

**SPERIMENTAZIONE DI STRATEGIE PARTECIPATIVE E TECNOLOGICAMENTE INNOVATIVE PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA. UNA PROPOSTA DI CONTRATTO DI QUARTIERE A ROGLIANO (CS)**

Mauro FRANCINI<sup>1</sup> e Maria Francesca VIAPIANA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dipartimento di Pianificazione Territoriale - Facoltà di Ingegneria - Università della Calabria, Via Pietro Bucci, 87036, Rende (CS)

Tel. 0984.496768, Fax 0984.496787 - Mail : [francini@unical.it](mailto:francini@unical.it)

<sup>2</sup> Dipartimento di Scienze Ambientali e Territoriali - Facoltà di Architettura - Università Mediterranea di Reggio Calabria, Salita Melissari, 89100, Reggio Calabria

Tel. 0984.496766, Fax 0984.496787 - Mail : [mfviapiana@libero.it](mailto:mfviapiana@libero.it)

**SOMMARIO**

Il presente paper vuole descrivere una proposta di Contratto di Quartiere presentata per il Comune di Rogliano, nella provincia di Cosenza. Tale lavoro si inserisce nell'ambito della tesi di dottorato che uno degli autori sta per condurre a termine, e di cui esso rappresenta il caso di studio.

L'aspetto innovativo di questo caso di studio consiste nel fatto che esso si riferisce ad una realtà territoriale di piccole dimensioni, un comune di appena 7000 abitanti, all'interno del quale il Contratto di Quartiere è stato utilizzato come occasione per riqualificare non solo una porzione del territorio comunale, ma l'intero nucleo urbano.

Oltre a ciò, hanno assunto particolare rilevanza la partecipazione, che ha visto il coinvolgimento attivo della popolazione, e la sperimentazione edilizia ed urbanistica, curate direttamente dai responsabili del patrimonio residenziale pubblico in sinergia con l'amministrazione comunale.

## **1 INTRODUZIONE**

Le difficoltà di intervento delle amministrazioni locali all'interno del tessuto urbano sono un fenomeno che accomuna quasi tutte le realtà urbane italiane, e il dibattito sulle politiche per il recupero delle città si è ormai incentrato sulle modalità di intervento e sull'efficacia della strumentazione da utilizzare. A tale proposito, i Programmi Complessi hanno avuto il merito di promuovere un confronto tra i soggetti competenti nel settore e di sollecitare l'intervento degli operatori privati.

I Contratti di Quartiere (CdQ), in particolare, in quanto caratterizzati da un'elevata operatività e dalla capacità di incidere sul tessuto sociale, ambientale ed urbanistico delle città, assumono particolare rilevanza perché attuabili in contesti socio-economici marginali, e di ciò è testimonianza il successo avuto dal primo bando ministeriale ad essi relativo, che ha visto un massiccio coinvolgimento dei soggetti istituzionali, molti dei quali hanno già attuato le scelte progettuali. Il numero delle proposte di Contratto di Quartiere pervenute alle Regioni nell'ambito di tale bando, infatti, come anche la qualità dei contenuti progettuali e la rispondenza ai criteri di programmazione condivisa, è un indice dell'interesse riportato da questo nuovo strumento di intervento, soprattutto nei contesti urbani più degradati.

I Contratti di Quartiere, favorendo il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, garantiscono una presenza "attiva" di tutti i soggetti nel processo programmatico avviato, secondo il principio della sussidiarietà, e permettono un confronto più efficace tra popolazione residente e soggetti pubblici e privati. Essi, inoltre, possono affrontare in modo programmato la questione della vivibilità dei quartieri, della qualità ambientale e del miglioramento dell'offerta di servizi, e possono migliorare il "funzionamento" di parti delle città e delle reti urbane, attraverso la razionalizzazione delle infrastrutture esistenti e delle connessioni con i quartieri limitrofi. Infine, sono in grado di contribuire ad incrementare il livello occupazionale, sia nella fase di attuazione del programma, sia nella fase a regime (specie per l'aumento dell'offerta di servizi).

## **2 IL CONTRATTO DI QUARTIERE: STRUMENTO TRA INNOVAZIONE E TRADIZIONE di Mauro Francini**

Oggi si pone il problema di superare un modo di pensare la casa di tipo sociale e un quadro normativo sostanzialmente antiquato, calibrato su politiche di espansione e costruzione di nuove unità abitative e su una visione dell'intervento pubblico molto tradizionale che ha pochi riscontri in altri Paesi europei - basata come è su un intervento di mero affiancamento al mercato o di normazione degli aspetti epidermici e finali di questo - con una ben scarsa capacità di orientarne comportamenti e tendenze.

Il nostro paese, e quindi le Regioni, si trovano, pertanto, a dover affrontare un duplice problema: da un lato quello di riorganizzare regole e modalità di intervento al fine di superare rigidità, inerzie e ritardi che si sono accumulati per un lungo periodo di tempo, e dall'altro quello di favorire la costituzione di nuovi e più solidi sistemi di convenienze all'investimento in un mercato delicato e particolarmente esposto a gravi impatti sociali.

La riforma dello Stato sociale nel settore abitativo comporta sostanzialmente il passaggio da forme di intervento ereditate dal periodo della ricostruzione post bellica verso forme di intervento di natura sostanzialmente redistributiva e perequativa e di riqualificazione delle nostre periferie nate troppo velocemente.

La riduzione o la quasi eliminazione del numero di abitazioni non igieniche segna l'effetto della politica regionale a sostegno del recupero. Il problema della riqualificazione delle città ed il riuso delle aree dismesse dell'industria, nei centri maggiori, costituiscono l'obiettivo per i prossimi anni. Se si tiene conto, inoltre, della crisi economica attraversata dalla nostra regione e delle difficoltà che incontra chi è più debole economicamente per risolvere il problema della casa utilizzando ciò che il "mercato" offre, risulta evidente che il ruolo sociale dell'edilizia pubblica non è esaurito. La legislazione nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica ha fissato un nuovo principio, rispetto agli anni Settanta: la costruzione di abitazioni non può essere disgiunta dall'ambiente circostante, occorre evitare di concentrare gli investimenti di edilizia sovvenzionata nei quartieri periferici e inserire questi interventi in programmi organici di recupero del patrimonio già esistente. Le Leggi n.179/92 e n.493/93, e non ultima la Legge n.662/96, hanno previsto una gamma di tipi di finanziamento in parte più complessi dei precedenti, ma tendenti alla riqualificazione di agglomerati già costruiti. Questo principio ha effetti importanti sulla programmazione: i Comuni non dovrebbero prevedere soltanto piani di espansione per la costruzione di case nuove (i classici PEEP), ma intervenire sul territorio edificato con piani di recupero e di riqualificazione urbana.

### **3 LA SPECIFICITA' DEI CONTRATTI DI QUARTIERE di Mauro Francini**

Con l'avvio dei Contratti di Quartiere si è offerta ai Comuni la possibilità di ampliare la strumentazione di intervento sul tessuto urbano da riqualificare, attraverso procedure integrate ed articolate su un più vasto spettro di tipologie di intervento (dall'urbanistica al sociale, dalla riqualificazione ambientale alla formazione di nuova occupazione). E' ovvio che un tale strumento si possa prestare ad una lettura fortemente differenziata da parte dei soggetti istituzionali proponenti e che sia necessario fissare nuove ed ulteriori coordinate per rendere più efficaci le iniziative prospettate.

Non a caso diverse Regioni hanno emanato provvedimenti specifici con i quali orientare, stabilendo gli itinerari procedimentali, l'azione dei Comuni. Le procedure messe in atto con l'avvio dei Contratti di Quartiere hanno, comunque, evidenziato alcune prime caratteristiche comuni in grado di influire sensibilmente sull'efficacia dello strumento stesso:

- la prevalenza di interventi nelle periferie degradate e negli ambiti urbani meno coinvolti da processi di rifunzionalizzazione ha dato vita a programmi finalizzati ad avviare processi di crescita arricchendo la qualità ambientale, la dotazione dei servizi e la riconoscibilità dei luoghi urbani, e ad influire sulla vivibilità complessiva e sui processi di "ricompattamento sociale" del quartiere;
- la quota degli investimenti privati e la presenza di operatori locali risulta piuttosto debole e non sembra capace di costituire un volano per ulteriori iniziative di riqualificazione urbana. E' questo un aspetto centrale dei Contratti di Quartiere che, però, nella fase di avvio non ha permesso quella diversificazione dei soggetti locali, istituzionali e non, che potesse garantire un effetto moltiplicatore delle risorse finanziarie messe in campo;
- la partecipazione degli abitanti e degli altri soggetti sociali ed economici locali ha assunto particolare rilevanza, soprattutto laddove si è trattato di trovare soluzioni urbanistiche ed architettoniche destinate al miglioramento degli standard abitativi e della qualità ambientale e sociale delle città. In alcune proposte di Contratto erano presenti, peraltro, bozze di intesa con altri soggetti pubblici e privati per l'avvio di attività di tipo "sociale";
- l'interesse per gli aspetti sociali ed ambientali è un elemento distintivo di questo nuovo strumento, come testimonia il carattere "integrato" delle proposte pervenute. Il recupero edilizio ed urbano è spesso accompagnato da misure di riqualificazione del tessuto sociale delle periferie (identificazione di nuovi spazi sociali, di centralità urbane, di aree "salubri" per il miglioramento della qualità della vita, di spazi per le categorie più deboli ed emarginate, ecc.) la cui effettiva validità deve ancora essere verificata in fase di attuazione dei progetti.

Le difficoltà di intervento, da parte delle amministrazioni locali, all'interno del tessuto urbano sono un fenomeno che sostanzialmente accomuna quasi tutte le realtà urbane italiane dal dopoguerra ad oggi. Anche il dibattito parlamentare in corso sulle politiche per il recupero delle città, che è stato sollecitato da più parti in virtù dell'inserimento nell'obiettivo 2 dei Fondi Strutturali delle politiche per i quartieri degradati, si sta incentrando sulle modalità di intervento e sull'efficacia della strumentazione da utilizzare in questo settore. Ma sembra sufficientemente evidente che, all'interno dei Programmi Complessi, i Programmi di Recupero Urbano, il cui avvio è stato estremamente rallentato e di difficile "governabilità", non abbiano ancora prodotto effetti evidenti nel quadro delle politiche per la città, nonostante abbiano promosso un confronto tra i soggetti competenti nel settore e abbiano sollecitato l'intervento degli operatori privati. Viceversa il programma di iniziativa comunitaria "Urban", nonostante fosse previsto per un numero limitato di realtà urbane, ha raccolto un estremo interesse da parte dei Sindaci, che in questo modo hanno potuto avviare una programmazione "autonoma" e la conseguente gestione delle fasi attuative. Appare opportuno, pertanto, avviare un'azione di monitoraggio e di verifica dell'efficacia della strumentazione esistente prima di "inventare" nuove procedure di intervento urbano, e valutare in particolare l'operatività dei Contratti di Quartiere e la loro capacità di incidere sul tessuto sociale,

ambientale ed urbanistico delle città. Sul fronte del coinvolgimento dei soggetti istituzionali, il numero delle proposte di Contratti pervenute alle Regioni, come anche la qualità dei contenuti progettuali e la rispondenza ai criteri di programmazione condivisa, è sicuramente un indice dell'interesse riportato da questo nuovo strumento di intervento nei contesti urbani più degradati.

Sul fronte delle prospettive che può generare la messa in atto di un programma di interventi come quello avviato, non vi è dubbio che i Contratti di Quartiere:

- favoriscono il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni, Comuni), ciascuno con un proprio ruolo e responsabilità che finora ha garantito una presenza "attiva" di tutti i soggetti nel processo programmatico avviato, secondo il principio della sussidiarietà;
- permettono un confronto più efficace tra soggetti pubblici, rappresentanze e soggetti privati (operatori nel settore edile, parti sociali, associazionismo) e la popolazione residente;
- possono affrontare in modo programmato la questione della vivibilità del quartiere, della qualità ambientale e del miglioramento dell'offerta dei servizi;
- possono contribuire a migliorare il "funzionamento" di parti di città e delle reti urbane, attraverso la razionalizzazione delle infrastrutture esistenti e delle connessioni con i quartieri limitrofi;
- sono in grado di contribuire ad incrementare il livello occupazionale, sia nella fase di attuazione del programma, sia nella fase a regime (specialmente in virtù dell'incremento dell'offerta di servizi).

La volontà di valorizzare lo strumento dei Contratti di Quartiere si è concretizzata nell'emanazione di un secondo bando ministeriale, che deve sicuramente partire dall'osservazione dei risultati delle prime esperienze avviate; e proprio l'analisi dei Contratti di Quartiere realizzati in Calabria, che ben poco di realmente innovativo hanno apportato, ha ispirato la proposta di Contratto di Quartiere qui presentata.

#### **4 IL CASO DEL CONTRATTO DI QUARTIERE DI ROGLIANO (CS) di Maria Francesca Viapiana**

Rogliano è un paese situato in Calabria, all'interno della provincia di Cosenza, che sorge sulle propaggini occidentali dei monti della Sila. La sua struttura urbana è caratterizzata dalla presenza di diversi rioni, ognuno dei quali sorto attorno ad una delle diverse chiese che ne costituiscono l'imponente e pregevole struttura sacra.

L'obiettivo principale del Contratto di Quartiere che si è progettato per questa realtà territoriale è stato quello di migliorare le condizioni ambientali dell'area di intervento attraverso la riqualificazione edilizia del patrimonio residenziale pubblico e attraverso l'adeguamento e lo sviluppo delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni di servizi, ciò al fine prevalente di consentire l'integrazione sociale e l'incentivazione dell'offerta

occupazionale nell'area, e quindi nell'intero comune. A tale fine, così come previsto dallo strumento, è stata predisposta una proposta integrata da più tipi di finanziamenti e da più tipi di finalità. Il Contratto, inoltre, riveste particolare importanza non solo per le modalità di reale partecipazione dei cittadini e per le concrete innovazioni tecnologiche previste, quanto perché riferito ad un contesto territoriale di piccole dimensioni (circa 7.000 abitanti) caratterizzato da condizioni di elevato pregio storico-monumentale e, insieme, da condizioni socio-economiche precarie.

La zona oggetto del Contratto di Quartiere è compresa in quella individuata nel Piano di Recupero adottato, e coincide con il nucleo storico di Rogliano; essa è racchiusa da un percorso, una sorta di itinerario, i cui elementi portanti sono proprio le chiese.

L'intervento si riferisce alla ristrutturazione e al recupero di diversi fabbricati con caratteristiche di edilizia residenziale di proprietà comunale, attualmente abitati da anziani, immigrati e single, nonché l'acquisto ed il recupero, a fini abitativi sociali, di diversi edifici in grave stato di degrado o di abbandono, i cui piani terra sono destinati ad ospitare attività artigianali di qualità. A questi interventi va ad affiancarsi la realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica, da parte dell'ATERP, e di edilizia agevolata, da parte di imprese convenzionate con l'Amministrazione comunale. L'area prevista per questi nuovi edifici è stata posizionata in adiacenza ad un'altra zona destinata ad ospitare nuova edilizia residenziale di tipo privato, ciò al fine di favorire l'integrazione delle categorie di utenti deboli nel contesto generale del quartiere e del paese.

Nel progetto sono state inserite, inoltre, le urbanizzazioni funzionali all'edilizia residenziale prevista con la realizzazione di un centro sociale e di un asilo nido, con la creazione di aree a verde pubblico attrezzato e con interventi tendenti a favorire una maggiore fruibilità e accessibilità dei luoghi, mediante l'eliminazione delle barriere architettoniche e l'introduzione di elementi di arredo urbano, per facilitare la socializzazione dei residenti. L'opera di riqualificazione urbana da parte del Comune è proseguita, poi, attraverso la previsione di una nuova strada che costeggia il nucleo storico dal lato della montagna, al fianco della quale sono state previste una pista ciclabile e diverse aree a parcheggio, per decongestionare il centro storico dal traffico veicolare.

Ma gli elementi significativamente innovativi di questa esperienza progettuale sono sicuramente rappresentati dagli interventi di edilizia sperimentale previsti negli alloggi di nuova edificazione e dalle forme attivate per la partecipazione della popolazione.

#### *4.1 La sperimentazione*

Gli interventi di edilizia sperimentale hanno riguardato sia direttamente il patrimonio residenziale pubblico, sia le urbanizzazioni complementari all'organismo abitativo, e cioè il centro sociale e l'asilo nido previsti. A questo proposito sono stati previsti interventi per la

qualificazione eco-sostenibile del processo edilizio, per la riduzione del rischio sismico del complesso insediativo e per la riduzione dei disagi dovuti a limitazioni personali o sociali.

Riguardo alla riduzione del rischio sismico, si è operato perseguendo la riduzione della vulnerabilità sismica diretta dei manufatti (e di quella indotta ad essi da altri edifici) attraverso interventi di natura strutturale, mentre il conseguimento della riduzione del disagio abitativo è stato, invece, cercato attraverso il conferimento di particolari requisiti prestazionali di fruibilità e di integrazione che consentissero pari opportunità e diritti a tutti i cittadini. In particolare è stata garantita l'accessibilità totale all'edificio in ogni sua parte e alle attrezzature e agli spazi collettivi del complesso insediativo, nonché la sicurezza nella circolazione pedonale e veicolare.

Ma la parte preminente della sperimentazione è indubbiamente l'aspetto eco-sostenibile. Esso ha riguardato l'uso razionale delle risorse climatiche ed energetiche e delle risorse idriche, accanto al controllo delle caratteristiche nocive e della riciclabilità dei materiali da costruzione. All'interno degli edifici è stato contemplato il controllo/uso dell'apporto energetico da soleggiamento estivo/invernale, sia ad uso termico che per il riscaldamento dell'acqua, e ancora sono stati previsti la protezione dai venti invernali e la ventilazione naturale estiva attraverso tecniche bioenergetiche.

Affianco a questi interventi per la razionalizzazione delle risorse climatiche ed energetiche, si è poi perseguita la riduzione del consumo di acqua potabile attraverso il recupero delle acque meteoriche provenienti dalle coperture e delle acque grigie provenienti dagli scarichi dei lavabi che, opportunamente riciclate, saranno idonee per usi compatibili, e cioè per lo scarico dei servizi igienici o per servizi di quartiere (fontane pubbliche o altro). Affianco a questi interventi, è stato poi previsto il controllo, attraverso particolari accorgimenti tecnici nella fase realizzativa degli edifici, delle emissioni nocive nei materiali delle strutture, degli impianti e delle finiture, nonché la riciclabilità dei materiali da costruzione.

#### *4.2 La partecipazione*

La partecipazione delle popolazioni coinvolte nel Contratto di Quartiere è senza dubbio uno degli aspetti innovativi previsti all'interno di questo strumento di programmazione urbanistica, e una delle sue componenti fondamentali. L'operazione si fonda, infatti, innanzitutto sulla partecipazione sociale dei residenti: una sorta di rinascita, concertata dal basso, dei quartieri più degradati. I residenti, in sostanza, hanno la possibilità di partecipare attivamente al ridisegno urbano che si intende perseguire riacquistando, in tal modo, un senso di appartenenza ai luoghi in cui vivono.

In questo caso specifico, la partecipazione è consistita nella creazione di un laboratorio di quartiere permanente posizionato all'interno della casa comunale e "gestito", per tutta la durata della fase progettuale, da un impiegato dell'ufficio tecnico comunale e da un cittadino appartenente all'area oggetto di intervento, in rappresentanza dell'intero quartiere.

L'attività di questo laboratorio si è sviluppata in diverse fasi alle quali ha dato l'avvio la creazione di una pagina web sul sito del Comune dedicata al Contratto di Quartiere. A questo primo atto hanno fatto seguito la realizzazione di diverse manifestazioni per pubblicizzare l'iniziativa che l'Amministrazione comunale stava per avviare, al fine di sensibilizzare la popolazione sull'effettiva concretezza delle forme di partecipazione che si intendevano attuare, e la distribuzione, con l'aiuto della parrocchia, di un questionario nel quale è stato richiesto di dare un giudizio sul proprio quartiere e di indicarne punti di forza e di debolezza, nonché carenze e desiderata.

Sulla base di queste indicazioni, e delle necessità evidenziate dall'Amministrazione comunale, è stata elaborata l'idea progettuale di base che è stata presentata alla popolazione in una riunione collegiale, nella quale la stessa è stata discussa. A valle di questa riunione è stata predisposta l'idea progettuale definitiva sulla quale è stata elaborata la proposta di Contratto di Quartiere.

## **5 CONCLUSIONI di Mauro Francini e Maria Francesca Viapiana**

Il caso specifico del Contratto di Quartiere di Rogliano ha visto l'utilizzo di tecniche di "sperimentazione edilizia" e di "progettazione partecipata", peraltro già sperimentate con successo in numerosi altri paesi europei. La partecipazione, in particolare, ha consentito di valorizzare il patrimonio di conoscenza degli abitanti e di chi lavora e opera sul territorio (operatori economici e sociali, responsabili di associazioni) per costruire progetti di riqualificazione condivisi, e soprattutto è riuscita a tradurre in termini progettuali le esigenze degli abitanti.

L'organizzazione della partecipazione in qualsiasi esperienza di trasformazione sociale, infatti, soprattutto in contesti che coinvolgono complessi vincoli normativi e faticosi itinerari procedurali, è condizione decisiva perché la trasformazione stessa abbia successo. Tale aspetto ha connotato questo Contratto come un laboratorio sperimentale di urbanistica partecipata, e alla partecipazione degli abitanti - componente tanto decisiva quanto non immediatamente rappresentabile della validità della proposta - è stata affidata la possibilità di riannodare, su un terreno concreto, il confronto con le istituzioni e di pervenire alla costruzione di relazioni con il territorio che facciano riconoscere come non estranei i luoghi identificativi del quartiere.

All'interno del Contratti di Quartiere le pratiche di progettazione partecipata hanno dispiegato gran parte della loro potenzialità e ricchezza, non solo nel consolidamento di nuove forme di rapporti democratici tra cittadini e Amministrazione comunale, ma anche nell'arricchimento stesso delle capacità progettuali e, insieme, come percorso privilegiato per consolidare l'accettabilità sociale dei processi di trasformazione innescati dalla riqualificazione e per favorire la partecipazione alla definizione dei progetti da parte degli abitanti dei quartieri investiti dalla ridefinizione dei luoghi dell'abitare.



## 6 BIBLIOGRAFIA

- Paolo Avarello, Manuela Ricci (a cura di) (2000) *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*
- Pier Luigi Crosta (1995) *La politica del piano*, Franco Angeli
- Gerundo, R. (a cura di) (2000) *I Programmi Urbani Complessi – Tecniche di analisi, progettazione e valutazione*, Materiali INU Campania, Edizioni Graffiti, Napoli
- Morbidelli, G. (2002) *Rigenerare la città*, Ed. Alinea, Firenze
- Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (1999) *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Palermo, P.C. (2002) *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Franco Angeli
- Segnalini, O., Roda, R. (2001) *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei Programmi Complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Urbani, P., Civitarese, S. (1998) *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappicchelli Editore, Torino

## **ABSTRACT**

The work we are going to present aims to describe the proposal for a District Contract in the Rogliano, in the Cosenza Province. This work is a specific part of a doctoral thesis that the author Viapiana is going to finish.

The innovative element of this case of study consists in the interest for a territorial area, a commune of 7.000 inhabitants, in which the District Contract represents the opportunity to qualify both the commune area and the urban centre.

The District Contract proposed was characterized also for the active social participation, and for the sperimental urban and construction methode and technology, coordinated both by ATERP (Territorial Agency for Economic and Popular Housing) and public administration.