancora accentrata e relativamente compatta, con un’estesa e discontinua nebulosa periferica. L’espansione urbana si è sviluppata attorno al nucleo originario secondo il disegno radiale delle consolari e con successivi avvolgimenti, guidati dalle direttrici insediative dei quartieri di edilizia residenziale pubblica e dalla diffusione di nuclei abusivi, che hanno dato luogo a frange urbane aperte verso il territorio e ancora separate, ai margini e all’interno, da discontinuità di “verde tutelato”, nelle quali, però, soprattutto negli anni più recenti, tendono a collocarsi gli insediamenti informali delle fasce più svantaggiate della popolazione (ad esempio: i campi rom).

I tessuti edilizi cresciuti in assenza di piano e quelli il cui sviluppo è invece avvenuto in conformità a strumenti urbanistici “casuali”, permissivi o di modesta qualità tecnica si succedono senza soluzione di continuità, dando luogo a un’estesa ed indifferenziata periferia metropolitana caratterizzata dall’accentuarsi della frammentazione e del modello per “isole”.

Anche in relazione alla questione dell’abusivismo ed al ruolo esercitato dalle pratiche illegali nel processo complessivo di costruzione della città, si può dire infatti che l’attuale forma urbana di Roma non si discosta dalla “metropoli spontanea” descritta nel 1983 da Clementi e Perego<sup>137</sup>.

All’interno dell’area metropolitana, un possibile ambito di sperimentazione è individuabile nel settore est del territorio del Comune di Roma. Comprendente al suo interno i grandi attraversamenti delle consolari Prenestina e Casilina (oltre al tracciato dell’antica Collatina) e morfologicamente caratterizzato dalla direzione sud-est/nord-ovest delle acque (dai colli Albani all’Aniene) questo ambito appare, infatti, emblematico in quanto “testimonianza” del mutamento nelle relazioni tra città e campagna.

La delimitazione di questa “fascia” estrema di territorio può riferirsi alla sua struttura fisica: a nord, l’Aniene e, a sud, la corona di vigneti ancora esistente sulle pendici dei colli Albani. Si tratta, inoltre, di un ambito territoriale, dotato di una forte specificità “archeologica”, in cui ancora oggi appaiono evidenti i caratteri peculiari della “diversità” del paesaggio romano, che consiste nell’essere al contempo “storia e natura”<sup>138</sup>.

Tuttavia, nonostante la sua “unicità”, l’intero contesto presenta i caratteri propri di una più generale condizione metropolitana, riconducibile all’interpretazione del territorio come deposito<sup>139</sup> di oggetti, progetti, soggetti, poteri separati, storie, “vissuti”, immagini e costruzioni

<sup>137</sup> CLEMENTI A., PEREGO F. (1983) *La metropoli “spontanea”. Il caso di Roma*, Bari: Di Donato.

<sup>138</sup> CALZOLARI V. (a cura di) (1999) *Storia e natura come sistema. Un progetto per il territorio libero dell’area romana*, Roma: Argos.

<sup>139</sup> SECCHI B. (1989) *Un progetto per l’urbanistica*, Torino: Einaudi.



culturali, differenze e conflitti. Ne consegue una conformazione per frammenti, isole delimitate entro confini (visibili e invisibili) a volte anche temporanei.

Alcuni frammenti sono chiaramente riconoscibili: è il caso dei frammenti riconducibili alle categorie di analisi e di intervento della tradizione disciplinare o alle diverse “stagioni” dell’edilizia pubblica. “Borghetti”, “quartieri”, “piani di zona”, “lottizzazioni abusive”, “parchi” – ma anche “non luoghi” o “super luoghi” – raccontano idee e progetti di città attraverso le forme, i linguaggi architettonici, le specifiche modalità d’uso (e ri-uso).

In altri casi, invece, la definizione del frammento può essere slegata dalle forme “fisiche” e sembra piuttosto ruotare intorno a qualcosa di “immateriale” quale il senso di appartenenza, l’esistenza (o la memoria) di una comunità: gli “sfollati”, i “baraccati”, vecchi e nuovi immigrati, le diverse “tribù” giovanili.

In altri casi ancora la definizione del frammento sembra essere data dalla condizione di precarietà ed incertezza legata ad un uso (consumo) temporaneo dello spazio fisico che tende a tradursi in “degrado”: non soltanto le *favelas* lungo le sponde dell’Aniene o a Tor Bella Monaca, ma anche le aree “in attesa” della speculazione edilizia o gli “ambiti di tutela” (ma non “di progetto”) delle preesistenze archeologiche.

Ciò che, in ogni caso, sembra accomunare i diversi frammenti è la condizione periferica di “distanza” dalla città che tende a tradursi in esclusione.

Tali frammenti sono stati analizzati nell’ambito di una ricerca<sup>140</sup>, al fine di individuarne specificità e potenzialità. Infatti, le elaborazioni prodotte e gli approfondimenti svolti<sup>141</sup>, muovendo dall’esigenza di riconoscimento della specificità archeologica della *Roman Campagna*, hanno finito per mettere in luce – quale esito forse inatteso – la progressiva riduzione e frammentazione delle aree libere dovuta ad un’espansione urbana che appare ormai “fuori controllo”.

<sup>140</sup> PRIN-Programma di Ricerca Interesse Nazionale “Qualità urbana e archeologia: il ruolo del progetto”. Lo studio, coordinato dal prof. Vieri Quilici, è stato svolto presso il Dip. Studi Urbani (DipSU) dell’Università di Roma Tre ed ha visto impegnati anche studiosi e ricercatori delle Università “La Sapienza” e “Tor Vergata”.

<sup>141</sup> Per quanto riguarda gli esiti dello studio effettuato nell’ambito della ricerca PRIN si veda: SCOPPETTA C. (2009) *Territori della frammentazione. Appunti per un progetto possibile*, Roma: Edizioni Nuova Cultura. Attualmente è in corso la pubblicazione di un volume collettaneo contenente gli esiti complessivi della ricerca.

## Riferimenti bibliografici

Bauman Z., *Liquid Life*, Polity, Cambridge, 2005

Castells M., *The rise of a network society*, Oxford: Blackwell, 1996

Sassen S., *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001

Petti A., *Arcipelaghi e enclave: architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo*, Milano: Bruno Mondadori, 2007

Mazza L., *Trasformazioni del piano*, Milano: Franco Angeli, 1997

Faludi A., *Critical rationalism and planning methodology*, London: Pion, 1986

Palazzo A. L., *Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana*, Roma: Gangemi, 2005

Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna: Il Mulino, 1994

Latuoché S., *Decolonizzare l'immaginario. Il pensiero creativo contro l'economia dell'assurdo*, EMI, 2004

Latuoché S., *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Milano: Bollati Boringhieri, 2005

Latuoché S., *Breve trattato sulla decrescita serena*, Milano: Bollati Boringhieri, 2008

Daly H. Cobb J., *Un'economia per il bene comune*, Red edizioni, 1994

Indovina F., *La città diffusa*, Iuav-Daest, Venezia, 1990

Indovina F., Fregolent L., Savino M. (a cura di), *L'esplosione della città*, Bologna: Editrice Compositori, 2005

Camagni R., Gibelli M.C., Paolo Rigamonti P., *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea, 2002

Latour B., *Politiques de la nature*, Paris: La Decouverte, 1999 (trad. it.: *Politiche della natura. Per una democrazia delle scienze*, Cortina Editore, Milano, 2000)

Nucci L., *Reti verdi e disegno della città contemporanea. La costruzione del nuovo piano di Londra*, Roma: Gangemi, 2004

- Farinella R., *I criteri d'intervento: le guide e i manuali di progettazione nell'esperienza britannica*, in PINI D. (a cura di), *La sicurezza come indicatore per la qualità degli spazi urbani*, Firenze: Alinea, 2003
- Cullingworth B.J., Nadin V., *Town & Country Planning in the UK*, London: Routledge, 1997
- Curti F., Gibelli M. C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestioni dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea, 1996
- Lynch K., *A theory of Good City Form*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1981 (tr. it.: *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Torino: Etaslibri, 1996)
- Elson M.J., *Green Belts: Conflict mediation in the urban fringe*, London: Heinemann, 1986
- Howard E., *Garden Cities of Tomorrow*, London: Faber & Faber, 1902 (tr. it.: *La città giardino del futuro*, Calderini, Bologna, 1972)
- Bradley G. A., *Urban Forest Landscapes: Integrating Multidisciplinary Perspectives*, Seattle: University of Washington Press, (Ed.) 1995
- THOMAS D., *London's Green Belt*, London: Faber and Faber, 1970
- Munton R., *London's Green Belt: Containment in Practice*, London: Allen & Unwin, 1983
- Unwin R., *Town Planning in Practice*, London: Benn, 1909 (tr. it.: *La pratica della progettazione urbana*, Il Saggiatore, Milano, 1971)
- Abercrombie P., *Greater London Plan 1944*, London: HMSO, 1945
- Forshaw J. H., Abercrombie P., *County of London plan*, Macmillan, London, 1943
- Treu M. C., Palazzo D., *Margini: descrizioni, strategie, progetti*, Firenze: Alinea, 2006
- Magnaghi A., *The Urban Village: A Charter for Democracy and Local Self-sustainable Development*, Zed Books, London, 2005
- Ghio M.; Calzolari V., *Verde per la città*, Bari, 1961
- Calzolari V., *Storia e natura come sistema. Un progetto per il territorio libero dell'area romana*, Roma: Argos, 1999
- Healy P., *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London: MacMillan, 1997
- Wates N., Kneivitt C., *Community Architecture: How People Are Creating their Own Environment*, Harmondsworth: Penguin, 1987
- Elster J., *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, (ed.) 1998
- Forester J., *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*,

Boston: Mit Press, 1999

Friedmann J., *The Prospect of Cities*, Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 2002

Sager T., *Communicative Planning Theory*, Aldershot: Avebury, 1994

Magnaghi A. (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure paradigmi per il progetto locale*, Firenze: Alinea, 2005

Pile S., Keith M., *Geographies of Resistance*, Routledge, London-New York, (eds.) 1997

Magnaghi A., *IL progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri, 2000

Magnaghi A., *The Urban Village: A Charter for Democracy and Local Self-sustainable Development*, London: Zed Books, 2005

Magnaghi A., *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Milano: Angeli, 1990

Kohr L., *La città a dimensione umana*, Como: Red, 1992 (Ed. originale 1986)

Polanyi K., *The Great Transformation*, New York: ed. Holt, Rinehart & W, 1994

Castoriadis C., *Une société à la dérive*, Paris: Du Seuil, 2005

Scoppetta C., *Immaginare la metropoli della transizione. La città come living machine*, Roma: Campisano, 2009

Clementi A., Perego F., *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Bari: Di Donato, 1983

Calzolari V. (a cura di), *Storia e natura come sistema. Un progetto per il territorio libero dell'area romana*, Roma: Argos, 1999

Secchi B., *Un progetto per l'urbanistica*, Torino: Einaudi, 1989

Scoppetta C., *Territori della frammentazione. Appunti per un progetto possibile*, Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2009

ISBN 978-88-6306-020-1