

destini urbani → sogni possibili

DEDALO



LINEA DEL TRAM

Le competenze tecniche
e finanziarie di dodici
promotori costruttori
al servizio del mercato
immobiliare.

N&M
NESSI & MAJOCCHI

CILE
CILE S.p.A. COMPAGNIA ITALIANA LAVORI EDILI

Gruppo
Filcasa SPA

IMPRESA RUSCONI CARLO SRL
COSTRUTTORI DAL 1907

Borio Mangiarotti
Costruzioni civili e industriali

mr.
mangiacchi ing. r. s.p.a.

BOTTA
COSTRUTTORI

FF Giambelli

GRUPPO ICT
ANGELO TORRETTA SPA

MILANINVEST REAL ESTATE

S.A.C.E.S. s.r.l.

Montagna
Costruzioni

GREENWAY

C O S T R U T T O R I D I C I T T À



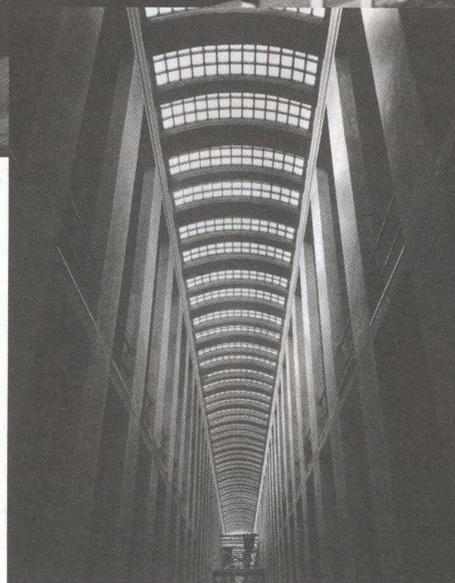
Realizzare progetti per una città moderna



Affrontare la complessità



Garantire i nostri utenti



Interpretare i nuovi stili della vita e del lavoro



Progettare, costruire, sviluppare

questo è il nostro mestiere dall'inizio del secolo

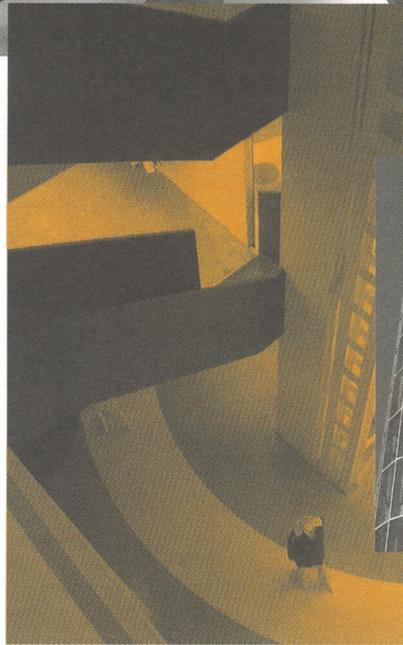
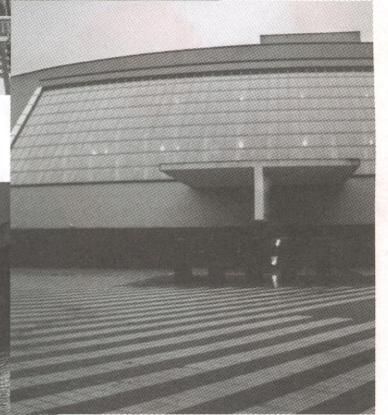
Greenway srl via Lanzone, 49 20123 Milano www.green-way.it info@green-way.it T. 0236533750 F. 0236533971



BOTTA
• COSTRUTTORI •

via Emilio De Marchi, 4 20125 Milano T. 02 67101004 F. 02 67101006 www.impresabotta.it

Mangiavacchi Pedercini spa,
Impresa Generale di Costruzioni nata
dall'unione di due storiche imprese
milanesi, unisce alla solida esperienza
nelle più diverse tipologie costruttive
una costante attenzione all'innovazione
tecnologica e al rispetto di standard
qualitativi di eccellenza: una realtà
capace di evolversi e rinnovarsi
per rispondere al meglio
alle sempre più impegnative richieste
del settore e degli scenari
economici generali.



MANGIAVACCHI
PEDERCINI SPA

Una storia di prestigio per una realtà che guarda al domani

Costruttori Qualificati Opere Pubbliche Società Organismo di Attestazione

Dal 2000 la SOA CQOP è la prima SOA in Italia.



AZIENDA CON SISTEMA
DI GESTIONE PER LA
QUALITÀ CERTIFICATO
UNI EN ISO 9001:2000

- ▶ Oltre 11.400 Attestazioni di Qualificazione Soa emesse.
- ▶ Leader di mercato con una quota intorno all'11%.
- ▶ Oltre 4.200 Aziende clienti.
- ▶ 8 sedi distribuite su tutto il territorio nazionale.
- ▶ Oltre 45 miliardi di euro di attestazioni rilasciate.

www.cqop.it

Partecipata da:



Unione
nazionale
comuni comunità
enti montani

Autorizzazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici n. 10/00 del 09/11/2000

ecoter

Riqualificazioni ambientali

Recupero e riutilizzo dei materiali da demolizione e costruzione

Cave calcestruzzi conglomerati bituminosi

Demolizioni e bonifiche

ecoter ecologia del territorio S.p.A. Impianto: via Zanella, 1 - 20011 Corbetta (Mi) tel. 0297271474 www.gruppoecoter.it

Numero Verde
800-568844



DELTA



Promozioni immobiliari, costruzioni civili e industriali

www.gruppoict.it

 **GRUPPOICT**
ANGELO TORRETTA SPA

Ambiente e sicurezza,
conoscere, progettare, agire

OPTIMA
CONSULTING

www.optimaconsulting.it

Romeo  S.r.l.

www.safetyitalia.it

 **GEOCHEM**

www.geochemitalia.com

Milano

Direttore:
Cecilia Bognesi
direttore@aiededalo.it

Redazione:
redazione@aiededalo.it

Comitato di redazione:
Claudio De Albertis
Gloria Domenighini
Giuseppe Esposito
Roberto Mangiavacchi

Art directors:
Contemporary Graphics

Pubblicità:
dedalo@aiededalo.it

pre stampa e stampa:
GRAFICHE BIESSEZETA
Via Grandi 46
Mazzo di Rho

Tariffa R.O.C.:
Poste Italiane SpA
Spedizione in abbonamento
postale - D.L. 353/2003
(conv.in L. 27/02/04 n. 46)
Art. 1, comma 1, DCB Milano

direttore responsabile:
Cecilia Bognesi

registrazione n. 4 del 5/1/1985
anno ventitreesimo numero 01
terzo bimestre 2007

Per le immagini di cui,
nonostante le ricerche eseguite,
non è stato possibile rintracciare
gli aventi diritto,
l'Editore si dichiara disponibile
ad assolvere i propri doveri.

Dedalo
Rivista bimestrale edita da
ASSIMPREDIL ANCE
Via San Maurilio 21,
20123 Milano
tel. 02 8812951
fax 02 8056802
www.assimpredilance.it
dedalo@aiededalo.it



In copertina e qui a lato
Milano, Largo Cairoli
capolinea del tram
illustrazione di Michele Tranquillini

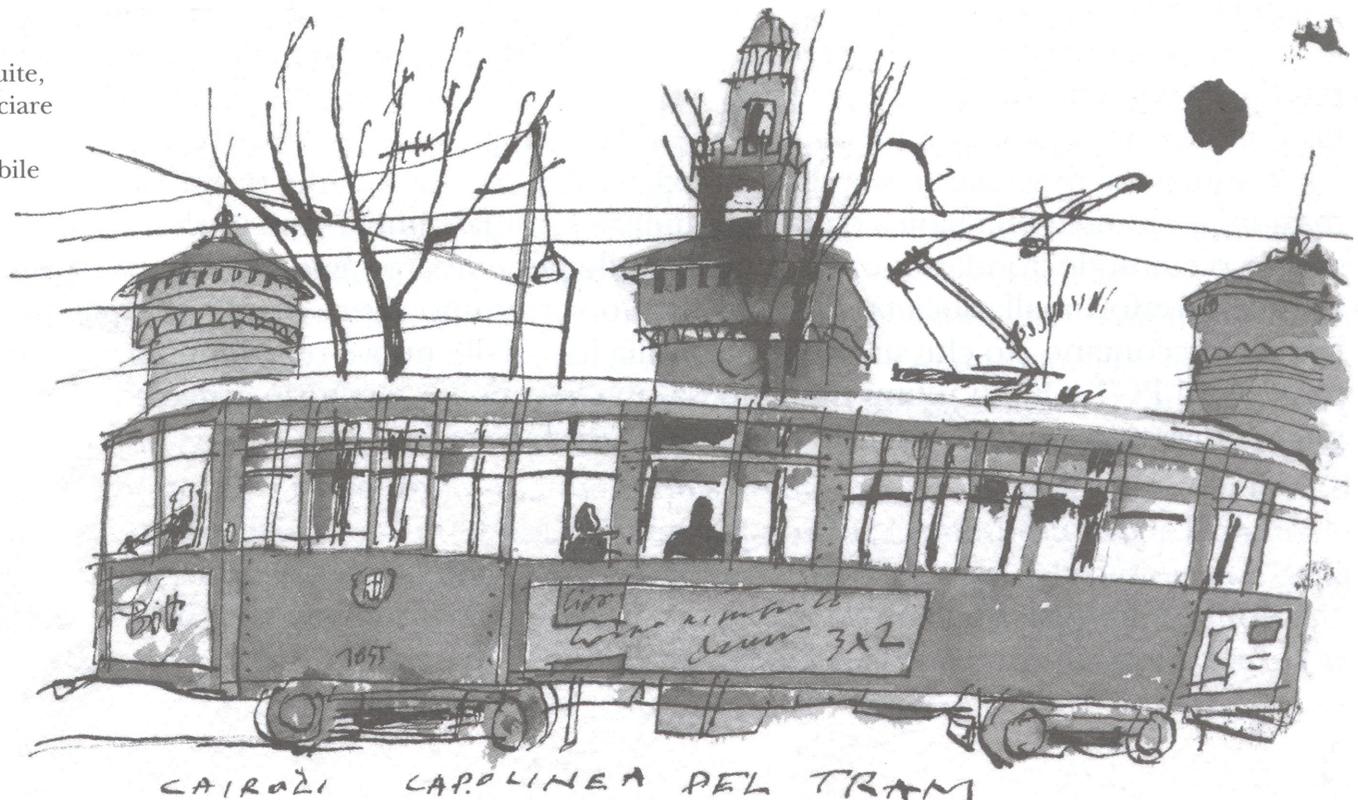
DEDALO

Numero Uno_Maggio|Giugno 2007
Rivista bimestrale di Assimpredil Ance



ASSOCIAZIONE IMPRESE EDILI E COMPLEMENTARI
DELLE PROVINCE DI MILANO, LODI, MONZA E BRIANZA

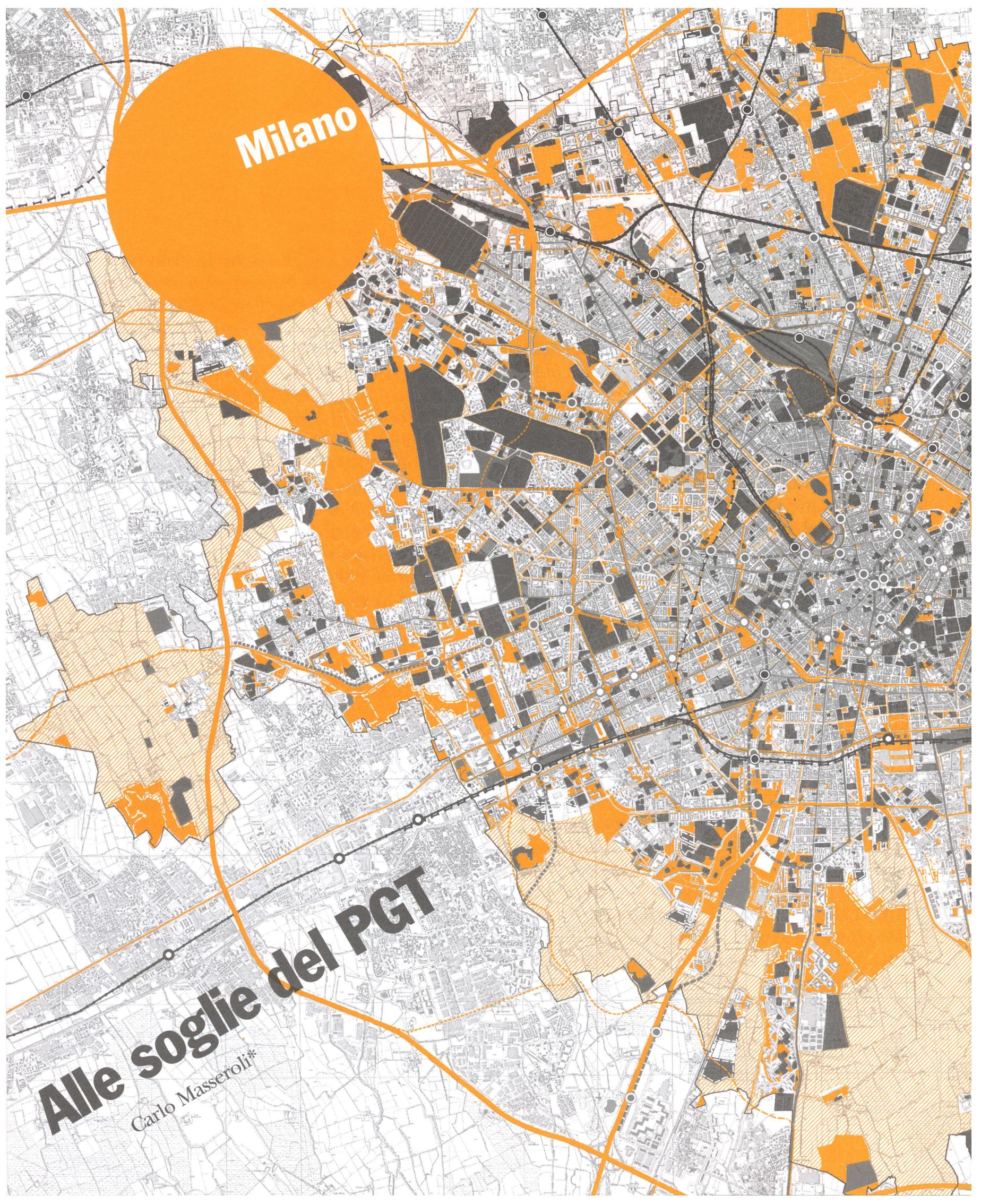
AUTORE	TITOLO	FOTO/ILLUSTRAZIONI	
Cecilia Bognesi	Editoriale		008
Claudio De Albertis	Dal Presidente		009
Carlo Masseroli	Alle soglie del PGT Un programma e un progetto per Milano	Elaborazioni grafiche del Settore Pianificazione Urbanistica Generale	010
Roberto Camagni	L'Europa e le città		020
Massimo Giuliani	Energie per la riqualificazione urbana La sfida del PGT, il caso di Monza		022
Giuseppe Campos Venuti	La grande innovazione della pianificazione strutturale Crisi e nuovi modelli dell'urbanistica italiana	Michele Tranquillini	028
Josep Acebillo	Il modello Barcellona	Marco Introini	032
Tano Lisciandra	Nuove regole, piani nuovi - Le grandi novità del PGT	Ramak Fazel	038
Massimo Ghiloni	Le nuove leggi regionali urbanistiche: nuovi processi o nuovi prodotti? Obiettivi di sviluppo dal valore strategico	Ramak Fazel	042
Beppe Severgnini	Troppa grazia, Sant'Ambrogio!	Michele Tranquillini	044



L'evoluzione dei linguaggi rappresentativi della città, che siano fattori di analisi o progettuali, è la testimonianza più significativa della nostra cultura urbana. La legge del marzo 2005 emanata dalla Regione Lombardia, ha offerto un'occasione unica a coloro che si occupano di città e che lavorano per una sua visione: essa ha posto la necessità di formare i piani mediante strutture informative territoriali, stimolando il dialogo e lo scambio fra database esistenti relativi ad argomenti urbani; ha inoltre obbligato le amministrazioni alla restituzione di basi cartografiche congruenti, per potere operare elaborazioni chiare e utili alla gestione e progettazione della trasformazione territoriale. In questo panorama l'analisi di tutti i fenomeni urbani, dai manufatti alla vita che li attraversa, si coagula in una rete informativa capace di assorbire ogni complessità, gestibile solo mediante le potenti piattaforme informatiche attuali. Gestire la molteplicità della rappresentazione e quindi della conoscenza della città e dei fenomeni che le sono propri, diventa un progetto di e-governance, che molte amministrazioni, Milano in testa, stanno affrontando. Un progetto di estrema difficoltà concettuale, parallelo alla realtà di fatto, ma necessario: non è sufficiente una sommatoria di dati, pur se ben raccolti, per fare scaturire la natura di un oggetto in sé, in questo caso della città. E' facile avere la nostalgia anche solo di una bella tavola in pietra rappresentante la Forma Urbis, nella quale le icone sintetiche dell'architettura astravano forme e relazioni della città con un solo segno. Oggi siamo in grado di organizzare informazioni provenienti da molte fonti, implementarle mediante scientifiche schede di rilevamento, renderle condivisibili tra i più, utilizzare le più sofisticate tecniche di rilievo ed istituire laboratori di raccolta dati per trasformare una gestione principalmente cartografica in una che si formalizza in geometrie complete di attributi, secondo i canoni del sistema GIS. Tutto ciò produce informazioni utili per l'elaborazione di nuovi documenti di piano, idonee agli scenari di mutevolezza formale che i PGT hanno come matrice geneticamente indissolubile da sé. Questo è uno dei motivi per cui Assimpredil Ance ha iniziato da qualche mese un progetto di raccolta, implementazione e georeferenziazione di banche dati territoriali e non solo, con l'aiuto di enti ed istituzioni. L'obiettivo che ci si propone è una comprensione dei fenomeni urbani che attraversano i territori dove opera l'associazione, e la restituzione di scenari e simulazioni ragionati alla comunità dei propri associati. L'insieme delle informazioni costituisce una banca dati di geometrie puntuali, lineari, areali che, unite a considerazioni di tipo sociale o culturale, fondano un patrimonio utile per il libero ragionamento sulle visioni possibili di questi territori, conformi alla società in cui viviamo o vorremmo vivere meglio. Le pagine di questo numero di Dedalo raccontano ciò che sta accadendo, alla luce delle nuove regolamentazioni urbanistiche, nelle proposte per i PGT. Questi ultimi nascono da una lettura del territorio articolata, tanto più veritiera quanto più condivisa tra chi lo abita e chi ne opera le trasformazioni.

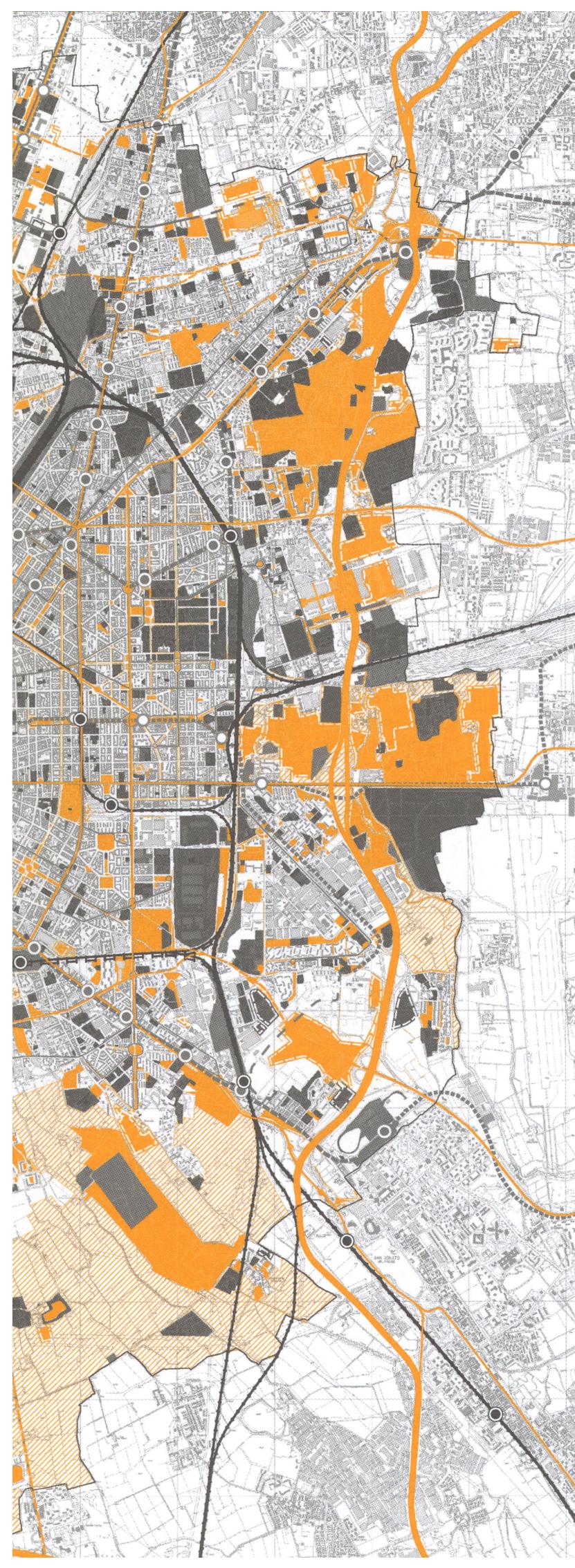
Cecilia Bolognesi

L' Italia ed in particolare Milano, dove si crea una parte rilevante del Prodotto Interno Lordo, soffrono di una grave carenza di informazione sull'economia urbana. In Europa sono all'ordine del giorno le discussioni sui prezzi delle aree urbanizzate e sulla questione dell'edificabilità dei suoli: qui a casa nostra, pur in presenza di moderne e innovative leggi di governo del territorio come la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, persino gli addetti ai lavori sembrano del tutto assenti dal dibattito. Tali leggi impongono un nuovo sistema di fare politica per la città, chiedendo a chi governa di definire identità e strategie nel medio-lungo periodo e a chi opera di prospettare programmi complessi completi anche sotto il profilo economico ed ambientale coniugando il risultato economico con le utilità pubbliche. Ed ancora al Sindaco, a fronte di un intelligente e puntuale monitoraggio dei bisogni della città e dell'offerta di servizi esistenti, si chiede di programmare le proprie azioni relazionando risorse pubbliche e private, nonché di stabilire le "invarianti" del territorio così come le regole per intervenire sul tessuto edilizio consolidato anche alla luce dei nuovi paradigmi tecnologici quali l'efficienza energetica, la minor emissione di CO₂ e il contenimento dell'inquinamento acustico. A fronte di tali ambiziosi obiettivi tre rivoluzionari strumenti: perequazione, compensazione, premialità. Tre strumenti capaci, se ben gestiti (e troppo spesso si dimentica l'importanza della fase di gestione delle leggi di governo del territorio) di alimentare un mercato immobiliare trasparente e di offrire le condizioni per realizzare un miglioramento della qualità dei luoghi urbani, poiché programmi e progetti verrebbero sottratti alla logica perversa della rendita parassitaria o al contrario alla stolta demonizzazione del profitto dell'attività industriale di tipo immobiliare. Si apre un orizzonte fatto di competitività fra progetti che porterà sicuramente i progettisti ad un'elevazione dello standard qualitativo dei manufatti; l'industria delle costruzioni ad innovare processi e prodotti, ponendo l'attenzione a tutta la filiera delle attività (compresi i servizi come la manutenzione e la gestione); le amministrazioni pubbliche a rivedere le regole edilizie che oggi sono obsolete e troppo spesso limitano una progettualità adeguata ai nuovi modelli di vivere e abitare. A fronte di queste stimolanti novità solo in poche realtà urbane (e noi ne diamo testimonianza in queste pagine) si è aperto un serio dibattito. Ancor oggi, per esempio, Milano non ha chiarito se vuole essere una città di 1.700.000 abitanti o rimanere ancorata agli attuali 1.300.000; se vuole diventare una città aperta 24 ore su 24 considerando i manufatti come veri e propri incubatori di funzioni; se vuole dare una risposta in termini di mobilità ai residenti, ma anche ai city users; se vuole affrontare i temi di politica urbana ad una scala territoriale più vasta; se la cultura della conservazione dell'esistente (troppo spesso indipendente dal valore storico e ambientale) prevalga sulla concezione di una città che non dovrebbe aver paura di lasciare segni della propria contemporaneità, visto che le città da sempre si sono costruite su loro stesse; se il tabù del non consumo del suolo impedirà di offrire case a prezzi contenuti ed ancora se questa città intende assumere un vero ruolo imprenditoriale considerato che la maggior parte dei beni o delle aree di trasformazione sono oggi in mano pubblica. Mi auguro però che l'Amministrazione Comunale voglia limitare il proprio ruolo per queste aree a poche linee di indirizzo e a una puntuale definizione delle proprie utilità, lasciando ai privati -in regime concorrenziale- il compito di prospettare progetti e offerte economiche, impegnandosi essa stessa a dare certezza nei tempi di approvazione delle proposte per evitare che, come troppo spesso oggi accade, i progetti nascano già vecchi.



Milano

Alle soglie del PGT
Carlo Masseroli*



Milano, che nella metà degli anni settanta raggiunge 1,7 milioni di abitanti, si spopola sino a contare negli ultimi anni una popolazione residente di 1,3 milioni di abitanti.

Contemporaneamente si rafforza e sviluppa una regione urbana più ampia attorno al capoluogo che oggi conta 3,7 milioni di abitanti. Nel contempo cresce la vocazione internazionale di Milano dovuta non solo alla sua storia, ma anche al livello di accessibilità ed alle funzioni urbane di eccellenza quali università, ospedali, servizi finanziari. Milano è cambiata, si è allargata, analogamente a quanto è accaduto ad altri sistemi urbani europei. Di tutti questi fattori, accaduti tra la fase finale dell'attuazione del Piano Regolatore del 1953 e l'approvazione e attuazione della Variante Generale del 1980, pare non esservi traccia negli atti di formazione degli strumenti che regolano l'urbanistica cittadina. Restano invece le circa trecento varianti al PRG che dalla sua approvazione al giorno d'oggi si sono rese necessarie per adeguarlo ai nuovi bisogni di una società in forte cambiamento: dal Piano Casa alle varianti per il Passante Ferroviario, dalla riqualificazione di aree dismesse alla recente conclusione del processo di pianificazione delle zone di recupero. L'esigenza di predisporre un nuovo strumento urbanistico per questa città nasce, quindi, dalla necessità di superare i limiti dell'attuale Piano Regolatore, prima ancora che dal rinnovato quadro normativo regionale che negli ultimi anni ha modificato profondamente il sistema di pianificazione urbanistica. Tra i molti, si possono individuare sinteticamente cinque limiti che caratterizzano il piano regolatore tradizionale:

- _ Difficoltà ad attuare le previsioni urbanistiche relative ai servizi pubblici, per problemi relativi all'acquisizione delle aree e al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per realizzare e gestire i servizi
- _ Forte sperequazione tra i proprietari di aree a seconda della capacità edificatoria attribuita dal Piano
- _ Inefficacia nel rispondere ad un bisogno in continua trasformazione
- _ Incapacità del Piano Regolatore a governare le trasformazioni urbanistiche, causa del frequente ricorso a varianti al Piano che hanno interessato oltre il 16% del territorio comunale.
- _ Limitati vantaggi pubblici indotti dalle trasformazioni

Per risolvere le criticità prima indicate, il nuovo Piano di Governo del Territorio introduce criteri innovativi di semplificazione tecnica e procedimentale, nonché di partecipazione generalizzata alle trasformazioni da parte delle proprietà fondiari, pubbliche e private. Tre i documenti: il Documento di Piano, il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole. La divisione in tre consente la separazione tra gli aspetti regolatori che hanno effetti diretti sul regime dei suoli (Piano dei Servizi e Piano delle Regole) e gli aspetti programmatori e strategici (Documento di Piano).

Ma per quali obiettivi? Per quale città? Per quale sviluppo?

Il Piano di Governo del Territorio individua un obiettivo strategico generale, il "miglioramento della qualità della vita a Milano". Migliorare la qualità della vita a Milano significa, ad esempio, differenziare ed articolare l'offerta di abitazioni rispetto alle diverse tipologie di domanda, migliorare la dotazione di servizi alla persona, incrementare e potenziare la dotazione di verde curato e realmente fruibile, migliorare le condizioni della mobilità, sia per chi risiede a Milano, sia per chi a Milano viene per lavorare o fruire dei suoi servizi, ridurre il consumo di suolo, salvaguardare la sostenibilità ambientale e il contenimento energetico. Tale innovazione dello strumento, che si appoggia ad una concezione più descrittiva che non prescrittiva dello stesso, apre ad una molteplicità di opportunità e di obiettivi di trasformazione che costituiscono una soluzione adeguata al problema della progettazione e pianificazione strategica del territorio in un contesto sociale ed economico caratterizzato da forti cambiamenti. Se in sostanza il vecchio

**Assessore allo Sviluppo del Territorio
del Comune di Milano*

*Qui e nelle pagine successive: Elaborazioni grafiche
del Settore Pianificazione Urbanistica Generale*

*Piano dei servizi: catalogo generale dei servizi esistenti
e programmati di livello locale e sovracomunale*

Piano Regolatore costituiva un disegno concepito a tavolino, poco flessibile e discorde dalla registrazione di un bisogno, l'attuale sforzo di progettazione dello strumento di regolazione generale della Città di Milano mira alla costruzione di un metodo che a parità di diritti (Piano delle Regole) e con cognizione profonda della condizione urbana (Piano dei Servizi) introduca lo spazio per la definizione delle politiche (Documento di Piano). Non si sentirà più parlare di esproprio ma di perequazione, scambi di capacità edificatoria e presto di borsa dei diritti edificatori come strumenti per operare scelte relative all'assetto urbanistico (localizzazione di servizi, aree a verde, infrastrutture) senza differenziare valori delle aree e diritti dei proprietari. E' in buona sostanza la costruzione di un metodo che sia fortemente adeguato all'oggetto (che, attenzione, è mutevole), fuggendo da un'impostazione di disegno a priori che, come dimostra l'esperienza, mai si raggiungerà. Dunque Milano si avvia ad avere non solo uno strumento equo, ma uno strumento che dirà molto in termini di scelte localizzative e di sviluppo territoriale e che non perderà di vista la coerenza degli obiettivi né l'interesse dei cittadini. In sintesi uno strumento realmente riformista. Il Documento di Piano articola gli ambiti di trasformazione in tre categorie: aree di progetto, di rilocalizzazione e di riqualificazione, che coprono una superficie territoriale pari a circa 13.000.000 mq. L'immobilità e l'impossibilità di accogliere processi di trasformazione hanno reso il 15% della superficie urbanizzata milanese incapace di recepire il bisogno e la domanda di chi la abita. Con la semplificazione e l'alleggerimento delle procedure, veicolo di un nuovo rapporto pubblico-privato, diventa possibile ripensare la città nella dimensione fisica dello spazio fruito. Entrano in gioco aree che possono dare forma a nuovi spazi pubblici e di servizio, risolvendo inoltre problematiche di accessibilità a scala urbana e metropolitana. E' l'occasione per riconsiderare una progettazione che abbia a tema il disegno di una nuova immagine della città, nella quale i cittadini possano tornare a vivere e lavorare sostenuti dalla bellezza, dall'ordine, dalla pulizia e in sicurezza. Si tratta di un processo di governance innovativo che, partendo dalla liberalizzazione di vincoli repressivi, trasforma in fattore incrementale e sinergico la mobilitazione delle risorse private, per concorrere alla risposta degli obiettivi strategici dell'Amministrazione Pubblica attraverso un'attenta ricucitura del tessuto urbano. L'obiettivo strategico generale e i macro obiettivi che da esso discendono hanno delle ricadute specifiche negli ambiti di trasformazione. Tali ricadute vengono ora approfondite rispetto a quattro obiettivi settoriali: ampliare e differenziare l'offerta di abitazioni; migliorare il sistema della mobilità; aumentare la dotazione di verde e migliorarne la fruibilità; implementare e articolare l'offerta di servizi pubblici e di interesse generale.

Ampliare e differenziare l'offerta di abitazioni

Il Documento di Piano prevede di intervenire sull'offerta residenziale secondo tre linee di azione:

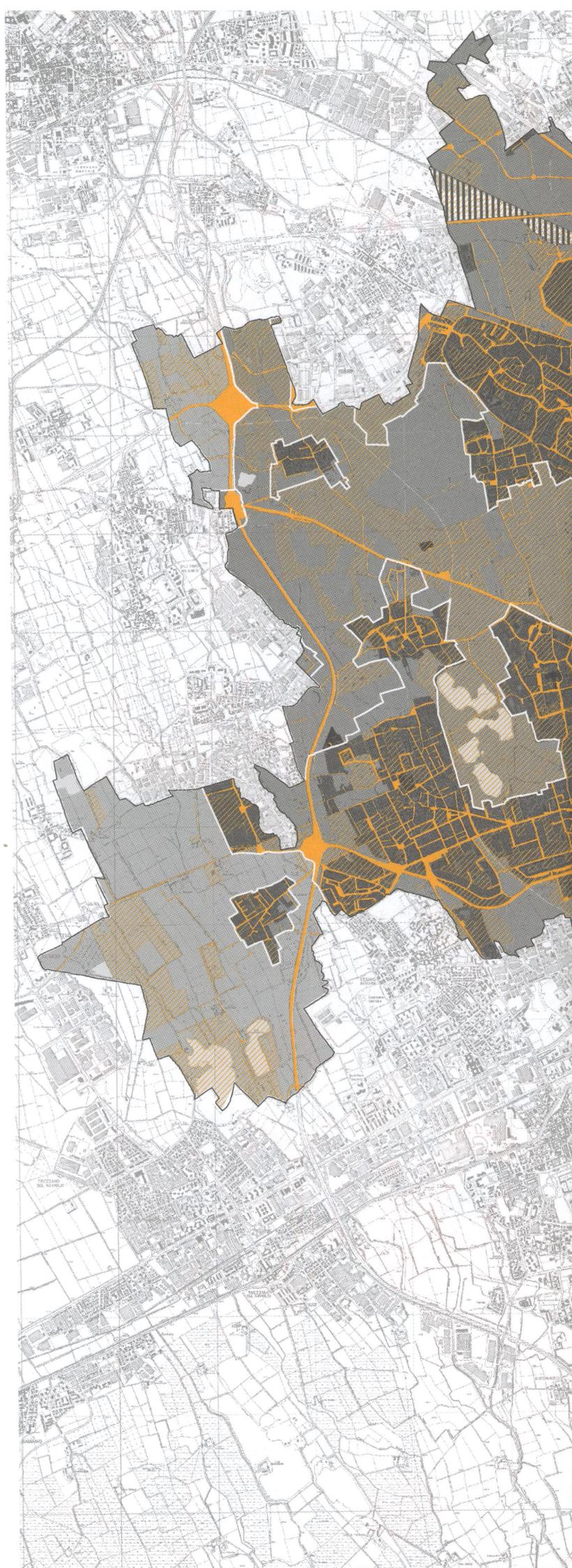
1. migliorare la qualità del patrimonio edilizio;
2. articolare l'offerta residenziale nei progetti di trasformazione così da rispondere alle esigenze della domanda, incrementando il patrimonio edilizio di 45.000 nuovi alloggi entro il 2010;
3. reperire aree per la localizzazione di nuova residenza.

Negli ambiti di trasformazione l'offerta residenziale dovrà essere articolata nelle diverse tipologie individuate, anche in relazione a specifiche esigenze rilevate nelle aree di progetto:

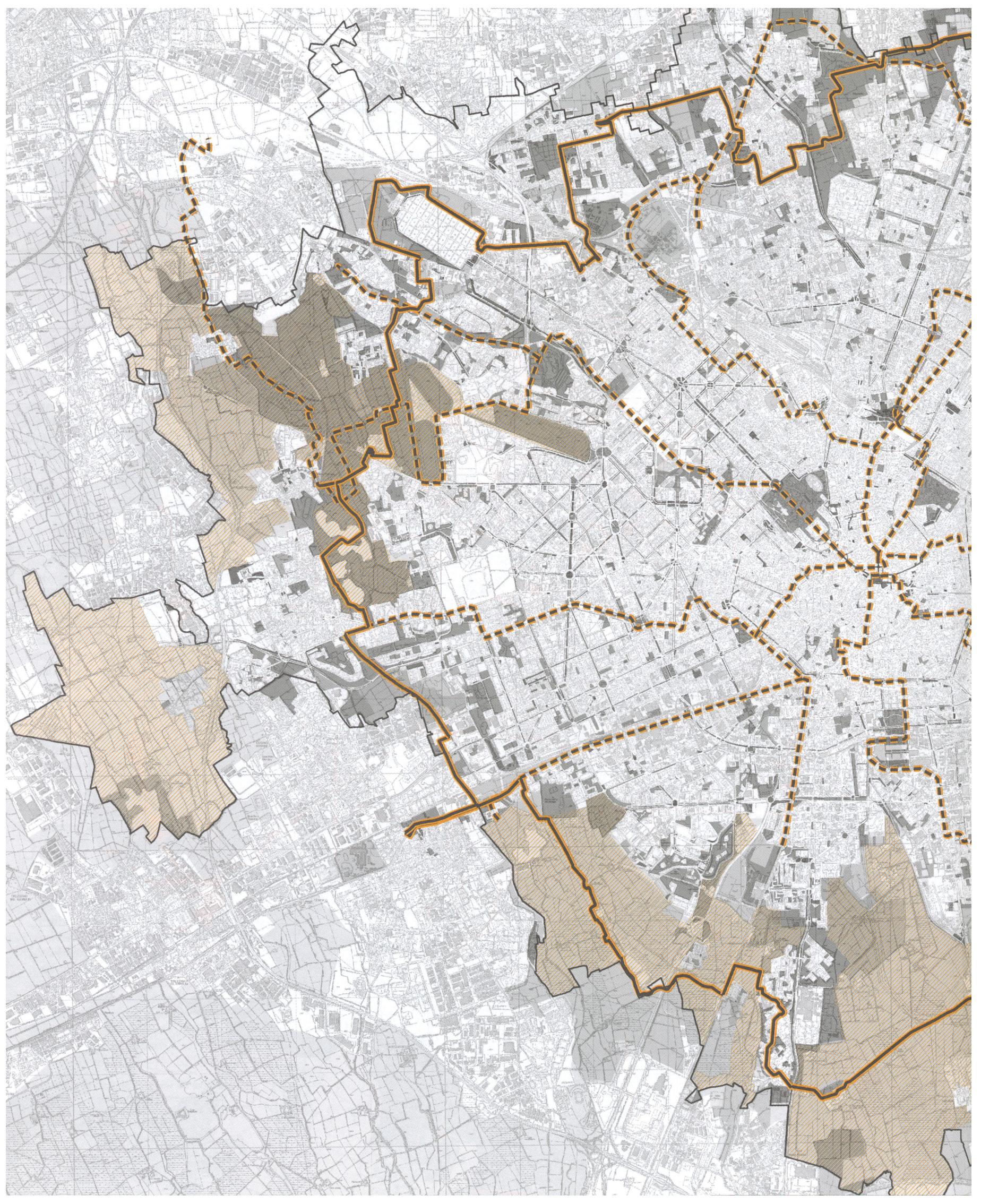
- _ edilizia residenziale libera,
- _ edilizia residenziale convenzionata per chi acquista la prima casa
- _ edilizia residenziale sovvenzionata a canone sociale e moderato
- _ edilizia residenziale temporanea con affitti a condizioni agevolate.

La realizzazione di nuove abitazioni dovrà accompagnarsi alla localizzazione di servizi in grado di soddisfare la nuova domanda e, qualora necessario, assolvere la domanda pregressa nell'ambito prossimo all'area di trasformazione. Dovranno inoltre essere reperiti e realizzati spazi a verde pubblico a servizio dei nuovi quartieri residenziali.

Piano delle regole: classificazione del territorio comunale in ambiti territoriali omogenei, piani di cintura, aree per servizi pubblici e di interesse pubblico e generale







La localizzazione di nuovi residenti dovrà essere compatibile con il sistema della mobilità collettivo e individuale, di cui dovrà essere verificata la capacità di assorbire la nuova domanda indotta. La definizione delle volumetrie ammissibili per ciascun ambito di trasformazione dovrà tenere conto della capacità di assolvere alla nuova domanda di servizi e di spazi a verde pubblico, e della capacità del sistema della mobilità di servire i nuovi residenti.

Migliorare l'accessibilità a funzioni e servizi e le condizioni della mobilità

Per migliorare l'accessibilità a funzioni e servizi e le condizioni della mobilità è necessario intervenire sul lato dell'offerta di trasporto e della domanda. Sul lato dell'offerta di trasporto lo sviluppo del territorio dovrà essere coerente con la programmazione infrastrutturale e dei servizi di trasporto. La trasformazione e riqualificazione di importanti aree urbane (in primo luogo le aree ferroviarie, le aree dello Stato e le aree Comunali) dovrà integrare e, qualora necessario, sviluppare i programmi infrastrutturali per quegli ambiti. Sul lato della domanda di trasporto va perseguita la coerenza tra livelli di accessibilità del territorio milanese alle reti di trasporto collettivo e individuale e le funzioni e i servizi insediati. La trasformazione del territorio deve inoltre tenere conto dei diversi livelli di accessibilità alle reti di trasporto, promuovendo la concentrazione di funzioni e servizi in prossimità dei principali nodi infrastrutturali. Qualora vi sia uno squilibrio tra livelli di accessibilità alle reti di trasporto collettivo e individuale, si deve agire sull'offerta di sosta generata dai nuovi interventi.

Aumentare la dotazione di verde e migliorarne la fruibilità

La strategia per il verde a Milano si struttura a partire dal progetto dei raggi verdi, il quale promuove una rete di percorsi pedonali e ciclabili che innerva di verde l'intero tessuto urbano. Gli otto raggi, uno per zona, partono dal centro e dilagano verso l'esterno, confluendo in un anello circolare, autentica cinta di verde urbano e sede di un futuro percorso ciclopedonale per una lunghezza complessiva di 72 km lineari. L'intero progetto, accolto all'interno della pianificazione urbanistica in atto, promuove la connessione di una serie di spazi già esistenti, a volte nascosti, sconosciuti, a volte degradati o semplicemente esclusi dalla vita urbana: un giardino, un viale, un parco di quartiere, i grandi parchi urbani ma anche gli innumerevoli minuscoli spazi urbani capaci di offrire una breve sosta dallo stress metropolitano. La forza di questa strategia sta nella sua permeabilità con il contesto, nella capacità di mettere assieme più sistemi e gerarchie di spazi pubblici, a prato o boscati, aperti, o introversi, spazi che dialogano con la tangenziale o spazi che corrono lungo un fiume.

Migliorare l'offerta di servizi di interesse pubblico e generale

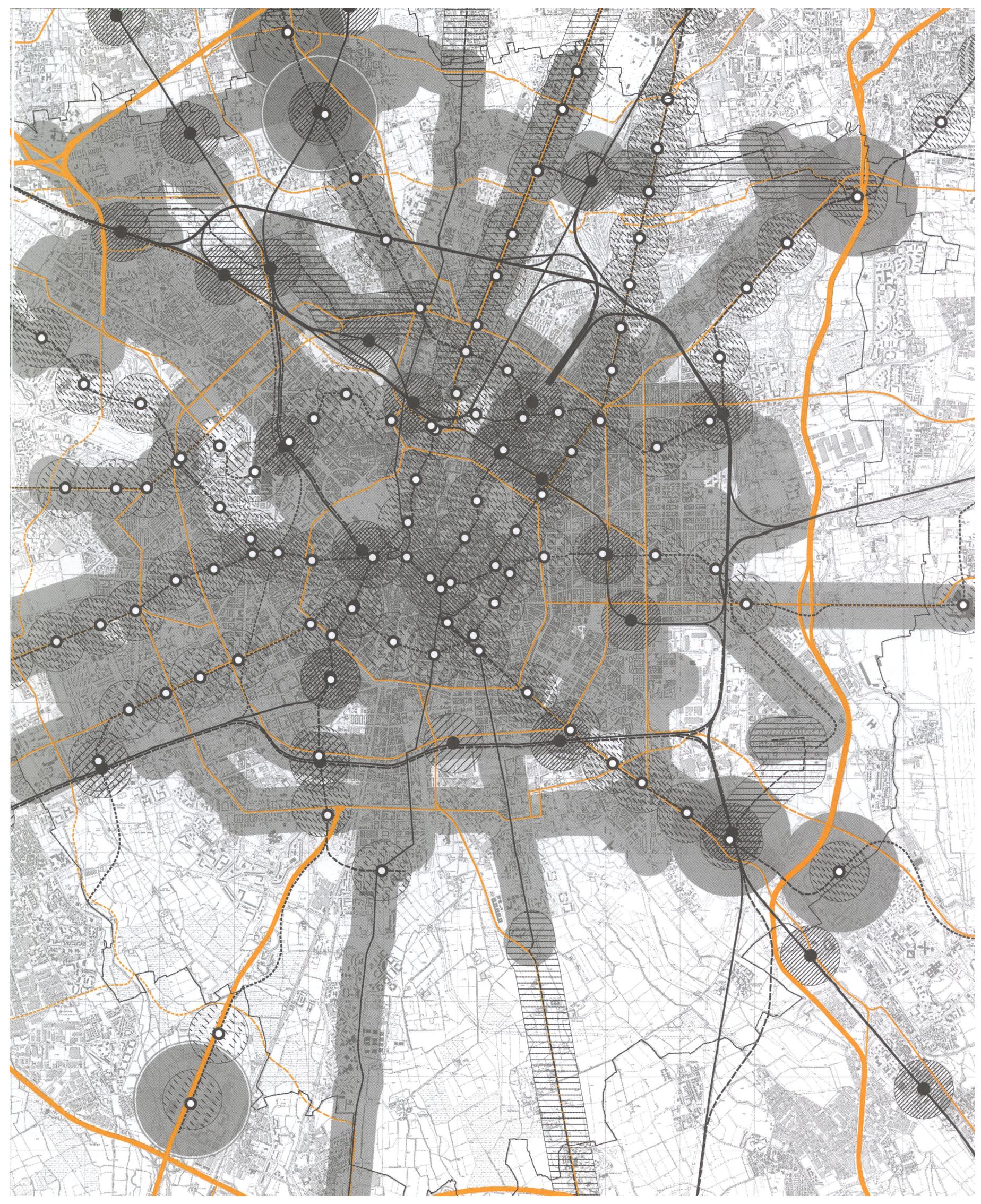
Gli obiettivi dell'Amministrazione comunale per quanto riguarda le politiche dei servizi tengono conto sia dell'ampio e complesso sistema di funzioni urbane definibili come servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, sia delle caratteristiche del Comune di Milano in quanto polo attrattore ed erogatore di funzioni e servizi anche a livello nazionale ed internazionale. Nel nostro caso, la domanda di servizi è espressa non solo dalla popolazione che oggi vive in città (nelle sue diverse articolazioni: anziani, minori, famiglie, giovani, ecc.), ma anche dagli utilizzatori attuali e potenziali dei servizi presenti che fanno parte di un bacino di utenza esteso oltre i confini comunali – lavoratori pendolari, studenti, turisti –, e da coloro che potranno insediarsi in futuro, tenendo conto delle trasformazioni urbane in corso e degli andamenti demografici previsti. Le caratteristiche del contesto milanese consentono dunque di avviare una politica dell'offerta dei servizi che, da un lato, si preoccupa di garantire e migliorare la dotazione minima di servizi di base per la popolazione residente e che si insedierà in futuro, dall'altro, si rivolge alla domanda estesa e specializzata che caratterizza l'attrattività e la competitività di Milano su vasta scala. Tale domanda è oggi elevata e rilevabile – si pensi, ad esempio,

Documento di Piano: realizzazione di una serie di percorsi protetti dal centro alla periferia (raggi verdi) e di una barriera ambientale nella fascia più esterna della città (parco di cintura)

alla crescente richiesta di nuove localizzazioni per funzioni di servizio “di eccellenza” non ancora presenti in città e che fanno parte dei sistemi dell’università e ricerca, della sanità, della finanza, dei trasporti, della cultura – e ad essa occorre rispondere; va previsto un sistema di offerta adeguato, che renda possibile non solo la localizzazione, ma anche la fruibilità e l’accessibilità di servizi di rilievo sovracomunale. All’interno del Piano di Governo del Territorio, il Piano dei Servizi è lo strumento con cui l’amministrazione comunale stabilisce le proprie politiche in merito alla città pubblica e orienta la nuova programmazione. I principali temi di novità possono riassumersi in tre passaggi nodali. In primo luogo, non sono più date categorie di servizi pubblici da garantire, rigidamente definite a priori da una prescrizione legislativa. Le politiche dei servizi diventano pertanto oggetto di dibattito culturale e si slegano da uno schema rigido da applicare ovunque e comunque, indipendentemente dalla realtà territoriale e dal momento in cui si opera. In secondo luogo, è data all’Amministrazione la facoltà e, dunque, la responsabilità di stabilire gli obiettivi delle proprie politiche dei servizi. Ciò comporta un necessario ripensamento di quali sono e per chi sono le funzioni che possono essere considerate “servizio” alla città, introducendo attività innovative e senza dubbio più coerenti con i diversi contesti territoriali e le loro evoluzioni. Inoltre, le politiche dei servizi saranno chiamate a rispondere ad obiettivi non solo quantitativi, ma soprattutto qualitativi, in riferimento alle specifiche caratteristiche del vivere urbano e alle necessarie condizioni di fruibilità e accessibilità diffusa. Tali caratteristiche sono riferite al livello di prestazione delle attività di servizio e alla loro effettiva erogazione. Oggi è possibile ridefinire una vera e propria riforma delle politiche di welfare per la città di Milano. Un riformismo sussidiario che pone al centro di questa rivoluzione culturale il bisogno della persona. A Milano sono presenti circa 26 milioni di mq di superficie fondiaria occupati da servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, a cui si aggiungono più di 15 milioni di mq di aree verdi e circa 1,5 milioni di mq occupati da urbanizzazioni primarie. Tale superficie corrisponde a circa un quarto dell’intero territorio comunale (181.765.754 mq) e a circa il 47% del territorio edificato consolidato della città (91.405.850 mq). Inoltre, corrisponde ad una dotazione di circa 32 mq per abitante, calcolati sui 1.297.901 abitanti residenti (dati Settore Statistica, 2004). Se si osservano quei servizi che possono considerarsi come necessari e indispensabili per l’equilibrato sviluppo del territorio comunale e per garantire il soddisfacimento delle esigenze fondamentali della collettività, oggi sono presenti in città circa 19 milioni di mq. Tra questi si ritrovano, ad esempio, alcune tipologie di servizi sociali (servizi per minori, per anziani, ecc.), di servizi per l’istruzione, la sanità, la cultura (le biblioteche, i musei), di servizi amministrativi, per la sicurezza e protezione civile, ecc. Tra i servizi indispensabili, più di 7 milioni di mq sono di livello locale e circa 10 milioni di mq di livello sovracomunale. I servizi alla persona esistenti coprono circa 18 milioni di mq, mentre circa 5 milioni di mq sono destinati ad altri servizi (servizi per la sicurezza e protezione civile, servizi amministrativi, servizi per la giustizia, servizi per il turismo, esposizioni e fiere, infrastrutture tecnologiche). Definendo la forma spaziale e le funzioni dei servizi, il Piano determina la principale strategia di sviluppo dell’intera città. In particolare, il Piano ha l’obiettivo di assicurare al territorio comunale non solo un’adeguata dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, incluso il sistema del verde, ma anche una capillare distribuzione di queste stesse aree, a supporto delle funzioni e del sistema infrastrutturale esistenti e previsti dal PGT. Al Piano delle Regole, infine, è assegnato il compito di attribuire i diritti edificatori dei suoli in coerenza con le politiche di trasformazione contenute nel presente Documento di Piano e nel rispetto delle esigenze di interesse pubblico e generale individuate dal Piano dei Servizi. L’elemento principale di innovazione del progetto preliminare riguarda l’introduzione della disciplina perequativa che conferisce ai proprietari delle aree, previste per servizi di interesse pubblico e generale, un’analoga condizione di valorizzazione economica rispetto a quella attribuita alle aree edificabili, superando così la tradizionale e incerta disciplina espropriativa. Il Piano affronta

*Documento di Piano: livelli di accessibilità
alla rete di forza del trasporto collettivo
e individuazione dei principali nodi infrastrutturali*







la disciplina delle destinazioni d'uso e dei cambi d'uso con un'impostazione normativa che supera le destinazioni funzionali predefinite imposte nel Piano vigente, introducendo il criterio dell'indifferenza funzionale. Nella nuova disciplina delle destinazioni d'uso, in alternativa all'approccio tradizionale che fotografava la realtà esistente, si ravvisa una maggiore operabilità nel saper rispondere alle esigenze di rinnovamento funzionale soprattutto del patrimonio edilizio esistente. Al contempo le regole del Piano mirate all'indifferenza funzionale riconoscono un'osservazione, da tempo condivisa, sulla qualità urbana e sociale delle parti della città qualificate dalla compresenza di più funzioni rispetto alla scelta pianificatoria per zonizzazioni monofunzionali. Il Piano delle Regole attribuisce alle aree da destinare agli standard comunali e sovracomunali (aree a pertinenza indiretta) un valore economico attraverso l'attribuzione di diritti edificatori da trasferire sulle aree edificabili (aree a pertinenza diretta). Questa impostazione consente all'Amministrazione comunale di redigere il Piano dei Servizi, riducendo le disparità di trattamento tra aree e proprietari delle aree, non dovendo ricorrere all'applicazione del vincolo preordinato all'esproprio. Il trasferimento dei diritti edificatori concessi sulle aree destinate allo standard, condizionato alla cessione a titolo gratuito delle aree per servizi all'Amministrazione comunale, può costituire un patrimonio di aree pubbliche per la realizzazione del progetto del Piano dei Servizi. Entrare nel merito di ognuno questi temi e predisporre uno strumento semplice, flessibile e trasparente che sappia tradurre in modo efficiente la strategia in realtà fisica ed esperibile, è il lavoro che abbiamo scelto di condividere con le parti istituzionali e private, con tutta la città. Ascolto, raccolta di suggestioni e contributi, costruzione e condivisione di un progetto complesso e articolato per l'avvio all'elaborazione definitiva dei contenuti. Un Piano capace di proiettare Milano come benchmark di riferimento nel quadro delle riforme urbanistiche, qualcosa che non è mai riuscito a nessuna grande città prima d'ora.

La forma della città: il reticolo viario realizzato successivamente alla stesura del PRG del 1953

Europa

L'Europa e le città

Roberto Camagni*

Negli ultimi tre anni si è assistito a una rilevante accelerazione dell'interesse dell'Unione Europea per il territorio e le politiche territoriali. Diversamente dai documenti realizzati in precedenza a partire dal 1995, caratterizzati da un esplicito carattere non - vincolante e di pura, anche se solida e convinta indicazione di linee guida di buon governo del territorio, siamo di fronte a un rilevante salto di qualità: sulla base dell'ampio consenso raggiunto in precedenza, l'Unione Europea procede, cautamente s'intende, verso una assunzione di responsabilità esplicita sui temi dello sviluppo territoriale. La ragione è semplice: si riconosce che il ruolo del territorio, e in particolare delle città, nel perseguimento degli obiettivi che sono propri dell'Unione - competitività, coesione, equilibrio ambientale e benessere complessivo, oltre che sviluppo della democrazia - è fondamentale, e che pertanto non è possibile abbandonarsi a un principio di sussidiarietà inteso in senso banale, come responsabilità monopolizzate da singoli livelli di governo, nazionale, regionale o locale.

I documenti cui faccio riferimento sono:

- Il Terzo Rapporto sulla Coesione della Commissione (febbraio 2004)

- La Proposta di Costituzione Europea (approvata dal Consiglio dei Ministri nel giugno 2004)
- Lo Scoping document sullo stato e le prospettive del territorio, approvato dai Ministri territoriali nel maggio 2005
- La Strategia tematica sull'ambiente urbano, sempre della Commissione (gennaio 2006)
- Infine: la Leipzig Charter on Sustainable Urban Systems (Carta di Lipsia) che i Ministri del territorio hanno sottoscritto il 25 maggio scorso

Il tutto si basa sul nuovo concetto di "coesione territoriale" proposto nei primi due documenti citati. Esso appare ancora non ben definito in termini sintetici, ma molto chiaro nei suoi contenuti, precisamente elencati in varie occasioni. Esso "traduce in termini territoriali l'obiettivo di sviluppo sostenibile e bilanciato assegnato all'Unione". L'importanza di questo concetto è rafforzata dall'indicazione, nella proposta di Costituzione, che nell'area della coesione territoriale l'Unione possiede una competenza concorrente con gli Stati Membri.

Tre sono gli obiettivi di politica territoriale che emergono, in particolare da recenti documenti:

- Migliorare la forza, la diversità e l'identità dei centri urbani come motori dello sviluppo
- Migliorare l'accessibilità e l'integrazione territoriale nell'Unione
- Preservare e sviluppare la qualità e la sicurezza dei valori naturali e culturali dell'Europa e sviluppare un rapporto sostenibile fra città e campagna

Nella Carta di Lipsia, che i Ministri hanno firmato come detto il 25 maggio, sono presenti affermazioni e impegni molto rilevanti per quanto riguarda le politiche urbane. Vi si legge infatti, fra l'altro:

- "Noi Ministri responsabili dello sviluppo urbano nei paesi membri dell'Unione Europea consideriamo le città europee come un patrimonio economico, sociale e culturale di valore elevatissimo e insostituibile.
- Le nostre città non potranno adempiere alla loro funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica come descritto dalla Strategia di Lisbona, se non si riuscirà a salvaguardare l'equilibrio sociale nella città e fra le città,

tutelando la loro diversità culturale.

- Tutti i livelli di governo - locale, regionale, nazionale, europeo - hanno una specifica responsabilità nei confronti del futuro delle nostre città. Per rendere realmente efficace questo governo multi-livello, dobbiamo migliorare il coordinamento delle politiche di settore e sviluppare un nuovo senso di responsabilità nei confronti di una politica integrata di sviluppo urbano.

Una politica integrata di sviluppo urbano coinvolge attori esterni all'amministrazione e consente ai cittadini di giocare un ruolo attivo nell'orientare il loro immediato contesto di vita. Nello stesso tempo queste misure possono fornire nuove certezze alla pianificazione.

- Questi strumenti di pianificazione orientati alla realizzazione dovrebbero essere coordinati a livello locale, ma anche a livello della regione urbana e coinvolgere i cittadini e gli attori che possono contribuire a dar forma alla qualità futura economica, sociale e ambientale dei territori.
- La qualità dello spazio pubblico, del paesaggio culturale urbano, dell'architettura e dello sviluppo urbano gioca un ruolo importante nelle condizioni di vita dei cittadini. La cultura costruttiva non può limitarsi agli spazi pubblici.
- Un prerequisito rilevante per un uso efficiente delle risorse è una struttura insediativa compatta, che può essere realizzata attraverso una buona pianificazione spaziale, prevenendo lo sprawl. Questo implica una forte volontà di offerta di spazi edificabili e il controllo della speculazione."

Ogni punto che abbiamo estratto concerne un tema di rilievo per le politiche di governo del territorio oggi:

- l'attenzione da rivolgere alle città, spesso insufficiente (nel presente Gabinetto Prodi non vi è una carica attribuita alla materia, diversamente da quanto accade in altri paesi);
- la cruciale necessità che le città siano gestite in modo sostenibile - dal punto di vista ambientale, sociale ed economico - invertendo una tendenza, ormai passata in altri paesi, verso estese pratiche deregolate;
- la necessità di una nuova responsabilità pubblica

in questo senso e di una nuova governance multilivello;

- _ l'importanza di processi negoziali, ossia partenariati, fra pubblico e privato, e partecipativi, per il rilancio di una pianificazione territoriale moderna e innovativa;
- _ la necessità di un'ottica non municipale ma di area vasta per la pianificazione, a livello di regione urbana;
- _ l'importanza della qualità degli spazi pubblici, spesso sacrificati nel nostro paese alle esigenze di sviluppo, sia nei centri urbani che nelle periferie;
- _ la cruciale rilevanza del tema della forma urbana, con il contenimento dei consumi di suolo, la densificazione e la compattezza dell'edificato, la lotta allo sprawl e all'utilizzazione del suolo per uno sviluppo non necessario.

I nemici di un equilibrato governo del territorio

In Italia oggi tre sono i nemici di un equilibrato governo del territorio:

a. Chi nega ruolo e necessità stessa alle Province, per realizzare un risparmio pubblico che a ben vedere non ci sarebbe (perché i dipendenti pubblici non possono essere licenziati). Si tratta di una posizione assai superficiale a mio avviso, che emerge di tanto in tanto nel dibattito politico e che incontra sostenitori non solo fra i livelli istituzionali che sarebbero favoriti da questa prospettiva, quello comunale e quello regionale, ma fra esponenti stessi del milieu tecnico - culturale. Al contrario, occorre con forza affermare che la Provincia è l'ente appropriato per la pianificazione territoriale di area vasta (e per "le politiche integrate di sviluppo territoriale", nell'espressione dell'Unione Europea), una funzione essenziale e riconosciuta a livello europeo, come abbiamo visto.

b. La deregulation urbanistica, o "liberalismo attivo", nella versione della componente colta dei fautori dell'approccio deregolativi. Si afferma al proposito che la pianificazione è strumento vecchio, derivante da un'ideologia non liberale che vede il "governo" dettare le regole del "bene" comune. Essa sarebbe per questo nociva, in quanto uccide il libero gioco del mercato - il solo custode del "bene" collettivo in quanto indirettamente costruisce un

ordine sulla base delle preferenze individuali e delle conoscenze disperse fra un grande numero di soggetti. La tesi, così espressa in estrema sintesi, ha una sua solidità teorica rilevante, ma pecca di una fondamentale sottovalutazione proprio sul terreno della teoria economica.

Si può infatti facilmente dimostrare, sulla scorta degli scritti dei grandi economisti liberali-liberisti dell'inizio del novecento, che il libero mercato, insostituibile allorché si tratta di decisioni sulla quantità/qualità/ prezzo di beni, "fallisce" come allocatore di risorse in presenza di:

- _ irreversibilità (e il terreno urbanizzato è perduto alla naturalità),
 - _ esternalità (i vantaggi e gli svantaggi arrecati agli altri soggetti dalle decisioni individuali non generano né costi né ricavi aggiuntivi, e per questo non vengono presi in considerazione in un quadro di decisioni decentrate private),
 - _ beni pubblici (non vengono per definizione forniti dal mercato, a meno di casi di controllo monopolistico di interi territori, dove potrebbero essere considerati in quanto favorevoli alla profittabilità complessiva, o nel caso di accordi condominiali e di covenant a carattere limitato),
 - _ presenza di pochi operatori o di operatori operanti in collusione implicita o esplicita
- Il mercato - sia quello della mano invisibile di A. Smith e dell'economia classica; sia il dispositivo di allocazione delle risorse per tentativi e aggiustamenti di V. Pareto e di L. Walras, dell'economia neoclassica; sia infine quello di F. von Hayek del neoliberalismo della scuola austriaca, che si fonda su un approccio cognitivo di massima utilizzazione della conoscenza diffusa - non conduce al miglior benessere collettivo; anzi, nel caso dell'economia territoriale, è fuorviante. Naturalmente occorre integrare il mercato con un "buon governo" e soprattutto con buone regole.
- c.** La crisi della finanza pubblica, locale in particolare. E' ormai noto che i sindaci fanno quadrare i loro bilanci con gli oneri di urbanizzazione e i contributi di costruzione. Come nel caso dei paesi arretrati,

in presenza di una crisi fiscale dello stato delle dimensioni di quella attuale, si è obbligati a vendere il patrimonio di risorse locali (il suolo in questo caso) per generare reddito.

Da questo stato di necessità, discendono due processi perversi che occorre al più presto interrompere:

- _ Innanzitutto, si capovolge il percorso logico "virtuoso" che procede dalla costruzione di una visione territoriale alla definizione di un piano e alla conseguente concessione di licenze edilizie coerenti con la visione iniziale, in favore di un percorso vizioso: dall'identificazione del budget necessario per equilibrare il bilancio alla matematica definizione dei mq da urbanizzare e al conseguente accordo negoziale col privato, con conseguente casualità e disordine territoriale.
- _ In secondo luogo, ci si avvia alla negoziazione col privato in condizioni di debolezza: ogni comune e ogni sindaco da solo anziché in accordo coi sindaci dell'area vasta; in presenza di forte asimmetria informativa rispetto al privato per quanto concerne condizioni di costo e di ricavo sul mercato immobiliare, anche per l'assenza di precise professionalità all'interno dei comuni - grandi e piccoli; in area milanese, occorre dirlo, in presenza di un benchmark negativo dato dalle pratiche "negoziali" realizzate dal Comune di Milano nel recente passato, assai favorevoli al privato; e infine in presenza, in Lombardia come in altre regioni italiane e a differenza di altri paesi avanzati, di una legislazione regionale non favorevole al settore pubblico nei processi di pianificazione e negoziazione.

I rimedi possibili, facendo tesoro delle migliori esperienze internazionali, possono essere:

- _ dal Regno Unito: un modello fortemente dirigistico sulle possibilità di espansione degli insediamenti, che da decenni opera con una strategia di urban containment e di costruzione e difesa di green belts attorno alle città, basato su development permits attribuiti con forte selettività. Si tratta del modello più difficilmente

importabile nel nostro paese, in quanto implica una planning culture diffusa di alta qualità, regole non scritte di comportamento virtuoso nei confronti del territorio, seguite sia dal settore pubblico che dagli operatori privati, soprattutto con riferimento al territorio non urbano;

- _ dalla Germania: una pianificazione urbanistica orientata al benessere pubblico (attenzione ai consumi di suolo, al verde e servizi, all'housing sociale) nonché da una decina d'anni da una crescente utilizzazione di modalità concertative col privato, gestite in modo assai determinato da parte delle pubbliche amministrazioni; un modello realizzabile anche in Italia;
- _ dalla Francia: nuove forme di pianificazione e compensazione intercomunale, attuate attraverso l'acquisizione di una parte delle entrate da sviluppo territoriale a livello di agglomération e ripartite quindi anche fra i comuni che non hanno visto crescere le urbanizzazioni sul loro territorio. Questa innovazione ha generato, da un lato, una migliore localizzazione dello sviluppo all'interno dell'area vasta, e soprattutto ha determinato una forte riduzione dell'attrazione per lo sviluppo nei singoli Comuni. In Italia molte aggregazioni spontanee di comuni iniziano a seguire questo modello, anche realizzando "piani strutturali" intercomunali. E' chiaro che, nel nostro paese, serve un mix di regole, cooperazione, partenariato equilibrato e governance innovativa. Serve uno scatto di responsabilità pubblica e un nuovo equilibrio fra interessi pubblici e privati, che si può realizzare attraverso una nuova legislazione nazionale, la diffusione e la realizzazione di buone pratiche innovative che già esistono anche se non nella quantità desiderabile.

Estratto del testo elaborato sulla base della relazione tenuta al Forum per lo Sviluppo del Territorio Metropolitan organizzato dalla Provincia di Milano su "Il PTCP della Provincia di Milano: un nuovo modello di Piano per un nuovo modello di sviluppo", Milano, 4 maggio 2007.

Negli ultimi tre anni il dibattito urbanistico è stato occupato dalla discussione relativa alla nuova legge regionale che modifica in maniera consistente i modi ed i criteri di gestione del territorio delle città lombarde. Mentre il dibattito fino all'approvazione della legge è stato contraddistinto dalla discussione sull'architettura legislativa, nella fase di rodaggio della nuova disciplina hanno cominciato a prevalere gli interrogativi ed i dubbi legati alla reale fattibilità della transizione dal piano urbanistico al piano di governo del territorio. Si tratta di una sfida ambiziosa per la quale servono nuovi strumenti ed una nuova capacità di produrre risorse per sostenere i processi di riqualificazione urbana. L'obiettivo di questo articolo è mettere in luce come le nuove tecniche urbanistiche introdotte in Lombardia con la L.R. 12/05 possono contribuire ad affrontare in maniera più efficace i processi di riqualificazione urbana delle nostre città ed a liberare maggiori risorse da investire nella qualità del prodotto edilizio. Questo compito verrà svolto con alcune considerazioni di carattere generale, ma soprattutto con l'illustrazione del caso del nuovo piano comunale di Monza nel quale sono state applicate molte delle nuove tecniche previste dalla legge 12. Per evitare una trattazione troppo generica il focus dell'articolo è stato limitato ai temi della non conformazione dei suoli ed alla concorsualità tralasciando gli aspetti perequativi e compensativi che ormai sono stati efficacemente trattati in molte occasioni.

Specificità della legge lombarda

La legge 12/05 introduce una profonda modificazione degli obiettivi e dei contenuti del piano comunale che da piano urbanistico diventa Piano di Governo del Territorio ed ha quindi come scopo, non solo

definire la classificazione delle destinazioni d'uso delle aree e la regolazione dell'edificazione, ma anche favorire politiche urbane in grado di governare complessivamente lo sviluppo e la riqualificazione di tutto il territorio. Gli strumenti che la legge 12/05 mette a disposizione per raggiungere questo risultato, riguardano sia la composizione degli strumenti in cui è articolato il Piano (Documento di Piano, Piano dei Servizi, Piano delle Regole) sia i nuovi criteri di trattamento della rendita fondiaria. Per quanto riguarda in particolare la non conformazione dei suoli prevista per il Documento di Piano, va sottolineato che essa permette all'amministrazione di effettuare gli interventi progressivamente attraverso i piani attuativi e l'introduzione delle tecniche di perequazione, compensazione ed incentivazione: strumenti che mettono l'amministrazione nelle condizioni di attuare in maniera equa anche complessi processi di riqualificazione urbana.

La concorsualità nella conformazione dei suoli

Differire il momento in cui avviene la conformazione dei suoli costituisce quindi una risorsa del piano, ma ne determina anche uno dei maggiori elementi di criticità che la legge 12 condivide peraltro con tutte le altre leggi di seconda generazione. La criticità deriva in particolare dal forte rischio di discrezionalità che il passaggio tra i due momenti comporta e che può portare a scelte che appaiano non sufficientemente motivate. Per evitare questo rischio la soluzione più efficace è la previsione di una fase concorsuale che determini i criteri di conformazione. Il processo concorsuale, che è ormai in fase di applicazione in molti comuni emiliani, prevede di creare una concorrenzialità tra diverse possibili aree di trasformazione consentendo l'attuazione solo di quelle che meglio rispondono ai requisiti chiesti dall'amministrazione. Per sviluppare questa soluzione il Documento di Piano deve indicare le aree che, in base alle analisi condotte, sono urbanisticamente suscettibili di trasformazione, individuando al contempo la capacità insediativa che il piano stesso

Energie per

Massimo Giuliani*

** Segretario I.N.U.
(Istituto Nazionale di Urbanistica)*

*A lato:
la Villa Reale di Monza opera del Piermarini,
voluta da Ferdinando e Maria Beatrice
d'Austria, in un'illustrazione del Ranieri*

*Nella pagina seguente:
un'immagine della Villa Reale di Monza
verso il giardino ponente con le complesse scale
d'accesso al primo piano nobile*

Monza

prevede come ottimale nel quinquennio di validità. Deve infine indicare i criteri in base ai quali effettuerà la scelta conformativa. Si tratta di criteri che ovviamente devono essere determinati dall'interesse pubblico, il quale però non corrisponde necessariamente ad un interesse diretto dell'amministrazione, ma può riguardare più in generale aspetti ed elementi qualitativi dei progetti proposti. Concorsualità e non conformazione dei suoli diventano le leve tecniche che permettono al Documento di Piano di assumere un ruolo effettivamente strategico nel governare l'attuazione dei processi urbani, ma anche nel controllo della qualità degli interventi proposti.

Rendita e prodotto industriale

Il tema del controllo della qualità finale degli interventi ha rappresentato almeno negli ultimi 30 anni l'obiettivo metodologico più rilevante ed ha innescato negli anni ottanta la disputa che contrapponeva Piano e Progetto, dove il piano era visto come un elemento di rigidità e di controllo puramente quantitativo, mentre il progetto veniva individuato come il momento in cui era possibile governare la qualità. Con il passare degli anni si è avuto modo di sperimentare molti piani e molti progetti, ma si è ottenuto uno scarso aumento della qualità delle città. Si è quindi compreso che il nodo cruciale è rappresentato dal modo in cui si forma il costo del prodotto edilizio. La conformazione dei suoli prevista nei piani della L.R.51 dava infatti la certezza del diritto di costruire e quindi la quota riservata al prodotto edilizio era comprensibilmente la più bassa

possibile. Negli ultimi cinque anni ad esempio il valore degli immobili è aumentato di circa il 100%, ma la maggior parte di questo aumento è stato incamerato dalla rendita fondiaria riservando poco o nulla al miglioramento del prodotto. Molto diverso sarebbe invece il caso in cui il piano prevedesse la conformazione dei suoli proprio in funzione della qualità del prodotto. In questo caso infatti l'aumento dell'investimento sul prodotto non sarebbe considerato uno spreco, ma un investimento necessario per far decollare l'operazione immobiliare nel suo complesso; sarebbe esteso a tutto il mercato e quindi non avrebbe ripercussioni sul valore finale del prodotto. Attraverso questo meccanismo è dunque possibile innescare un processo di riequilibrio, dove progressivamente il valore del prodotto industriale eroda gli ampi margini della rendita fondiaria.

L'esempio del PGT di Monza

Il caso del PGT di Monza permette una verifica concreta dei contenuti che fino ad ora sono stati illustrati a livello teorico. L'individuazione delle aree di trasformazione inserite nel PGT è l'esito di un percorso di selezione costruito in base ai principi ispiratori del piano (riuso delle aree già edificate, riqualificazione e rivitalizzazione di comparti urbani degradati, occupazione contenuta di suolo libero, contenimento della congestione). In termini quantitativi le potenziali aree di trasformazione individuate dal PGT danno luogo complessivamente a 1.554.495 metri quadrati di slp (superficie lorda pavimento), dei quali 593.837 per funzioni residenziali. Il Documento di Piano individua inoltre in 310.000 mq di slp la quantità massima di aree che intende effettivamente trasformare nel periodo di validità quinquennale (vedi tabella 1 nella pagina successiva). Individua inoltre le tipologie di aree che intende attuare per ogni anno di validità del piano stesso. La quantificazione della capacità edificatoria annuale massima è stimata conseguentemente $(310.000/5 = 62.000)$ in circa 62.000 metri quadrati di slp. Tale quantità annuale è realizzabile nelle aree di trasformazione indicate dal Documento di Piano scelte secondo un procedimento basato su due filtri. Il primo criterio si basa sui principi fondativi del PGT e premia pertanto le aree già edificate e da ristrutturare o riqualificare, come si può vedere dalla tabella seguente che mostra l'incidenza delle diverse tipologie di aree ai fini

la riqualificazione urbana



del raggiungimento dei 62.000 metri quadrati di slp (vedi tabella 2 a lato). Il secondo filtro entra nel merito delle caratteristiche progettuali della proposta di trasformazione, al fine di verificarne l'effettiva capacità nel contribuire al miglioramento complessivo della qualità della vita e del contesto urbano. E' in questa fase che il PGT usa il sistema degli incentivi volumetrici (che il PGT quantifica in un totale di 30.000 mq di slp per i cinque anni di validità del Documento di Piano) per premiare le proposte che vanno oltre le condizioni di ammissibilità ai fini dell'approvazione del piano attuativo. Le proposte sono valutate attraverso un meccanismo di attribuzione di punteggi (vedi tabella 3 nella pagina successiva) che porta a privilegiare interventi attenti a:

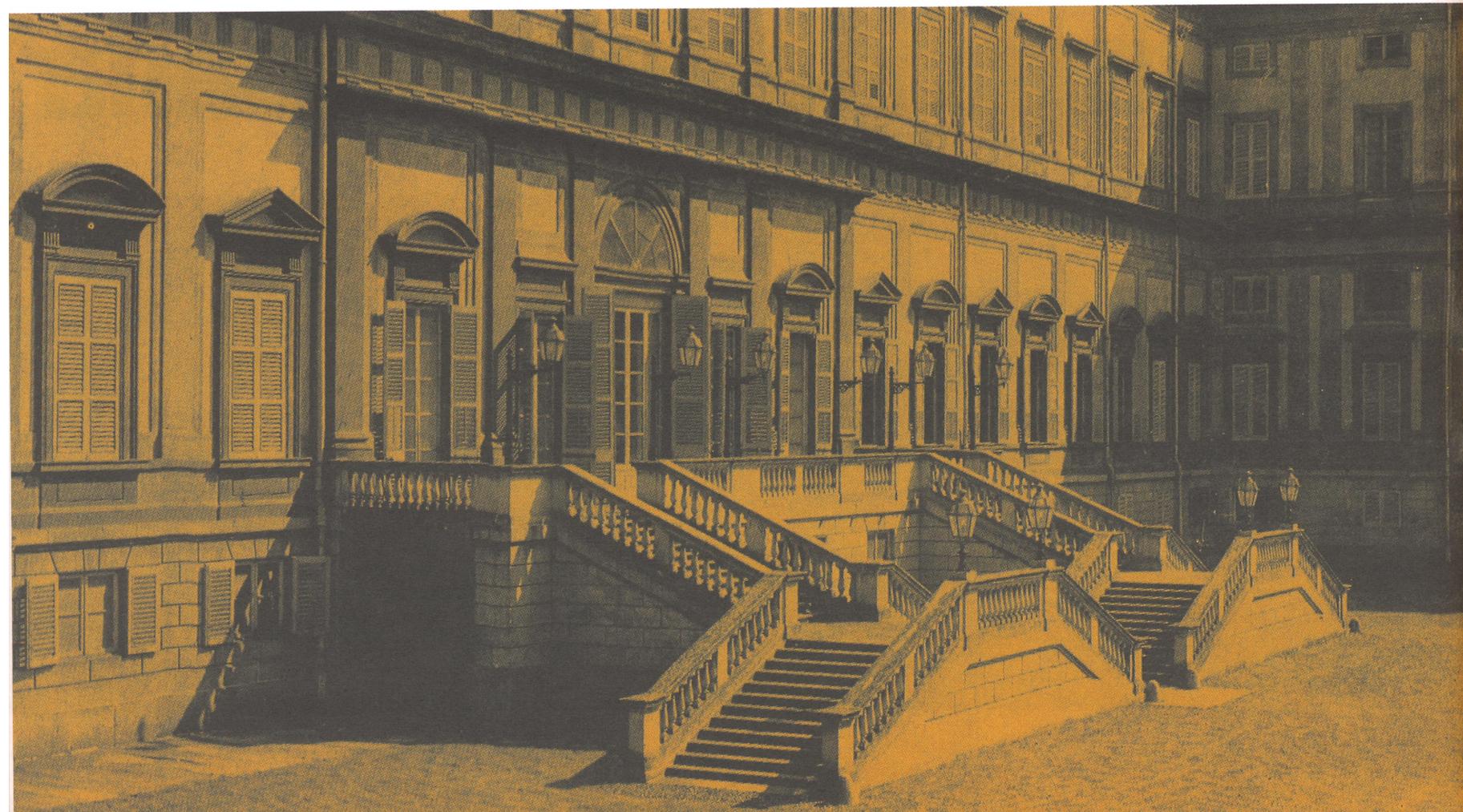
- sostenibilità ambientale (introduzione ed uso di sistemi atti a ridurre l'emissione di sostanze inquinanti, a ridurre i consumi energetici, ad usare fonti di energia rinnovabili, ecc.);
- miglioramento del contesto urbano (contributo alla riduzione della congestione urbana, realizzazione di servizi pubblici, attenzione all'organizzazione degli spazi comuni, ecc.);
- miglioramento della risposta della città ai fabbisogni abitativi e sociali in genere (previsione di quote di alloggi in affitto, di edilizia convenzionata, realizzazione di servizi per la collettività, ecc.).

La condizione di ammissibilità ai fini della successiva fase di approvazione del piano attuativo, o dell'intervento, è il raggiungimento del punteggio minimo di :

- 18 punti per i piani attuativi,
- 24 punti nel caso delle aree già conformate (individuate dal Piano delle Regole).

Sopra la soglia minima il punteggio totalizzato costituisce titolo

preferenziale per la conformazione del piano attuativo e per la realizzazione dell'intervento. I Piani Attuativi che hanno un punteggio di almeno 45 punti sono considerati ammissibili indipendentemente dalla quota annuale fissata e vengono valutati al 50% della volumetria insediata ai fini del conteggio complessivo del Piano. Se il punteggio è superiore a 55 punti usufruiscono di un bonus volumetrico pari al 4% della slp derivante dalle norme di zona; sopra il punteggio di 65 il bonus volumetrico è dell'8%. Come si può vedere dai criteri di selezione delle schede, le prestazioni richieste non comportano prelievi di valore a favore delle finanze dell'amministrazione comunale, ma si tratta di prestazioni che migliorano direttamente la qualità del prodotto edilizio. In particolare i requisiti richiesti nella scheda denominata "energia e diminuzione delle emissioni" evidenziano come sia possibile operare anche in sede di pianificazione urbanistica per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici. Anzi si potrebbe addirittura sostenere che questo tipo di approccio è più vantaggioso di quello tradizionale che delega al regolamento edilizio i criteri energetici, in quanto gli aumenti del costo di produzione del manufatto edilizio non gravano in maniera diretta sull'utente finale, ma sono in buona misura assorbiti dalla riduzione del valore della rendita fondiaria.



Soglie per approvazione piani ed incentivi



Tabella 1

Trasformazioni previste nel quinquennio		
superfici residenziali	mq slp	200.000
superfici terziarie commerciali	mq slp	50.000
superfici produttive	mq slp	60.000
totale	mq slp	310.000

Non conformità dei suoli e concorsualità

La non conformità dei suoli permette di istituire una concorsualità tra le possibili aree di trasformazione selezionando gli interventi che meglio corrispondono agli obiettivi dell'amministrazione comunale

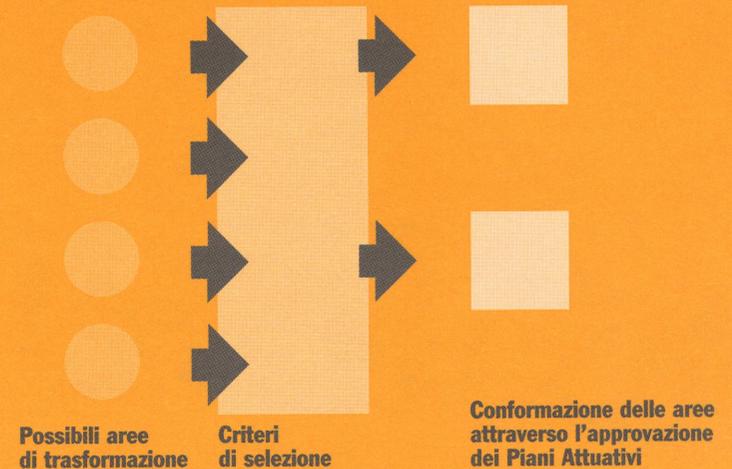


Tabella 2

Tipologie di aree	incidenza	mq slp
a) aree già edificate da ristrutturare o riqualificare	45%	27.900
b) aree libere con destinazioni residenziali	15%	9.300
c) aree libere con destinazioni non residenziali	20%	12.400
d) aree già conformate nel Piano delle Regole	20%	12.400
Totale	100%	62.000

Criteri e finalità dei Piani Attuativi

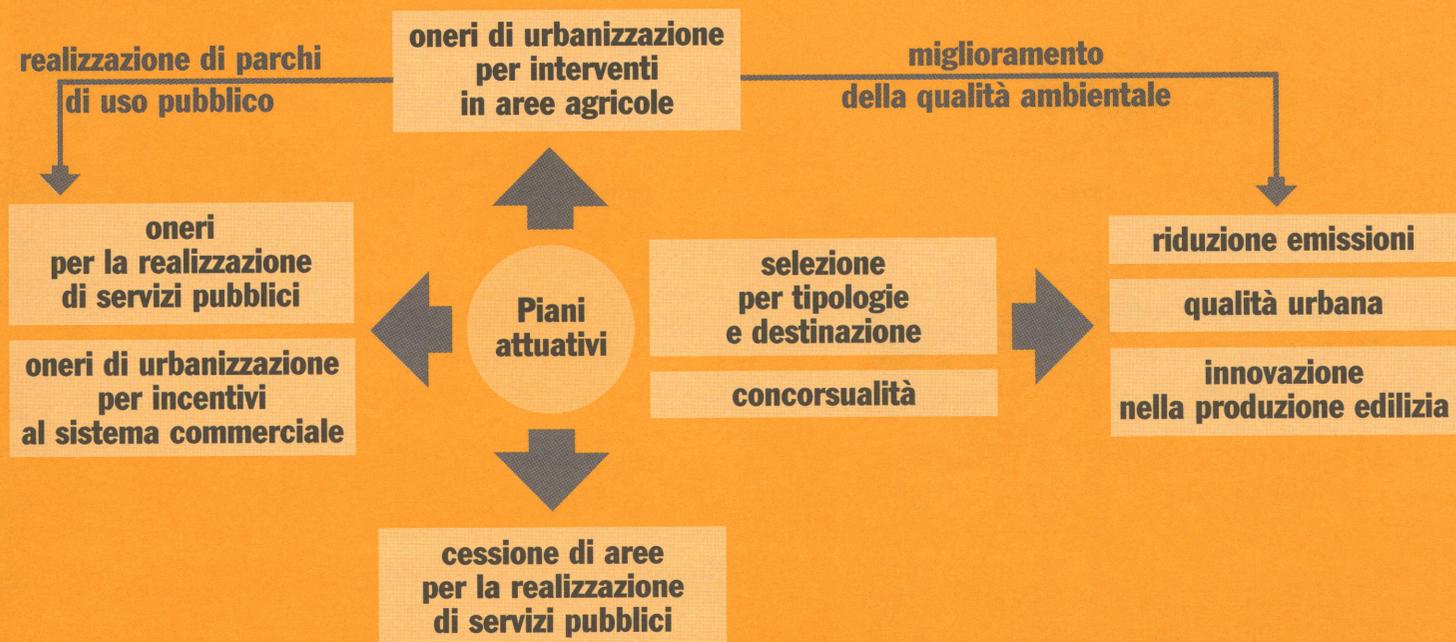


Tabella 3
Criteri per la conformazione delle aree

Villa Reale di Monza

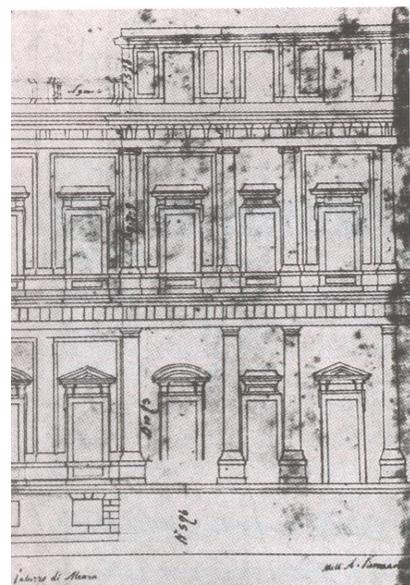
A lato:
lo scomparto centrale della facciata anteriore
in un autografo del Piermarini

A seguire:
- un'immagine della facciata posteriore
che guarda sui giardini

- un'acquaforte del Ranieri

- uno scorcio dello scomparto centrale
della facciata posteriore

A destra:
un'antica planimetria di Monza in un'acquaforte
del Ranieri rielaborata graficamente per evidenziare
le dimensioni del Parco rispetto al centro della città



	Qualità dell'intervento	Punteggio	
Energia e diminuzione di emissioni	Aumento dell'isolamento termico dell'edificio oltre a quanto previsto dalle leggi di riferimento:	almeno il 5%	3
		almeno il 10%	9
		almeno il 15%	15
		almeno il 20%	21
	Impianto di riscaldamento centralizzato idoneo all'allacciamento alla rete di teleriscaldamento:	predisposizione	3
		allacciamento	18
	Realizzazione di impianto di cogenerazione e teleriscaldamento:		60
	Realizzazione di impianto di riscaldamento e condizionamento mediante pompa di calore:		28
	Utilizzo di fonti energetiche rinnovabili per il riscaldamento di acqua calda per usi sanitari di almeno il 40% del fabbricato:		9
	Utilizzo di fonti energetiche alternative per illuminazione degli spazi comuni per almeno l'80% del fabbisogno:		6
Comfort degli edifici	Aumento della quota di illuminazione degli edifici con luce solare oltre alle previsioni dei regolamenti vigenti:	almeno il 10%	3
		almeno il 20%	6
	realizzazione di tetti verdi per almeno il 60% della superficie complessiva della copertura:		9
	organizzazione morfologica dell'insediamento per massimizzare l'apporto dell'energia solare:	variabile 12÷24 in base alla funzionalità raggiunta	
	realizzazione di sistemi per il riutilizzo delle acque meteoriche:	per irrigazione	6
		per impianti sanitari	15
	realizzazione negli spazi condominiali di spazi attrezzati per il gioco dei bambini per almeno il 50% della superficie a verde prevista:		4
realizzazione rete duale di acquedotto fino all'allacciamento		15	
realizzazione rete duale di fognatura fino all'allacciamento		6	
Coesione sociale	previsione di una quota da assegnare in locazione per almeno 10 anni rispetto agli alloggi previsti:	almeno il 10%	8
		almeno il 20%	18
	previsione di una quota da destinare ad alloggi per l'edilizia convenzionata rispetto alla superficie residenziale realizzata:	almeno il 10%	15
		almeno il 20%	30
diminuzione della congestione urbana con la realizzazione di una quota di posti auto maggiore del 30% del previsto dai regolamenti vigenti:		9	
realizzazione di servizi per la collettività tra quelli individuati come strategici nel Piano dei Servizi:	variabile 9÷30 in base ai costi dell'intervento		





* Presidente Onorario I.N.U.
(Istituto Nazionale di Urbanistica)

A lato: Milano, Piazza S. Ambrogio

L'opinione

Giuseppe Campos Venuti*
Illustrazioni di Michele Tranquillini

La grande della pianificazione

La crisi dell'urbanistica italiana

L'Istituto Nazionale di Urbanistica ha proposto nel 1995 di affrontare la crisi dell'urbanistica italiana con una legge nazionale di principi; ma il Parlamento non è riuscito ad approvarla nel corso di due Legislature. La riforma è stata, però, oggetto di numerose leggi regionali, le quali con vario esito si sono misurate con il problema. Il nodo di quella crisi sta nell'insopportabile contraddizione giuridica, in cui si trovano - secondo la legge nazionale del 1942 ancora vigente - le scelte pubbliche e private dei piani urbanistici comunali. Le previsioni pubbliche dei piani da attuare con espropri, sono ormai quasi impossibili da realizzare, per gli altissimi prezzi raggiunti dalle aree, ma vanno attuate entro 5 anni dall'approvazione del piano e sono reiterabili con rilevanti costi una volta sola. Contemporaneamente, le previsioni private hanno valore a tempo indeterminato e sono attribuite dal piano senza alcuna contropartita; soltanto al momento dell'attuazione - che può essere autorizzata, ma non resa obbligatoria, con il Programma Pluriennale di Attuazione - gli operatori devono cedere gratuitamente una modesta quota di aree. E' l'applicazione degli Standard dei Servizi dove gli operatori pagano oneri di urbanizzazione, che non corrispondono certamente al costo per la città dei nuovi insediamenti. A questa contraddizione fra pubblico e privato imposta dalla legge

nazionale ancora in vigore, si aggiunge l'ormai insopportabile anacronismo di un piano generale immediatamente prescrittivo, anche se vigente per il medio periodo - 15 anni -, che spesso diventa un lungo periodo, come il PRG di Roma del 1962, rimasto valido per 44 anni. La lunga prescrittività del piano generale irrigidisce la fisiologica necessità di evoluzione delle scelte urbanistiche nel tempo e obbliga i Comuni ad operare continue varianti, per grandi o anche piccole trasformazioni del piano originario, minando alla base la stessa credibilità della pianificazione. Sappiamo come questa crisi cronica abbia fatto suggerire ad alcuni un modello di piano di totale deregolamentazione, che sulla base di una generica strategia generale, propone interventi caso per caso variamente gestiti. Altri, non volendo riconoscere la crisi, si ostinano a difendere il vecchio modello della legge urbanistica del 1942: con i suoi espropri per usi pubblici impossibili per il costo e per la scadenza quinquennale, con le sue edificabilità private attribuite senza contropartita e senza scadenza temporale, con la rigidità previsionale del suo piano generale prescrittivo e con il suo corollario di inevitabili varianti. Entrambe le posizioni sono nemiche del piano e di una trasformazione regolata della città e del territorio. Non è difficile convenire che la crisi urbanistica non si deve affrontare con la deregolamentazione selvaggia, anche se nascosta dietro una libertà creativa. Mi è, però,

sempre più difficile capire come possano considerarsi difensori del piano e delle regole - per dirla tutta, come possano considerarsi di sinistra - i fautori degli espropri a prezzi stratosferici da pagare alla proprietà fondiaria, i difensori della edificabilità privata attribuita dal piano comunale senza contropartita alcuna, i custodi del piano generale prescrittivo che crea rendite di attesa valide a tempo indefinito, a vantaggio del regime immobiliare. Dovrebbe essere ormai chiaro che questa posizione è favorevole alle forme più deteriori del regime immobiliare monopolistico, né più né meno della posizione favorevole alla deregolamentazione selvaggia. La proposta di riforma per il governo del territorio che l'INU ha avanzato nel 1995, se non è stata approvata come legge nazionale, è stata però approvata in diverse Regioni che hanno fatto uso della propria autonomia legislativa; anche se, trattandosi di materia che disciplina largamente il diritto di proprietà, sarà necessario un ordinamento nazionale per omogeneizzare questa pluralità legislativa regionale, ma anche per difenderla. In attesa che il nuovo Parlamento faccia finalmente in questo campo il suo dovere - approvando prima possibile, la proposta di legge recentemente presentata alla Camera dal centro sinistra - l'attuazione delle più avanzate leggi regionali adottate in proposito offre l'occasione di sperimentare il modello riformista dell'INU e scoprirne i contenuti capaci di rivoluzionare la pratica urbanistica.

Il nuovo modello del piano riformista

Tratterò delle esperienze di Reggio Emilia e Bologna, che meglio conosco e della legge regionale 20.2000 dell'Emilia Romagna, a mio giudizio la più rispondente ai principi e alle regole proposte a suo tempo dall'INU. Il nuovo modello di piano comunale riformista suddivide in tre strumenti distinti l'organizzazione del piano. Il Piano Strutturale Comunale, valido a tempo indeterminato - di massima per il medio periodo - sostituisce la parte generale del vecchio PRG, non è più prescrittivo, bensì programmatico. Sono così eliminati sia la rendita di attesa che nasceva sulle aree destinate all'edificabilità privata, sia l'obbligo di attuare entro 5 anni le previsioni pubbliche, con relative difficoltà di reiterazione. Le destinazioni private e pubbliche del PRG non sono cancellate, ma sospese, in attesa di un PSC che le faccia o meno proprie e di un successivo Piano Operativo Comunale che, volendo, torni a renderle esecutive o le modifichi. Il PSC è un piano di indirizzi, perciò recupera l'identità del "master plan", cancellando, con la rigidità del piano generale, anche la necessità di far ricorso a continue varianti per adeguarsi alle fisiologiche trasformazioni della realtà. Il PSC si attua attraverso il Piano Operativo Comunale. Quest'ultimo ha valore prescrittivo quinquennale e disciplina soltanto quegli interventi indicati dal PSC che gli operatori privati e il Comune

innovazione strutturale

si impegnano a realizzare interamente in 5 anni per le parti di rispettiva competenza. Alle aree comprese nei comparti o ambiti, come spesso sono chiamati per distinguerli da quelli dei precedenti Piani Particolareggiati inseriti nel POC, viene attribuita un'edificabilità privata, che si dovrà concentrare su una sola parte dell'area; la parte restante verrà ceduta gratuitamente al Comune in "compensazione perequativa" dell'edificabilità privata concessa dal piano. La perequazione urbanistica riguarda l'individuazione sistematica delle condizioni urbanistiche e giuridiche, con cui sono definiti i comparti che appartengono a tipologie omogenee e che il piano disciplinerà con lo stesso trattamento. La cessione gratuita di aree per usi pubblici, che cancella la necessità degli ormai impossibili espropri, riguarda gli usi pubblici di tutta la città e non soltanto quelli dell'insediamento concedente; trattandosi di una compensazione dovuta in cambio dell'edificabilità concessa, è ben diversa per dimensione e per concezione dall'obbligo da rispettare in base al vecchio decreto sugli Standard dei Servizi pubblici. L'applicazione generalizzata della compensazione perequativa, finisce per eliminare la distinzione prevalente fra destinazioni pubbliche e private; di fatto, così, non esisteranno quasi più nel piano destinazioni pubbliche e private, ma solo destinazioni miste. Le aree relative alle infrastrutture che non dovrebbero comportare

edificabilità privata potrebbero al limite avere destinazioni miste ed essere acquisite, invece che tramite esproprio, in compensazione perequativa, con l'obbligo di trasferire i diritti edificatori assegnati dal piano, su altre aree previste per l'edificazione. Il nuovo meccanismo definito con la riforma, consente infine di attribuire una quota dell'edificabilità privata al Comune - quota che spesso si tende finora a indicare nella misura del 20% - in aggiunta all'edificabilità pubblica già attribuita al Comune per i servizi; essa sarà utilizzata per alloggi sociali, da realizzare con finanziamenti pubblici, o da assegnare per concorso in cambio di alloggi, ad operatori privati che ne tratteranno una parte. Si tratta di alloggi da realizzare sulle aree a costo 0 ottenute in compensazione perequativa, avendo esteso alle abitazioni sociali gli usi pubblici degli Standard, proprio come alle scuole e ai giardini. Un terzo strumento riorganizzativo del piano completa il modello riformista; mentre PSC e POC si sono occupati delle trasformazioni urbanistiche rilevanti, il Regolamento Urbanistico Edilizio si occupa delle trasformazioni leggere, necessarie per la gestione dell'esistente. Questo ha carattere prescrittivo, vale a tempo indeterminato e riguarda la disciplina dello stato di fatto pubblico e privato, nella città e nel territorio extraurbano. Nel RUE sono inclusi in tutte le nuove leggi regionali, sia gli immobili realizzati, sia quelli

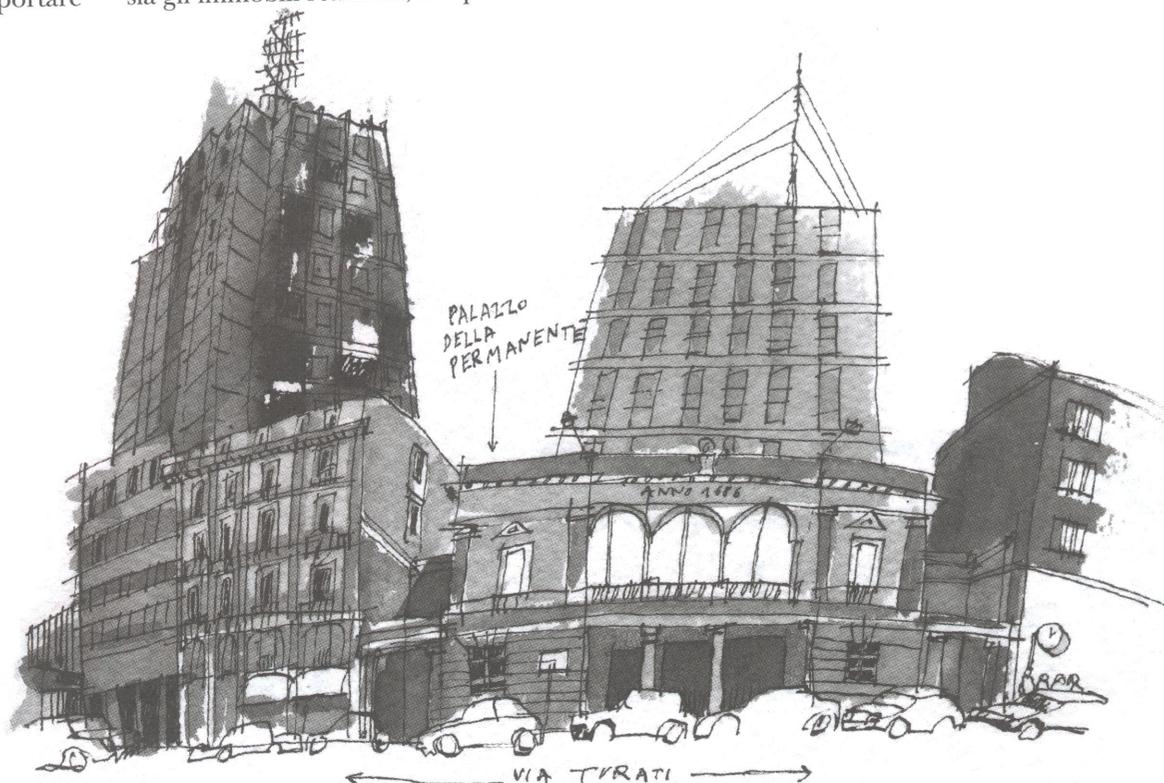
potenziali che godono di Diritti Acquisiti, in base ai Piani Urbanistici Attuativi approvati in Consiglio Comunale, solo per i 10 anni di vigenza del piano particolareggiato. In alcuni casi, però - Toscana, Basilicata - nel RUE possono essere inclusi, anche Piani Urbanistici Attuativi previsti, ma non ancora approvati. Il nuovo modello di pianificazione comunale riformista, è semplice concettualmente e operativamente; ma è proprio la sua eccezionale novità, rispetto ad una pratica urbanistica che dura da 60 anni, a creare le maggiori difficoltà per la sua applicazione. Amministratori e tecnici stentano a dimenticare la concezione del piano prescrittivo e iperdefinito, ma anche quella che consente frequenti varianti; a questa riluttanza ad accettare la novità si unisce, naturalmente, il regime immobiliare che per decenni ha tratto profitti dall'inefficienza del sistema. Le forze imprenditoriali, i cui interessi industriali in questo caso coinciderebbero con quelli della collettività, stentano a sciogliere i propri legami organici con la rendita; a ciò si somma l'ostilità di frange politiche di estrema sinistra e dei loro consulenti tecnici, che - come spesso avviene - non hanno ancora capito di lavorare per "il re di Prussia". La IV Rassegna Urbanistica Regionale dell'Emilia Romagna nel 2006, per la prima volta ha scelto di fare un'esposizione tematica, con il titolo "Una nuova urbanistica è possibile", documentando i processi di piano riformista in corso di svolgimento

nella Regione. La Rassegna ha, però, anche dimostrato come la nuova legge sia stata spesso utilizzata per realizzare piani che assomigliano largamente ai vecchi e che non sempre approfittano delle nuove potenzialità offerte dalla legge.

La compensazione perequativa anticipa la riforma

Fra le grandi innovazioni del modello riformista di piano, quella della compensazione perequativa - più spesso definita "perequazione urbanistica" - è stata la prima ad essere sperimentata, utilizzata mentre ancora erano in vigore la legge nazionale del 1942 e le leggi regionali che ad essa facevano riferimento.

In Emilia Romagna, dove non mancavano le esperienze anticipatrici di qualche piccolo Comune, l'esempio riformista più clamoroso è quello di Reggio Emilia, il cui Progetto preliminare di piano fu pubblicato sulla rivista Urbanistica nel 1994 e il cui PRG, adottato nel 1999, contribuì certamente all'adozione della nuova legge regionale nel 2000. La mia prima esperienza di "protocompensazione perequativa" fu quando, iniziando come Assessore il lavoro del Piano Intercomunale Bolognese nel 1960, feci introdurre nelle Norme tipo dei piani comunali coordinati, l'obbligo di cedere al Comune gratuitamente il 50% delle aree di espansione. La norma fu lasciata cadere, dopo la bocciatura politica degli organi di controllo governativi e sostituita con l'esproprio sistematico delle aree



Milano, Palazzo della Permanente in via Turati

di espansione, che per quindici anni fu applicato a Bologna volontariamente, dopo la sconfitta della riforma Sullo nel 1963-1964. Non è certamente un caso che, proprio in Emilia Romagna, la compensazione perequativa riemerge quando l'esproprio sistematico non è più possibile, per gli alti costi raggiunti oggi dalle aree di trasformazione.

La compensazione perequativa comporta la precisa volontà politica di limitare la rendita, attribuendo agli interventi urbanistici - su aree inedificate e specialmente su aree edificate da riutilizzare - indici di edificabilità media ragionevoli, tali cioè da consentire un'elevata concentrazione delle edificabilità, senza raggiungere eccessive densità fondiari, compensate con una elevata quota di aree cedute gratuitamente.

E la condizione di operare con indici di edificabilità media "ragionevoli", è stata rispettata oggi sia nel caso di Reggio Emilia che nel caso di Bologna. Si può inoltre notare che in entrambi i casi si è posta attenzione alla "perequazione" con motivazioni etiche, individuando categorie oggettive di aree omogenee per ragioni sia urbanistiche che giuridiche. A Reggio oltre 1/4 delle Trasformazioni Urbanistiche e la metà degli Interventi Diretti previsti dal PRG approvato nel 2001 sono stati realizzati e si sono, dunque, già sperimentati gli effetti concreti della compensazione perequativa, affrontata prima che entrasse in vigore la riforma,

oggi sanzionata dalla legge 20.2000. Su oltre 5.000 stanze residenziali, il Comune ha ottenuto gratuitamente quasi 60 ettari di verde pubblico e servizi, pari a 115 metri quadrati a stanza; il che, calcolando anche il verde privato ecologico reso obbligatorio nei comparti, porta al 70% la superficie permeabile realizzata nei nuovi insediamenti.

Per questi, in alcuni casi si tratta di veri e propri Progetti Urbani: da segnalare l'esempio del quartiere di Parco Ottavi, disegnato da Aimaro Isola dopo un concorso indetto dalla proprietà, con un progetto che applica tutti i parametri urbanistico - ambientali citati, realizzando un settore cittadino di alta qualità, a cavallo di una linea del Servizio Ferroviario Metropolitan. La densità edilizia media non eccessiva prevista dal piano, ha consentito anche al PRG di Reggio del 1999 di offrire l'occasione per aumentare le previsioni del 20%, a condizione che gli alloggi così realizzati siano convenzionati per 15 anni ad affitti calmierati. L'elevata quantità di verde pubblico e privato ha anche suggerito recentemente una variante normativa da applicare già con i Piani Urbanistici Attuativi che saranno realizzati prima del nuovo PSC. Una variante che porta a 150 per ettaro le alberature da piantare nelle aree a verde privato e pubblico dei comparti, allo scopo di raggiungere la capacità di assorbimento dell'anidride carbonica emessa nei percorsi urbani dalle auto ospitate nelle nuove abitazioni.

Dal PRG al PSC, la costruzione del RUE

Il passaggio dalla vecchia disciplina del PRG alla nuova disciplina tripartita del PSC, del POC e del RUE, comporta da un lato un radicale cambiamento di concezione urbanistica, dall'altro una trasformazione dei valori immobiliari influenzati dall'operazione. Gli strumenti urbanistici riformati offrono più vantaggi alla comunità, sottraendoli alla rendita, ragione per cui la fase di passaggio è stata ovunque caratterizzata da una forte spinta ad accelerare i processi per utilizzare le vecchie procedure attuative da parte della proprietà, prima che le nuove entrino in vigore. Il caso di Reggio Emilia conferma largamente questa spinta, meno evidente a Bologna, soltanto perché il vecchio PRG bolognese approvato nel 1989 aveva praticamente esaurito gran parte delle sue previsioni. Il fenomeno si fa, invece, rilevante a Reggio, dove il PRG è recente e dove la brillante situazione produttiva e un'eccezionale dinamica demografica (dovuta principalmente alla componente migratoria già integrata), hanno creato una condizione di vero e proprio surriscaldamento nel settore edilizio. Dopo il 2001 il trend della produzione edilizia è passato da 1600 a 2400 stanze all'anno, in una città dove il patrimonio abitativo è di 260.000 stanze per 150.000 abitanti; sono stati allora utilizzati gran parte degli Interventi Diretti di saturazione e completamento, disciplinati dal PRG.

Contemporaneamente è stato adottato un Programma Pluriennale di Attuazione in misura sopradimensionata e il processo di pianificazione riformista si è mosso in ritardo, forse perché troppo a ridosso dell'approvazione del PRG nel 2001. Quando tre anni dopo si è messo mano al PSC, l'Amministrazione ha posto quasi subito il problema di adottare un nuovo PPA, capace di rispondere al mercato fino all'approvazione del PSC prevista per il 2009; ma ciò è stato fatto mantenendo elevato il numero delle abitazioni programmate, facendo di conseguenza aumentare in modo assai rilevante i Diritti Acquisiti, operazione con la quale si sono ridotte le potenzialità del futuro piano. A Bologna, invece, utilizzato il PRG del 1989 quasi interamente, i PUA approvati sono in prevalenza esauriti. Restano da approvare due PUA di notevoli dimensioni, dai quali il Comune conta di ricavare un migliaio di alloggi in affitto sociale, utilizzando aree di sua proprietà. Complessivamente nel RUE saranno compresi Diritti Acquisiti - che andranno sommati alle nuove previsioni del PSC -, per circa 4.000 alloggi, pari a 10.000 stanze, in una città che conta 375.000 abitanti e quasi 720.000 stanze. L'elaborazione del RUE non è ancora esplicitamente definita, con una metodologia che si cerca di condividere con quella dei Comuni dell'Area Metropolitana. La disciplina in corso di elaborazione per il Regolamento Urbanistico Edilizio, essendo

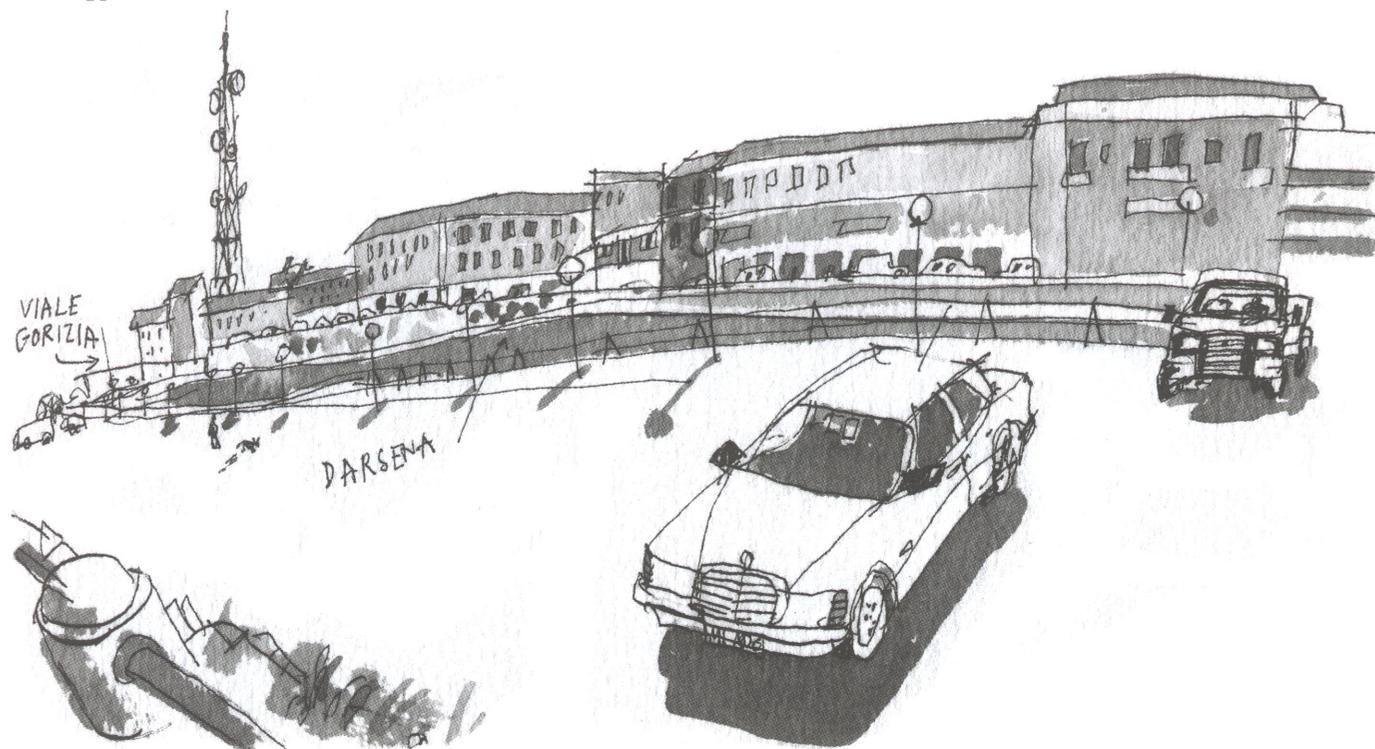
immediatamente prescrittiva e dettagliata, è quella che più assomiglia al vecchio piano regolatore. L'indirizzo generale del RUE, a Reggio Emilia come a Bologna, viene fissato esplicitamente dal PSC ed esclude che la trasformazione leggera qualitativa dell'esistente, da realizzare per Interventi Diretti, possa compromettere la qualità ambientale ed aumentare sostanzialmente il carico urbanistico. In particolare a Reggio, le modalità di intervento, nel RUE escludono le Nuove Costruzioni e le Ristrutturazioni Urbanistiche, che restano prerogative del PSC. In un'area particolarmente delicata, quella che comprende il Centro Storico e la zona ad esso circostante già fortemente interessata da trasformazioni radicali (che ovviamente saranno gestite dal PSC), non sono ammesse neppure le Ristrutturazioni Edilizie; ciò per evitare che più ampie e complesse operazioni urbanistiche siano compromesse, anticipandone l'essenza con piccoli interventi singoli. In tutta l'area del RUE sono previsti interventi di Restauro, Risanamento, Ripristino e naturalmente Manutenzione Ordinaria e Straordinaria. La disciplina del RUE investirà, a Bologna come a Reggio, anche l'area extraurbana, con l'indirizzo generale di ostacolare l'invasione residenziale della campagna; evitare tassativamente la proliferazione di risanamenti edilizi che, modificando la distribuzione interna degli edifici, suddividano in diversi alloggi

costruzioni nate con impianto e caratteristiche unitarie. Una disciplina moderatamente conservativa riguarderà anche la gestione delle attrezzature pubbliche e degli stessi giardini e spazi verdi. L'area urbana regolata dal RUE riguarda a Reggio Emilia circa 5.000 ettari di città esistente e frazioni. A questi si aggiungeranno i Diritti Acquisiti, che corrispondono alle previsioni di PRG approvate con i PUA, inserite o meno nei Programmi Pluriennali di Attuazione 2001-2005 e 2006-2010. Sempre citando il parametro delle previsioni a prevalenza residenziale, si tratta di aree per circa 390 ettari, corrispondenti ad oltre 16.000 stanze (di cui oltre 1/3 già realizzate) che saranno tutte gestite dal RUE per 10 anni, con le norme dei PUA già approvate in Consiglio Comunale. Quest'altissima percentuale di previsioni di PRG già impegnate in termini esecutivi, riduce pesantemente il residuo di PRG eventualmente disponibile per le nuove previsioni del PSC e ne impedisce lo sfruttamento futuro alle nuove condizioni offerte dalla legge 20.2000. Di fatto si vanificano così buona parte degli effetti positivi della riforma e si attua largamente il PRG 2001 che, invece, pur essendo di indubbia qualità, sarà sostituito con il nuovo PSC. Quest'ultimo offre migliori potenzialità normative. Una problematica - quella nata a Reggio Emilia - che non investe sostanzialmente Bologna, dove è quasi del tutto esaurito il residuo di PRG.

Le grandi potenzialità del PSC

La più clamorosa novità della riforma, quella che nella gran parte dei casi non si è ancora avvertita, risiede nel nuovo Piano Strutturale Comunale. Laddove - come a Bologna e a Reggio Emilia - comincia a delinearci, presenta nel suo stesso impatto cartografico, una totale diversità dal disegno di PRG al quale per 60 anni ci siamo abituati. A dispetto delle nuove leggi regionali, la grande maggioranza dei nuovi piani in Toscana e in Emilia Romagna appaiono talvolta simili ai vecchi: stesso impianto grafico, stesso disegno dettagliato, stessa simbologia espressiva; dal piano di Ravenna a quello di Siena, i nuovi piani sembrano fatti con le vecchie leggi. E la conservazione del disegno corrisponde, in buona misura, ad una concezione non modificata del piano stesso; sono ancora piani costruiti per addizioni progressive, anche quando investono in parte aree già edificate da trasformare. La proposta già avanzata ufficialmente per Bologna e quella già formulata per Reggio, si presenta come prima esperienza largamente innovativa; si tratta di piani che riprendono il modello del master plan della tradizione moderna, che però è nato per le città in espansione, mentre i nuovi master plan a Bologna e a Reggio, programmano apertamente la trasformazione urbana. Da questo schema programmatico nasce la disciplina flessibile non prescrittiva della riforma, che affida ai futuri Piani Operativi Comunali

quinquennali le attuazioni prescrittive. Il POC si realizzerà utilizzando la compensazione perequativa nelle trasformazioni e il duplice impegno pubblico e privato ad ultimare nei 5 anni le opere e gli insediamenti previsti dal PSC, spesso selezionati in forma concorsuale - concorrenziale e già concordati nel POC. Quest'immagine innovativa risulta a Reggio Emilia fin dall'apparato grafico già formulato con il Regolamento Urbanistico Edilizio e con una prima proposta di Piano Strutturale Comunale. L'esistente e i Diritti Acquisiti saranno gestiti dal RUE in forma prescrittiva, con norme affini alle vecchie e con quelle dei Piani Urbanistici Attuativi valide per 10 anni; per la parte affidata al PSC-POC, il disegno e la stessa concezione del piano cambiano radicalmente. La "dimensione dell'espansione" non è più la condizione di partenza per la concezione e disegno del piano; la nuova premessa è la "trasformazione della città esistente" nelle sue parti superate o che si prestano a soddisfare nuove prospettive. L'espansione sarà proporzionata dagli indirizzi del PSC, soltanto se, quando e quanto, sarà ritenuta necessaria; perché le previsioni residue di espansione del vecchio PRG - a parte i Diritti Acquisiti, che sono irrevocabili - non sono cancellate, né confermate, ma sospese in attesa delle libere scelte del PSC. Nel caso di Reggio Emilia le scelte programmatiche del PSC sono la formazione dei "Poli di eccellenza" futuri e le "Riqualificazioni urbane



ed extraurbane".

I poli rappresentano quasi sempre la trasformazione e la particolare attenzione a luoghi o tessuti esistenti, dei quali il PSC non preciserà il disegno di piano e lo stesso dimensionamento, ma indicherà il massimo carico urbanistico sostenibile, i condizionamenti ambientali e i parametri urbanistici da rispettare nella futura, progressiva definizione da parte del POC. L'approccio per la riqualificazione dei tessuti urbani e dei tessuti ambientali è analogo. Si ostacola l'uso residenziale dei margini dei corsi d'acqua, dentro e fuori la città, delle aree naturali a speciale salvaguardia e dell'intera zona agricola extraurbana, di cui si favorisce per quanto possibile la natura produttiva, preservando le superstiti tracce della morfologia agricola naturale.

Nel caso di Bologna sono state individuate Sette Città nella città; non si tratta di entità geografiche del decentramento, ma piuttosto di tematiche territoriali che affrontano le sette grandi scelte bolognesi. Esse sono la Città della Ferrovia e dei nuovi insediamenti generati dalla linea del ferro, quella della Tangenziale, che tende a riqualificare gli intorni del sistema infrastrutturale, le Città della Collina, del Reno e del Savena, che sfruttano le potenzialità ambientali degli elementi naturali bolognesi, e infine le Città della Via Emilia Ponente e Levante, scelte per modernizzare e valorizzare i tradizionali quartieri periferici cresciuti intorno all'antica

via consolare. Un approccio diverso da quello di Reggio, ma strutturato come quello in termini programmatici, la cui progressiva attuazione è affidata ai prossimi POC. L'aspetto aggiuntivo del PSC va affrontato dopo le scelte programmatiche principali, ma anche in questo caso rivoluziona l'approccio urbanistico tradizionale. Nel caso di Reggio, le poche previsioni residue di PRG non trasformate in Diritti Acquisiti, sono tutte interstiziali e quindi utilizzabili positivamente quando ce ne sarà bisogno. Di esse si potrà anche conservare di massima il moderato carico urbanistico e la buona qualità ambientale (70% di area permeabile in ciascun comparto), previsti dal PRG del 2001, naturalmente aggiornando i parametri secondo le necessità. Nel caso di Bologna sono state, invece, drasticamente ridotte le previsioni aggiuntive avanzate dalla precedente amministrazione di destra, portandole da 20.000 a soli 8.000 alloggi, dei quali, però un terzo saranno riservati all'edilizia sociale. L'innovazione fondamentale sarà, in entrambi i casi, quella di assegnare gratuitamente al Comune la proprietà del 20% dei diritti di edificazione privata attribuiti dal PSC, oltre a quelli già assegnati per gli usi pubblici nelle aree dei servizi; aree queste in cessione gratuita, che saranno utilizzabili anche per l'Edilizia Residenziale Sociale pubblica e privata. Così i diritti ERS che non saranno utilizzati dal Comune con fondi pubblici, potranno andare in appalto concorso, per ottenere

edifici sociali in cambio di edifici privati. Questa sarà una delle migliori soluzioni future per la realizzazione di alloggi in affitto controllato, integrati ai nuovi insediamenti; è allora più chiaro l'errore strategico fatto dai Comuni che, prima di adottare il PSC, trasformano in Diritti Acquisiti alla precedente gestione urbanistica, gran parte delle previsioni residue del vecchio PRG, perché così sprecano le potenzialità offerte dalle nuove previsioni da fare con il PSC. Certamente i casi di Reggio Emilia e di Bologna, rappresentano esempi fra i migliori che oggi potremmo considerare e l'esame di queste esperienze conferma, da un lato le eccezionali potenzialità offerte dalla riforma e dall'altro le considerevoli difficoltà che la riforma trova nella sua applicazione. Quest'ultima considerazione non deve scoraggiare i sostenitori della riforma e coloro che la stanno utilizzando, ma piuttosto deve convincerli tutti del grande significato della sperimentazione in atto e specialmente della necessità di persuadere amministratori e tecnici, politici e opinione pubblica, dell'importanza che riveste la questione per le Comunità locali e per tutto il Paese.



Milano: a sinistra la Darsena
a destra il garage Traversi in Piazza San Babila

*L*a città europea contemporanea non si trasforma con l'intensità e la velocità che dovrebbe. L'evoluzione che i modelli urbani hanno subito durante il secolo XIX, come conseguenza del passaggio da un'economia agricola ad una industriale, non è paragonabile alla paralisi propositiva che oggi possiamo osservare nella città europea, incapace di generare nuove tesi urbane che sappiano affrontare le sfide delle nuove tecnologie, della nuova economia e della globalizzazione. Alcune città sono oggetto di dibattito originato dalla loro politica

L'esempio

Josep Acebillo*
Foto di Marco Introini

Il modello Barcellona

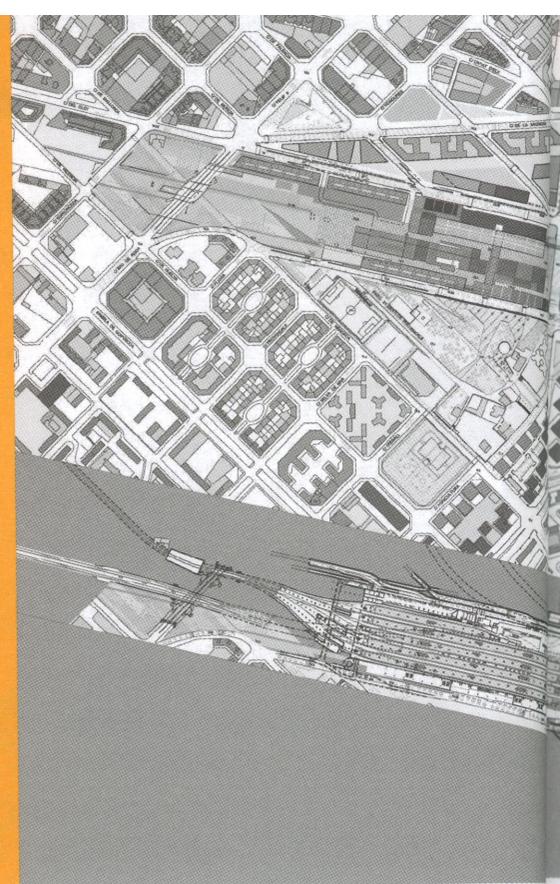
di trasformazione urbana. Barcellona è un buon esempio di città dove è in atto la trasformazione di un tessuto di matrice industriale in un territorio neoterziario. Di fronte all'uniformità che oggi notiamo negli interventi urbani delle città europee, Barcellona ha generato una politica urbanistica molto specifica e lontana del "generico contemporaneo". E' anche vero che la simbiosi tra le scale di decisione politica ed investimento economico è stata guidata da un "pragmatismo critico" che ha reso possibili nuove opzioni urbane eseguite in forma ottimale.

**Architetto incaricato per le infrastrutture
e l'urbanistica dalla municipalità di Barcellona.
Professore di Cultura del Territorio.
Accademia di Architettura di Mendrisio*



Evoluzione di Barcellona 1992-2004	1992	2004	2004/1992	Note
Stranieri (% sulla popolazione totale)	1,8	12,8	11*	1996-2004
Crescita del PIL (prezzi costanti)	-	-	38%	
Lavoratori totali (registrati presso enti di previdenza sociale)	835.056	986.575	18,1%	
Tasso di disoccupazione (% percentuale sulla popolazione attiva)	9,6	6,2	-3,4*	
Porto:				
Merci (in migliaia di tonnellate)	18.337,9	36.396	98,5%	01/11. 04
Crociere (passeggeri)	132.807	994.395	648,8%	01/11. 04
Aeroporto:				
Merci (in migliaia di tonnellate)	72,4	82,1	13,4%	
Passeggeri	10.320	24.363,5	138%	
nazionali	6.123	11.853,5	93,6%	
internazionali	3.913	12.510	193,1%	
Pernottamenti in hotel	4.333,4	10.148,2	134,2%	
Congressi e convention	310	1.380	345,2%	
Fiere	31	52	67,7%	2003
Musei (visitatori)	3.126	8.055	157,7%	2003
Arti sceniche (spettatori)	1.102	1.718	55,9%	
Biblioteche (lettori)	6.937	12.968	86,9%	1996-2003
Parchi urbani (ettari)	504,3	550,8	9,2%	
Strade di accesso (veicoli al giorno lavorativo)	1.025.450	1.130.507	10,2%	
Trasporti pubblici (migliaia di passeggeri)	603,8	865,8	43,4%	1994-2004

* punti percentuali



Vediamo alcuni paradigmi urbani che spiegano la trasformazione di Barcellona dagli anni ottanta e che sintetizzano quello che potrebbe essere il Modello Barcellona:

Spazio pubblico

Gli spazi pubblici prodotti a Barcellona negli ultimi anni possiedono una doppia valenza strutturale e significativa, in modo da organizzare il tessuto e nello stesso tempo promuovere i valori simbolici della città. Questi spazi pubblici si configurano sul tessuto come una grande quantità di interventi puntuali di scala generalmente minuta, ma con una grande capacità strutturante (tra il 1980 e il 1987 sono stati costruiti più di 140 nuovi spazi pubblici). In ogni caso essi vengono elaborati con maggiore complessità rispetto a quegli interventi che considerano lo spazio urbano semplicemente come un tema di "paesaggismo epidermico".

Sistemi generali vs sistemi locali

Durante il periodo industriale l'architettura ha abbandonato la sua preoccupazione per le infrastrutture. Nonostante ciò, a Barcellona ora l'infrastruttura è considerata ingrediente fondamentale del nuovo progetto urbano. Inoltre la riflessione su questa complessità ci porta

a considerare infondata una contraddizione comunemente accettata: la contrapposizione tra l'influenza delle grandi tesi di sistema generale e la loro incapacità nel risolvere i problemi di scala domestica che caratterizzano i sistemi locali e che sono di interesse immediato per i cittadini. Al contrario, in Barcellona la grande infrastruttura diventa un punto di partenza per progetti urbani più complessi sia a livello generale che locale. Questo è il caso delle Rondas (raccordo stradale di 40 km di grande capacità di traffico costruito durante il progetto olimpico) che al di là del loro ruolo preminente nella mobilità generale, generano una moltitudine di attrezzature e servizi di scala locale. Anche la nuova stazione intermodale della Sagrera genererà una nuova centralità urbana.

Pubblico e privato

La collaborazione fra settore pubblico e privato è stata a Barcellona la regola abituale nella produzione urbana recente. Questa collaborazione non significa semplicemente abbandonare le nuove tesi urbane nelle mani del mercato immobiliare, a Barcellona in realtà essa ha permesso al municipio di sviluppare grandi progetti, principalmente finanziati

da privati. Perché questo sia fattibile, la municipalità deve dare esempio di capacità progettuale, assumendosi il rischio di un investimento economico preliminare, che è possibile dal momento che i tassi di interesse in Europa sono così bassi. La collaborazione pubblico privato permette di ottimizzare al massimo la capacità finanziaria comunale. Per esempio, nel Progetto Olimpico di Barcellona, ogni euro investito dal municipio ha generato una ricaduta economica dieci volte più alta, permettendo di finanziare senza difficoltà un progetto con un budget di 6000 milioni di Euro (1987-1992).

Progettare il sottosuolo

Le tesi programmatiche neoterziarie abbandonano il disinteresse per il sottosuolo caratteristico del periodo industriale. Il carattere strategico di questo territorio e la sua potenzialità funzionale alla luce delle nuove tecnologie convertono il sottosuolo in autentica riserva funzionale per il futuro della città. Ovviamente, questo significa il nostro coinvolgimento in alcune operazioni urbane che ragionano sul sottosuolo, così come l'utilizzo di questo territorio nei nuovi progetti urbani. Il Forum e Sagrera sono due grandi progetti realizzati

a Barcellona che rivalutano il territorio del sottosuolo urbano anche per le funzioni principali, e non solo secondarie come accaduto fino ad oggi.

Sistema aperto e complesso

Già da alcuni anni a Barcellona pensiamo ai progetti come elementi di un sistema urbano aperto e complesso. Questa visione sistemica della città non implica la perdita dei suoi attributi culturali. Ciò si percepisce nella ristrutturazione del sistema di mobilità, basata sull'interazione del trasporto pubblico, del veicolo privato, delle strategie di logistica e di parcheggio. Il carattere sistemico della città è anche evidente in campo energetico. Esempi di queste nuove strategie energetiche sono l'installazione di grandi schermi fotovoltaici nella esplanada del Forum, e il progetto di climatizzazione centralizzata per il nuovo distretto di Sagrera basato sull'approvvigionamento geotermico del sottosuolo.

Riutilizzo e riconversione delle aree industriali

L'esistenza a Barcellona di grandi spazi industriali obsoleti o di bassa intensità funzionale ci obbliga alla loro riconversione in aree urbane più dinamiche e complesse. Al di là degli squilibri sociali derivanti



della delocalizzazione industriale, dobbiamo considerare questi territori ormai inattivi quali spazi idonei al configurarsi di progetti urbani alternativi. Il progetto BCN-22@ che si sta realizzando nel Poblenou di Barcellona su un territorio di 200 ettari, costituito in gran parte da industrie obsolete, genererà 3.8 milioni di mq di nuove attività economiche neoterziarie oltre a 10.000 alloggi. Il riciclo di queste grandi aree industriali permette uno sviluppo urbano più compatto ed efficiente di quello che si produrrebbe urbanizzando sistemi naturali ed agricoli contigui. In ogni caso il riutilizzo di aree industriali obsolete assicura una "nuova geografia" della centralità, che rinforzerà le aree centrali metropolitane.

Interventi urbani multiscalari

La trasformazione urbanistica di Barcellona si caratterizza per la grande quantità di interventi alle diverse scale. Abbiamo esaltato al massimo la capacità di trasformazione di piccoli interventi puntuali che, nonostante costo e dimensioni limitati, agiscono come "inserti urbani", capaci di mutare le caratteristiche di un'area più grande. Ma a partire dagli anni 80 si è incrementata progressivamente la scala degli interventi urbani e siamo passati "dall'agopuntura

urbanistica " all'attuale processo di "clusterisation" che produce una nuova geografia urbana. In questo senso è importante il valore strategico del "Triangolo di Levante" formato da Glorias-Forum-Sagrera intorno al nuovo distretto tecnologico 22@. Un territorio molto attivo dal punto di vista socio-economico nell'apogeo dell'epoca industriale, successivamente dismesso e oggi tornato in primo piano grazie ad una sequenza di interventi urbani a tutte le scale.

Identità e contesto

A Barcellona il contesto è davvero importante! Una città con un'identità così chiara non può essere indifferente di fronte alle nuove condizioni morfologiche che la globalizzazione impone all'architettura. Senza limitare la libertà degli autori e senza rinunciare a programmi e tipologie contemporanee (per esempio, gli edifici-torre) a Barcellona tentiamo di fare in modo che gli edifici-oggetto non generino condizioni limitanti la peculiarità della città. L'equilibrio tra tradizione e modernità deve essere risolto positivamente e non come coazione restrittiva.

Piano vs progetto

Metodologicamente tutto quello che è descritto sopra è stato pensato alla scala progettuale.

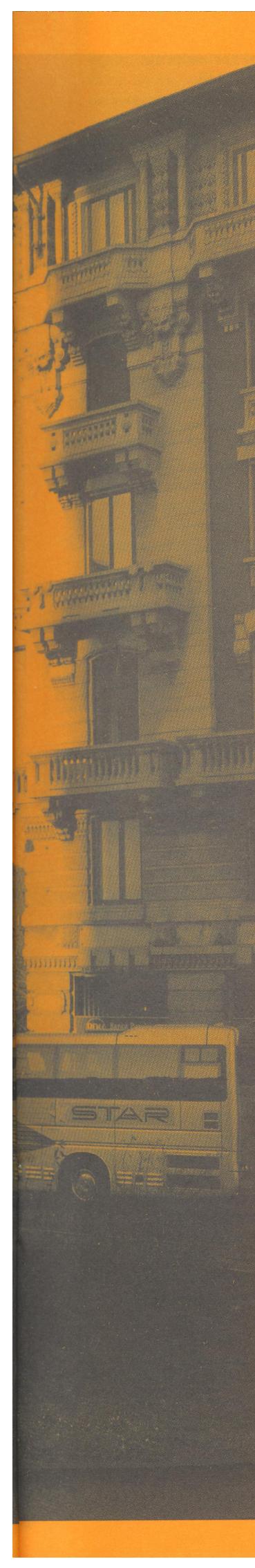
Se nell'epoca industriale il sistema di produzione urbana era estensione della città, nell'attuale stadio neoterziario il sistema di produzione urbana è trasformazione. Se il piano rispondeva alle necessità e all'esigenze di una città che si estendeva al di là dei suoi confini e urbanizzava nuovi territori, il progetto ora è il processo più adeguato per configurare la trasformazione urbana. Alcuni vorrebbero vedere in questa dialettica un discorso negativo, ma non è così. Si tratta di stabilire un "feed-back" tra piano e progetto in modo che, assicurando le condizioni intrinseche della trasformazione, non entrino in conflitto con una visione più generale. In fondo, si tratta di stabilire sinergie tra generale e specifico e di tradurre in termini urbanistici il precetto "think global act local". Tutti le questioni descritte vanno completate con un'altra che deve catturare completamente la nostra attenzione: l'alloggio sociale. Oggi a Barcellona, come in altre città europee, il problema dell'alloggio si è aggravato a tal punto da rendere impensabile qualsiasi progetto urbano. La demografia attuale, i cambiamenti nell'organizzazione e dimensione delle famiglie, l'irruzione delle nuove tecnologie, o la possibilità di tornare

Nella pagina precedente: Barcellona, visione della città dalla collina del Montjuic

Sopra: Barcellona, Sagrera, progettazione di un nuovo cluster urbano

a pensare la casa come spazio di lavoro, tutte queste sono condizioni a tal punto determinanti che è assolutamente imprescindibile una riformulazione teorica del tema dell'alloggio. Questa riformulazione non può essere fatta esclusivamente dal mercato come oggi succede. Senza sminuire la responsabilità dell'iniziativa privata è necessario un maggior coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche, perché l'alloggio non sia solo merce, ma anche un diritto e, ovviamente, la materia prima della città. Nelle circostanze attuali le città, specialmente quelle industriali, devono trasformare profondamente la loro geografia urbana. Gli eventi internazionali sono una buona medicina non di per sé, bensì per la loro capacità nel creare consenso e partecipazione cittadina. In questo senso la possibilità di organizzare l'esposizione internazionale a Milano produrrà sicuramente effetti urbani tanto positivi, quanto quelli prodotti a Barcellona dalle esposizioni internazionali e dalle olimpiadi del '92.





Nuove regole, piani nuovi: le grandi novità del PGT

Tano Lisciandra _ Foto di Ramak Fazel

Milano: l'arco di Porta Romana

Le novità introdotte dalla legge 12/2005 sono certamente numerose. Alcune si muovono nel solco di un processo di innovazione della cultura e della prassi urbanistica in atto da tempo. Si pensi, tra queste, alle norme che garantiscono la sostenibilità ambientale e la compatibilità economica dei piani e che sono volte alla tutela del paesaggio, dell'agricoltura e del suolo. Si pensi anche alle norme che strutturano la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni nel processo di formazione del piano e a quelle che tentano di sostituire gli standard con una più articolata individuazione e pianificazione dei servizi. Altre innovazioni introducono, invece, elementi di più forte discontinuità rispetto alla pianificazione tradizionale e potrebbero, se opportunamente utilizzate, rivoluzionare non solo il modo di fare i piani urbanistici, ma anche la gestione stessa del territorio. Di queste più incisive innovazioni, vorrei qui parlare.

Il documento di piano

Il documento di piano fissa gli obiettivi, anche quantitativi, di sviluppo complessivo della pianificazione comunale, assicurandone la sostenibilità ambientale, e conseguentemente determina le politiche di intervento in particolare nei settori della mobilità, della residenza e delle attività produttive, dimostrandone la compatibilità con le risorse economiche e finanziarie effettivamente disponibili.

In relazione a tutto questo, sulla base delle caratteristiche del territorio comunale, il documento di piano individua - senza tuttavia produrre effetti sul regime giuridico dei suoli - gli ambiti di trasformazione da attuare mediante successivi piani attuativi e definisce gli eventuali criteri di compensazione, perequazione e incentivazione.

Il documento di piano ha validità quinquennale. Scaduti i cinque anni il comune provvede all'approvazione di un nuovo documento di piano.

Non conformazione dei suoli

La legge 12/2005 opera, quanto meno per gli ambiti di trasformazione, una netta disgiunzione tra previsione urbanistica e edificabilità diretta del suolo. Il documento di piano infatti "individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendo i relativi criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica...".

"Il documento di piano non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli. Il documento di piano non concede l'edificabilità ad un terreno precisamente individuato - e quindi ad una determinata proprietà - né stabilisce, una volta per tutte, il "quantum" dell'edificazione (volume o slp edificabile) e nemmeno le destinazioni d'uso, a meno di quelle non consentite.

Il cambiamento non è da poco. Il PRG - mediante l'azonamento classico - assegna il diritto di edificare una certa quantità di volume ad alcuni, ben individuati, suoli e consente ai proprietari - così beneficiati - di goderne in via esclusiva alla sola condizione del rispetto delle norme urbanistiche. In tal modo l'edificabilità è "incorporata" in alcune aree che acquistano un valore strettamente dipendente dalla destinazione urbanistica ad esse attribuita dal PRG. Queste aree possono essere liberamente trasferite ad altri.

Il documento di piano assegna invece diritti volumetrici, reali o virtuali, senza che ciò debba produrre effetti diretti sul regime giuridico dei suoli. Esso cioè determina, per ciascun ambito di trasformazione o per il loro insieme, quantità massime e/o minime di edificabilità, suddivise o no per destinazione d'uso, da ripartire tra i suoli mediante indici di edificabilità massimi e/o minimi in una successiva fase attuativa. Il documento di piano fissa naturalmente norme tipologiche, morfologiche, prestazionali, sociali, compensative che la futura edificazione dovrà rispettare, ma non conforma direttamente i suoli. Il diritto ad edificare è concretamente attribuito, all'interno degli ambiti di trasformazione, in una fase successiva mediante piani attuativi la cui attivazione può anche essere decisa nel tempo mediante meccanismi concorsuali, che portino alla selezione delle proposte più rispondenti ai criteri normativi prestabiliti per gli interventi. Per dare qualche indicazione in merito ai meccanismi attuativi, il documento di piano può contingentare le quantità massime da edificare nel corso della sua validità quinquennale rispetto alla potenzialità edificatoria globale determinata per periodi più lunghi; può graduare nel tempo, stabilendo

delle priorità, gli interventi da realizzare nel quinquennio; può individuare gli ambiti di trasformazione in modo tale che le loro superfici siano maggiori di quelle effettivamente necessarie per realizzare, sulla base degli indici edificatori prestabiliti, l'edificazione programmata. Il documento di piano - per non eludere il divieto di produrre effetti diretti sul regime dei suoli - può individuare aree solo potenzialmente edificabili, fissando, da un lato, i criteri mediante i quali alcune di esse saranno selezionate per essere effettivamente attuate e prescrivendo, dall'altro, le norme urbanistiche che gli interventi di trasformazione dovranno rispettare al momento della loro attuazione. Esso deve, insomma - a mio avviso - fare in modo che non tutte le aree degli ambiti di trasformazione abbiano la garanzia di essere effettivamente edificate nel corso della sua validità quinquennale. Ecco una prima grande novità: l'edificabilità non è più incorporata in aree specificatamente individuate, mediante l'azzonamento, dallo strumento urbanistico generale. L'edificabilità può essere prevista dal documento di piano in termini quantitativi globali e, solo successivamente, attribuita a quegli interventi di trasformazione che, nel rispetto dei criteri stabiliti dal documento, abbiano superato la selezione e siano dunque tali da concorrere agli obiettivi di sviluppo e di riqualificazione del PGT.

Con questo passaggio - da una pianificazione fondata sul diritto di edificazione attribuito alle aree ad una pianificazione fondata sul diritto volumetrico attribuito agli interventi - si spezza il rapporto biunivoco tra area e edificabilità. La maggiore "mobilità territoriale" delle previsioni edificatorie dovrebbe anche spezzare, o quanto meno attenuare, il rapporto di causa ed effetto tra l'attribuzione del diritto di edificazione ad un'area e l'incremento del suo valore fondiario (a solo vantaggio, peraltro, della proprietà). Il "valore aggiunto" agli immobili per opera dello strumento urbanistico è infatti, paradossalmente, il più serio ostacolo al raggiungimento degli obiettivi che lo stesso strumento urbanistico persegue, a causa dell'eccessiva incidenza del costo delle aree edificabili sul costo complessivo degli interventi. Il nuovo modo di pianificare, spostando dal piano urbanistico generale al piano attuativo l'attribuzione dell'edificabilità e inserendola, temporalmente e proceduralmente, nella negoziazione sull'intervento da realizzare, può sottrarre quote di rendita alla proprietà fondiaria per destinarle al miglioramento della qualità e delle prestazioni delle costruzioni, alla realizzazione di opere di interesse generale o di interventi di compensazione ambientale, oppure ancora per ridurre il prezzo di acquisto o il canone di affitto degli edifici. Compensazione, perequazione urbana, incentivazione, trasferibilità e commerciabilità dei diritti edificatori "Il documento di piano definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione". "Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di pianificazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati agli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti." "Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, ai fini della perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di interventi previsti." La legge 12 conferma ulteriormente il principio della separazione tra il suolo e la sua diretta edificabilità attraverso la facoltà attribuita al PGT di utilizzare i meccanismi di compensazione e perequazione al fine di eliminare o, almeno ridurre, le disparità di trattamento tra i proprietari beneficiari dell'edificabilità attribuita dallo strumento urbanistico ai loro terreni e quelli che, invece, devono cederli alla comunità per la realizzazione di opere e servizi di interesse comune. I meccanismi di compensazione e di perequazione possono essere diversificati in relazione alle diverse situazioni e alle diverse scelte di piano, ma si fondano tutti, in sostanza, sull'attribuzione alle aree destinate a servizi (e quindi non direttamente edificabili da parte dei relativi proprietari) di un'edificabilità virtuale che può essere

effettivamente realizzata solo se trasferita su altre aree, classificate dallo strumento urbanistico come direttamente edificabili, ad integrazione dell'edificabilità loro propria. I diritti edificatori possono essere liberamente commercializzati, analogamente a quanto da sempre avviene per le aree edificabili. Si registra così un triplo effetto. Il primo - di tipo equitativo - consiste nel compensare, in modo, appunto, più perequato che nel passato, i proprietari fondiari "meno fortunati", ripartendo tra più aree i diritti edificatori che prima erano posti in capo soltanto alle aree direttamente edificabili. Strettamente connesso è il secondo effetto, di tipo, diciamo, gestionale/attuativo, consistente nel fatto che il costo di acquisizione delle aree per attrezzature pubbliche viene sostanzialmente trasferito ai proprietari che godono dei benefici, diretti e indiretti, del piano urbanistico, sollevando così i comuni da un onere sempre più insostenibile. Un terzo effetto, molto interessante sotto l'aspetto più propriamente urbanistico, consiste nella maggiore indifferenza dei suoli rispetto alle scelte di piano, presupposto necessario per assicurare una maggiore autonomia dell'urbanistica nel disegnare gli assetti territoriali e urbani. L'applicazione dei meccanismi compensativi/perequativi - nel quadro delle nuove opportunità, offerte dalla legge 12/2005 - apre scenari di grande interesse. L'attribuzione dei diritti edificatori, non più alle aree in sede di strumento generale, ma agli interventi urbanistici, mediante piani attuativi "negoziali", la trasferibilità dei diritti edificatori e la concentrazione dei volumi in alcune determinate aree consentono di mettere in atto modalità di gestione del PGT molto innovative. Alcune di esse, come la compensazione diretta, con la quale si risolve contestualmente il passaggio dei diritti edificatori da un lotto all'altro e la cessione del lotto svuotato di diritti volumetrici al comune, sono già praticate in attuazione di piani regolatori innovativi già predisposti per questi meccanismi.

Il caso di Biella

Il PRG di Biella, pur nell'ambito della vecchia legge urbanistica piemontese, simile per impostazione alla precedente legge lombarda 51/75, ha previsto un meccanismo di perequazione esteso a tutte le aree di trasformazione urbanistica con esclusione del centro storico e dei nuclei di antica formazione, delle zone agricole e di quelle di rilevanza ambientale. Sono inoltre escluse alcune zone speciali, destinate a importanti interventi di trasformazione, assoggettate a piano urbanistico esecutivo con quantità edificatorie, tipologie edilizie, destinazioni d'uso e dotazione di servizi predeterminate. I meccanismi perequativi del PRG di Biella si fondano sull'attribuzione di un indice edificatorio di base, uguale per tutte le aree appartenenti ad una stessa tipologia di zona urbanistica, indipendentemente dal fatto che siano destinate all'edificabilità privata o riservate per usi collettivi. L'indice unico di base, analogamente all'indice territoriale tradizionalmente utilizzato nei piani attuativi, si applica a tutte le aree comprese all'interno della zona urbanistica, anche a quelle che devono essere destinate ad uso pubblico, ed esprime una potenzialità edificatoria, non del singolo lotto, ma dell'insieme delle aree soggette a trasformazione. Come all'interno di un piano attuativo, la potenzialità edificatoria viene poi concentrata soltanto in alcune aree, dette di concentrazione fondiaria, destinate all'edificazione diretta, mentre le altre, svuotate della loro edificabilità propria - in quanto trasferita alle aree di concentrazione fondiaria - sono cedute all'Amministrazione Comunale e destinate ad usi pubblici (infrastrutture, servizi collettivi, ecc.). All'interno delle aree di concentrazione fondiaria, destinate all'edificazione diretta, l'edificazione è disciplinata - nel PRG di Biella - da due indici: l'indice base, che esprime l'edificabilità propria dell'area - uguale, come si è detto, per tutte le aree di trasformazione appartenenti alla stessa zona; e l'indice massimo - differenziato in relazione alle caratteristiche della sub-zona cui tali aree appartengono, che può essere raggiunto mediante il trasferimento di diritti edificatori dalle aree a standard. Naturalmente, gli edifici esistenti conservano la loro consistenza e possono essere non solo ristrutturati, ma anche demoliti e ricostruiti a parità di volumetria, senza necessità di cessioni di aree a standard. E' inoltre consentito, in caso di demolizione totale o parziale, di trasferire in altri lotti insaturi rispetto agli indici della loro zona, la superficie edificabile eccedente

quella derivante dall'applicazione dell'indice massimo della zona in cui l'edificio appartiene. L'obiettivo è di abbassare l'eccessiva concentrazione edilizia di alcune zone incentivando la riduzione degli edifici anomali per eccesso di volume. Un esempio significativo è quello di una zona di antica industrializzazione lungo la Valle del Cervo, contigua al centro storico, dove il Piano Regolatore persegue l'obiettivo di favorire una riconversione già spontaneamente in atto verso usi culturali e ricreativi, ma dove le densità edilizie esistenti sono molto elevate e mancano tanto il verde che, soprattutto, i parcheggi. In questa zona si è fissato un indice edificatorio massimo inferiore a quello esistente nella maggioranza dei lotti e si è data, al contempo, la facoltà di esportare in altre zone sia il volume in eccesso rispetto all'indice di zona, sia quello riconvertito in attrezzature di interesse pubblico o in parcheggi. Sicuramente, per il raggiungimento di questi obiettivi, si sarebbero potute prevedere norme maggiormente innovative, attribuendo, per esempio, volumetrie anche alle aree già comunali o prevedendo sofisticate procedure per lo scambio e la valorizzazione dei diritti edificatori. Non si è però ritenuto di andare oltre per la mancanza di un più certo quadro normativo regionale e, anche, per consentire agli uffici comunali di gestire direttamente i meccanismi perequativi e di trasferimento dei volumi nella prima fase sperimentale. La perequazione e il trasferimento dei diritti edificatori sono dunque finalizzati, nel caso di Biella, non soltanto al più equo trattamento di tutti i proprietari delle aree urbane - cosa, peraltro, già di per sé non da poco - ma anche, e soprattutto, alla liberazione di risorse economiche e territoriali a vantaggio di tutti i cittadini, anche non proprietari, per la migliore e più efficace attuazione del piano.

Scenari innovativi nella pianificazione urbanistica

Il quadro di maggior certezza offerto dalla legge 12/2005 e le esperienze già maturate consentono di procedere ulteriormente nella direzione di una più equa ripartizione e di un più efficace utilizzo dei valori e delle risorse generati dai piani urbanistici, anche a favore delle aree non urbanizzate che devono essere salvaguardate, protette e, a loro volta, valorizzate. Il PGT, e in particolare il documento di piano, possono consentire - come già si è accennato - modalità di pianificazione diverse da quelle tradizionali, fondate non più solamente sull'attribuzione diretta ed esclusiva di diritti edificatori alle aree classificate edificabili dall'azzonamento, ma anche - in particolare per il perseguimento di obiettivi strategici negli ambiti di trasformazione - sull'attribuzione del diritto di costruire in funzione di graduatorie stilate in base alla rispondenza degli interventi proposti ai requisiti (tipologici, morfologici, prestazionali, sociali, compensativi, ecc.) predefiniti dalle norme di piano. Il PGT potrebbe inoltre prevedere una certa quantità di "diritti volumetrici mobili" da assegnare con procedure (concorsi, gare, aste, ecc.) che presuppongano forme di concorrenzialità tra le diverse proposte. Il fondo dei "diritti volumetrici mobili" può essere realizzato in vari modi. Potrebbero essere, ad esempio, utilizzati i diritti volumetrici virtuali attribuiti - a titolo perequativo - alle aree destinate a servizi che siano direttamente conferite al comune dai proprietari. Potrebbero essere destinati al fondo i diritti volumetrici derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione che - come nel caso prima illustrato di Biella - non possano riutilizzare tutto il volume preesistente e anche i diritti provenienti da interventi che non abbiano utilizzato tutta la volumetria disponibile e ceduto la residua. Il comune, inoltre, potrebbe mettere nel fondo i diritti derivanti da aree già di sua proprietà. Dalla cessione dei diritti volumetrici del fondo possono derivare le risorse necessarie per sostenere le politiche finalizzate allo sviluppo, che richiedono interventi nei settori della mobilità, dell'edilizia residenziale e, in particolare di quella pubblica, delle attività produttive e dei servizi, e le politiche finalizzate all'equilibrio ambientale, che richiedono interventi di mitigazione e compensazione, ma anche di innovazione tecnologica.

Compensazione e perequazione territoriale

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale "indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i comuni". Il Piano Territoriale Regionale individua "forme di compensazione

economico-finanziaria a favore degli enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo, nonché modalità di compensazione ambientale per interventi che determinino impatti rilevanti sul territorio anche in comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi". Anche in relazione alla possibilità data al Piano Territoriale Provinciale e al Piano Territoriale Regionale di prevedere meccanismi compensativi tra comuni, si aprono scenari di grande interesse ancora quasi completamente inesplorati. Il principio fondamentale della sostenibilità ambientale (che comporta il contenimento dell'uso urbanizzativo del territorio e la riduzione del consumo delle materie prime e delle emissioni inquinanti), coniugato con il dovere di suddividere solidalmente tra tutte le comunità locali, in rapporto alle differenti potenzialità di sviluppo e di apporto alla sostenibilità ambientale, i vantaggi e gli oneri conseguenti allo sviluppo insediativo, porta a considerare l'opportunità di collegare, attraverso forme di compensazione, gli impatti e i consumi indotti dai grandi processi trasformativi delle aree molto urbanizzate con i contributi dati all'eco-sistema dalle zone di preservazione e salvaguardia ambientale e dalle zone agricole della pianura e della montagna. I meccanismi compensativi possono essere del tipo dei "certificati verdi" o anche assumere la veste di accordi, generali o legati a singoli piani attuativi o di programmazione negoziata, tra due o più comuni, che prevedano, negli uni, interventi di mitigazione ambientale a bilanciamento degli impatti indotti da interventi di trasformazione urbanistica, realizzati negli altri.

Conclusioni

I PGT figli della legge 12/2005 potranno - e alcuni lo stanno già facendo, almeno in parte - utilizzare la sua grande forza innovativa per fare in modo che le risorse e i valori generati dagli interventi di trasformazione urbanistica siano, nella misura del possibile, utilizzati o quanto meno indirizzati a favore delle politiche di sviluppo e di riequilibrio ambientale e territoriale, sfruttando a fondo e creativamente le potenzialità del documento di piano, il più nuovo dei tre strumenti che compongono il PGT. Con le modalità derivanti dall'utilizzo delle diverse opportunità offerte dalla nuova legge urbanistica (non conformatività del documento di piano, trasferibilità e commerciabilità dei diritti volumetrici, meccanismi perequativi e compensativi sia in ambito comunale che sovracomunale, concorsualità e negoziabilità degli interventi) riteniamo si possa aprire una stagione nuova per la pianificazione urbanistica, la gestione delle trasformazioni urbane e la valorizzazione delle risorse territoriali, a meno che la controriforma strisciante messa in atto in questi ultimi tempi dalla stessa Regione Lombardia non ci porti indietro nel tempo, quando tutti giocavamo a Monopoli e tiravamo i dadi sperando di piazzare le nostre pedine al Parco della Vittoria o in via dei Giardini.



** Direttore Legislazione Mercato Privato ANCE*

In alto: Milano, scorcio notturno sulla Darsena

*Le nuove leggi regionali urbanistiche:
nuovi processi o nuovi prodotti?*

Massimo Ghiloni*
Foto di Ramak Fazel

A fronte delle normative regionali di riforma del governo del territorio emanate negli ultimi anni è necessario porsi una domanda sul fatto che abbiano determinato solo un'innovazione di processo nella trasformazione e riqualificazione urbana o anche un'innovazione di prodotto. Sappiamo che si è arrivati alla revisione normativa regionale sulla base di critiche, largamente condivise, mosse agli strumenti precedenti:

- _ per elaborare un P.R.G. servono, mediamente, 10-15 anni
- _ il P.R.G. pianifica il dettaglio (nonostante i continui rinvii alla pianificazione esecutiva) e, una volta approvato, avalla automaticamente il valzer delle varianti per adeguarlo alle esigenze emerse medio tempore
- _ i vincoli espropriativi vengono posti solo per essere reiterati, producendo così standard sulla carta fittizi, in quanto non suscettibili di realizzazione.

Viene sottaciuto, ma una prima spallata al sistema è derivata dalla Legge 241/1990 che, pur se riferita al procedimento amministrativo in generale, ha prodotto istituti innovativi applicabili specificatamente al processo di pianificazione. Sarebbe bastato recepirla con qualche adattamento e, almeno per due terzi, la legge sui principi fondamentali del governo del territorio, tuttora attesa da sessantacinque anni sarebbe stata pronta. Le risposte date dalle Regioni hanno dimostrato un'impostazione sostanzialmente omogenea. Per liquidare il P.R.G. lo stesso è stato suddiviso in strutturale, operativo e regolamentare. Il piano strutturale fissa obiettivi e scelte strategiche, individua le invarianti ambientali, indica le dotazioni territoriali a sostegno dello sviluppo, si apre a proposte dei privati anche attraverso forme di concorrenzialità. Alla base di tutto ciò vi è il principio che questo piano non conforma la proprietà. Nel caso della Regione Lombardia il piano strutturale è sostituito dal documento di piano, il quale, fermo restando che non ha effetti diretti sul regime dei suoli, delinea gli obiettivi di sviluppo con valore strategico, i fabbisogni quantitativi complessivi e le politiche di intervento per la residenza ed il produttivo. La non conformazione della proprietà risolve anche il problema della decadenza dei vincoli, in quanto gli stessi vengono aggiornati temporalmente solo in sede di piano operativo, nel quale viene così individuato il riferimento del Testo Unico Espropri, laddove prescrive che il vincolo espropriativo diventa efficace con l'approvazione del piano urbanistico generale. Conseguentemente, per completare il nuovo mosaico pianificatorio, il piano operativo conforma la proprietà immobiliare in un determinato arco temporale, individua gli ambiti da assoggettare a trasformazione urbanistico-edilizia aprendosi alle proposte dei privati ed individua gli interventi da attuare in forma unitaria; il regolamento urbanistico disciplina le trasformazioni del patrimonio edilizio esistente e nelle zone agricole è a tempo indeterminato. Il nuovo rapporto fra pubblico e privato, ispirato alla sinergia piano pubblico-progetto privato, sembra convincerci di un netto cambio di rotta. Tuttavia, a distanza di dieci, cinque anni, a seconda della data di emanazione delle principali leggi regionali, solo, rispettivamente, il 15% ed il 5% dei comuni ha completato il percorso di formazione dei nuovi strumenti urbanistici. E questo non è un dato consolante. E' complesso redigere i piani? I progettisti hanno lo stesso approccio che avrebbero avuto con la redazione del P.R.G.? Che cosa frena l'elaborazione? Come al solito si fanno leggi che non hanno copertura amministrativa. Forse nel nostro ordinamento dovrebbe essere introdotto l'istituto del rinvio della normativa per carenza di copertura amministrativa. Inoltre in alcuni casi queste leggi ancor prima di essere sperimentate sul campo subiscono già modifiche, gettando ancora più nel caos chi deve lavorarci. Ma cosa spinge alla modifica? La motivazione principale, di ordine politico, riguarda il rapporto che si instaura tra piano strutturale ed operativo e quanto il primo controlli il secondo. Il piano strutturale non deve ridursi ad un indeterminato quadro di riferimento che lascia ampia discrezionalità all'operativo. L'altra motivazione riguarda la necessità o meno che il piano strutturale contenga alcuni parametri urbanistici di riferimento, e se sì, quali. Per esemplificare, alcune regioni come la Lombardia fanno riferimento ad obiettivi quantitativi complessivi; ora in un disegno di legge di modifica si afferma che il documento di piano definisce gli indici urbanistici "in linea di massima", le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione

nonché le aree degradate dismesse. In tal modo, "in linea di massima" il documento ripropone lo spettro del vecchio P.R.G. Altre Regioni fanno riferimento alla mera possibilità che il piano strutturale contenga prescrizioni e regole specifiche per la definizione degli assetti insediativi "anche se non conformano i suoli", ovvero con intento interpretativo chiariscono che le indicazioni del piano strutturale relativo agli usi e parametri urbanistici ed edilizi, costituiscono "indirizzi di massima" da definirsi con il piano operativo.

Da ultima la legge della regione Friuli Venezia Giulia ripropone un dualismo strutturale ed operativo. Mentre altre Regioni hanno assegnato un termine a questo strumento, nel caso del Friuli lo stesso è a tempo indeterminato, riguarda tutto il territorio comunale, individua le zone omogenee e gli standard, stabilisce le norme tecniche di attuazione e rinvia a piani attuativi o consente la diretta esecuzione (contenuto assai simile a quello dell'art. 7 della legge urbanistica del 1942). Il rischio è che il piano operativo riproponga il P.R.G., necessiti di tempi lunghi per l'elaborazione e nel contempo diventi un pre-P.R.G. dai contenuti indeterminati.

Credo che non sia censurabile affermare che queste disposizioni comportano un ripensamento, o meglio un rimescolamento delle carte, che assomiglia all'oscillazione del pendolo tra urbanistica autoritativa e negoziata, nonostante l'affannoso dibattito degli ultimi anni abbia riconosciuto legittimità alla seconda, nel presupposto che la centralità e certezza del piano sia necessaria al pubblico ed al privato. D'altronde, è stato anche affermato che il rischio della discrezionalità nelle scelte urbanistiche trova il suo controaltare nell'applicazione del sistema perequativo che è in grado di equilibrare l'operatività del piano.

E' anche vero che la perequazione intende perseguire tendenzialmente l'eguaglianza dei volumi edificabili, mentre è meno agevole che possa produrre quella dei valori. Se la perequazione incide sulla redistribuzione della capacità edificatoria, difficilmente riuscirà ad annullare il differenziale della rendita di posizione delle aree effettivamente edificabili: queste avranno comunque un valore superiore a quello delle aree che cedono diritti edificatori.

Il valore di posizione dovrebbe, altresì, consentire al proprietario dell'area effettivamente edificabile una capacità maggiore di acquisto dei diritti edificatori rispetto a colui che non è già detentore di diritti edificatori da cedere. E' indubbio che non verrà meno l'accrescimento di valore degli immobili derivante dalla presenza di adeguati servizi ed infrastrutture di sostegno alla vivibilità urbana.

Il principale soggetto responsabile dell'equilibrio di mercato è il Comune che deve determinare, nelle proprie scelte di pianificazione, l'incontro tra fabbisogni e diritti edificatori disponibili. Ogni errore di valutazione produce uno scompenso di mercato. Potrebbe anche accadere che per recuperare il deficit pregresso di urbanizzazioni, l'amministrazione preveda una maggiore disponibilità di diritti edificatori al fine di acquisire gratuitamente le relative aree, creando anche in questo caso uno squilibrio.

O anche potrebbe accadere che l'amministrazione indichi una priorità nell'acquisizione gratuita delle aree in determinate porzioni del territorio comunale, incidendo così sul prezzo dei relativi diritti edificatori che devono essere venduti ed acquistati prioritariamente. In alternativa, l'amministrazione potrebbe riservarsi fin dal momento della pianificazione una quota di diritti edificatori da immettere sul mercato a fini di calmierarlo. Permane ciò che è il problema delle garanzie circa la contestualità tra cessioni delle aree al Comune, cessione dei diritti edificatori ai privati ed atterraggio degli stessi sulle aree effettivamente edificabili. Si potrebbe anche prevedere che, nel caso di difficoltà nell'acquisizione di diritti edificatori da aree sparse sul territorio, il privato corrisponda all'amministrazione il prezzo dei diritti, e che questa proceda alla negoziazione con i proprietari delle aree sparse, avendo come deterrente ultimo per la mancata adesione il ricorso all'espropriazione. Si può comunque affermare che la perequazione costituisce una delle regole per la programmazione negoziata, che è fonte di conformazione edificatoria e può essere assistita da forme di concorsualità. Proprio nel passaggio dallo strutturale all'operativo può essere verificata la fattibilità delle operazioni prefigurate e trovato il bilanciamento degli interessi pubblici e privati. Tutto ciò vuol dire avere la forza di decidere e di assumersi responsabilità.

Troppa grazia, Sant' Ambrogio!

Da: Beppe Severgnini
Inviato: lunedì 21 maggio 2007 16.47
A: Cecilia Bolognesi
Oggetto: eccomi
Priorità: alta

*Cara Cecilia B.,
innanzitutto grazie della stima: la richiesta è lusinghiera. Ma le collaborazioni editoriali sono tra le cose
che ho felicemente eliminato dalla mia vita (insieme a comitati, collezioni, prefazioni, petizioni, giurie,
onorificenze, lauree honoris causa, golf, bridge, ballo sudamericano, politica, gioco d'azzardo, superalcolici,
stupefacenti, deltaplano e adulterio). E' un modo di risparmiare tempo e serenità. Una possibilità, se volete,
è questa che vi allego qua sotto: un estratto dall'articolo del Corriere dello scorso dicembre.
Posso sperare nella sua comprensione? Un cordialissimo saluto. Beppe Severgnini*

7 dic 2006

Dicembre è fatto per Milano, e Milano per dicembre. Non parlo della Prima della Scala, che è splendida, ma lascia aperto il problema della Seconda, della Terza, della Quarta eccetera. Ovvero: sarà possibile, un giorno, prenotare e acquistare i biglietti della Scala come in ogni teatro in qualsiasi città del mondo?

Torniamo a noi: perché Milano è una città invernale? Perché non è una città di prospettive, come Parigi o Madrid; è una città di angoli e atmosfere, di chiusure più che di aperture, di colori sporchi ma non per questo brutti, di lucido e di viscido (tranquilli: parlo solo di rotaie). Il simbolo di Milano è un condominio strano, costruito di fianco a un altro, altrettanto strano ma diverso. Questa è la città che ha inventato la disarmonia armonica. Architetti bravi o incoscienti, costruttori ingordi o visionari, urbanisti in genere poco urbani: insieme hanno costruito un capolavoro preterintenzionale, tagliato dall'arancione incongruo di un tram. Uno che di Milano aveva capito tutto era Dino Buzzati. Muovendosi dal "Corriere", aveva imparato ad amare le imperfezioni, le incertezze, le possibilità, le vite sotto vuoto spinto che ha dipinto in tanti quadri. Appartamenti in cui accadono cose, misteriose e simultanee. Buzzati ci ha spiegato che le ragazze diventano desiderabili, se appaiono e scompaiono da strade cervelotiche. Via Saterna, per esempio, che collega via Solferino a Largo La Foppa. Dicono non esista, ma sbagliano. Certo, per trovarla occorre un buon navigatore mentale, non un aggeggio sul cruscotto.

Voi capite: una città così non ha nulla a che fare con la primavera, ed è sprecata nella luce d'estate. Milano comincia a trepidare d'autunno, perché sa che poi arriva dicembre, coi suoi regali. Ieri era buio alle quattro, piovigginava, c'erano poltiglie di foglie per terra e luci delle finestre, ognuna diversa dall'altra. Un tripudio milanese. Ma allora: perché tutti scappavano via? Sant' Ambrogio? Be', mollare il primo patrono per una seconda casa non è molto elegante. L'Immacolata? E perché quella ragazza dolcissima del Medio Oriente dovrebbe mettere tutti in fuga? La ragione - lo sapete - è un'altra: il ponte lungo, l'unico che sappiamo costruire in Lombardia. Il ponte, dunque, è la scusa: quattro giorni, da oggi a domenica. Manca il motivo. Perché abbandonare la città nel momento del suo massimo splendore? Risposta doppia, credo. Primo: perché non tutti i milanesi - autoctoni o importati - hanno i gusti di Buzzati; molti preferiscono le autostrade a via Saterna. Secondo: perché i dintorni hanno moltissimo da offrire. E questa è, oggettivamente, una fregatura. E' una questione di concorrenza, se vogliamo. Ci sono grandi città del mondo dove la vita sociale, culturale e mondana, nei giorni di vacanza, è effervescente. Penso a Chicago, Mosca, Shanghai. Cos'hanno in comune, questi posti? Semplice: sono lontani da tutto. Nel raggio di trecento chilometri, non c'è niente da fare. Chicagoans, moscoviti e shanghaiensi, quindi, s'industriano. I milanesi scappano perché hanno vicino monti da favola, laghi sontuosi, bella campagna, il mare.

Troppa grazia, Sant' Ambrogio! E noi ti ripaghiamo così.

Milano, La Scala
Michele Tranquillini

© Corriere della Sera

Il Consorzio ANCENERGIA

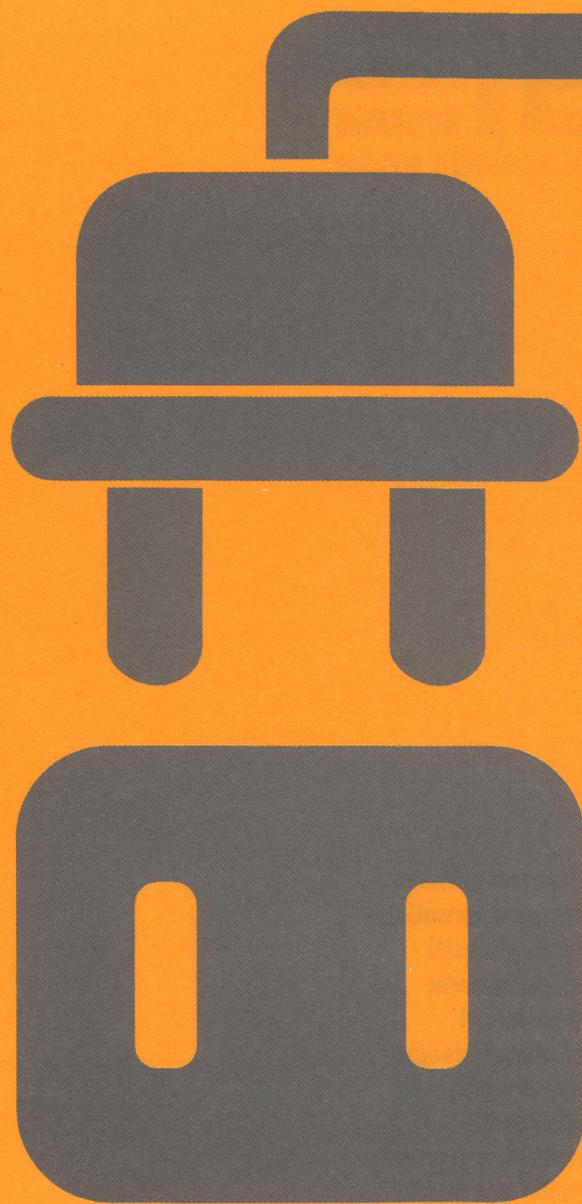
L'Associazione ha sostenuto la nascita di un Consorzio di imprese edili finalizzato alla fornitura di servizi energetici, specializzato in particolare nella effettuazione di interventi nel settore dell'efficienza energetica.

L'appartenenza al Consorzio permetterà alle imprese di essere affiancate in tutti i seguenti aspetti:

- Certificazione energetica
- Accesso al libero mercato dell'energia elettrica e del gas
- Cantieri e rapporti con i gestori di reti e servizi
- Trasferimento tecnologico
- Fornitura di tecnologie energetiche
- Negoziazione dei titoli di efficienza energetica
- Formazione

Il Consorzio si propone come un soggetto forte, in grado di negoziare le migliori condizioni del mercato energetico.

Le imprese interessate ad approfondire questa opportunità possono contattare la segreteria del Consorzio che è presso ASSIMPREDIL ANCE e risponde ai seguenti recapiti:
Dr. Stefano Cera, tel. 0288129589
e-mail consorzioancenergia@assimpredilance.it
Segreteria, tel. 0288129503.



ai
assimpredil ance

Nel prossimo numero affronteremo tematiche relative ai progetti di housing sociale. I paesi stranieri rispondono ai bisogni abitativi di categorie che altrimenti non avrebbero accesso ai prodotti del libero mercato immobiliare, con offerte che arrivano fino al 36% del mercato residenziale totale. L'emergenza casa per famiglie monoreddito, anziani, studenti, lavoratori extracomunitari è alta in tutto il nostro territorio. Affittare o vendere a canoni calmierati è possibile? Quali sono gli strumenti che fondazioni, amministrazioni e sviluppatori stanno mettendo in atto per coprire un mercato che si preannuncia come una nuova sfida del progetto e del costruire? Il peso della sostenibilità economica di queste operazioni è uno dei criteri per la loro valutazione.

