

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

**Il riuso come strumento di sviluppo urbano:
ridefinizione delle qualità spaziali ed esiti
economico-sociali. Buone pratiche a Roma**

Rossana Galdini

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Abstract

Le dinamiche urbane attuali sollecitano una riflessione sul tema del riuso, come condizione di opportunità in chiave di sostenibilità ambientale, economica e sociale ma anche come possibilità per uno sviluppo creativo della città. La valorizzazione del patrimonio edilizio esistente attraverso il riuso rappresenta uno dei principali settori di sperimentazione e d'innovazione per città italiane ed europee, che, in misura crescente, modificano il loro rapporto con spazi pubblici e *stakeholder* locali proponendo soluzioni che creano sviluppo e partecipazione sui territori. Il riuso è considerato una strategia per ridare forma e funzione a spazi obsoleti, degradati, ma anche per creare diversi significati e promuovere una nuova identità. Il contributo, focalizza l'attenzione sul tema del riutilizzo e valorizzazione del patrimonio industriale, caratterizzato da aspetti contrastanti, che richiamano la dicotomia tra valore simbolico e valore economico, tra la considerazione delle componenti materiali del suolo e la valutazione degli aspetti storico-culturali. L'analisi di alcune esperienze realizzate a Roma pone l'attenzione da un lato su un'interpretazione del patrimonio industriale, come fondamento territoriale di una specifica identità collettiva e dall'altro come l'insieme delle potenzialità endogene dello sviluppo. Il riuso anche temporaneo di parti di città che versano in situazioni di degrado può generare usi inaspettati che spesso catalizzano processi di ripresa economica e sociale.

The current urban dynamics promote a reflection on urban reuse as a condition of environmental, economic and social opportunity as well as the need for a creative development of the city. The enhancement of existing buildings through reuse acts as a field of experimentation and social innovation for Italian and European cities, which, increasingly, change their relationship with public spaces and local stakeholders through

solutions aiming at creating territorial development and participation. Reuse is considered a strategy to restore form and function to obsolete, degraded, spaces, but also to create different meanings and promote a new identity. The contribution focuses on the theme of reuse and enhancement of industrial heritage, characterized by contrasting aspects, recalling the dichotomy between symbolic and economic values, including the consideration of the components of the soil materials and assessment of historical and cultural aspects. The analysis of some good practices in Rome focuses on the one hand on an interpretation of industrial heritage as a territorial basis of a specific collective identity, and the other hand as the set of renewal endogenous potentialities. The reuse even the temporary reuse of degraded areas of the city can cause unexpected uses that often catalyze economic and social redevelopment processes.

Parole chiave/ Keywords

Riuso urbano, Vuoti, Patrimonio industriale, Creatività, Sviluppo / *Urban reuse, Lost spaces, Industrial heritage, Creativity, Urban development*

Introduzione

Il tema del riuso degli spazi dismessi della città è stato generalmente proposto e affrontato come un'opportunità in chiave di sostenibilità ambientale [Lombardi 2008]. L'esito di ricerche recenti evidenzia come esso costituisca un aspetto rilevante anche in chiave di sostenibilità economica e sociale. Il riuso è considerato, in misura crescente, come un'occasione per creare una nuova progettualità e trattare in modo sostanzialmente integrato aspetti fisici, economici e sociali, non più considerati come ambiti in contrapposizione [Cottino e Zeppetella 2009]. L'interesse per il riuso urbano nasce da due motivazioni principali: la prima riguarda le attuali condizioni di crisi ambientale ed economica, che orientano il progetto contemporaneo verso strategie di riutilizzo e riciclo; la seconda è data dall'esigenza di mettere in atto azioni alimentate dalla creatività e dalla partecipazione attiva della società, più responsabile del proprio ambiente di vita. In diversi paesi europei gli spazi inutilizzati della città sono considerati come una risorsa attorno alla quale realizzare progetti, sviluppando sinergie tra le istituzioni e le parti sociali, promuovendo innovazione, creatività e valore.

L'elevato numero degli spazi dismessi, favorisce il riuso come alternativa ai processi di nuova edificazione e di consumo di suolo. In Italia, secondo una recente indagine [Campagnoli 2014], sarebbero più di sei milioni i beni inutilizzati nell'ambito del patrimonio pubblico e privato; sono spazi contesi tra finanziarizzazione e iniziative sociali, culturali e produttive, sottoposti all'iter complesso dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche e alla rigidità degli strumenti urbanistici e alle speculazioni del mercato. In questo contesto, si diffondono progetti volti a rigenerare il patrimonio dismesso con interventi di tipo permanente o temporaneo. Il contributo, sulla base di queste riflessioni, focalizza l'attenzione sul tema del riuso e della valorizzazione del patrimonio dismesso, in particolare di quello industriale, caratterizzato da aspetti contrastanti, che richiamano la dicotomia tra valore simbolico e valore economico, tra la considerazione degli aspetti materiali del suolo e dei valori storico-culturali. Alcune esperienze realizzate alla fine degli anni Novanta a Roma evidenziano un approccio al riuso in cui da un lato il patrimonio dismesso è interpretato come fondamento di una specifica identità collettiva e, dall'altro, come l'insieme delle potenzialità endogene dello sviluppo. Negli ultimi anni la diffusione di nuove norme e progetti di sperimentazione di riuso temporaneo di parti di città che versano in situazioni di degrado o di abbandono, mette in discussione il repertorio tradizionale di interventi pubblici che nel recente passato hanno richiesto ingenti investimenti e tempi molto prolungati. Non più politiche pubbliche *top down*, ma, in misura crescente, azioni dal basso. Il recupero e riuso da parte dei cittadini del patrimonio pubblico può certamente contribuire ad avviare una politica di valorizzazione partecipata del territorio che utilizzi le competenze civiche, per una tutela dei beni comuni con il coinvolgimento attivo delle comunità di riferimento.

Esperienze di riuso a Roma

Roma dispone di un vasto patrimonio di aree abbandonate, dismesse e sottoutilizzate, di proprietà pubblica e privata, che richiedono una profonda operazione di recupero per poter ritornare a costituire un "valore" per i vari attori. Il riuso del patrimonio urbano costituisce un tema prioritario per la città e un ambito sul quale convergono le attese dei cittadini, degli amministratori, dei progettisti, degli investitori. Seppur in misura minore rispetto a città quali Torino e Milano, anche

Roma ha vissuto la propria epoca industriale e le tracce di questo passato riemergono nelle sue periferie, ma anche in quartieri più centrali.

Alcuni esempi di riuso urbano *culture-led*, riferiti al riutilizzo di ex strutture industriali e militari e realizzati negli anni Novanta nella capitale con un ampio utilizzo di risorse pubbliche sono oggi oggetto di valutazioni contrastanti. Le attività culturali sono state, in molti casi, catalizzatori della rigenerazione stessa dell'area. Nei vari progetti esistono, tuttavia, delle differenze relative al grado di coerenza tra memoria e progetto, tra programma e sito. Il riuso del patrimonio industriale è caratterizzato, infatti, da due atteggiamenti antitetici: da un lato la rinuncia *tout court* alla conservazione dei manufatti dismessi, dall'altro la messa in opera di interventi che, pur conservando l'aspetto esteriore, ne modificano le strutture. Un esempio di quest'ultimo atteggiamento è rappresentato dal restauro dell'ex stabilimento della birra Peroni, trasformato nel 2000 da Odile Decq in parte nel Macro, polo museale di arte contemporanea. Il progetto di riqualificazione è stato finalizzato alla realizzazione di un luogo d'incontro comune, accentuando il dinamismo insito nel museo stesso. Il risultato finale ha determinato la completa eliminazione della memoria dell'antico processo di produzione della birra e il mantenimento del contenitore come un ottimo esempio di architettura industriale. Un altro caso di riuso di un contenitore industriale a fini museali è Il Maxxi, realizzato dall'architetto Zaha Hadid, nell'ambito di un programma di valorizzazione e promozione della cultura contemporanea. La struttura architettonica del Maxxi, aperto al pubblico nel maggio 2010, primo museo in Italia destinato all'architettura e alle arti del XXI secolo, si è innestato sul preesistente complesso militare dell'ex caserma Montello, nel quartiere Flaminio, oggetto negli ultimi anni di una forte opera di risemantizzazione. La soluzione architettonica proposta ha ricevuto consensi da parte della cittadinanza; il museo appare ben integrato nel tessuto urbano circostante oggetto di interventi di riqualificazione, caratterizzato dalla presenza di impianti sportivi e, soprattutto, da strutture capaci di esercitare una forte attrazione come l'auditorium di Renzo Piano. In questo contesto, la realizzazione del Maxxi rappresenta un polo dialettico, capace di determinare, una forte concentrazione di funzioni culturali in un'area storica della città. Un aspetto che caratterizza questi interventi di riuso, riguarda la ricontestualizzazione del manufatto nei confronti dell'intorno urbano, aspetto che implica una reinterpretazione e una nuova gestione degli spazi. I casi riportati sono esempi di come il patrimonio esistente possa essere rifunzionalizzato modificando o, al contrario mantenendo leggibile l'uso originario del bene e come quest'ultimo diventi un *network* di significati diversi. Non

sempre, infatti, questi grandi interventi riescono a raggiungere gli esiti sperati, come è avvenuto per il progetto iniziato negli anni Novanta del recupero dell'ex mattatoio di Roma, edificio storico nel quartiere Testaccio. La struttura è oggi divisa in due parti: il Campo Boario, sede della città dell'Altra economia e il Mattatoio in cui trovano posto i due padiglioni del Macro. Per l'intervento sono stati spesi circa 50 milioni di investimenti pubblici in 15 anni, senza che la struttura sia mai realmente decollata. Lo spazio pubblico è in stato di abbandono; manca una gestione unitaria, il risultato è la creazione di aree separate prive di dialogo. Il progetto non ha avuto ricadute positive sul quartiere, né in termini di valore immobiliare né di ritorno dell'investimento economico pubblico, nonostante lo sviluppo di una nuova offerta culturale. Il caso evidenzia come, spesso, gli interventi di riuso realizzati negli anni Novanta siano esiti di progetti interessanti sotto il profilo architettonico, ma come raramente siano concepiti in funzione degli aspetti sociali e della loro gestione. Uno degli obiettivi primari, inserito in un quadro molto più articolato, è quello di innescare politiche di riprogettazione territoriale aventi come traino il settore culturale. Il riuso, dunque, come fondamento di una strategia d'intervento sull'esistente, basata su un inventario di possibilità future o su un ritorno al passato che, spesso, è ripreso e reinterpretato secondo nuove modalità. La riqualificazione architettonica, la sostenibilità economica, l'impatto ambientale, l'integrazione con i tessuti urbani circostanti, la riconversione d'uso, sono solo alcuni principi base che guidano la progettazione degli interventi. Nel caso delle ex aree industriali il successo degli interventi dipende fortemente dal loro grado d'integrazione con la città e dalla loro capacità di creare un indotto turistico, culturale, economico e sociale.

Nuove modalità e criteri per il riuso

L'idea di ridare nuovi usi e funzioni all'esistente è senz'altro legata alla crisi economica ed ambientale ma offre oggi elementi di riflessione per la sua capacità di tenere insieme aspetti strutturali, creatività, flessibilità, trasformabilità, passato e futuro. Finita l'epoca dei grandi interventi realizzati attraverso finanziamenti pubblici, il riuso è oggi in Italia ostacolato da due principali fattori. Innanzitutto, perché si assiste spesso a un processo di cancellazione dell'identità urbana e della memoria di questi luoghi e, inoltre, perché negli ultimi anni la crisi economica ha bloccato la realizzazione di alcuni grandi interventi previsti. Vista l'impossibilità di realizzare

grandi progetti immobiliari o di recupero si aprono oggi due scenari alternativi alle tradizionali pratiche: il riuso creativo che consiste, ad esempio, nella trasformazione del patrimonio dismesso in orti urbani, laboratori, spazi espositivi e di ritrovo; e/o la possibilità di sperimentare iniziative di riuso temporaneo, in grado di restituire questi spazi alla società anche per periodi determinati, evitando un ulteriore degrado delle strutture. Negli ultimi anni si diffondono, a tal proposito, progetti alla piccola scala che attivano una progettualità dal basso, coinvolgendo direttamente i cittadini in questi processi. Lo studio di alcune buone pratiche evidenzia come attraverso il riuso temporaneo sia possibile sperimentare modelli aggregativi che utilizzino le risorse esistenti, riequilibrino le relazioni tra individui e ambiente e consolidino l'autonomia operativa e decisionale delle comunità. Un esempio è dato dal progetto pilota europeo Tuttur (*Temporary Uses as a Tool for Urban Regeneration*), realizzato in collaborazione tra l'assessorato alla trasformazione urbana, il dipartimento programmazione e attuazione urbanistica e il municipio Roma III, che ha avuto come obiettivo lo sviluppo di uno strumento normativo per consentire e promuovere l'utilizzo temporaneo di edifici abbandonati, snellendo il processo burocratico e aprendo a nuovi modelli di sperimentazione. Il progetto ha coinvolto il Comune di Roma, di Brema e di Alba Iulia. Tuttur iniziato nel 2013 nell'ambito del programma comunitario Urbact, ha sviluppato a Roma tre tematiche in differenti aree del III Municipio: 1. usi temporanei *in between*, nell'attesa di grandi progetti di trasformazione e prima che aumenti la situazione di degrado: nel caso del Viadotto dei presidenti, ad esempio, è prevista la trasformazione in pista ciclabile; 2. usi temporanei per creare un micro-tessuto di servizi al quartiere: nel caso di Montesacro sono presenti molti spazi abbandonati o sottoutilizzati che se riattivati con differenti usi e durata potrebbero fornire servizi socio-culturali e produttivi al quartiere; infine 3. usi temporanei per la manutenzione del verde. All'iniziativa ha partecipato attivamente un gruppo di supporto locale. Il progetto Tuttur ha messo in evidenza come il riuso temporaneo sia un tipo di progettazione degli spazi che permette effettivamente di aprire un dialogo tra vari attori pubblici e privati coinvolti, con forti benefici economici e sociali per i quartieri. Ha anche evidenziato la mancanza di regolamenti che disciplinino per esempio l'occupazione di suoli su cui attuare azioni di riuso a costo zero. Se negli anni precedenti il comune si è dotato di specifiche norme per l'assegnazione in concessione o locazione e in essi è stata inserita anche la possibilità di assegnazioni del patrimonio in stato di deterioramento, non sono state previste e incentivate azioni per i cittadini che avessero intenzione di utilizzare temporaneamente

il bene durante la fase di disuso. Al di là di alcune sperimentazioni di successo, nonostante il tema del riuso stimoli il dibattito politico e la riflessione disciplinare, in Italia si registra un certo ritardo nelle politiche e una carenza culturale a tutti i livelli, in particolare nel settore normativo. I temi dei beni pubblici e del riuso del patrimonio dismesso sono solo di recente compresi nelle linee programmatiche delle varie amministrazioni.

Per quanto riguarda Roma, sono stati varati dei provvedimenti in tal senso, come la delibera 219 del 2014, con cui la giunta capitolina ha approvato i criteri e modalità per l'utilizzo in concessione d'uso o affitto di immobili di proprietà comunale al fine di avviare i progetti finalizzati allo sviluppo di attività culturali, sociali e di imprenditoria. Anche Roma, dunque, come altre città europee è «interessata a promuovere il riuso del patrimonio edilizio esistente pubblico quale "bene comune" come forma di politica urbana, capace di attivare processi virtuosi di sviluppo culturale, sociale ed economico» (Del. 219/2014). La delibera prevede, l'opportunità di realizzare pratiche di riuso per una trasformazione dinamica dell'esistente, attraverso il coinvolgimento diretto della cittadinanza e l'applicazione pratica dei principi di sussidiarietà. Si avvia, così, una prima importante fase per l'utilizzo in concessione d'uso degli immobili di proprietà comunale. Questi possono essere affidati, attraverso dei bandi pubblici ad associazioni, cooperative sociali, fondazioni con finalità sociali ma anche a enti e aziende pubbliche e/o private.

In linea con quanto previsto dall'art. 24 della legge 164/2014, il cosiddetto "Sblocca Italia", si riconosce, in tal modo, un ruolo più ampio ai cittadini per una gestione partecipata anche nel riuso e nel recupero dei beni immobili e delle aree inutilizzate. Il Comune di Roma attraverso questa delibera, adotta un approccio integrato capace di promuovere processi di crescita culturale, di sviluppo economico e di coesione sociale nella città, in particolare nelle periferie. Dall'entrata in vigore della norma nazionale, sono stati già avviati alcuni confronti tra amministrazioni comunali, organizzazioni civiche ed esperti in cui condividere riflessioni, esperienze, concrete di recupero, riuso e rivitalizzazione degli spazi pubblici, tali da apportare benefici alla collettività e alle comunità locali. Un esempio è il *workshop* realizzato nell'aprile scorso da Cittadinanza attiva a Roma in cui, proprio in riferimento all'art. 24 come opportunità per una gestione partecipata degli spazi, sono emersi alcuni punti fondamentali per l'implementazione delle pratiche di riuso: innanzitutto l'esigenza conoscitiva e quindi la necessità di mappare spazi, beni, immobili; l'opportunità di semplificare e armonizzare le norme esistenti e di costruire regole flessibili, a partire

dalle pratiche. La delibera si riferisce agli immobili liberi: per ciò che riguarda il patrimonio indisponibile è il decreto 140/2015, a fissarne le norme per il recupero. Un ulteriore contributo significativo in tal senso, sembra essere rappresentato anche dal recente Ddl sul contenimento del consumo del suolo, approvato alla Camera dei Deputati e ora sottoposto all'esame del Senato. Il Ddl prescrive la priorità del riuso e della rigenerazione nella pianificazione del territorio e affida a Regioni, Città metropolitane e Comuni il compito di stabilire i criteri per la definizione della riduzione. Si prevede da parte dei Comuni un censimento delle aree dismesse come prima importante tappa per l'acquisizione di nuove funzioni e leva per lo sviluppo economico e sociale. È importante rilevare che, grazie al recente decreto, questi principi sono finalmente entrati nell'agenda politica nazionale, come aspetti che informano il governo del territorio per rendere prioritari gli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e i processi di rigenerazione della città esistente. Da questo punto di vista il provvedimento può considerarsi un'azione che favorisce la valorizzazione del territorio. Nei confronti del decreto sono emerse alcune riserve, in questo caso, legate al metodo più che al merito di un provvedimento giudicato parziale nella complessità degli strumenti disponibili, rispetto a un tema, quello della rigenerazione urbana, che richiederebbe invece un approccio di sistema. Permane la necessità di politiche combinate e strumenti specifici, quali ad esempio un uso mirato della fiscalità e dell'accesso al credito e una sostanziale semplificazione delle procedure e dei tempi degli interventi sull'esistente. Si tratta, tuttavia, di un provvedimento che introduce negli strumenti di pianificazione obiettivi che permettono di rinnovare metodi e pratiche per la trasformazione urbana in chiave di sostenibilità. Si diffonde l'idea che in un prossimo futuro il riuso possa, diventare una pratica ordinaria delle politiche pubbliche e degli investimenti privati, attraverso una serie di misure capaci di incidere sugli strumenti urbanistici, sul regime dei suoli, sul partenariato pubblico-privato, sull'integrazione delle azioni rivolte sia alla riqualificazione fisica sia al soddisfacimento dei bisogni sociali. Dalle buone prassi italiane, certamente valide, ma, ancora poco diffuse, l'auspicio è che si possa passare a una vera e propria *policy* sul tema.

BIBLIOGRAFIA

Bullen, P. e Love, P.

2011 *Factors influencing the adaptive re-use of buildings*, in «Journal of Engineering, Design and Technology», 9, 1, p. 32–46.

Campagnoli, G.,

2014 *Riusiamo l'Italia. Da spazi vuoti a start-up culturali e sociali*. Milano, Gruppo 24 Ore.

Cantaluppi, G.; Inti, I. e Persichino, M.

2014 *Temporioso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*. Milano, Altra Economia.

Caudo, G.

2012 *Perchè creare un'agenzia nazionale di rigenerazione urbana*, in «Italiani europei», 8, p.166-172.

Cottino, P. (a cura di)

2009 *Attivare risorse nelle periferie. Guida alla promozione di interventi nei quartieri difficili di alcune città italiane*. Milano, Franco Angeli.

Di Giovanni, A.

2010 *Spazi comuni. Progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea*. Roma, Carocci.

Cottino, P. e Zeppetella, P.

2009 *Creatività, sfera pubblica e uso sociale degli spazi, Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali*. Roma, Fondazione Cittalia, ANCI ricerche.

Dente, B.; Bobbio, L. e Spada, A.

2005 *Government or Governance of Urban Innovation? A tale of two cities*, in «DisP», 162, 3, p. 41-52.

Dragotto, M. e Gargiulo, C.

2003 *Aree dismesse e città*. Milano, Franco Angeli.

Lombardi, P. (a cura di)

2008 *Riuso edilizio e rigenerazione urbana. Innovazione e partecipazione*. Torino, Celid.

Galdini, R.

2015 *L'uso del temporaneo nei processi di rigenerazione urbana*, in «Sociologia Urbana e Rurale», 107, p. 20-34.

Inu

2006 *Disegno di legge riqualificazione aree dismesse, il parere dell'Inu..* [online]
<http://www.inu.it/26633/documenti-inu/>

Labsus

2015 *Vuoti a rendere..* [online]
<http://www.labsus.org/2015/04/vuoti-a-rendere-edifici-abbandonati/>

Maciocco, G.; Sanna, G. e Serreli, S.

2011 *The Urban Potential of External Territories*. Milano, Franco Angeli.

Overmeyer, K.

2007 *Urban Pioneers*. Berlin, Jovis Verlag GmbH.

Oswalt, P.; Overmeyer K. e Misselwitz, P.

2013 *Urban Catalyst – Mit Zwischennutzungen Stadt entwickeln*. Berlin, Dom Publishers.

Viviani, S.

2016 *Legge sul Consumo del Suolo: come cambia l'urbanistica?* [online]
http://www.ingenio-web.it/Rivista/156/INGENIO_n.43.html

SITOGRAFIA

Tutur

<http://tutur.eu/>