

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Agnoletti C., Innocenti R. Densificazione e rigenerazione
urbana: evoluzione delle politiche
di riuso delle aree dismesse**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

XIV Conferenza Siu
ABITARE L'ITALIA.
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE

TITOLO

Densificazione e rigenerazione urbana: politiche di riuso delle aree dismesse nell'area fiorentina.

ATELIER

Progetti e politiche per il territorio.

AUTORI

Chiara Agnoletti (Irpel), Raimondo Innocenti (Università di Firenze).

PAROLE CHIAVE

Aree dismesse, densificazione, rigenerazione urbana.

Premessa

La questione del riuso dei vuoti urbani diventa un tema strategico della pianificazione urbanistica da metà degli anni ottanta del secolo scorso. Il declino demografico, l'arresto della crescita delle grandi città e i mutamenti economici correlati hanno infatti ricollocato al centro del dibattito e delle pratiche urbanistiche le procedure e gli interventi di riconversione e trasformazione delle aree interne al perimetro urbano che hanno dismesso la loro funzione originaria. La deindustrializzazione ha interessato in particolare le principali città metropolitane, investendo prima le aree industrialmente più mature e poi le aree periferiche. Al tradizionale *turn over* delle attività si è affiancato un fenomeno di proporzioni più vaste, conseguente al trasferimento di impianti produttivi nei centri minori delle corone suburbane e alla generale contrazione dell'occupazione nel settore manifatturiero. Contemporaneamente al processo di delocalizzazione delle aree produttive si sono sviluppati il trasferimento di funzioni di servizio e la dismissione di grandi attrezzature, anche come conseguenza dello spostamento di popolazione residente verso le fasce metropolitane.

L'elaborazione dei progetti di recupero o di ristrutturazione urbanistica ha richiesto talvolta un lungo periodo di tempo, durante il quale si sono determinati fenomeni di obsolescenza dei contenitori dismessi. Successivamente, in seguito alla realizzazione di una parte di questi progetti, è iniziato un processo di ricentralizzazione selettiva di alcune funzioni del settore terziario.

Numerosi sono ormai anche in Italia gli interventi di recupero e di riqualificazione portati a termine, nelle aree dell'Italia nord-occidentale, nord-orientale e centrale e in alcune città del sud. Ciò permette di fare prime valutazioni dei risultati raggiunti e di tracciare un bilancio degli effetti delle principali esperienze attuate.

Dal punto di vista delle funzioni inserite nei progetti di riuso sono state sperimentate nuove combinazioni funzionali di abitazioni, attività commerciali, servizi e attrezzature. In molti casi la residenza ha avuto un ruolo predominante, sia perché questa funzione è stata privilegiata dalle politiche delle amministrazioni pubbliche orientate a riportare abitanti nelle aree centrali, sia perché è stata la funzione più remunerativa dal punto di vista delle imprese.

Inoltre la molteplicità degli strumenti utilizzati per attuare gli interventi, le diverse forme di concertazione tra pubblico e privato hanno dimostrato una diversa efficacia delle soluzioni adottate nel cogliere le occasioni offerte dalla disurbanizzazione: appare particolarmente mutevole la loro capacità di connettere la singola strategia di riuso di un'area dismessa ad una visione d'insieme della città.

In una prima fase – da metà degli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta – quando si tentava di definire le strategie di riuso e i contenuti dei progetti di recupero delle aree dismesse vi è stato un lungo dibattito circa l'opportunità di inserire le trasformazioni progettate nell'ambito di una visione d'insieme della città (il disegno del piano comunale) o se invece fosse da privilegiare una procedura più celere e semplificata, come

quella consentita da una *variante ad hoc*¹ (Dente 1990, Campos Venuti 1990). Di fatto poi i principi e le procedure concretamente praticate dalle amministrazioni si sono talvolta contraddette le une con le altre e sono state utilizzate procedure di tutti e due i tipi.

Anche la consapevolezza dell'esaurirsi delle riserve di suolo "non urbanizzato" nei diversi territori comunali, al pari delle altre risorse naturali, ha portato a valorizzare il recupero delle aree già urbanizzate. A sua volta lo sforzo di contenere il consumo di suolo ha prodotto un processo di densificazione dei tessuti urbani, che talvolta compromette le strategie di rigenerazione della città.

Infine la riqualificazione e il riuso dei contenitori dismessi è un tema destinato a mantenere un ruolo di rilievo nel dibattito e nella pratiche disciplinari dell'urbanistica anche in conseguenza della prossima attuazione del cosiddetto "federalismo demaniale". Infatti il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato il primo decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale che riguarda il passaggio di proprietà di alcuni beni dallo stato ad altri enti territoriali².

Partendo dalle ricognizioni disponibili sulle aree dismesse più significative dell'area fiorentina, vengono approfonditi i principali esiti prodotti, con specifico riferimento alle variabili dimensionali, all'articolazione funzionale, ai diversi tipi di attori implicati, alle criticità emerse nelle procedure utilizzate, all'equilibrio complessivo nella distribuzione di funzioni e infine alle strategie di trasformazione urbano che ne potranno conseguire.

La riqualificazione delle aree dismesse nell'area fiorentina

Nel caso di Firenze il tema del recupero e della riqualificazione dei vuoti urbani assume centralità e importanza all'incirca nello stesso periodo, intorno alla metà degli anni Ottanta, durante i lavori per l'elaborazione del Progetto preliminare del Piano regolatore, dopo l'annuncio da parte della Fiat di voler dismettere lo stabilimento fiorentino (1984). Sebbene, come accennato sopra, nell'arco degli ultimi venti anni siano stati portati a termine un numero considerevole d'interventi di recupero, la consistenza del patrimonio dismesso nel solo comune di Firenze resta piuttosto ingente: 110.000 mq di superficie utile lorda all'interno del centro storico e circa 350.000 mq nel resto del territorio³.

Firenze è una città di media dimensione demografica, che al culmine della sua crescita demografica non supera la soglia del mezzo milione di abitanti (462.071 nel 1975) e, per quanto le attività industriali abbiano avuto un ruolo importante per il suo sviluppo, raggiunge un grado d'industrializzazione assai più basso di quello delle grandi città del triangolo nordoccidentale. Ciò si riflette sul numero, sulla composizione e sull'estensione delle aree che si rendono libere per gli interventi di trasformazione.

Aree dismesse del comune di Firenze. 2010

Denominazione	Centro storico	SUL (stima)
Ex Panificio Militare		11.000
Ex Manifattura Tabacchi		110.000
Enel via Mariti		2.500
Ex Telecom Corridoni		15.000
Ex Tipografia Braille		2.500
Ex Ospedale San Giovanni di Dio	X	7.000
Ex Direzione trazione viale Lavagnini		33.000
Villa Basilewskij		8.000
Complesso ex FS via Salvagnoli	X	5.000
Complesso ex ENEL via Salvagnoli	X	4.000
Ex Ospedale militare	X	20.000
Ex Telecom via Masaccio		11.000
Ex Scuola sanità Militare Esercito Costa San Giorgio	X	15.000
Ex ENEL Lungarno Colombo		24.000
Casino Mediceo di San Marco (Palazzo Buontalenti)	X	15.000
Ex Convento dei Teatini	X	10.000
Ex Badia Fiorentina (ex Pretura)	X	5.000
Ex Convento Domenicani Santa Maria Novella	X	18.000
Complesso scolastico Meucci		15.000
Ex Caserma Gonzaga via di Scandicci		18.000
Ex Seminario Minore via di santa Marta		9.000

¹ B. Dente, *Metropoli per progetti?*, in B. Dente, L. Bobbio, P. Fareri, M. Morisi, "Metropoli per progetti", Il Mulino, Bologna, 1990; G. Campos Venuti, *La vicenda urbanistica di Firenze (e a Firenze giunge l'eco di Milano)* in "Territorio", Milano, sett. 1990.

² "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

³ I dati citati sono stati estratti dagli elaborati del piano strutturale di Firenze recentemente adottato.

Ex Convento di S.Orsola	X	13.000
Ex Officine Grandi Riparazioni delle FS		39.000
Ex Macelli		19.583
Ex Dormitorio del personale viaggiante		7.500
Deposito ATAF		16.000
Covercianino		500
Santa Apollonia		800
Caserma Vannini		4.000
Deposito del Barco		3.700
TOTALE		462.083

Fonte: Comune di Firenze

Le stime sull'entità del patrimonio dismesso in Italia sono molto eterogenee tuttavia possiamo fornire una indicazione sulla superficie delle aree dismesse delle città di Torino e Milano; a metà anni novanta ammontavano a circa 5 milioni di mq a Torino e tra i 5-6 milioni di mq a Milano.

Nell'area fiorentina gli spazi liberati che avevano originariamente una destinazione industriale sono meno numerosi rispetto ai vuoti prodotti dalla deindustrializzazione nelle città-capoluogo del triangolo industriale: Milano, Torino ma anche Genova. A Firenze sono invece cospicue le dismissioni che riguardano le attrezzature urbane e i servizi: in particolare le aree o gli edifici ferroviari, gli edifici carcerari, gli edifici giudiziari, gli ospedali, i cinema, ecc.

Distribuzione delle aree dismesse all'interno delle utoe del comune di Firenze. 2010

UTOE	SUL (mq)	Tot=100
Utoe 1	500	0,1
Utoe 2	16.000	3,5
Utoe 3	24.000	5,2
Utoe 6	33.000	7,1
Utoe 8	155.200	33,6
Utoe 10	33.083	7,2
Utoe 11	24.000	5,2
Utoe 12	176.300	38,2
Totale	462.083	100,0

Fonte: Comune di Firenze

Oltre alla scarsa numerosità, le aree che originariamente ospitavano funzioni produttive, risultano essere spazialmente concentrate nella periferia nordoccidentale della città. Si tratta della periferia industriale nata negli anni Trenta e dove sono ancora oggi localizzate industrie di notevoli dimensioni, come il Nuovo Pignone. L'altra porzione di città dove è presente un numero considerevole di aree dismesse che originariamente avevano una destinazione industriale è la periferia dell'Osmannoro - a ovest dell'area centrale - il cui tessuto di attività produttive si è formato negli anni Sessanta e Settanta.

Funzioni originarie degli edifici dimessi. 2002

funzioni originarie	Superficie (mq)	%	Numero	%
edifici industriali, artigianali e commerciali	1.205.227	36,0	71	40,1
edifici militari	365.703	10,9	12	6,7
carceri	33.882	1,0	3	1,6
edifici giudiziari	24.279	0,7	5	2,8
ferrovie	499.139	14,9	3	1,6
edifici scolastici	45.098	1,3	10	5,6
edifici religiosi	21.596	0,6	5	2,8
ospedali	221.502	6,6	8	4,5
cinema e teatri	15.991	0,48	15	8,47
palazzi	6.280	0,19	3	1,69
ville	631.627	18,89	10	5,65
altri edifici	272.620	8,15	32	18,08
totale	3.343.304	100	177	100

Fonte: "Il recupero e la trasformazione delle aree dismesse nel Comune di Firenze", a cura di Raimondo Innocenti (2009)

Nel nucleo storico della città e nelle aree ad esso limitrofe, sono invece localizzati edifici con una diversa destinazione d'uso: carceri, edifici giudiziari, ospedali, ecc. Oltre che in riferimento alla funzione originaria, le aree dismesse possono essere distinte in base alla titolarità della proprietà. Il numero di vuoti urbani di proprietà privata rappresenta oltre la metà del totale, la restante quota è per il 37% di proprietà di enti o istituzioni pubbliche. Considerando invece le superfici delle aree dismesse, il 57% del totale è di proprietà

pubblica. I soggetti pubblici dispongono quindi della proprietà di un numero di aree inferiore rispetto a quello dei privati, ma complessivamente queste aree hanno una maggiore estensione⁴.

Il rapporto con gli strumenti di pianificazione

Già nel corso degli anni Ottanta, quando viene portata avanti la preparazione del Progetto preliminare di Piano regolatore, si sviluppa il dibattito tra coloro che sostengono il primato progettuale del piano sulla variante e coloro che invece sostengono la possibilità di fare ricorso ad una variante (in questo caso la variante nord-ovest riguardante il riuso dell'area ex Fiat e il progetto di espansione a Castello) in quanto semplifica ed accelera le procedure può coesistere con il completamento del progetto di nuovo piano regolatore.

L'altro tema attorno a cui si sviluppa un acceso dibattito riguarda la possibilità e il modo di distribuire la crescita insediativa nella città: in particolare se questa crescita debba essere concentrata nelle due aree ex Fiat di Novoli e di proprietà Fondiaria a Castello, o se invece vi debba essere una maggior diffusione delle trasformazioni anche nelle aree dismesse di dimensione più piccola. Il dibattito si interrompe nel 1989 con la nota "telefonata" di Achille Occhetto di riaffermazione del primato metodologico del piano sulla variante.

Successivamente Vittorini viene incaricato di portare a termine la formazione del Prg⁵, che viene adottato nel 1993 e definitivamente approvato nel 1998. Per le trasformazioni del tessuto urbano esistente sono individuate le zone di ristrutturazione urbanistica (classificate come sottozona C2), che sono zone da riqualificare per le quali si prevede l'obbligo di redazione di un piano-guida. La quantità di nuova edificazione complessivamente ammessa per le aree di ristrutturazione urbanistica ammontava a circa 700.000 mc di edilizia privata. Oltre a queste quantità edificatorie, il piano prevedeva che una quota di superficie venisse ceduta gratuitamente al comune (complessivamente si trattava di 190.000 mq con possibilità edificatorie pari a 140.000 mc circa)⁶. La definizione di queste quantità legate agli interventi di ristrutturazione urbanistica ossia la ripartizione tra edilizia privata e pubblica e tra superficie edificabile e spazi aperti appare ancor oggi uno degli aspetti critici della disciplina istituita dal Prg poiché risulta fondata su valutazioni e criteri ritenuti eccessivamente empirici. In modo sostanzialmente diverso sono invece trattati gli edifici dismessi di dimensione più piccola e diffusi nel tessuto ottocentesco, ovvero i cosiddetti edifici di classe 6⁷. La disciplina prevista è quella contenuta all'art. 23 delle Nta; la norma regola gli interventi fino alla ristrutturazione edilizia con intervento diretto consentendo anche un aumento della superficie utile lorda, è stata più volte modificata.

Nel 1995, in attesa del completamento dell'*iter* di approvazione del piano, l'amministrazione Primicerio avvia la predisposizione di una serie di strumenti, i cosiddetti programmi complessi, istituiti con provvedimenti del governo centrale per promuovere l'attuazione di alcuni di questi progetti di recupero⁸. Il comune di Firenze decide di utilizzare i finanziamenti concessi per dare avvio a cinque progetti di recupero: Gover, Sime, Gondrand, Fiat e Superpila. I primi tre interventi prevedono la realizzazione di edilizia residenziale sia privata che pubblica, mentre nelle altre due aree i progetti prevedono un mix di funzioni più articolato.

Nel 1998 viene definitivamente approvata la variante generale al Prg e pertanto entra in vigore l'intero dispositivo normativo previsto dal piano. Come è già stato ricordato, spesso è stato necessario modificare le norme istituite dal piano Vittorini, in particolare quella legata alla sostituzione edilizia e agli interventi di densificazione⁹.

⁴ Gli enti pubblici proprietari di contenitori o di aree dismesse sono: le Ferrovie dello Stato, l'Università di Firenze, il Ministero di Grazia e Giustizia, il Ministero della Difesa, la Guardia di Finanza, l'Arma dei carabinieri, l'Ente tabacchi italiani, l'Azienda sanitaria di Careggi, l'Ospedale Meyer, il Comune di Firenze e Provincia di Firenze.

⁵ Il processo viene articolato in due fasi: nel 1991 viene adottata la cosiddetta "variante di tutela dei beni culturali e ambientali", con la quale vengono anticipati una parte dei contenuti e delle previsioni del nuovo Prg. Tra questi in particolare viene configurata una prima ipotesi di assetto dell'area ex Fiat, con il parco di 12 ha nella parte centrale.

⁶ Comune di Firenze, *Prg '92, Relazione generale*, Assessorato all'urbanistica, Firenze, 1992, pp. 177-178.

⁷ Classe 6 - Edifici realizzati in epoca successiva a quella di formazione del tessuto edilizio, che presentano caratteri e allineamenti incompatibili con il contesto. (Art. 23, Nta)

⁸ Nel caso di Firenze gli strumenti utilizzati sono stati i programmi di recupero urbano e i programmi di riqualificazione urbana ex L. 493/93 ed ex Dm Llpp del 21/12/1994.

⁹ Nella prima fase di applicazione dell'articolo 23, le possibilità offerte dal piano di incrementare la volumetria, hanno generato talvolta manufatti scarsamente contestualizzati; ed anche qualora l'intervento sia avvenuto a parità di volumetria ovvero non siano stati previsti incrementi dimensionali rispetto alla situazione preesistente, il semplice cambiamento di funzioni ha richiesto frequentemente interventi di compensazione volti a ridurre le condizioni di squilibrio urbanistico generate. In assenza di tali opere la sostituzione edilizia e la riqualificazione dell'area possono generare manufatti edilizi poco coerenti ed eccessivamente impattanti con il contesto.

Nella fase più recente, durante il primo mandato dell'amministrazione Domenici, si assiste al tentativo di dotare la città di un piano strategico. L'esperienza - mutuata per altro da Torino, che l'aveva impostata pochi anni prima - prende avvio nel 2000. Parallelamente l'amministrazione dà inizio anche alla preparazione del piano strutturale (ex Lr 5/95). In tutti e due gli strumenti viene ripresa la questione delle aree dismesse. Il piano strategico, in particolare, tratta il tema dei vuoti urbani in una prospettiva organica e unitaria di riqualificazione e di rilancio della residenzialità, delle attività artigianali, dei negozi storici e del piccolo commercio nel centro storico¹⁰. Lo strumento successivo che si occupa di aree dismesse è il piano strutturale adottato nel 2004. Successivamente, con l'entrata in vigore della nuova legge toscana sul governo del territorio (Lr 1/05) si rende necessaria la revisione di questo strumento ed una sua riadozione nel luglio 2007. Tuttavia, alla fine del 2008 il percorso di formazione del Ps viene bruscamente interrotto in seguito all'apertura di una inchiesta che riguarda la trasformazione dell'area di Castello e che provoca le dimissioni dell'assessore e del dirigente del settore urbanistica.

La nuova amministrazione guidata da Matteo Renzi sceglie di procedere alla formazione di un nuovo Piano strutturale, che viene riavviato nell'aprile del 2010 e giunge all'adozione a dicembre dello stesso anno. Attualmente il nuovo Piano sta attraversando le fasi dell'iter di approvazione successive all'adozione. Il sindaco Renzi parla di piano "a sviluppo 0", enfatizza la centralità del recupero e della riqualificazione delle aree dismesse nella strategia del Ps e quindi la rinuncia ad ogni disegno di ulteriore espansione della città¹¹.

Ciò è vero soltanto in parte poiché da un alto l'amministrazione ha rinunciato a realizzare le espansioni e le quantità di nuovo sviluppo edilizio residue dal Piano regolatore precedente (mq 140.000). Ma dall'altro dovrà far fronte agli obblighi contratti dall'amministrazione precedente in seguito all'approvazione del piano particolareggiato esecutivo per la realizzazione del Progetto Castello, l'ultima grande area di espansione della città. Inoltre essendo cambiati alcuni dei progetti di sviluppo infrastrutturale e quelli finalizzati alla realizzazione di nuove attrezzature e servizi (aeroporto, parco nella piana, nuovo stadio, cittadella) previsti al contorno è probabile che le quantità e i contenuti del progetto debbano essere in futuro rivisti e ridiscussi con la società Fondiaria-Sai che ancora oggi detiene la proprietaria di quei terreni.

L'attuazione degli interventi di recupero delle aree dismesse si avvarrà delle tecniche perequative con trasferimento di diritti edificatori¹²; si prevede cioè, per alcuni interventi il trasferimento delle superfici edificate incongrue, principalmente localizzate all'interno degli isolati della città consolidata, in altre aree edificabili. Le superfici rese libere in conseguenza del trasferimento del diritto edificatorio, dovranno essere cedute gratuitamente all'Amministrazione per la realizzazione di spazi pubblici.

I casi di studio

I casi oggetto di approfondimento sono stati scelti in modo da offrire una casistica sufficientemente rappresentativa delle diverse tipologie di intervento, delle varie opzioni di riqualificazione, dei soggetti coinvolti, della localizzazione nell'area fiorentina. I criteri utilizzati per selezionare i casi fanno riferimento alle tipologie di aree o contenitori dismessi, all'eterogeneità delle nuove funzioni insediate, alla tipologia di soggetti coinvolti nel processo di recupero, alle opere di riqualificazione degli interventi di riuso, agli strumenti utilizzati, alla loro localizzazione all'interno del comune. A tal scopo sono stati selezionati l'ex area Fiat ed ex Carapelli a Novoli per la rilevanza funzionale e dimensionale dell'intervento oltre che per la localizzazione periurbana; l'ex carcere delle Murate per la localizzazione centrale e per l'importanza che assume in quel contesto la funzione residenziale; il complesso della Gherardesca per la localizzazione centrale, per la funzione alberghiera che ospita, per il ruolo dell'operatore privato¹³.

¹⁰ Cfr. il documento del piano strategico presentato nel 2001.

¹¹ "Obiettivo trasversale e portante del Piano Strutturale è la trasformazione della città, intesa come strategia di sviluppo futuro. Partendo da una scelta più volte ribadita da questa amministrazione che il Piano Strutturale limiterà al massimo il consumo di nuovo suolo, il tema centrale rimane quello del riuso dei contenitori dismessi ai quali viene consegnata la trasformazione della città." (Ps, Documento di avvio del procedimento, pag.33).

¹² La perequazione urbanistica risponde ad una serie di finalità; nel caso specifico le tecniche perequative vengono utilizzate per trasferire in zone più congrue di quelle originarie, le superfici edificate di edifici dismessi qualora localizzate in contesti particolarmente saturi e/o critici e per acquisire gratuitamente, quindi senza la necessità di corrispondere l'indennità di esproprio, una serie di aree da destinare alla città pubblica.

¹³ I tre casi di studio sono stati approfonditi sia attraverso una ricognizione della letteratura prodotta su questi temi, sia attraverso una serie di interviste semi-strutturate sottoposte ad interlocutori privilegiati che hanno preso parte, in modo più o meno diretto ed a diverso titolo, all'attuazione degli interventi. Complessivamente sono state effettuate 12 interviste: 4 per l'ex area Fiat, 3 per l'intervento di recupero del Palazzo della Gherardesca, 3 per il recupero dell'ex carcere delle Murate e 2 sui contenuti del nuovo piano strutturale.

Area ex Fiat di Novoli

Il complesso dell'area Fiat è localizzato nella periferia nord-ovest di Firenze ovvero nell'area che rappresenta la principale porta di accesso alla città¹⁴. In quest'area si trovano lo svincolo della Firenze Mare, l'aeroporto di Peretola ed è prevista la localizzazione della futura stazione dell'alta velocità.

Il recupero delle ex area Fiat ed ex Carapelli può essere considerato, soprattutto se valutato congiuntamente, il principale intervento di riqualificazione della città; le loro specificità dimensionali e funzionali unite alle caratteristiche localizzative, hanno conferito a quest'operazione di riconversione una portata strategica nella riorganizzazione funzionale dell'interno quartiere di Novoli: in seguito infatti alla dismissione dell'attività della Fiat e della Carapelli sono state spostate nell'area molte funzioni tra cui l'università, il palazzo di giustizia ampliando sensibilmente il mix funzionale dell'intero quartiere ed estendendo la gamma di servizi offerti. Le vicende legate alla riqualificazione dell'area Fiat presero avvio a metà degli anni ottanta. Pur essendo trascorso molto tempo, il recupero dell'area non può essere considerato concluso. Tra le criticità che possiamo evidenziare citiamo *in primis* la lunghezza dei tempi di approvazione del piano di recupero e la dilatazione dei tempi in fase di attuazione degli interventi¹⁵. A questo si sommano le vicende legate al Palazzo di Giustizia il cui progetto preliminare risale al 1989 mentre il progetto esecutivo è del 1998. L'attuazione dell'intervento prende avvio con i lavori del primo lotto solo nel 1999, quelli del secondo nel 2007. Ad oggi non è ancora avvenuto il trasferimento e quindi il nuovo palazzo di giustizia, seppur completato, non è ancora in funzione. Altri ritardi che riguardano la riqualificazione dell'area sono testimoniati dal tempo trascorso tra l'approvazione dell'Accordo di Programma e l'inizio dei lavori. La lunghezza dei tempi impiegati nelle diverse fasi di progettazione, autorizzazione e di realizzazione rappresenta dunque uno dei principali elementi di debolezza dell'intervento. Il Piano guida che pur prevedeva regole architettoniche, peraltro molto stringenti, da rispettare per la realizzazione dei singoli edifici (altezze, colori, materiali, ecc) ha necessitato di molte varianti comportando ulteriore ritardi nella realizzazione dei singoli interventi¹⁶. Tra le ragioni dei ritardi nell'attuazione degli interventi dobbiamo anche citare le difficoltà del processo decisionale in relazione alle scelte dalle funzioni da insediare, la successione delle varie amministrazioni della città che hanno tendenzialmente rimesso in discussione le scelte operate dalla precedente, la carente condivisione di tali scelte con la popolazione, la scarsa flessibilità degli strumenti di regolazione degli interventi. Tuttavia a fianco dei ritardi evidenziati è necessario sottolineare la relativa rapidità con cui si è realizzata l'università e la nuova sede della Cassa di Risparmio.

La portata riqualificatrice dell'intervento è tuttavia innegabile e testimoniata dal sensibile aumento dei prezzi della residenza della zona¹⁷. Guardando alle dotazioni pubbliche, dobbiamo certamente giudicare positivamente l'inserimento di un parco urbano di vaste dimensioni all'interno di un'area fortemente congestionata e caratterizzata dalla carenza di spazi aggregativi; permane tuttavia, la questione legata agli aspetti qualitativi e alla scarsa integrazione del parco con il resto degli edifici ed in particolare la sua parziale inadeguatezza nello svolgere efficacemente il ruolo di elemento connettivo tra le varie parti dell'area. Inoltre, la pluralità di funzioni inserite che generalmente assume una valenza positiva perché favorisce l'integrazione urbanistica e potenzia l'offerta di servizi ai residenti, non è sostenuta da un adeguato sistema di mobilità. La scarsa accessibilità dell'area, soprattutto pubblica, è una conseguenza della separatezza con cui sono state affrontati i diversi aspetti progettuali che ha teso a disgiungere problematiche trasportistiche e infrastrutturali da quelle insediative¹⁸. Un'altra criticità attribuibile all'intera operazione di recupero riguarda la scarsa omogeneità stilistica degli edifici realizzati in conseguenza dello scarso coordinamento formale dei vari interventi. Resta da evidenziare come vi siano alcune questioni aperte come la destinazione d'uso da

¹⁴ Il quartiere di Novoli è compreso nell'Utoe 10 del nuovo piano strutturale.

¹⁵ Dalla dismissione dell'attività produttiva all'effettiva approvazione del piano di recupero, che guiderà la trasformazione delle aree, trascorrono 10 anni.

¹⁶ La stessa criticità si porrà presumibilmente per la realizzazione degli edifici residenziali progettati dai tre architetti (Hadid, Pinos e Decq), che attendono l'approvazione della variante al piano, senza la quale non è possibile dare avvio alla fase di cantierizzazione.

¹⁷ Nel periodo 2005-2008 nella zona di Novoli, i prezzi delle abitazioni sono cresciuti del 20%. Si tratta dell'aumento più consistente dopo quello che ha riguardato le zone del centro storico e del quartiere dell'Isolotto, quest'ultimo interessato dalla realizzazione della linea tranviaria. Nel caso specifico di Novoli l'aumento dei prezzi può essere attribuito ad un aumento della domanda (in particolare di quella studentesca data la prossimità al polo di scienze sociali) e al generale processo di riqualificazione dell'area che ne ha certamente aumentato l'appetibilità; un altro fattore che può aver avuto ripercussioni sui prezzi è dovuto all'immissione sul mercato di nuove residenze ovvero di quelle realizzate appunto nell'ex area Fiat, che possono aver determinato un innalzamento dei prezzi medi della zona. Nel caso dell'Isolotto è ragionevole supporre che l'incremento sia conseguenza delle opere di miglioramento messe in atto dall'amministrazione ed in conseguenza del potenziamento del sistema della mobilità e dei servizi (si pensi ad esempio alla realizzazione della linea tranviaria).

¹⁸ Il nuovo piano strutturale, così come viene peraltro dichiarato nei documenti di avvio del procedimento e di adozione, cogliendo l'occasione del progetto della linea tranviaria numero 2 dovrebbe potenziare l'accessibilità dell'area.

attribuire all'edificio polivalente attualmente in fase di realizzazione e il cui cantiere è stato a lungo sospeso in seguito all'intervento della magistratura¹⁹.

Ex carcere delle Murate

L'intervento di riqualificazione dell'ex carcere delle Murate ha previsto l'inserimento di edilizia residenziale pubblica all'interno del tessuto urbano storico. Si tratta di una scelta strategica che segna una forte discontinuità con il passato, in particolare rispetto alla lunga stagione dei piani per l'edilizia economica e popolare che riguardavano quasi esclusivamente le aree marginali delle città. Inoltre, l'inserimento di funzioni pubbliche e la creazione di percorsi trasversali e longitudinali di penetrazione hanno permesso al complesso di aprirsi all'esterno e di stabilire una reale integrazione con il resto del quartiere. Un'ultima sottolineatura merita la qualità del recupero edilizio e l'efficace accostamento tra nuove edificazioni e preesistente. L'intervento di recupero delle Murate ha utilizzato esclusivamente risorse economiche pubbliche alimentate attraverso un canale di finanziamento che poi è stato soppresso (ex fondi Gescal). La sostenibilità economica dell'intervento, se si pensa all'elevato costo di ristrutturazione che è stato sostenuto per il recupero dei vari edifici²⁰ e l'entità esigua degli affitti pagati dai residenti, rappresenta il principale elemento di criticità di tutta l'operazione. L'attuale carenza di risorse finanziarie da destinare all'edilizia residenziale pubblica, limita inoltre la replicabilità dell'intervento ad altri ambiti della città²¹. Se guardiamo alla reale capacità dell'intervento di riportare una parte della popolazione nel centro storico è evidente che l'intervento assuma una valenza che potremmo definire simbolica (ad oggi gli abitanti delle murate sono circa 120). Restano tuttavia molteplici i punti di forza dell'intervento tra cui il potenziamento delle dotazioni di servizi per il quartiere e anche grazie alla partecipazione dei comitati di quartiere, l'efficace inserimento del complesso nel tessuto urbano di S.Croce.

Palazzo della Gherardesca

Il palazzo della Gherardesca è un complesso di elevato pregio storico-architettonico; localizzato nel centro storico della città, è attualmente destinato ad albergo di fascia alta²². L'intervento di recupero del palazzo della Gherardesca, che ha preso avvio nel 2001, è una iniziativa privata che ha avuto attuazione attraverso un intervento diretto²³. I tempi di realizzazione sono stati relativamente brevi considerando la complessità delle opere di restauro effettuate. La struttura del complesso è fortemente introversa e scarsamente permeabile dall'esterno; questa specificità rappresenta un fattore di forza per l'albergo, poiché favorisce la privacy dei clienti, allo stesso tempo non consente all'edificio di stabilire una qualche connessione con la città. Queste caratteristiche hanno impedito all'intervento di assumere una portata riqualificatrice per la città; tuttavia in relazione alle caratteristiche della clientela che attrae è ipotizzabile, anche se difficilmente quantificabile, che vi sia un indotto positivo su altre attività commerciali della città. Dal punto di vista dell'equilibrato sviluppo delle funzioni, quando è stata autorizzata l'apertura gli alberghi cinque stelle della città erano 7, nel 2008 anno di inaugurazione dell'albergo le strutture erano 11, facendo registrare un incremento pari al 57%. I dati sulle presenze e sugli arrivi relativi a questa specifica tipologia di struttura indicano nella fase pre-crisi una tendenza alla crescita; dopo il 2007 si registrano gli effetti della crisi e quindi anche il turismo di fascia alta vede ridimensionati sia gli arrivi che le presenze. Le preferenze localizzative espresse da questo tipo di ricettività sono decisamente orientate verso le aree centrali, con qualche eccezione rappresentata dalle strutture poste nella zona collinare. Da ciò consegue la crescente conflittualità tra le funzioni che prediligono

¹⁹ In relazione alla destinazione da attribuire a questo edificio i cittadini, in occasione delle assemblee a cui si è dato corso nell'ambito dell'iniziativa sui "100 luoghi", hanno espresso la propria preferenza per un edificio atto a contenere una pluralità di funzioni pubbliche quali una biblioteca, una ludoteca, spazi sportivi, spazi per la musica, servizi socio-sanitari oltre ad un multisala. Altre evidenze emerse nell'ambito di questa iniziativa riguardano la diffusa esigenza di potenziare il sistema di trasporto pubblico e la necessità di valorizzare il parco.

²⁰ Per realizzare l'intervento è stata concessa una deroga ai parametri definiti dal d.m. 5 agosto 1994 (Criteri e modalità per la definizione del valore dei contributi in materia di edilizia agevolata) aggiornati da uno specifico provvedimento dalla Regione, che definiscono il costo al mq per gli interventi di nuova edificazione e di recupero dell'edilizia residenziale pubblica.

²¹ Attualmente, infatti, le Regioni stanno spendendo gli ultimi fondi stanziati dal Governo Prodi mentre non esiste infatti nessuna previsione di risorse su questo capitolo da parte dell'attuale Governo.

²² Il complesso ha origini antiche, il primo nucleo risale al quattrocento ed il progetto della costruzione originaria è attribuito a Giuliano da San Gallo. Tra i due edifici si estende un vasto parco di 4,5 noto come "il giardino della Gherardesca", uno dei più grandi nel centro storico cittadino.

²³ Attualmente l'albergo comprende diversi saloni e foyer, locali di servizio, oltre a 116 camere che corrispondono ad una superficie di circa 6.500 mq. I prezzi delle camere e delle *suites* variano da un minimo di 550 ad un massimo di 13.000 Euro. L'albergo impiega tra i 180 ed i 250 addetti rispettivamente in bassa e alta stagione, una quota di questi (48 unità) sono stati trasferiti da altri alberghi della stessa catena.

questo tipo di localizzazioni (oltre agli alberghi possiamo citare gli esercizi commerciali legati alle grandi griffe), che mostrano una particolare preferenza per gli edifici di un notevole valore storico-architettonico.

Per concludere

In conclusione possiamo evidenziare come nella rifunzionalizzazione delle aree dismesse della città di Firenze sia prevalsa una logica incrementale, che ha teso a favorire l'individuazione di soluzioni puntuali in luogo di una visione strategica della città. Questa evidenza può essere considerata un indicatore della eccessiva rigidità e della crescente inefficacia mostrata dai piani urbanistici nel seguire il passo delle trasformazioni socio-economiche e che ha portato la Toscana, così come molte altre regioni, ad attuare il processo di riforma con l'approvazione di nuove leggi sul governo del territorio (prima la Lr 5/95 e poi la Lr 1/2005). La riforma ha mutato la forma di piano proponendo la nota scissione tra parte strategica e statutaria (piano strutturale) e la parte gestionale-operativa (regolamento urbanistico). Nella nuova formulazione dunque il piano indica in termini strategici le opzioni di trasformazione del patrimonio dismesso senza definire in modo puntuale le regole di trasformazione degli interventi. E' infatti in questi termini che la riqualificazione delle aree e dei contenitori dismessi è posta dal recente piano strutturale di Firenze. Tema che assume particolare enfasi anche il conseguenza della strategia fondativa dello strumento che prevede di non consumare nuovo suolo per le trasformazioni urbane puntando invece al riuso del patrimonio dismesso. Il piano strutturale fiorentino, in coerenza con la nuova forma proposta dalla legge toscana, si limita ad indicare per i contenitori dismessi una preferenza funzionale, che in questo caso è per quella residenziale, rimandando allo strumento operativo la definizione prescrittiva e puntuale degli interventi. Dunque quelle indicazioni normative che prima erano contenute nel Prg vengono trasferite nel regolamento urbanistico mentre il piano strutturale fornisce indicazioni di carattere strategico ma anche statutarie ancorché di carattere generale, producendo di fatto uno sdoppiamento dei contenuti della pianificazione che non sembra andare in direzione della semplificazione e della celerità necessaria per garantire l'efficacia di strumenti e atti della pianificazione.