

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

Paesaggio e rigenerazione urbana nelle città in declino demografico: tra assenza e inefficacia¹

Federica Greco

Antonio Panico

Francesco Rotondo

¹ Sebbene il lavoro sia da considerarsi come frutto di una riflessione comune degli autori, sono da attribuirsi a Francesco Rotondo la redazione del paragrafo 1, ad Antonio Panico la redazione del paragrafo 2, a Federica Greco la redazione del paragrafo 3, a Federica Greco, Antonio Panico e Francesco Rotondo la redazione del paragrafo 4.

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Federica Greco

Upc, Barcellona - Master in Architettura del Paesaggio
federicagreco@libero.it

Antonio Panico

Lumsa Roma/Taranto - Dipartimento di giurisprudenza, sociologia generale
a.panico@lumsa.it

Francesco Rotondo

Politecnico di Bari, Dicar
francesco.rotondo@poliba.it

Abstract

Il fenomeno della decrescita demografica ha interessato diffusamente le nazioni occidentali per varie motivazioni già indagate nella letteratura internazionale. Taranto presenta almeno tre cause fondamentali di questo fenomeno quali la deindustrializzazione, la suburbanizzazione e l'inquinamento ambientale. La città è tristemente nota alla cronaca internazionale per gli effetti della presenza del più grande centro siderurgico d'Europa, l'Ilva, e del più alto tasso nazionale di diffusione delle malattie tumorali. Questo dato ha certamente contribuito al drastico calo di residenti registrato negli ultimi decenni. Questa immagine di Taranto, come di una città *piagata* dalla presenza della grande industria, appare limitata e incapace di restituire i molteplici valori ambientali, culturali ed economici che la città è in grado di offrire. Per quanto il modello di sviluppo che l'ha caratterizzata stia mostrando le sue debolezze è indispensabile non fermarsi a recriminare su ciò che sarebbe potuto essere e non è stato. Risulta fondamentale comprendere le nuove regole da seguire affinché la *Città dei due mari* possa riscattare il suo passato mettendo a sistema le potenzialità ed affrontare le problematiche irrisolte. Il contributo si propone di analizzare cause ed elementi di valutazione del suo attuale stato e di provare a capire se le politiche di riqualificazione, basate sul suo significativo patrimonio territoriale identitario, possano costituire un'alternativa percorribile al suo più recente modello di sviluppo industriale.

The shrinkage phenomena have interested all west countries in last two decades for multiple reason already studied in international literature. Taranto, in the South of Italy, is affected by at least, three principal causes of shrinkage, such as de-industrialization, sub-urbanization, environmental pollution.

The city is already known by the international media because the effects of the presence of the largest iron and steel center of Europe, The Ilva industry and for the highest national cancer spread rate.

This fact has certainly contributed to the dramatic decline of residents in recent decades. This image of Taranto, as a "wounded" city by the presence of the great industry, seems limited and incapable of returning the many environmental, cultural and economic values that the city can offer. Although the development model that has characterized the city is showing its weaknesses it is indispensable not to stop to recriminate on what might have been and it was not.

It is crucial to understand the new rules to be followed so that the "city of the two seas" can redeem its past by systematizing the potentialities and addressing the unresolved issues. The article attempts to analyze the causes and assessment of its current state and trying to figure out if the redevelopment policies, based on its significant territorial heritage identity can constitute a viable alternative to its most recent model of industrial development.

Parole chiave/ Keywords

Sostenibilità, Pianificazione urbana, Rigenerazione urbana, Governance urbana, Shrinking cities / Sustainability, Urban planning, Urban regeneration, Urban governance, Shrinking cities

Le città europee in declino demografico: introduzione

Fin dal loro nascere, le città sono continuamente interessate da processi di trasformazione del contesto fisico e del tessuto socio-economico. Per effetto di tali mutamenti, circa l'80% della popolazione dell'Unione europea vive oggi nelle aree urbane e le città sono considerate come motori economici e generatori di crescita ed

occupazione [CEC 2005]. Tuttavia negli ultimi decenni gli effetti della de-industrializzazione, i riflessi della competitività economica globale sulle economie locali, la perdita di funzionalità e/o di qualità ambientale, gli scarsi risultati delle politiche di integrazione sociale hanno dato origine al formarsi di ampie zone urbane depresse, contribuendo pesantemente al declino di intere città, caratterizzate da disoccupazione, povertà, ingiustizia ed esclusione sociale [Osvalt 2005] e quindi da una significativa contrazione della popolazione a vantaggio di aree urbane più attrattive [Wiechmann 2009].

L'importanza di implementare azioni di rigenerazione urbana e di avviare politiche di sostenibilità dello sviluppo nelle città in declino è stata già da tempo sottolineata nel *Libro verde sull'ambiente urbano* [CEE 1990].

Nel contesto più generale di programmi di rigenerazione che stentano a decollare e di risultati che vanificano spesso le attese, si collocano anche esperienze di successo, dove le città stanno lavorando per conquistarsi un ruolo diverso nel quadro della divisione internazionale dei compiti. In tale ambito si collocano molte delle capitali regionali del Regno Unito, come Manchester, Birmingham, Leeds, Glasgow, la cui rinascita è segnata: da processi di riconversione, che hanno consentito alle imprese della comunicazione di allocarsi laddove un tempo c'erano le fabbriche; da nuovi sbocchi occupazionali nella scienza, in ricerca e sviluppo, nella progettazione d'avanguardia; dalla rigenerazione fisica di quartieri centrali un tempo inaccessibili; dalla *mixité* di funzioni che integra attività commerciali, di ristoro e ricreazione con alloggi residenziali di qualità; dai costi della mano d'opera e delle unità immobiliari di gran lunga inferiori a quelli della capitale; dall'efficienza dei collegamenti nei trasporti; dall'assenza di fenomeni di congestione urbana; dall'elevata qualità della vita in luoghi urbani direttamente a contatto con i grandi parchi naturali [Stewart 2005].

I risultati positivi delle numerose azioni intraprese trovano giustificazione nel quadro di strategie più articolate e complesse, che hanno saputo focalizzare correttamente i problemi fin dall'avvio del processo di rigenerazione; che hanno implementato gli interventi programmati, gestendo con attenzione i rischi connessi all'attrazione di nuove attività e di nuovi investitori; che hanno creduto nelle *partnerships* come *modus operandi* della rigenerazione, dimostrando che tal modo di agire può imprimere una forte accelerazione al processo di cambiamento; che hanno potuto contare su una forte *leadership* del settore pubblico, affidandogli un ruolo chiave nel garantire sinergie positive fra i diversi programmi di intervento; che hanno saputo indirizzare l'investimento pubblico per farne fonte catalizzatrice di nuove

opportunità finanziarie di natura privata; che hanno saputo infine declinare la rigenerazione non solo in termini fisici ma anche in termini sociali, coinvolgendo le comunità insediate e costruendo senso di appartenenza e di affezione ai luoghi [Tsenkova 2000].

Il caso emblematico di Taranto

Taranto è un tipico esempio di città industriale che sembrava dover continuare a far crescere il numero dei suoi abitanti secondo le previsioni demografiche dei suoi piani urbanistici, ed invece ha visto contrarsi in forma addirittura drastica la quantità di residenti, tanto che è ormai nota come una *shrinking city* [Camarda, Rotondo e Selicato 2015]. Fondata dagli spartani nel 706 a.C., nella sua lunga storia ha vissuto un primo momento di sviluppo impetuoso quando venne di fatto considerata la “capitale” della cosiddetta Magna Grecia. Gli scritti di Archita, testimoniano che il vantaggio che poteva derivare dalla posizione centrale della città nel Mediterraneo le permise di diventare sempre più densamente popolata arrivando a superare i 200.000 abitanti, estendendosi ben oltre il nucleo di abitazioni realizzato nella fase della sua fondazione. La natura di piattaforma naturale riconosciuta alla florida colonia spartana era tale da permettere che dal suo porto partissero ed arrivassero ogni tipo di merci trasportabili via mare. La costante crescita della città bimare venne arrestata dall'irrefrenabile ascesa dei Romani. Dalla sconfitta subita i tarantini non ebbero la forza di riprendersi ed il declino della metropoli magnogreca fu inevitabile. Solo con l'Unità d'Italia Taranto ebbe occasione di risollevarsi dal momento che fu scelta per ospitare una base navale di importanti dimensioni [Panico 2008]. In particolare l'avvio della costruzione dell'Arsenale militare marittimo diede un significativo impulso alla nuova crescita di Taranto [Cervellera 2010; Colli *et al.* 2016].

L'economia trasse inevitabilmente grandi benefici dalla presenza dell'industria navale permettendo la creazione di un discreto numero di attività manifatturiere e commerciali. In trent'anni, dal 1881 al 1911, la popolazione della città di Taranto raddoppiò, passando da 31.630 abitanti a 65.238².

Nei decenni successivi, con la conseguente maggiore militarizzazione della città in occasione delle due guerre mondiali, tale processo di espansione demografica

² Fonte: rielaborazione dei dati Istat, censimenti del 1881 e 1911. Dati tratti dal sito ufficiale dell'Istat (www.istat.it). Sito consultato il 04/09/2017.

venne ad essere ancora intensificato. La costruzione del IV Centro siderurgico negli anni Sessanta diede un'ulteriore impulso che portò la città a crescere sino a raggiungere i 244mila residenti quando, agli inizi degli anni Ottanta, vennero raddoppiati gli impianti di produzione dell'acciaio.

Tab. 1 | *Andamento demografico della città di Taranto (elaborazione dell'autore su dati Istat)*

	Taranto	Provincia
Anno	Popolazione Residente	Popolazione Residente
1951	168.941	423.368
1961	194.609	468.713
1971	227.342	511.677
1981	244.101	572.314
1991	232.334	589.576
2001	202.033	579.806
2011	199.936	584.229
2016	199.561	583.479

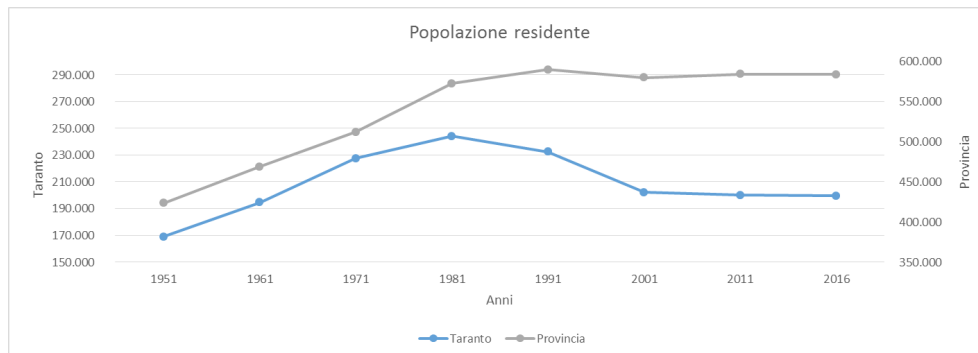


Fig. 1 | Rappresentazione grafica dell'andamento demografico della città e della provincia di Taranto (elaborazione dell'autore).

I dati Istat elaborati e riportati in tabella testimoniano un crollo vertiginoso dei residenti a partire dagli anni Novanta. L'autonomia amministrativa rispetto al comune capoluogo ottenuta nel 1993 dalla borgata di Stattecon i suoi 10.000 abitanti circa non può spiegare da sola un'emorragia così consistente di residenti. La *crisi della siderurgia* e la successiva privatizzazione dello stabilimento con i conseguenti tagli occupazionali hanno rappresentato i classici *pushfactor* che, in una città industriale dipendente da una sorta di *monocultura dell'acciaio*, in assenza di alternative produttive

credibili, determinano una naturale fuga verso siti dove si spera di poter trovare un'occupazione stabile [Spataro 2015].

A questo aspetto deve aggiungersi un'accresciuta sensibilità ambientalista da parte della popolazione residente che, negli anni Novanta, aveva cominciato a fare i conti con un territorio pesantemente degradato e con un crescente numero di malati di tumore. Il riconoscimento ufficiale della drammaticità della situazione avvenne il 30 novembre del 1990, con la deliberazione del Consiglio dei ministri che dichiarava il territorio della provincia di Taranto «Area ad elevato rischio di crisi ambientale» e questo elemento, oggi più che mai, costituisce la causa più frequente di allontanamento dal capoluogo jonico [Panico e Calvano 2016].

Il patrimonio identitario territoriale di Taranto

Come si diceva, la storia della città di Taranto è strettamente legata alla sua posizione strategica, punto di forza e debolezza allo stesso tempo.

L'isola (Borgo Antico) costituisce il nucleo originale della città. Il Borgo Nuovo, detto anche Borgo Umbertino da Umberto I di Savoia che promosse l'espansione sul versante sud-orientale della città e che ebbe modo di visitarla in occasione dell'inaugurazione dell'Arsenale militare del 1889 [Massafra e Carrino 2004], comincia a svilupparsi solo tra il 1865 ed il 1883, a seguito della demolizione delle fortificazioni presenti nella città antica. Il fattore che ha afflitto maggiormente la città è una pianificazione che non ha saputo risolvere il *problema dell'alloggio* in relazione all'incremento demografico, cosa che ha portato all'occupazione abusiva dei cortili ed al subaffitto [Porzia e Scionti 1986].

Taranto conosce un nuovo slancio economico e demografico a seguito della decisione legata a politiche strategiche nazionali di localizzare nel suo territorio il IV Centro siderurgico Italsider (1960).



Fig. 2 | Il lungomare di Taranto (Foto dell'autore).

Per le opere di mitigazione paesaggistica fu chiamato, nel 1972, l'architetto paesaggista Porcinai, al fine di trovare una soluzione al problema delle polveri di *loppa*³. Il Paesaggista ricerca la soluzione proponendo la «realizzazione di colline alte 30-35 metri, inclusa l'altezza degli alberi, con funzione di barriera frangivento che ha come effetto la deviazione verso l'alto del flusso d'aria proveniente dallo stabilimento, secondo un metodo usato nei centri abitati della Ruhr». Tali colline sono pensate utilizzando le stesse loppe e scorie d'altoforno e ricoprendo tutto con terreno fertile e vegetazione. Il progetto, che doveva occupare una superficie complessiva di circa 50 ettari, è stato parzialmente realizzato ed ancora oggi persiste il problema di isolare il quartiere Tamburi, adiacente allo stabilimento (figg. 3-4-5).

Mentre il secondo dopoguerra è segnato da una crescente domanda di acciaio, cui si accompagna un notevole incremento demografico, gli anni Ottanta segnano la crisi del settore.

L'impianto è oggi causa di uno dei maggiori conflitti ambientali italiani con ripercussioni enormi per la salute dei cittadini (aumento dei decessi e delle patologie tumorali) e per l'ambiente circostante.

³ Le montagne di materie prime stoccate nel parco dei minerali della fabbrica che, sollevate dal vento, si riversano sulla città.

Il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) pugliese (febbraio 2015) affronta il tema del «paesaggio come bene patrimoniale identitario», paesaggio inteso dunque come «specchio dell'anima dei luoghi e come teatro in cui va in scena l'autorappresentazione identitaria»⁴. La città di Taranto è inserita all'interno dell'Ambito 8 *Arco ionico tarantino*⁵. Lo stesso Pptr evidenzia come: «L'insediamento dell'Ilva segna un orizzonte temporale per Taranto che vede il passaggio da un territorio con forte struttura agraria, caratterizzato dalla presenza di masserie e da un sistema di pascoli fortemente legato ai caratteri naturali, ad un sistema industriale ad alto impatto ambientale, in cui le permanenze storico architettoniche sono spesso abbandonate o divengono residuali ed inglobate in una “rossa città fabbrica”»⁶.

Uno dei problemi più grandi che la città deve risolvere è il rapporto con l'ingombrante presenza dell'Ilva, ma esistono altre questioni irrisolte: i “valori identitari” del luogo, che ancora persistono e lo caratterizzano, presentano un profondo stato di degrado.

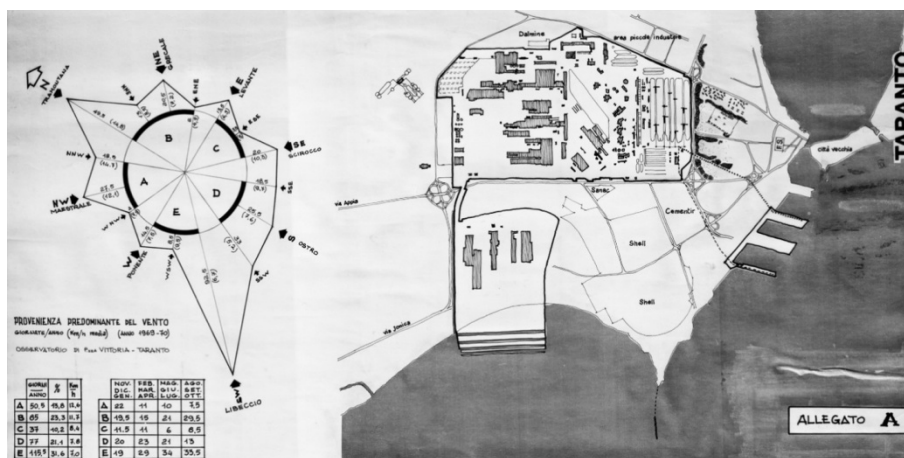


Fig. 3 | Recupero ambientale dello stabilimento Italsider (oggi Ilva), Taranto (Tratto da: http://pietroporcina.it/works/recupero_ambientale_dello_stabilimento_italsider_oggi_ilva__taranto).

⁴ Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr), *Relazione generale*, pagg. 12-13

⁵ Il Pptr suddivide l'intero territorio regionale in figure territoriali (Unità minime di paesaggio) ed in ambiti (aggregazione complesse di figure territoriali). Sono individuati 11 ambiti.

⁶ Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr), Ambito 8, Arco ionico tarantino, pag. 38

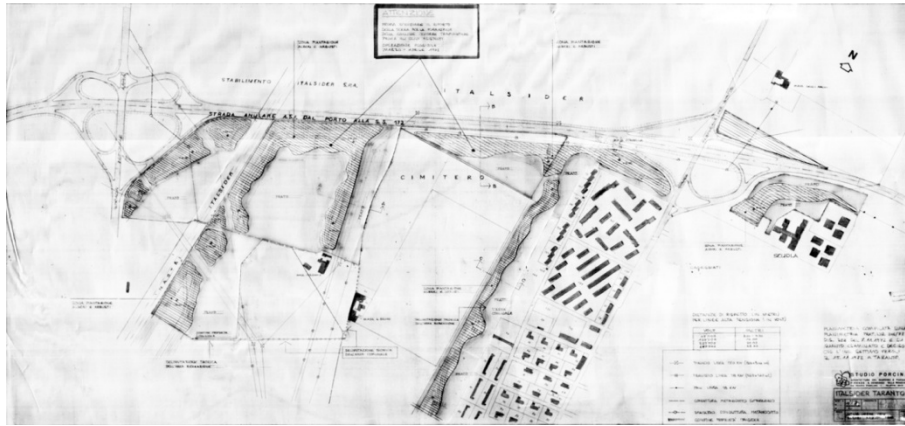


Fig. 4 | Recupero ambientale dello stabilimento Italsider (oggi Ilva), Taranto (Tratto da: http://pietroporcina.it/works/recupero_ambientale_dello_stabilimento_italsider_oggi_ilva_taranto).

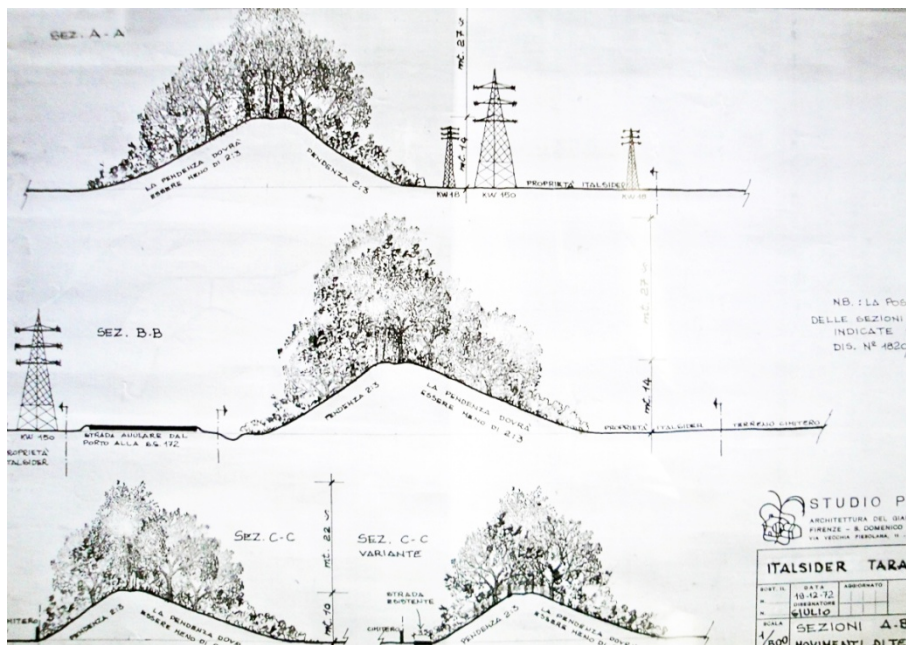


Fig. 5 | Recupero ambientale dello stabilimento Italsider (oggi Ilva), Taranto (Tratto da: http://pietroporcina.it/works/recupero_ambientale_dello_stabilimento_italsider_oggi_ilva_taranto).



Fig. 6 | Taranto città fra due mari. Piano paesaggistico territoriale regionale
(Tratto da <http://www.paesaggio.regione.puglia.it>)

Politiche di riqualificazione e prospettive di sviluppo nel quadro delle politiche europee

La città di Taranto è stata oggetto di cospicui finanziamenti provenienti da Fondi europei, statali, regionali, anche per l'attenzione riservata dalle recenti politiche regionali al tema della rigenerazione urbana⁷. Da un'analisi del territorio tarantino, dello stato della pianificazione e dei progetti in corso⁸, è possibile sviluppare alcune considerazioni.

Le aree che presentano problematiche ancora irrisolte oggetto di interesse politico sono il quartiere Tamburi (a ridosso dell'Ilva) ed il Borgo Antico, caratterizzato dall'abbandono e dall'isolamento.

⁷ Si vedano i Piani integrati di riqualificazione delle periferie (Pirp), in riferimento alla L.R. n. 20/2005 (Piano casa), di cui due finanziati a Taranto; la programmazione relativa al Programma operativo Fesr Puglia 2007-2013 ed al Programma attuativo regionale Fas 2007-2013; la L.R. n. 21/2008 *Norme sulla rigenerazione urbana*, che promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani per migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche attraverso l'approvazione di Programmi integrati di rigenerazione urbana.

⁸ J. Sardà, F. Greco, F. Rotondo, pagg. 8-9.

Di recente la Città vecchia è stata interessata da un concorso internazionale di idee in due fasi⁹. Il primo posto è stato assegnato al gruppo capeggiato da Mate società cooperativa, il cui progetto pone come obiettivo la valorizzazione del patrimonio culturale urbano, a partire da tre parole chiave individuate come priorità strategiche e morali: *ambiente, qualità della vita, salute*. Sono ancora da valutare le effettive ricadute di detto concorso sul territorio, visti gli esiti piuttosto recenti (gennaio 2017).

Il problema maggiore che la città deve affrontare è la necessità di definire una vera e propria strategia tesa ad individuare una visione di sintesi, una politica di gestione del suo territorio, dalla quale debbano discendere le scelte progettuali. Indispensabile risulta individuare un soggetto in grado di promuovere, gestire e controllare la grande quantità di progetti e fondi a disposizione all'interno dell'organizzazione comunale. Molte risorse sono state poco condivise con abitanti e *stakeholder* e quasi nessuno dei procedimenti intrapresi dall'amministrazione comunale ha concluso il suo *iter*.

Appare evidente la necessità di guidare quella che probabilmente sarà una lenta riconversione della città verso modelli di sviluppo maggiormente sostenibile e coerenti con il patrimonio territoriale identitario, cercando contestualmente di continuare a trarre beneficio dalla presenza della grande industria metallurgica, che rappresenta il principale utente del porto, risorsa fondamentale su cui basare le strategie di uscita dalla crisi. Il porto, collocato lungo la SS7 che congiunge Taranto e Brindisi, con alle spalle un'ampia area industriale potenzialmente da riconvertire e direttamente collegata all'aeroporto di Grottaglie (che presenta la seconda pista più lunga del Mezzogiorno, dopo quella dell'aeroporto di Palermo-Punta Raisi), rappresenta un polo logistico dalle potenzialità ancora inesplorate.

⁹ Detto concorso è stato promosso dal Governo e realizzato con la Regione Puglia e le istituzioni territoriali, che si inserisce nell'ambito degli interventi previsti dal Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto (Cis Taranto), di cui Invitalia è stato soggetto attuatore.

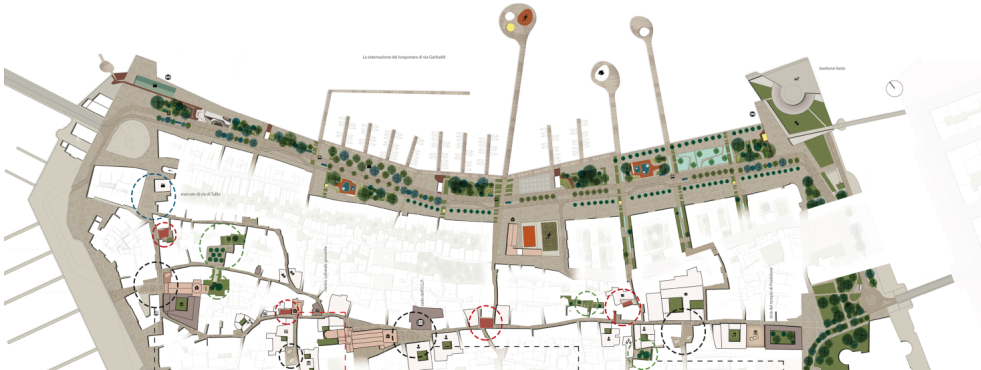


Fig. 7 | Progetto vincitore del Concorso internazionale di idee Opentaranto: Mate società cooperativa
(Tratto da www.opentaranto.invitalia.it).

La città deve mettere a sistema le sue potenzialità legate al suo patrimonio identitario e al suo patrimonio infrastrutturale: una città d'acqua, con una storia millenaria, un paesaggio naturale unico in un luogo con una infrastrutturazione di rilievo. Ma riqualificare pietre e paesaggi non sembra sufficiente per affrontare il livello di inquinamento delle aree limitrofe l'Ilva o per risolvere il degrado edilizio e l'abbandono del centro storico. Occorre coinvolgere abitanti e fruitori della città in un processo che non sarà breve né immediato ma che sia capace di integrare nuovi investitori con le forze economiche ancora presenti, evitando le sostituzioni tipiche dei processi di *gentrification* e capaci di cogliere la decrescita demografica come opportunità per rigenerare anche le persone.

BIBLIOGRAFIA

Camarda, D; Rotondo, F e Selicato F.
2015 *Strategies for dealing with urban shrinkage: Issues and scenarios in Taranto*, in «European Planning Studies», 23, p. 1-21.

Cervellera, A
2010 *Arsenalotti*. Taranto, Archita.

Elkin, P. e Cooper, I.
1993 *Cities and Sustainability*. Joint Research Agenda, Economic & Social Research Council and Engineering & Physical Science Research Council, Swindon.

Colli, A. *et al.*

1865 *Progetto di due sobborghi in ampliamento della città di Taranto*, approvato con Regio decreto del 18/09/1865. Fonte: Sito ufficiale dell' ArchivioRapu (Rete Archivi Piani urbanistici), archivio virtuale del Politecnico di Milano di strumenti di pianificazione urbanistica e dei relativi documenti. Disponibile su: http://www.rapu.it/ricerca/scheda_piano.php?id_piano=689 [ultimo accesso il 05/09/2017]

Commission Of European Communities

1990 *Green paper on the urban environment*. CEC, Brussels.

2005 *Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*. CEC, Brussels.

Le Galès, P.

202 *Government e governance urbana nelle città Europee: argomenti per la discussione*, in «Foedus», 4, pp. 8 – 31.

Massafra, P. e Carrino, F.

2004 *Il Centro Storico di Taranto: il Borgo*. Taranto, Scorpione.

Oswalt, P.

2005 *Shrinking cities. Volume 1. International Research*. HostfildernRuit (Germany), HatjeKanzVerlag.

Panico, A.

2008 *La provincia di Taranto degli anni '60: da un popolo di contadini e pescatori ad un esercito di "metal mezzadri"*. Taranto, Edizioni NuovoDialogo.

Panico, A. e Calvano, G.

2016 *Educare alla sostenibilità per convivere con un'industria ad alto impatto ambientale. Il caso Taranto*, in CRUL – Comitato Regionale di Coordinamento delle Università del Lazio (a cura di), *Dialoghi sulla sostenibilità*. Roma, RomaTrE-Press.

Porzia, F. e Scionti, M.

1986 *Taranto*. Bari, Laterza Roma.

Sardà, J.; Greco, F. e Rotondo F.

2014 *Patrimonio territoriale identitario e rilancio economico: prospettive per l'agenda urbana di Taranto*, atti della XVII Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, Milano, 15 – 16 maggio 2014. Disponibile online su: <http://www.planum.bedita.net/xvii-conferenza-nazionale-siu-atelier-4>

Spataro, E.

2015 *Ilva e Taranto. Un matrimonio d'acciaio andato in fumo. Dalla scommessa del Mezzogiorno all'inchiesta «Ambiente Svenduto»*. Taranto, Scorpione.

Stewart, H.

2005 *The regional revolution*, in «The Observer», 18 dicembre 2005.

Tsenkova, S.

2000 *Urban Regeneration. Learning from the British Experience*. Calgary, Faculty of Environmental Design, University of Calgary Press.

SITOGRAFIA

Documento di candidatura - Taranto città candidata Capitale europea della cultura 2019

<http://www.taranto2019.it/wp-content/uploads/2013/09/DossierECoC2019.pdf>

Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) della Regione Puglia

<http://www.paesaggio.regione.puglia.it/>

Comune di Taranto - Rigenerazione urbana

<http://www.comune.taranto.it/index.php/pianificazione-urbanistica-edilizia/rigenerazione-urbana>

"Atlante italiano dei conflitti ambientali: Ilva di Taranto"

<http://ejolt.cdca.it/conflitto/ilva-di-taranto>

"Recupero ambientale dello stabilimento Italsider (oggi Ilva), Taranto"

http://pietroporcinai.it/works/recupero_ambientale_dello_stabilimento_italsider_oggi_ilva_taranto