

La corona, la rete e l'orto.

Il piano urbanistico comunale di Acerra di Leonardo Benevolo

Luigi Benevolo, Luisa Fatigati, Enrico Formato, Massimo Santoro

Scrive Ludovico Quaroni nel 1972:

... dall'architettura s'è distaccato a sufficienza per vedere gli errori e la vanità di questa strana congerie bastarda di pseudo-artisti, spesso, e più spesso di pseudo-intellettuali, di politicoidi, di professionisti incapaci, di persone senza uno spirito di corpo, uno stile e una tradizione di categoria, che non sia quella di servire il potere e la speculazione.<sup>1</sup>

Il duro giudizio espresso da Quaroni sulla categoria dei suoi – e nostri – colleghi mette in risalto la diffusione della figura ibrida del progettista-politico che, al di là di ogni altra considerazione, evidenzia in modo lampante l'irrelevanza alla quale viene condannata dalla prassi corrente la nostra disciplina: per ottenere risultati tangibili è necessario indossare la casacca del "politico" con continuità e dedizione – fare un altro mestiere – trascurando la matita, con gli ovvi risultati che ne derivano. La fabbricazione del piano urbanistico di una città è un atto eminentemente politico, rispetto al quale il progettista è chiamato a svolgere il ruolo di consulente tecnico dell'Amministrazione, lasciando ai componenti di quest'ultima il loro mestiere di aggregazione del consenso intorno alle scelte di piano e di sintesi politica. In una situazione di generale confusione dei ruoli, aggravata dall'appesantimento delle procedure e dalla drammaticità delle condizioni di molte realtà urbane, il lavoro dell'urbanista diventa – per esperienza di ogni *leale* operatore del settore – sempre più difficile e, contemporaneamente, inefficace. Facendo un paragone che rimane nella storia della nostra disciplina, è come se si chiedesse ad un chirurgo dall'incerta professionalità di operare un malato molto grave, utilizzando strumenti vetusti o comunque inadeguati: nel più vantaggioso dei casi la situazione del paziente è destinata a non migliorare. Le difficoltà a cui si va incontro non sono tuttavia un alibi per non operare: mai come oggi il territorio, i paesaggi e gli spazi urbani sono aggrediti da trasformazioni che ne minacciano la dilapidazione o il degrado e quindi urge *la pianificazione* (o il governo del territorio che dir si voglia).

Il piano urbanistico di Acerra è stato redatto da un gruppo di giovani professionisti e ricercatori guidati da Leonardo Benevolo: attraverso un lavoro di sgrossatura dell'"idea progettuale" che, schizzata su lucido, è stata calibrata negli elaborati definitivi, miracolosamente ritrovata ancora valida e riconoscibile alla fine del percorso segnato dalle infinite formalità, norme e procedure che la legge regionale impone.

La situazione pregressa del comune è particolarmente grave: il vigente piano regolatore del 1982 è stato sostanzialmente disatteso per quello che riguarda la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi, mentre l'attuazione delle quantità edificatorie - sebbene prevista da successivi piani particolareggiati o piani di zona - è andata avanti per addendi successivi, più o meno casuali, in modo del tutto autonomo, sia nelle zone proprie di piano che in quelle "spontanee". Per i tessuti storici basti dire che il vigente piano restringe la zona A al solo castello Baronale, trascurando completamente le altre parti dell'antico *castrum*. Il risultato è una compagine urbana caotica, con gravi deficienze nelle infrastrutture, anche primarie, e nella dotazione di servizi pubblici in generale: l'ufficio tecnico del comune non rilascia più da alcuni anni permessi di costruire in quanto non sussistono le condizioni previste al comma 2, art. 12 del DPR 380 (esistenza delle urbanizzazioni primarie).

La vicenda della formazione del piano si è svolta compresa all'interno di un tempo singolarmente breve, circa sette mesi. In questo periodo è stato prodotto un Documento Preliminare, sulla base del quale sono stati organizzati un convegno pubblico e una mostra degli elaborati e realizzato un percorso partecipativo e di ascolto dei rappresentanti dell'amministrazione, degli *stakeholders* e della cittadinanza nel suo complesso<sup>2</sup>.

La posizione dell'Amministrazione committente è stata sin dall'inizio neutra: le linee di indirizzo votate dal consiglio sono state il mandato sulla base del quale i tecnici incaricati "sono stati lasciati lavorare". Esse delineano il quadro generale degli strumenti di programmazione sovraordinata ed individuano i principali temi di cui si dovrà occupare il nuovo PUC: la salvaguardia e la riqualificazione del territorio; l'integrazione infrastrutturale e delle attrezzature; l'adeguamento normativo.

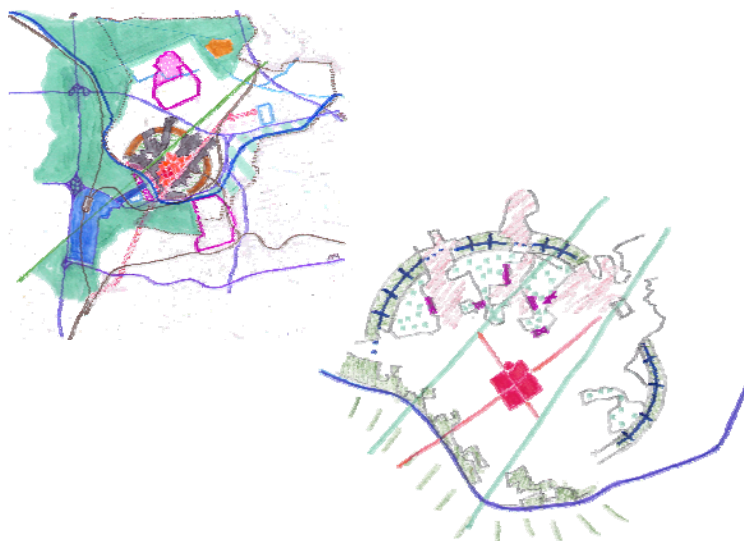


Figura 1 - PUC di Acerra: gli "schizzi" iniziali

L'approccio è, ovviamente, più in termini di elencazione che di identificazione delle soluzioni o dei possibili provvedimenti urbanistici ed i temi sono trattati in modo abbastanza generico, consentendo però di individuare l'auspicio di un'inversione di tendenza rispetto alla prassi in corso, con particolare riferimento alla mancata attuazione delle previsioni in termini infrastrutturali e di attrezzature, all'individuazione di meccanismi di recupero delle aree di abusivismo e di integrazione con la città consolidata. Traspare anche, in modo evidente, il disagio derivante dal sostanziale "blocco" dell'edilizia (almeno di quella legale) dovuto al mancato rilascio dei permessi di costruire. In buona sostanza: recupero della dignità urbana ma recupero anche di una situazione "normale", nella quale i "diritti edificatori acquisiti" possano essere concretamente esercitati.

A partire da queste indicazioni la proposta di piano è stata costruita a piccoli passi, discussi nel corso della loro definizione con la società locale, attraverso un processo partecipativo<sup>3</sup> che ha attraversato la città, l'ha stimolata a parlare e l'ha ascoltata, ricomponendo alla fine un discorso *a più voci* riguardante la sua immagine attuale e il suo futuro. Un percorso progettuale che ha sempre mantenute rigorosamente distinte le due sfere: quella della gestione tecnica – dell'urbanistica – e quella della gestione politica del piano. La scelta di porre la frase di Quaroni ad incipit dell'intervento deriva proprio da tale distinzione: come due rette che necessariamente trovano dei punti di convergenza – delle "pause" nel silenzio delle quali poter dialogare e dopo le quali nuovamente allontanarsi – il momento tecnico e quello politico della formazione di un piano si intersecano, per poi spingersi più a fondo ciascuno nel proprio specifico campo.

Così ad Acerra: nella fase euristica del progetto di piano si fa appello esclusivamente alla disciplina, per restituire al committente (la comunità locale e per essa i politici che la amministrano) un contributo scientifico – e in tal senso, politicamente neutro – che i politici dunque faranno proprio o rigetteranno, a loro spettando il compito di amministrarlo.

A partire da una "*anamnesi*" che via via si perfeziona con l'ausilio di indagini, acquisizione di dati, ecc., da una prima ipotesi di spiegazione formale della complessità territoriale, si cerca di restituire la realtà di un territorio in una immagine comunicativa anche di una opzione di sviluppo, in una *figura* che ne declina il senso e lo rende comunicabile. Una immagine che, dunque, pone assieme la città attuale, come realtà complessa e multidisciplinata, e la città futura, quella eventuale o auspicabile: uno "schizzo" – così come tradizionalmente inteso – capace di porre *intuitivamente* i termini del discorso – le "parole" del piano – che sono poi le parole intorno alle quali oggi l'intera città di Acerra (55000 abitanti, 675 osservazioni presentate al piano predisposto) discute.

Attraverso questa immagine di Acerra – non reale ma possibile – tecnici, politici e cittadini, possono parlare la stessa lingua, articolare il dibattito non esclusivamente intorno a "indici edificatori" e "zone" – questo è stato lo sforzo maggiore – ma introducendo concetti concreti inerenti la forma ed il

funzionamento della città, e riflettendo sulla scena territoriale che definisce il proprio agire, che lo qualifica o lo ostacola, e sui possibili esiti che ne possono derivare.



Figura 2 - Tavola di simulazione del piano

Il rapporto tra piano e *politica*, oltre che nell'interazione diretta tra committenti e tecnici, si è svolto dunque in forme e in luoghi non tradizionali, sperimentando un percorso di confronto dal quale ricavare da un lato le aspettative della città intorno al nuovo piano e dall'altro indicazioni con le quali tarare le scelte che hanno indirizzato la costruzione del piano. Il risultato provvisorio a cui si è giunti non permette di fare un bilancio completo<sup>4</sup>; ad oggi il processo complesso di costruzione del piano è stato caratterizzato dalla sinergia tra progettazione e "politica", latamente intesa, e il risultato ognuno lo può giudicare; rimane da vedere l'esito finale e l'effettiva operatività che le previsioni del piano potranno in essere<sup>5</sup>.

Il percorso illustrato evidenzia uno "stile di piano" dove l'urbanistica è intesa proprio *nella sua essenza disciplinare di predisposizione di trasformazioni consapevoli di città e territori*: una consapevolezza che deriva da fasi analitiche puntuali e precise, svolte con strumenti tutti interni alla disciplina, scientifici, e come tali oggettivi, ma che per essere reale

presuppone condivisione delle sintesi e delle scelte a farsi, sintesi che non può darsi se non *riducendo il "rumore di fondo"* fino a raggiungere quel "silenzio eloquente" entro il quale solo si può comunicare.

Nel caso di Acerra tale percorso è esemplificato dalla scelta di offrire alla città – col Documento Preliminare – una immagine del piano che compone "figure" tipiche dell'urbanistica moderna: la "**corona**", che limita e definisce la città; la "**rete**", dei parchi e della mobilità, che si insinua tra le maglie edificate e connette al sistema ambientale di scala territoriale; l' "**orto**", nelle varie sfumature di: a) "spazio concluso" – i "comparti" di trasformazione della periferia urbana; b) "castrum" – la città antica, ad Acerra coincidente con la città romana; c) "spazio coltivato" – la campagna – in bilico tra produzione ed abbandono, attività economica, risorsa paesaggistica, discarica da bonificare.

Intorno a queste *figure*, parole prepotentemente entrate nel lessico locale (dunque si parla oggi di "comparti" e non più di "condono" e già questo è un risultato del piano), si è costruito un discorso tecnico ma capace di assurgere ad elemento di confronto e dibattito, contestazione o condivisione, da parte della comunità locale, dell'amministrazione comunale e delle altre istituzioni coinvolte.

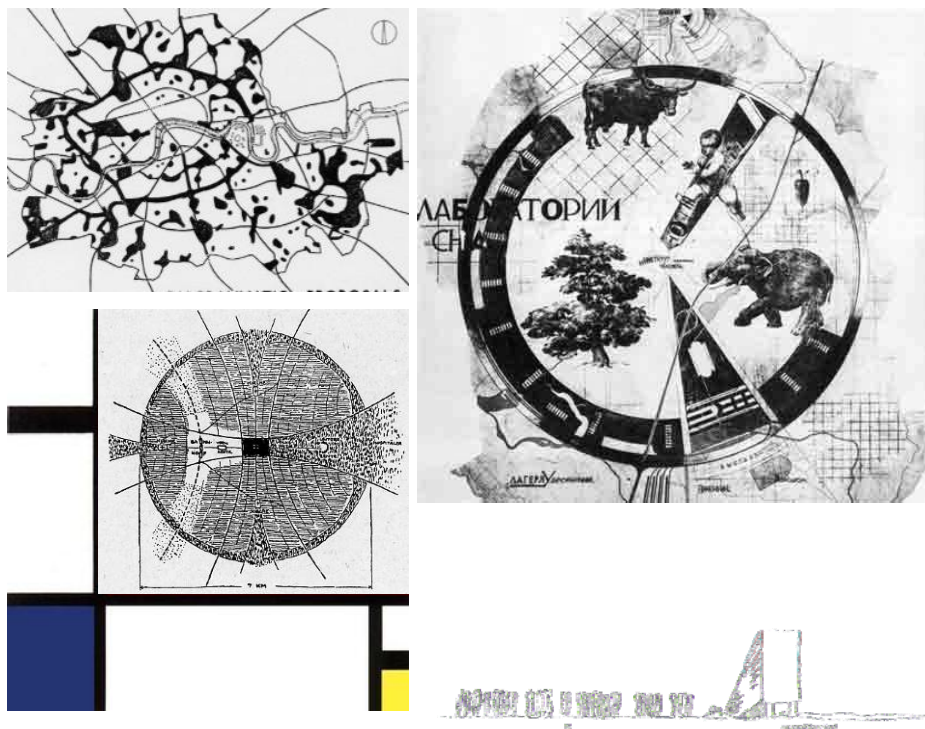


Figura 3 - La Corona: riferimenti

La **corona** – o “ruota del carretto”, come alcuni politici locali hanno iniziato spregiativamente a chiamarla sin dalle prime presentazioni pubbliche – è una infrastruttura di livello territoriale, una sorta di “anulare con spessore”: al contempo una strada, un grande parco con servizi che si insinua con cunei verdi nell’urbanizzato, ed un nuovo principio insediativo che si concretizza nella costruzione di edifici bassi ma continui lungo i bordi. La corona, come la Stadtkrone di Taut o la Greenbelt di Abercrombie, cinge lo *sprawl* lasciando un margine tra le sue attuali propaggini e la campagna, un margine vuoto (oggi fatto soprattutto da terreni incolti, in parte già lottizzati e pronti ad essere edificati) da acquisire al pubblico ed inglobare nella città come un grande parco. La corona si realizza per “comparti” ovvero per porzioni di territorio su cui è applicato un indice edificatorio, in questo caso basso, che si concretizza in una perequata aspettativa fondiaria indipendente dalla destinazione particolare dei fondi (uguale sia nel caso un terreno vada edificato con residenze, destinato a strada o a parco pubblico). I comparti dell’anulare sono otto, hanno dimensione notevole e prevedono la contestuale realizzazione di strada, residenze, parchi e servizi. La loro attuazione è questione complessa che richiederebbe la nascita di un operatore pubblico o pubblico-privato (come una Società di Trasformazione urbana) capace di progettare, realizzare e mettere sul mercato le trasformazioni ipotizzate. La corona è il futuro che gli urbanisti si augurano per Acerra; non è necessariamente ciò che gli abitanti ed i politici, desiderosi di aggregare consenso, desiderano: tutti vorrebbero continuare a costruire villette isolate in modo incrementale, come addendi alla attuale struttura urbana, e in questo scarto – tra la percezione dei tecnici del “bene comune” e quella di alcuni amministratori della città, o di chi possiede piccole porzioni di terreno in periferia – trovano spazio pregiudizi diffusi sui “palazzoni che cingono la città”, sulla nuova struttura anulare come una “barriera” che ne soffoca lo sviluppo. L’impasse si scioglie quando gli amministratori in qualche modo si appropriano concettualmente del nuovo indice edificatorio e lo *vendono* ai cittadini – elettori: seppur piccolo, e non utilizzabile se non insieme agli altri (a patto quindi che si realizzino contestualmente anche la parkway ed i servizi), “è sempre meglio di oggi, ché tutti i terreni sono agricoli, senza indice alcuno”. Chi detiene il potere decisionale, e chi fa *lobbying* sui primi (i proprietari fondiari e le imprese) *digeriscono* la corona: si continua a chiedere che “la ruota abbia più raggi” (ovvero preveda comparti edificatori più piccoli) ma di fatto tutti cominciano a porre questa *figura* del piano, inedita ma sempre meno aliena, al centro del dibattito. La corona è, almeno momentaneamente, l’immagine di una Acerra futura e sebbene sia ancora trattata con grande diffidenza fa parte oramai dell’immaginario cittadino.

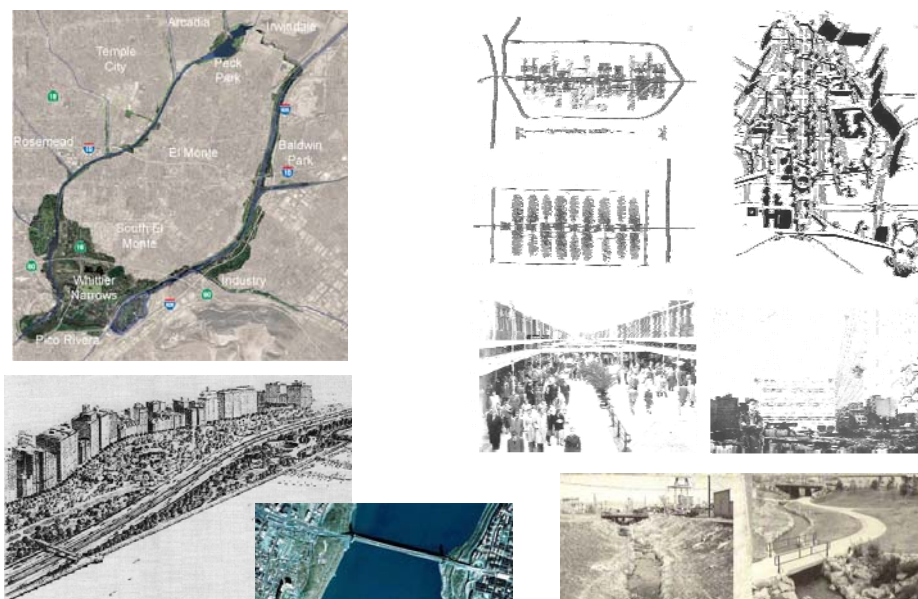
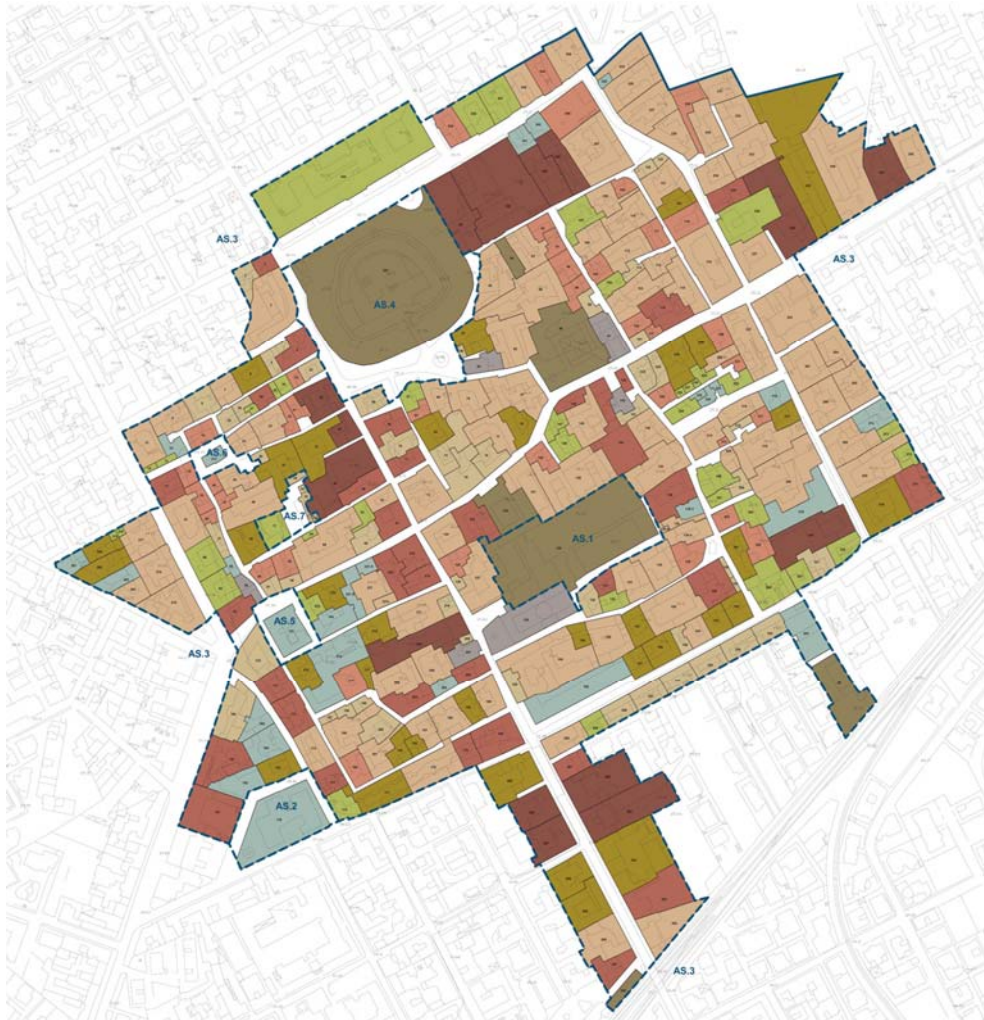


Figura 4 - La rete: riferimenti

La **rete** è invece l'insieme dei percorsi che rimette a sistema le parti urbane esistenti con quelle nuove di corona e con il territorio aperto.

Essa si struttura con:

1. greenways (i vecchi binari ferroviari da dimettere, i lungo - canali da bonificare, il sedime dell'acquedotto che conduce nel cuore del Parco regionale del Partenio);
2. la parkway dell'anulare;
3. un insieme complesso e ramificato di vuoti ed orti urbani, una sorta di "ragnatela" che si inserisce tra le maglie discontinue della città dando luogo ad un sistema continuo di spazi pubblici aperti: parchi di quartiere, *playgrounds*, viali, piazze, ecc.



*Figura 5 - Progetto di dettaglio per la città d'antico impianto*



Figura 6 - Progetto di dettaglio per i manufatti storici in campagna

L'orto – come spazio concluso ed “ordinato” - è innanzitutto il *castrum* (*Acerrae* romana), analizzato e normato alla scala di dettaglio in funzione di confronti catastali e sopralluoghi sul posto. L'orto è poi la campagna centuriata, scomposta in diverse unità paesaggistiche ed in parte destinata ad una sorta di riforestazione: con l'obiettivo di una diversa configurazione paesaggistica capace di coniugare recupero – per esempio fornendo indicazioni di dettaglio per più di 100 manufatti isolati, anch'essi analiticamente censiti – e nuovi equilibri ecologici. L'orto è, infine, la necessità di ordinare l'esistente fornendo configurazioni plano-volumetriche per molte parti di completamento della periferia urbana, interpretando

giaciture, forzando allineamenti, lavorando sul filo dell'equilibrio dinamico che, come le composizioni di Malevic e quelle di Mondrian, allude all'ordine interpretando i frammenti della realtà senza rinnegarne il senso di parti in una visione imposta d'insieme.

#### NOTE

<sup>1</sup> LUDOVICO QUARONI, Introduzione a BRUNO TAUT, *Corona della città (Die Stadtkrone)*, Mazzotta Editore, Milano 1973.

<sup>2</sup> Come lavori collaterali alla elaborazione del progetto di piano sono stati portati avanti il Rapporto Ambientale della Valutazione Ambientale Strategica e lo Strumento di Intervento Attività Distributive (SIAD).

<sup>3</sup> Il processo partecipativo del piano di Acerra ha costituito nel suo complesso uno strumento conoscitivo sui generis della realtà locale, in particolare della percezione che gli abitanti hanno dei vari problemi, ed uno strumento di aggregazione del consenso intorno alle scelte di piano. È stato articolato in 3 fasi successive: una prima fase di ascolto attivo nella quale è stata condotta una campagna di interviste "interne" agli attori direttamente coinvolti nella redazione del PUC e una di interviste "esterne" rivolta ai soggetti portatori di interessi collettivi, con l'obiettivo di ricostruire l'immagine - o le immagini - della città, nella percezione dei suoi abitanti. La prima fase si è conclusa con la consegna del preliminare di piano che, in quanto documento informale, è esso stesso funzionale alla conduzione della discussione; una seconda fase nella quale, sulla base delle questioni sollevate dal preliminare di piano, sono stati organizzati dei *focus group* tematici, rivolti alle associazioni e ai gruppi di interesse, nei quali sono stati discussi gli indirizzi progettuali e raccolte le indicazioni e le reazioni che ne sono derivate; una terza fase che si è posta l'obiettivo di delineare possibili scenari alternativi, da porre in discussione prima che il PUC individuasse le soluzioni che sono state introdotte nella versione finale; in questa fase è avvenuta la consultazione delle organizzazioni sociali, culturali, economico - professionali, sindacali ed ambientaliste di livello provinciale di cui all'art. 24 della LR 16/2004.

<sup>4</sup> Il piano è stato predisposto dalla giunta comunale nel febbraio del 2009 - come ultimo atto prima della scadenza elettorale - e la nuova amministrazione sta gestendo la fase delle controdeduzioni alle osservazioni.

<sup>5</sup> A questo riguardo nell'immediato occorrerà porre la questione della riforma della struttura tecnica comunale - oggi del tutto inadeguata - nella prospettiva della creazione di un apposito ufficio di gestione del nuovo PUC.