



www.planum.net
The European Journal of Planning

La riqualificazione di Niddrie, Edinburgh

Carlotta Fioretti ¹

by *Planum*, ottobre 2009
(ISSN 1723-0993)

¹ Carlotta Fioretti, architetto, è dottoranda presso il Dipartimento di Studi Urbani di Roma Tre; e-mail: carlotta_fioretti@hotmail.com

Verso la fine degli anni ottanta la situazione a Craigmillar era così drammatica che alcuni residenti delle torri di Niddrie House davano fuoco ai loro appartamenti nel tentativo disperato di assicurarsi un trasferimento immediato in un altro quartiere. Nel 1987 il Comune di Edimburgo decise di migliorare la situazione di Niddrie e promosse una serie di attività che diedero avvio ad un processo di rigenerazione tuttora in corso.

Nello specifico, la zona di Niddrie - impopolare sin dal suo compimento - ha alle spalle una lunga storia di iniziative di rigenerazione che ben riflettono le diverse tendenze che hanno segnato fino ad oggi le politiche britanniche, quelle scozzesi in particolare.

Inizialmente i maggiori finanziatori, nonché principali attori della riqualificazione, furono *Scottish Homes* (oggi *Communities Scotland*, l'organo nazionale per l'edilizia sociale e la rigenerazione, che all'epoca era appena stato istituito e a Niddrie investì 20,6 milioni di euro nel periodo 1990-1998), il Comune (7,4 milioni) e i privati (7,6 milioni). Gran parte dell'investimento (84%) venne convogliato per il risanamento degli edifici, l'abbattimento delle torri e la nuova costruzione di alloggi in affitto gestiti dalle *housing associations* (organizzazioni semi-private per il *social housing* alternative ai comuni). Fino al 1998 le attività si concentrarono principalmente su Niddrie House, e solo successivamente su Niddrie Marischal, che fu interessata da una più ampia strategia che prevedeva la riqualificazione di diverse aree grazie allo stanziamento di fondi nazionali (*New Housing Partnership Funding*) per il trasferimento degli alloggi di proprietà del Comune alle *housing associations* e per il loro conseguente risanamento (*Voluntary Stock Transfer*).

In questa prima fase del processo, il Comune intervenne su Niddrie in maniera frazionata e senza avere un disegno complessivo. Tuttavia, è possibile individuare alcuni obiettivi ricorrenti nelle varie iniziative:

- riduzione di densità (riduzione dell'altezza dei blocchi di cinque piani, demolizione delle torri e nuovo sviluppo a bassa densità);
- diversificazione del regime di proprietà/affitto (privatizzazione alloggi tramite *Right to Buy*, alloggi in proprietà agevolata ovvero *Low Cost Home Ownership*, e trasferimento alle *housing associations*);
- ricostruzione delle abitazioni secondo tipologie più tradizionali; accorgimenti architettonici e urbanistici per aumentare la sicurezza degli spazi (*secure by design*);
- ridisegno degli spazi pubblici e dotazione di attrezzature per la comunità.

Nel 1986 un gruppo di abitanti fondò il *Niddrie House Planning and Rehabilitation Group* (NHPRG, un'associazione per la partecipazione dei residenti al processo di rigenerazione) che promosse alcune iniziative di carattere socio-economico come la creazione di un centro sociale, attrezzature per il gioco dei bambini, e l'introduzione del limite di velocità di 30 km/h esteso a tutte le aree residenziali. Il gruppo appoggiò inoltre la nascita della *Hunters Hall Housing Co-operative* (HHHC), una delle iniziative più interessanti della rigenerazione di Niddrie, ideata e promossa su iniziativa totalmente autonoma degli abitanti. La HHHC è un'organizzazione che lavora in modo simile ad una *housing association*, che ha dunque rilevato alcuni edifici precedentemente di proprietà comunale per ristrutturarli e gestirli, con la peculiarità che il direttivo dell'associazione è formato esclusivamente da residenti e che dal punto di vista legale sono gli stessi affittuari - in quanto gruppo - ad essere proprietari degli stabili.

La rigenerazione di Craigmillar

I programmi relativi a Niddrie vanno iscritti nel più ampio processo di rigenerazione di Craigmillar, il cui inizio coincide con la redazione di un piano per l'intervento sull'edilizia promosso nel 1993 dal *Craigmillar Housing Development Project* (successore di NHPRG) con la partecipazione dei residenti. Nel 1996 Craigmillar viene riconosciuta come area degradata a livello nazionale e quindi dotata di una *Priority Partnership* (*Craigmillar Partnership* dal 2000), cioè di un organo locale, stabile e investito di un duplice ruolo: mettere in rete gli attori locali (istituzionali e non) e gestire i fondi nazionali stanziati per la rigenerazione promuovendo progetti prevalentemente di natura sociale.

L'iniziale ed immutato traguardo della *Partnership* è di impegnarsi affinché “entro l'anno 2010 Craigmillar sia una comunità autosufficiente, popolare e stimata all'interno di Edimburgo” (*Craigmillar Partnership*, 2005, pag.10); che abbia una popolazione stabile e variegata, alta qualità edilizia e dello spazio urbano; accresciute possibilità di lavoro; un'economia in espansione; un livello di educazione e formazione professionale in aumento; un forte senso della comunità ed una effettiva rappresentanza degli abitanti.

Nonostante il suo lavoro costante ed integrato sembra che la *Partnership* non sia riuscita ad invertire il trend negativo di *abandonment* che ha portato ad una riduzione della popolazione di Craigmillar da 17.000 ad 8000 abitanti in 30 anni. La ragione di tale insuccesso è stata imputata alla carenza di finanziamenti pubblici messi a disposizione della *Partnership*. Per questo motivo, nel 2000 il Comune ha deciso di avviare un nuovo progetto di rigenerazione fisica ed economica, allineato con una più ampia strategia di sviluppo comunale e finanziato congiuntamente al settore privato - con cui è stata istituita la compagnia di rigenerazione PARC. Il nuovo piano è basato sull'idea di convogliare una nuova popolazione a Craigmillar per accrescere il *mix* sociale (demolendo parte del patrimonio pubblico e costruendo a più alta densità con una maggioranza di edilizia privata), di incrementare l'economia locale mettendola in relazione con circuiti più ampi, e di disporre i servizi e le infrastrutture necessari per lo sviluppo di una comunità sostenibile.

Infine vale la pena di considerare che tutto ciò è accaduto in concomitanza con un processo di ristrutturazione dell'amministrazione comunale per la distribuzione dei servizi alle comunità locali (*Services for Communities* e *Community Planning*). La nuova strategia consiste nell'adottare un approccio più localizzato e partecipato, attraverso la creazione di uffici di quartiere (*Neighbourhood Partnership*) che si occupano in maniera integrata delle questioni ordinarie del quartiere (edilizia sociale, urbanistica, salute, comportamenti anti-sociali) insieme ai residenti ed ai loro rappresentanti.

Quali risultati?

Se esaminiamo ad esempio l'obiettivo di diversificazione (del regime di proprietà e sociale) possiamo notare come gli schemi di proprietà agevolata (*Low Cost Home Ownership*) abbiano contribuito ad introdurre adulti lavoratori nell'area, mentre i sistemi di allocazione più selettivi delle *housing associations* abbiano aiutato a bilanciare il profilo degli abitanti. Questi fattori, sommati ad un generale aumento nella qualità dell'edilizia e dello spazio urbano, hanno portato ad un miglioramento delle condizioni di vita nel quartiere e ad una maggiore stabilità della popolazione.

Tuttavia, è altrettanto vero che le operazioni di frammentazione della proprietà (in parte comunale, in parte in mano a diverse *housing associations*, in parte di privati), hanno indebolito la coesione della comunità locale. In particolare è diventata palese una distanza tra le case comunali (i cui abitanti continuano a soffrire di multi-problematicità) e il resto dell'area.

Anche per quanto riguarda l'assetto fisico del quartiere, se da un lato c'è stato un netto miglioramento della condizione dell'edilizia (dalle nuove tipologie più popolari alla manutenzione dell'esistente) e degli spazi esterni (disegno dei giardini, pavimentazione stradale, parcheggi, parco giochi) tuttavia le proprietà del Comune mostrano già nuovi segni di degrado, e ciò suggerisce che lì gli interventi non sono stati sostenibili nel tempo.

Considerando quindi i problemi di insicurezza, possiamo dire che le politiche di allocazione delle *housing associations*, sommate alle misure di ridisegno degli spazi hanno contribuito alla caduta dei livelli di criminalità, anche se atti vandalici, sporcizia e comportamenti anti-sociali sono ancora fra i maggiori problemi di Niddrie. Proprio per questo gli uffici di quartiere comunali hanno recentemente istituito un programma a breve termine chiamato *Problem Solving Partnership*, che mette insieme gli sforzi di polizia, Comune, associazioni locali e residenti nell'affrontare il problema. Sembra che questo progetto, sviluppato a stretto contatto con la comunità e che implica la sua stessa responsabilizzazione, stia ottenendo risultati migliori.

Il coinvolgimento della comunità nel processo di rigenerazione è sempre stato alto, sia a Niddrie che più in generale a Craigmillar, e le iniziali esperienze del *Niddrie House Planning and Rehabilitation Group* e della *Hunters Hall Housing Co-operative* ne sono due buoni esempi. Inoltre, anche grazie al lavoro della *Craigmillar Partnership*, più recentemente sono nate varie infrastrutture per la rappresentanza degli abitanti: dall'unione inquilini, al consiglio di quartiere, a gruppi più specifici (*Community Regeneration Forum*, *Older People's Forum*, *youth conference*, *Capacity Building Project*). Piuttosto, il livello di partecipazione al recentissimo progetto del Comune (PARC) non è universalmente riconosciuto dagli abitanti che, nonostante le consultazioni pubbliche e gli altri strumenti di partecipazione adottati, denunciano la forte presenza dei partner privati e la logica speculativa che sottende gli interventi, temendo che questo possa andare a discapito delle esigenze della comunità.

Per concludere, è possibile affermare che sono stati fatti dei progressi in termini di approccio integrato alla rigenerazione: dai primi interventi a Niddrie esclusivamente di tipo fisico, alle iniziative della *Craigmillar Partnership* di tipo più complessivo. Eppure, proprio quest'ultime sono state criticate per essere esageratamente *people focused* e quindi poco incisive per l'assetto globale del quartiere: di qui la nascita dell'iniziativa PARC più concentrata sugli aspetti economici e fisici, col rischio, però, che le questioni sociali passino di nuovo in secondo piano.

Bibliografia

Craigmillar Partnership (2005) Regeneration Outcome Agreement April 2005 – March 2008.

The City of Edinburgh Council (CEC) (2005) Craigmillar Urban Design Framework. Edinburgh: City of Edinburgh Council
The City of Edinburgh Council (2007) Services for Communities
The City of Edinburgh Council (2007) Community Planning;

<http://www.capitalcitypartnership.org>

<http://www.edinburgh.gov.uk>