



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Il segno meno. La ristrutturazione di progetti di trasformazione urbana e accordi pubblico – privato al tempo della crisi

Valentina Antonucci*

Dottoranda in Ingegneria Gestionale ed Estimo
Università degli Studi di Padova
Dipartimento di Ingegneria Edile Civile e Ambientale (DICEA)
Email: vale.antonucci@gmail.com

Ezio Micelli*

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Architettura Costruzione Conservazione (DACC)
Email: ezio.micelli@iuav.it

Abstract

Lo sviluppo di progetti urbani promossi mediante forme di partenariato si è basato su alcuni fondamenti non più verificabili nell'attuale congiuntura economica. In particolare, l'accordo pubblico - privato si fonda, sotto il profilo economico, sulla ripartizione del plusvalore esito delle scelte amministrative circa la quantità e la qualità delle potenzialità edificatorie degli immobili a fronte del co - finanziamento delle parti pubbliche della città. Tali modelli di promozione dello sviluppo urbano mostrano la loro inefficacia nell'attuale contesto economico, nell'ambito del quale assistiamo alla difficile, quando non impossibile, attuazione delle trasformazioni urbane alle condizioni alla base dell'accordo stesso.

In numerosi recenti casi di sviluppo urbanistico infatti, la severa riduzione dei valori di commercializzazione dei beni determina una contrazione tale della redditività da minare la convenienza dell'investimento immobiliare stesso. Pertanto, il soggetto pubblico vede venire meno le condizioni alla base della promozione della partnership pubblico - privata, poiché non ottiene le aree e le opere di cui si aspettava la realizzazione per l'impossibilità della parte privata di promuovere l'intervento.

Amministrazione e privati devono confrontarsi con la necessità di gestire minusvalenze che mettono a rischio la sostenibilità economica delle operazioni immobiliari sia per le parti pubbliche che per quelle private. Sotto il profilo teorico ed empirico, la ricerca evidenzia come il recupero di redditività necessita di una profonda revisione delle operazioni di sviluppo, tesa a incidere su tutti i determinanti del costo delle operazioni.

La fattibilità di piani e progetti passa per un diverso rapporto con la domanda, adottando non più la tradizionale push strategy degli anni del boom, quanto la ricognizione attenta delle istanze dell'utente finale allo scopo di ridurre rischio dell'investimento. Ancora, la diminuzione del potenziale di edificazione può concorrere alla sostenibilità dei progetti per effetto di una riduzione dei costi medi attesi, soprattutto ove le densità fondiarie determinano oneri non compatibili con i valori di mercato attuali.

Parole chiave

partnership pubblico/privato, valutazione di piani e progetti.

* Il paper è frutto del lavoro congiunto tra gli autori. Tuttavia Valentina Antonucci ha curato la stesura di Affrontare il nuovo contesto, Il ritorno alla domanda immobiliare e Conclusioni mentre Ezio Micelli ha curato Introduzione e Il Paradosso della densità.

Introduzione

La crisi economica avviata nel 2008 dispiega i suoi effetti con particolare durezza nella costruzione della città, sia pubblica che privata. I dati economici mostrano la profonda difficoltà in cui versa il settore delle costruzioni. Se in una prima fase, nel biennio 2008 - 2010, tale contrazione del mercato immobiliare è apparsa congiunturale, i segnali della recessione dell'industria edilizia sono ormai a tal punto consolidati da lasciar ipotizzare un mutamento strutturale. La crisi del settore immobiliare, così come la crisi occupazionale e l'impoverimento delle famiglie sotto il profilo reddituale, incide sulla forma della città e sulle modalità della sua trasformazione.

Un contesto così mutato nelle sue caratteristiche strutturali impone una revisione delle premesse e dei fondamentali tradizionalmente considerati alla base della trasformazione urbana. Le politiche di gestione dello sviluppo urbanistico nel decennio 1998 - 08 sono state rivolte principalmente alla regolamentazione della pressione insediativa e della trasformazione urbana. Gli strumenti attuativi di piani e progetti hanno conosciuto una fase di significativa innovazione, orientata alla ripartizione della rendita urbana frutto delle previsioni urbanistiche (Camagni, 1993). In termini economici, le modalità di ripartizione del plusvalore fondiario esito delle scelte amministrative sono state il fulcro dello sviluppo del partenariato pubblico - privato in Italia. Gli accordi di programma, i programmi complessi, la perequazione urbanistica da un lato e la finanza di progetto dall'altro, con particolare riferimento al *project financing* anche nelle sue forme più evolute, hanno rappresentato strumenti tesi ad una più equa ed efficiente allocazione della rendita tra soggetto pubblico e operatori privati (Micelli, 2011). Il prelievo di quote del plusvalore fondiario per la costruzione condivisa della città pubblica ha rappresentato il fondamento dello sviluppo di tali dispositivi attuativi.

L'attuale stallo della promozione dei progetti pone radicalmente in crisi simili assunti. Cosa accade quando oggetto dello scambio tra *developer* e Amministrazione è, alla luce della progressiva erosione dei valori immobiliari, la ripartizione delle minusvalenze esito della crisi immobiliare? Si assiste al moltiplicarsi di progetti di trasformazione urbana in difficoltà che condizionano lo sviluppo della città: costruzioni che non vengono portate a compimento o cantieri avviati e mai conclusi.

Lo stallo dei progetti urbani è determinato dalla distanza tra le condizioni di fattibilità assunte alla base dei programmi di sviluppo e le attuali condizioni del mercato immobiliare. Il presente contributo affronta dunque la necessità di rileggere attraverso nuove strategie le tradizionali componenti della fattibilità economico - finanziaria dei progetti di sviluppo urbano, con particolare riferimento alle condizioni di ristrutturazione economica dei progetti privi dei requisiti di fattibilità.

Il paper è articolato in tre parti. La prima analizza i principali fattori di crisi delle operazioni di sviluppo a scala urbana in riferimento alle componenti economiche e alle ricadute sugli strumenti attuativi delle stesse; la seconda delinea un nuovo orientamento per il recupero degli investimenti immobiliari in relazione al rapporto tra densità e sviluppo urbano mentre l'ultima parte descrive il rapporto tra progetto e nuove strategie di approccio alla domanda immobiliare quale fattore di successo degli investimenti.

Affrontare il nuovo contesto

La fattibilità del progetto a scala urbana negli anni del boom ha beneficiato di una spinta espansiva centrata su tre elementi prevalenti: il costante incremento dei valori di mercato, la facilità di accesso al credito a tassi contenuti e la finanziarizzazione del mercato immobiliare, che ha concentrato nel mercato nazionale capitali ingenti per l'investimento immobiliare.

Parallelamente al consolidarsi di tale spinta espansiva, gli strumenti di gestione dei piani e progetti hanno subito profonde innovazioni, orientandosi verso l'attuazione della trasformazione urbana congiunta tra pubblico e privato. In tutte le forme di partenariato, adottate alla scala del progetto, il soggetto pubblico beneficia di opere o servizi aggiuntivi rispetto ai minimi di legge, a fronte di condizioni di sfruttamento delle potenzialità edificatorie più vantaggiose per gli operatori privati, sia in termini di variazione delle destinazioni d'uso ammesse che rispetto ad incrementi volumetrici. Il fondamento dell'accordo tra soggetto pubblico e operatore privato risiede, sotto il profilo economico, nella ripartizione del plusvalore esito delle scelte urbanistiche amministrative (Urbani, 2000).

Gli operatori individuano dunque nell'incremento volumetrico il mezzo per la remunerazione degli investimenti nella definizione congiunta dei contenuti dello sviluppo immobiliare. Si ricorda infatti che in Italia nel decennio tra il 1998 e il 2008, pur in misura inferiore che nel resto d'Europa, il prezzo medio degli immobili in tutti i segmenti di mercato è aumentato del 60% (Morelli, 2009). Pertanto i *developer* hanno valutato conveniente sostenere costi significativi e crescenti in termini di acquisizione delle aree e cessioni extra - standard, ritenendo l'incremento volumetrico consentito dall'Amministrazione funzionale alla remunerazione dell'investimento.

Molte delle strategie di densificazione volte al contenimento dello sprawl e al recupero urbano, promosse da diversi Comuni italiani, hanno tali condizioni economiche e attuative a loro fondamento (Gibelli, Salzano, 2008). Si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai grandi e importanti programmi integrati di intervento nel cuore di Milano o al progetto 'Grandi Stazioni' a Roma - Tiburtina. Il contesto odierno appare radicalmente mutato e gli

accordi di natura pubblico – privato fondati su tali presupposti restano sempre più frequentemente inattuati, lasciando visibili cicatrici in molte realtà italiane.

Nel quinquennio 2008 – 13 il prezzo medio degli immobili è sceso complessivamente del 14% e del 4% solo nell'ultimo anno, e in special modo nei grandi capoluoghi, mentre le transazioni immobiliari hanno segnato una diminuzione nel 2012 di 330.000 unità rispetto al 2011: una riduzione pari al 25% in un solo anno con una tendenza negativa confermata per il 2013².

Il perdurare della diminuzione di valori e transazioni trova origine in due fattori principali: il primo è la significativa contrazione del credito per investimenti erogato dagli istituti bancari. Tale aspetto è noto e ha una rilevante componente macroeconomica relativa alla crisi dei debiti sovrani e alle scarse prospettive di crescita del Paese³. La seconda causa risiede nell'assenza di spinta demografica che si coniuga con il peculiare assetto patrimoniale delle famiglie, attualmente in larga parte già proprietarie di una prima abitazione.

Simili condizioni del mercato immobiliare non consentono di sostenere i costi marginali crescenti che caratterizzano un progetto di densificazione urbana. A fronte delle mutate condizioni del mercato immobiliare, appare dunque sensato mettere in discussione uno dei presupposti fondativi della sostenibilità economico-finanziaria di molti accordi pubblico-privato: l'incremento delle volumetrie consentite non è più la risorsa funzionale alla promozione dello sviluppo immobiliare, ma diviene il limite alla sua concreta realizzazione.

Il paradosso della densità

I contenuti dell'accordo devono dunque essere profondamente rivisti: l'obiettivo non è più l'equa ripartizione tra i soggetti compartecipi dello sviluppo del plusvalore, ma diviene di frequente la gestione delle minusvalenze in capo al *developer*, incapace di attuare sia i contenuti privati del progetto che le dotazioni territoriali alla base dell'accordo stesso.

La contrazione della domanda e la conseguente riduzione dei valori di mercato impongono, per ripristinare condizioni di fattibilità, una revisione dei costi di produzione industriale e dei costi amministrativi del progetto. Ciò è possibile attraverso una diminuzione delle quantità di progetto tale da rendere nuovamente sostenibili i costi di produzione, ovvero attraverso una riduzione della densità rispetto a quella ammissibile, che consenta di ritrovare un margine per il promotore immobiliare, seppur più contenuto che nelle ipotesi iniziali alla base dello sviluppo.

L'elevata densità infatti determina l'incremento dei costi di costruzione in funzione di tipologie particolarmente complesse – una su tutte la torre, sia essa a destinazione residenziale o direzionale – caratterizzate primariamente da un'importante componente impiantistica, la cui incidenza è particolarmente onerosa sul costo di costruzione complessivo. Quest'ultimo può inoltre essere reso più gravoso dal reperimento degli standard privati e degli standard urbanistici, oltre agli oneri aggiuntivi esito della negoziazione pubblico - privato.

Merita poi sottolineare che progetti ad elevata densità sono caratterizzati da costi che eccedono largamente l'ordinarietà rispetto ad edifici in contesti di bassa e media densità. Nel caso dello standard pubblico poi, il costo amministrativo può essere trasferito in larga parte in capo al costo di costruzione, qualora l'impossibilità di reperire standard al suolo venga compensata dalla cessione dei cosiddetti 'standard qualitativi': immobili a destinazione sociale la cui realizzazione viene assunta dal *developer* o la destinazione di parte degli edifici a sviluppo privato per funzioni pubbliche. L'impossibilità di reperire gli standard caratterizza i contesti ad elevata densità e pertanto essi vengono usualmente monetizzati con un incremento significativo del costo amministrativo.

L'incidenza di elevati costi marginali, in un contesto ordinario, veniva sostenuto dall'operatore privato poiché l'incremento di capacità edificatoria garantiva un conseguente aumento dei margini di profitto. Allo stato attuale, l'aumento dei costi marginali di produzione risulta insostenibile a fronte della contrazione dei ricavi. Va evidenziato infatti che la rischiosità degli investimenti connessi a tipologie tipiche dell'alta densità è significativamente superiore alle costruzioni che caratterizzano la media - bassa densità. Non è possibile ipotizzare sviluppi immobiliari per stralci, funzionali all'articolazione delle vendite nel tempo, nel caso di tipologie a torre o a blocco. Un simile rischio d'impresa necessita di remunerazioni superiori che oggi non trovano rispondenza nelle condizioni di mercato.

Il ritorno alla domanda immobiliare

La revisione di progetti concepiti negli anni del boom gioca un ruolo centrale: la riduzione delle volumetrie permette di semplificare lo sviluppo e di realizzare tipologie meno onerose, ma soprattutto appare significativo

² Fonte: Agenzia delle Entrate

³ Per un approfondimento della crisi immobiliare negli Stati Uniti si veda Coppola (2012) mentre per il rapporto tra crisi finanziaria e mercato immobiliare si rimanda a Brondino *et alii* (2011)

un approccio più attento all'effettiva domanda, sia in termini di selezione del segmento immobiliare che rispetto alla qualità del prodotto edilizio.

Il boom edilizio ha consentito la diffusione di investimenti poco centrati in termini di prestazioni energetiche dell'edificio e di soluzioni tipologiche standardizzate, non al passo con l'effettiva evoluzione della domanda immobiliare, sia rispetto alle reali esigenze delle aziende che delle famiglie.

Il Censis rileva come nel 2012 l'intenzione di acquistare un immobile è stata espressa da 907.000 famiglie per una domanda residuale non soddisfatta pari a 44 milioni di mq (Censis, 2012). L'analisi delle motivazioni all'acquisto fornisce indicazioni chiare rispetto a quali siano le caratteristiche degli immobili che hanno ancora un mercato attivo, sia in termini tipologici che qualitativi, almeno per quanto concerne il segmento residenziale. I nuclei monogenitoriali, formati dalle 'scissioni' familiari, sono 2,4 milioni e le coppie senza figli sono pari a 5 milioni sul totale: tale segmento della popolazione non trova nell'offerta di alloggio soluzioni congrue alle proprie esigenze in termini di articolazione e qualità degli spazi. Il taglio del mini-appartamento che tanta diffusione ha trovato nei contesti di espansione caratterizzati da una medio-bassa qualificazione architettonica e tecnologica non risponde alle esigenze di lavoratori, anche particolarmente qualificati, che necessitano di una nuova abitazione a causa del cambiamento della struttura familiare. Il 70% delle famiglie infatti cerca un'abitazione di medie dimensioni, tra i 51 e 110 mq (Censis, 2012).

Nella selezione dei contenuti dello sviluppo immobiliare, il ritorno alla ricognizione della domanda effettiva, in tutti i segmenti di mercato, può essere sintetizzato nell'adozione di una strategia pull o market pull: innovazione, ricerca e produzione muovono dai bisogni ed esigenze espressi dal mercato, in opposizione ad una tradizionale *push strategy* che individua gli utenti potenziali a valle del processo di ricerca e sviluppo.

Tale antinomia, mutuata dall'economia aziendale, rappresenta chiaramente la necessità di destinare le scarse risorse a disposizione a progetti e programmi di sviluppo mirati, che possano trovare un'effettiva collocazione sul mercato e siano frutto di una attenta ricognizione, anche a scala locale, della domanda immobiliare. Una strategia market pull può essere declinata attraverso la produzione di tipologie e alloggi sviluppati ex ante sulle istanze degli abitanti o utenti cui sono destinate, anche nella definizione dell'articolazione funzionale. Non si tratta di intraprendere percorsi di condivisione come nel caso di progetti ad alto contenuto sociale per la prevenzione dei conflitti, ma si tratta di mutuare una logica di definizione delle esigenze, alla scala del progetto, al fine di ridurre e contenere il rischio dell'impresa. Ulteriore precisazione di tale logica è la possibilità di incrementare la *mixité* funzionale, anche alla scala dell'edificio, in concomitanza con la riduzione delle potenzialità edificatorie.

Un caso esemplificativo di ristrutturazione di un progetto a scala urbana, fondato sulla riduzione della capacità edificatoria e sulla ridefinizione delle funzioni insediate, è il piano di recupero dell'ex deposito ACTV a Venezia Mestre, adottato ma non ancora concluso nell'iter di approvazione. Il primo progetto di recupero prevedeva la realizzazione di sette edifici, tra cui un parcheggio multipiano destinato ad accogliere gli standard, per una superficie lorda pari a poco meno di 30.000 mq di slp così articolati: oltre 15.500 mq di residenze, poco più di 9.000 mq a destinazione commerciale, meno di 2.000 mq per la funzione direzionale e infine 3.000 di edilizia convenzionata. Il promotore dello sviluppo immobiliare, a quasi due anni dall'approvazione del piano ne chiede la revisione all'Amministrazione Comunale con una riduzione del 50% della volumetria già concessa e, a causa dell'immobilità del mercato immobiliare locale, tutta relativa alla realizzazione di funzioni residenziali. Gli edifici si riducono al numero di tre: l'autosilos lascia spazio alla realizzazione di parcheggi a raso e, oltre alle piastre commerciali di cui è già stato individuato il gestore, viene realizzata un'unica torre di venti livelli a destinazione mista.

Appare importante sottolineare come tali scelte siano richieste dall'operatore privato a fronte di un percorso di ricognizione del mercato locale che ha portato a ridefinire le funzioni maggiormente appetibili, pur in presenza di un progetto il cui iter amministrativo risultava concluso.

Conclusioni

Ripristinare condizioni di fattibilità dei progetti a scala urbana implica un ripensamento del tema della densità, e in particolare della convenienza dell'incremento della capacità edificatoria, alla base di molti progetti promossi mediante partenariato pubblico-privato. Allo stesso modo, è opportuna un'analisi della domanda più raffinata al fine di ridurre il rischio imprenditoriale connesso all'investimento e al suo finanziamento. Il tema apre diversi possibili filoni di ricerca: centrale può essere la definizione di una soglia di concentrazione edificatoria oltre la quale non è possibile garantire la sostenibilità dell'operazione immobiliare. Un simile approfondimento necessita di un'ampia casistica empirica che consenta di verificare puntualmente l'incidenza delle singole voci di costo a parità di ricavi, ovvero di valori di mercato.

Un particolare aspetto di interesse in questo senso è la sperimentazione di tipologie innovative volte a contenere il rischio dell'investimento immobiliare che trovano alcune prime applicazioni in Europa, in particolare in Olanda, ove interventi di rigenerazione urbana sono stati promossi, ad esempio, attraverso la riproposizione del

lotto gotico, caratterizzato dalla sequenzialità della costruzione al passo con la commercializzazione degli immobili finiti.

E ancora, sempre nel solco della ristrutturazione dei progetti mediante una riduzione delle potenzialità volumetriche, dovrà essere approfondito l'aspetto legato alla variazione, in termini di accordo pubblico - privato, anche dei contenuti pubblici del progetto, al fine di verificare il ripristino di condizioni di equilibrio nella determinazione dell'ammontare del beneficio per i soggetti coinvolti. Alla scala del piano infatti, previsioni ormai ampiamente sovradimensionate risultano un ostacolo alla promozione di nuovi interventi di trasformazione urbana poiché gravati da importanti quote di cessioni extra - standard non più coerenti con la fattibilità odierna dei progetti. Una simile riflessione impone dunque un ripensamento, anche teorico e disciplinare, dei contenuti della città pubblica al tempo della crisi.

Bibliografia

- Brondino G., Curto R., Fregonara E. (2011), "Mercato immobiliare e crisi finanziaria. Aspetti interpretativi e valutativi", in *Valori e valutazioni. Teorie ed esperienze*, n.6, pp. 91 – 99.
- Camagni R. (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carrocci Editore, Roma.
- Censis (2012), *Atlante della domanda immobiliare*, Fondazione Censis, Roma.
- Coppola A. (2012), *Apocalypse town*, Laterza, Milano.
- Gibelli M.C., Salzano E., (a cura di, 2008) *No sprawl*, Alinea, Firenze.
- Lanzani A., Moroni S. (a cura di, 2007) *Città e azione pubblica. Riformismo al plurale*, Carrocci Editore, Roma.
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio Editori, Venezia.
- Morelli G. (2009) "L'industria dell'immobiliare e la crisi. Una risposta strutturale dai servizi integrati per i patrimoni immobiliari e urbani" in *Economie dei Servizi*, n. 2, pp. 169 -176.
- Urbani P. (2000) *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

E' ancora possibile un progetto pubblico per Milano? Governare le trasformazioni urbane in fase di crisi

Andrea Arcidiacono

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: andrea.arcidiacono@polimi.it

Laura Pogliani

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: andrea.arcidiacono@polimi.it

Abstract

Il paper si propone di riflettere su due questioni. In primo luogo si guarda a quali condizioni possano garantire una maggiore efficacia alla regia pubblica, nelle componenti politiche e tecniche, nel governo negoziale delle trasformazioni urbane. Dall'altra si prova ad indagare quali possano essere, in una fase di scarse risorse economiche e fondiaria, i margini di operatività nel realizzare un miglioramento delle condizioni qualitative dell'ambiente urbano. Il campo di riferimento è costituito dalle recenti esperienze milanesi di attuazione dei PII, in particolare guardando alle ricadute spesso insoddisfacenti per la collettività, non solo in termini di dotazioni di servizi e aree d'uso pubblico, ma soprattutto nella capacità degli interventi di migliorare le condizioni di qualità urbana. A partire dalla recente approvazione del nuovo PGT di Milano, il paper indaga le nuove strategie e azioni introdotte nella regolazione delle trasformazioni urbane, in particolare verificando modalità di governo e valutazione dei progetti in relazione alla definizione di priorità nella dotazione della città pubblica.

Parole chiave

Trasformazioni urbane, Negoziato pubblico privato, Progetto della città pubblica

1 | Nodi e prospettive per una negoziazione leale

Il rapporto pubblico/privato costituisce il nodo sostanziale delle politiche urbanistiche contemporanee. Forme di regolazione più flessibili rispetto alla strumentazione tradizionale sono state privilegiate nel quadro legislativo nazionale e regionale degli ultimi vent'anni per favorire una maggior efficacia alle politiche di rigenerazione urbana.

La riforma lombarda del 2005 ha sancito il superamento della logica di pianificazione "a cascata", in favore di un processo di concertazione tra i diversi soggetti pubblici e privati che agiscono sul territorio con l'intento di attribuire un ruolo decisionale determinante agli operatori privati nella riqualificazione urbana e nella predisposizione di attrezzature e servizi. E' proprio la discrezionalità amministrativa nella sottoscrizione dell'accordo a rappresentare un fattore cruciale di interesse ma, al tempo stesso, un terreno ambiguo sotto diversi profili (giuridico, sociale, politico). In particolare, la "pianificazione per accordi" appare equa se offre un vantaggio pubblico comparabile ai vantaggi privati quantitativamente consistente e qualitativamente coerente con gli obiettivi perseguiti dalla pianificazione generale. Altrimenti lo scambio si rivela ineguale (Curti, 2006), a danno della collettività, come è spesso accaduto negli anni scorsi, pur in fasi di mercato particolarmente favorevoli, quando si sono percepite le difficoltà delle pubbliche amministrazioni nella gestione dei processi concertativi, probabilmente da imputare anche ad una carente programmazione delle priorità pubbliche, incapace di definire una diretta corrispondenza tra esazioni richieste nella concertazione e opere di interesse collettivo da realizzare (Urbani, 2010).

Un potenziale sostegno alla formazione di un corretto rapporto p/p proviene dalla separazione fra la fase strutturale e quella operativa. Questa consente una netta distinzione tra il momento di prefigurazione di un disegno generale, ampiamente partecipato, e quello di assegnazione dei diritti edificatori, che va sottoposto all'effettiva negoziazione, anche con il ricorso di procedure concorsuali, per ottenere il migliore risultato in termini di vantaggio pubblico e qualità urbana. Nelle maggior parte delle pratiche correnti si assiste invece all'incapacità di operare una netta separazione tra il livello strutturale e quello operativo, con la conseguenza di far maturare una contestuale aspettativa edificatoria, e pertanto una rendita fondiaria dei suoli che è stata finora la causa principale di condizionamento sia per la qualità e l'attrattività della città che per l'efficacia di imprese e investitori (Campos Venuti, Oliva, 2010). La carenza di moderne figure di imprenditori immobiliari, capaci di gestire rischio di impresa e il concorso fra differenti opzioni, magari innovative, costituisce oggi un problema di rilievo. Non è un caso che il ricorso a bandi di confronto concorrenziale tra proposte differenti o tra localizzazioni alternative di ipotesi di trasformazione e sviluppo trovi rara applicazione, risolvendosi il più delle volte rispetto a semplici logiche finanziarie, in base cioè alla miglior offerta economica, senza entrare nel merito della qualità delle alternative progettuali e soprattutto della verifica degli impatti, singoli e cumulati, prodotti dalle trasformazioni.

Da ultimo, l'innovazione forse più significativa della riforma lombarda concerne l'applicazione del meccanismo perequativo, il cui obiettivo primario dovrebbe consistere nell'acquisizione selettiva al pubblico di aree per servizi ritenuti prioritari in base ad una verifica preliminare dei bisogni locali. Al contrario, la legge regionale l'ha caratterizzato univocamente come libera commerciabilità dei diritti volumetrici al fine di compensare l'inedificabilità di alcune aree. Gli elementi distorcenti di tali indicazioni hanno avuto un particolare riflesso nel caso milanese, laddove il PGT, approvato dalla precedente giunta Moratti, distribuiva volumi virtuali e "mattoni di carta", rendendo possibili vertiginose densificazioni dei tessuti consolidati e compatti, secondo una logica speculativa, che il nuovo PGT approvato nel 2012 ha inteso limitare.

2 | Processi di pianificazione e pratiche negoziali in trent'anni di sviluppo urbano

Milano è un polo di servizi a scala nazionale e internazionale (Bassetti, 2005). E' la città italiana ove maggiormente si concentrano ricchezza e produzione: vi si produce un decimo del Pil nazionale, un terzo se si considera l'intera regione urbana, ma in forma sempre più polarizzata: il 4% della popolazione genera il 30% del reddito ma il 17% della popolazione è al di sotto del reddito medio (Ranci, 2009).

Negli ultimi 30 anni la città ha perso quasi un terzo della sua popolazione, oggi conta 1.3 milioni di abitanti, una dimensione modesta per una metropoli europea. Risulta differente il peso demografico di Milano se si considera la sua configurazione metropolitana, con una popolazione di quasi 3 milioni di abitanti che gravita, in gran parte, sul capoluogo come "city users" (Martinotti, 1993), ma che vive diffusa nella provincia milanese e in altre province confinanti. Un decentramento insediativo non pianificato che è stato determinato, da un lato, dal peggioramento delle condizioni insediative e della qualità ambientale del capoluogo, con un mercato urbano con valori immobiliari sempre più alti, e dall'altro dallo sviluppo della motorizzazione privata; concause di un intenso processo di urbanizzazione dei suoli agricoli continuato con ritmi eccezionali per oltre 50 anni (Arcidiacono et al. ed, 2012).

Le condizioni insediative attuali sono difficili. Il territorio comunale, esteso su una superficie di 181 kmq, è urbanizzato all'80% e la densità abitativa, mediamente pari a 71 ab/ha, raggiunge densità fino a 200 ab/ha nella prima corona di sviluppo otto - novecentesco attorno al centro storico (Comune di Milano, 2003). Sebbene il livello di dotazione infrastrutturale sia probabilmente il migliore tra le città in Italia, esso non è comparabile con quelli di molte città europee di pari rango, così come la qualità dei servizi e dell'ambiente e le condizioni di inquinamento e congestione da traffico sono andate deteriorandosi negli ultimi decenni.

Le ragioni stanno nel fatto che le politiche urbane degli ultimi 30 anni si sono concentrate solo sulle questioni di scala comunale, del tutto inadeguata a governare domanda ed offerta su base metropolitana (Pasqui, 2002). Inoltre, si sono dimostrate piuttosto riluttanti a perseguire una promozione selettiva dello sviluppo del mercato urbano che si è affermato in modo sempre più speculativo con le sue consistenti derive finanziarie, né si sono preoccupate della costruzione del consenso attraverso efficaci processi partecipativi.

Nella fase massima di crescita demografica della città e di profonda riorganizzazione del sistema occupazionale l'ultimo PRG della città, approvato nel 1980, proponeva a scala territoriale un decentramento insediativo residenziale e soprattutto direzionale, e lo sosteneva con la rinuncia ad aggiungere nuove previsioni di sviluppo residenziale e terziario all'interno dei confini amministrativi, dove invece si prevedeva il mantenimento degli insediamenti industriali e il recupero intensivo del patrimonio edilizio esistente. Il trasporto pubblico su ferro rendeva possibile la redistribuzione di case e uffici nell'area metropolitana dove erano già presenti poli urbani di formazione storica. Al tempo stesso il piano proponeva una robusta offerta capillare di attrezzature e di aree per servizi collettivi per migliorare la qualità urbana e compensare gli squilibri sociali, attraverso una distribuzione di aree a standard di grande consistenza ma di scarsa praticabilità. Già pochi anni dopo l'approvazione del PRG si registra il fallimento delle due principali strategie, cioè la politica dei servizi pubblici e la tutela degli usi

industriali all'interno della città, ma il piano di fatto stravolto, sopravvive a se stesso (Oliva 2002) per oltre trent'anni, con un ruolo sempre più marginale, relegato al parziale controllo delle modificazioni ordinarie della città consolidata.

La fase della riconversione industriale degli anni '80 viene affrontata al di fuori di un disegno urbanistico generale che dia coerenza ai diversi progetti di trasformazione. Si preferisce utilizzare due strumenti, i Documenti Direttori del Progetto Passante (1984) e delle Aree Dismesse (1988), che definiscono selettivamente le strategie urbanistiche da applicare in modo ristretto alle sole aree dismesse, industriali e ferroviarie; un patrimonio comunque consistente, pari a quasi 7 milioni di mq.

Nel decennio successivo si avvia, a scala nazionale, una stagione di cambiamento dei meccanismi della pianificazione tradizionale che determina una ripresa del mercato urbano di rigenerazione delle grandi aree dismesse. A Milano vengono finanziati 5 Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU) per 1,6 milioni di mq di aree dismesse, in cui si prevede un'integrazione di usi residenziali, sia a libero mercato che di tipo sociale, e usi produttivi, commerciali e terziari, per garantire un'efficace mix funzionale. Le prescrizioni urbanistiche sono omogenee per tutti gli ambiti di trasformazione: indici di edificabilità contenuti tra 0,55 e 0,60 mq/mq e quote di cessione pari al 50% dell'area di intervento da destinare a verde e servizi. Regole che non hanno tenuto conto delle diverse caratteristiche localizzative delle aree e del loro potenziale differente ruolo strategico.

L'esperienza dei PRU inaugura una nuova fase del governo urbano in cui un ruolo rilevante è assunto dalle pratiche negoziali pubblico/privato. Si tratta di un modello, che diventerà prevalente nei "Programmi Integrati di Intervento (PII)" e da subito guardato con particolare interesse (Palermo 2001) come possibile nuovo paradigma nel panorama italiano di governo del territorio, che si richiama alle riflessioni teoriche di Luigi Mazza (1997, 2004) sul sistema di pianificazione di matrice anglosassone. Un apposito "Nucleo di valutazione", formato da tecnici degli uffici comunali e da consulenti esterni, viene istituito con il compito di affiancare l'amministrazione nella fase di negoziazione e di gestire le procedure di valutazione delle proposte private. Il termine di riferimento per l'edificabilità è stabilito in un indice territoriale omogeneo pari a 0,65 mq/mq, successivamente reso incrementabile fino ad 1 mq/mq.

Abbiamo già avuto modo di osservare (Arcidiacono e Pogliani, 2011) che gli esiti di questi interventi (oltre 100 PII per due milioni di mq di nuova slp) sono stati per lo più privi di compensazioni proporzionate al carico urbanistico indotto e poveri di benefici collettivi misurabili. In termini economici non è disponibile alcuna stima sintetica che dimostri l'utilità per il comune di queste operazioni ad altissimo tasso di profitto e alcune voci critiche ne hanno sottolineato gli aspetti opachi (Camagni, 2001). Sotto il profilo realizzativo i grandi interventi di interesse pubblico sono stati di fatto cancellati: il Centro Congressi, la Beic (Biblioteca europea), il Museo d'arte contemporanea, il progetto "Città della moda", mentre il disegno degli spazi pubblici di quartiere è risultato molto episodico. L'attuazione dei PII si è dimostrata deficitaria nel delineare uno sviluppo sostenibile per la città. Gli indirizzi del Documento di Inquadramento (DI) "Ricostruire la grande Milano", approvato nel 2000 quale quadro di riferimento e di coerenza per la valutazione delle proposte di trasformazione, come richiesto dalla legge lombarda, non hanno fornito sufficienti riferimenti per la negoziazione, indebolendo la possibilità di selezionare preliminarmente le proposte di trasformazione potenzialmente più efficaci nel garantire adeguati benefici collettivi in termini di dotazioni infrastrutturali e di funzioni di interesse generale. La capacità valutativa della struttura tecnica comunale e la regia pubblica dell'amministrazione sono parse deboli nel sostenere l'impegno richiesto. La compartecipazione tra pubblico e privato al governo urbano chiede, infatti, all'amministrazione di attrezzarsi adeguatamente per affrontare il nuovo ruolo, in cui è necessario saper affrontare valutazioni urbanistiche, ambientali, infrastrutturali ed economiche.

Se la vicenda milanese restituisce in modo esemplare il percorso di esacerbata inadeguatezza politica e amministrativa a gestire i processi negoziali (Palermo 2011), l'affermarsi di scenari differenti, a seguito dell'approvazione dell'ultimo piano, prospetta l'auspicabile messa in campo di politiche abitative e per i servizi più sostenibili.

3 | Una prospettiva diversa: regia pubblica e regole per la negoziazione nel nuovo PGT di Milano

Milano sta vivendo un momento storico eccezionale di rinnovamento politico e civile. La recente svolta del PGT di Milano è il segnale di un modo diverso di intendere la crescita, meno dissipativo delle risorse ambientali e urbane. Il piano approvato nel 2011 (ma non entrato in vigore) dalla precedente amministrazione (sindaco Moratti) proponeva una prospettiva di crescita solo quantitativa, che non teneva conto della crisi immobiliare, metteva in crisi la "cintura verde" del Parco Sud, e rischiava di costipare in modo eccessivo una città già molto densa, senza risolvere il problema prioritario dell'accesso alla casa per le categorie più esposte e senza disporre delle risorse necessarie alla realizzazione e alla manutenzione dei servizi.

La nuova amministrazione di centro - sinistra del sindaco Pisapia, ha inteso avviare da subito un percorso partecipato dalla società civile che ha condotto, sulla base delle oltre 5000 osservazioni dei cittadini, all'approvazione, nel 2012, di un piano parzialmente modificato nella struttura, ma con pesanti cambiamenti

nella sostanza. Un piano in cui la regia pubblica assume un ruolo centrale nel perseguire sostenibilità ed equità in ogni processo di trasformazione attraverso una regolazione dei diritti edificabili attenta alle variabili morfologiche, energetiche e ambientali e alla definizione preliminare di obiettivi e regole negoziali finalizzate a bilanciare interesse pubblico e privato con una redistribuzione di carichi insediativi, oneri, contribuzioni e cessioni di aree (Healey, 2007).

Il PGT ridimensiona le previsioni quantitative precedenti di circa il 60%, cancellando l'impropria generazione di potenzialità edificatorie delle aree agricole del Parco Sud; riducendo i diritti volumetrici delle Aree di Trasformazione sugli scali ferroviari e caserme dismessi e su alcune aree strategiche; e introducendo un tetto alla possibile densificazione nella città esistente con lo scopo di disegnare una città inclusiva, integrata e sostenibile (Aa.Vv., 2012).

Nelle Aree di Trasformazione il piano fissa un indice territoriale massimo a 0,7 mq/mq, composto in quote uguali di edilizia libera e di residenza sociale; nel caso di interventi non residenziali la componente di edilizia sociale è sostituita con una stessa quantità edificatoria maturata dall'acquisizione perequativa di aree destinate a funzioni di interesse collettivo. Analogamente la cessione minima di aree da destinare a verde e ad attrezzature di interesse pubblico è fissata nella quota del 50% della superficie territoriale (St), di cui una parte, fino al 30% della St, riservata alla localizzazione dell'edilizia residenziale sociale. Meccanismi analoghi sono già praticati in altri paesi europei e statunitensi, laddove l'attuazione dei programmi di edilizia sociale all'interno delle trasformazioni private è stata letta anche come strumento di recupero parziale della rendita urbana (Munoz Gielen, 2010). Nel testo di N. Calavita e A. Mallach, 'Inclusionary Housing in International Perspective (2010)', si dà conto di come in California e in particolare a San Francisco, da anni la riqualificazione urbana si attua correlando densità e destinazioni più appetibili per il mercato a corrispondenti aumenti di benefici pubblici (tra cui case sociali): queste condizioni sono fissate direttamente in fase di approvazione del piano e pertanto incidono sulla rendita immobiliare.

Il PGT affronta la valorizzazione e la riqualificazione della città esistente con tre interventi prioritari. Il primo riguarda l'introduzione di semplici regole morfologiche per la realizzazione degli interventi in cortina nei tessuti storici, che non potranno superare l'altezza minima dei fronti esistenti, e subordinando il recupero degli edifici esistenti all'interno dei cortili al mantenimento delle altezze preesistenti. Questo per evitare quegli interventi che negli anni recenti hanno snaturato diversi isolati della città consolidata, creando al contempo problemi di sostenibilità insediativa e ambientale. Il secondo attraverso l'introduzione di incentivi per il miglioramento delle prestazioni ecologiche ed energetiche soprattutto negli edifici esistenti (prevedendo premialità volumetriche fino al 15% della slp recuperata). Il terzo introduce misure per incentivare il mantenimento delle attività produttive in città e limitarne l'eccessiva trasformazione verso usi del suolo più redditizi come quelli residenziale o terziario o commerciale, pur in una politica generale di flessibilità funzionale. Infine per incrementare l'offerta diffusa di edilizia residenziale sociale in tutti gli interventi significativi di trasformazione privata il PGT richiede che una quota significativa (almeno il 35%) dell'uso residenziale totale sia a carattere sociale. Le condizioni sono le seguenti: la previsione è obbligatoria per le aree di intervento di media dimensione (superiori a 10.000 mq) e facoltativa per quelle di dimensione inferiore, dove comunque, nel caso di lotti superiori a 5.000 mq, il piano richiede il concorso obbligatorio alla realizzazione di obiettivi di interesse generale, tra cui l'acquisizione di aree destinate a servizio pubblico.

Anche la politica dei servizi assume un ruolo importante, perché richiede innovazioni significative ed efficaci per contrastare la crescita delle disuguaglianze anche all'interno della stessa città. Il Piano riconosce un ruolo centrale alla città pubblica e rafforza la costruzione di strategie spaziali tese a raggiungere un equilibrio dinamico fra la giusta profittabilità dell'iniziativa imprenditoriale e il miglioramento complessivo delle dotazioni urbane. Il progetto dei servizi ha coinvolto le Associazioni civili e le Zone del decentramento amministrativo in una fase di ascolto e riprogettazione collettiva che pone le premesse per disegnare la struttura della città pubblica. Obiettivo è rispondere ai bisogni emersi, salvaguardare e potenziare i servizi esistenti e produrne di innovativi, oltre a generare le condizioni favorevoli per attrarre produzioni e lavoratori qualificati, studenti e docenti.

Dare respiro alla città e valorizzare le risorse esistenti sono i contributi principali per garantire una strategia di città metropolitana efficiente e solidale e per rafforzare il profilo internazionale. Insieme offrono un'idea spaziale, di organizzazione della struttura urbana e territoriale, ma anche un'idea di relazioni sociali ed economiche, basata sulla creazione di un consenso tra una pluralità di soggetti istituzionali e non.

Gli anni recenti dell'urbanistica milanese hanno mostrato una debolezza strutturale nella regia pubblica, incapace di recuperare alla città le grandi valorizzazioni prodotte dai processi di trasformazione privata (Palermo, Ponzini, 2010). Al contrario, l'efficacia operativa del nuovo PGT si misurerà in gran parte nella capacità di valutare e selezionare le proposte di trasformazione in base alla qualità dei progetti e alla portata dei benefici collettivi per la città, partendo dall'idea centrale di "città come bene comune".

Bibliografia

- Aa.Vv. (2012), "Una nuova politica urbanistica a Milano", *Urbanistica Informazioni* (Sezione monografica), n. 242, pp. 63 - 68
- Arcidiacono A., et al. (2012), *Centro di ricerca sui Consumi di Suolo CRCS, Rapporto 2012*, Inu Edizioni, Roma.
- Arcidiacono A., Pogliani L. (2011), *Milano al futuro: crisi o riforma del governo urbano*, Ed. et/al, Milano
- Bassetti P., (2005), *Milano, nodo della rete globale*, Bruno Mondadori, Milano.
- Calavita N., Mallach A. (2010), *Inclusionary housing in International perspective*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts.
- Camagni R. (2011), "Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?", in Arcidiacono A., Pogliani L. (2011), *Milano al futuro: crisi o riforma del governo urbano*, Ed. et/al, Milano, pp. 105-124.
- Campos Venuti G., Oliva F. (2010), *Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari
- Comune di Milano (2003 e aggiornamento 2006), *Relazione sullo stato dell'ambiente*
- Curti F. (a cura di, 2006), *Lo scambio leale*, Officina edizioni, Roma
- Healey P. (2007), "The struggle for strategic flexibility in urban planning in Milan", in Healey P., *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, NY, pp.77-118
- Munoz Gielen D. (2010), *Capturing value increase in urban redevelopment*, Sidestone Press, Leiden
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano
- Mazza L. (2004), *Prove parziali di riforma urbanistica*, Franco Angeli, Milano
- Oliva F. (2002), *L'urbanistica di Milano*, Hoepli, Milano
- Palermo P.C (2001), "L'ultimo paradigma. Tendenze della pianificazione urbanistica in Italia", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 207 – 210
- Palermo P.C. (2011), *Milano Bigness: quando la crescita non è sviluppo*, in Arcidiacono A., Pogliani L. (2011), *Milano al futuro: crisi o riforma del governo urbano*, Ed. et/al, Milano, pp. 127-156.
- Palermo P., Ponzini D. (2010), *Spatial Planning and Urban Development. A Critical Perspective*, Springer, NY.
- Pasqui G. (2002), *Confini milanesi. Politiche territoriali e processi di governo nella regione urbana milanese*, Franco Angeli, Milano
- Ranci C. (a cura di, 2009), *Milano e le città d'Europa tra competitività e disuguaglianze*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna
- Urbani P. (2010), *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri, Torino



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Sulla legittimità del progetto urbano: un centro intermodale passeggeri per Jesi

G. Bertrando Bonfantini

Politecnico di Milano

DASStU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

E-mail: bertrando.bonfantini@polimi.it

Tel.: 02.23999410

Abstract

Lo scenario di crisi acuisce, per il progetto urbano, il carattere stringente del principio di legittimità. Descritto da Bernardo Secchi come requisito alla base di ogni politica di renovatio urbis (Secchi 2006: 243; Secchi, Viganò 2009: 6), questo principio, che la scarsità di risorse impone, si fonda, più che sulla costruzione di un generale consenso, precondizione talvolta impossibile da conseguirsi, sull'accurata verifica e argomentazione della necessità del progetto, della sua essenzialità, della sua giustizia, e sulla capacità e determinazione di saperne promuovere e perseguire con coerenza l'attuazione.

Il paper sostiene questa tesi, illustrando il processo di progettazione entro cui prende forma e si consolida la proposta di un centro intermodale passeggeri a Jesi (Ancona), da realizzarsi sul nodo infrastrutturale costituito dalla stazione ferroviaria, nel quadro di un decennio di sperimentazione urbanistica in quella città e nel nuovo tipo di territorio urbano di cui essa è parte.

Parole chiave

Progetto urbano, progetto di territorio, città contemporanea.

1 | Il Centro intermodale passeggeri di Jesi come progetto territoriale strategico

Il centro intermodale passeggeri di Jesi è uno dei progetti pilota del *progetto di territorio per la nuova città dell'Esino tra Jesi e Ancona*, definitosi incrementalmente, per affinamenti successivi, a conclusione di un percorso di 'programmi innovativi' del Ministero delle infrastrutture, finalizzati a promuovere la progettazione integrata di contesti strategici del territorio italiano. Si tratta dei progetti Sistema, Territori snodo 1 e 2: il Comune di Jesi è stato uno dei pochissimi soggetti capaci di partecipare a tutti e tre questi programmi (Fabbro, Mesolella 2010), di volta in volta selezionato secondo criteri di premialità per lo sviluppo della successiva fase. Al termine di questo processo, Jesi ha avanzato la candidatura del centro intermodale per una sua realizzazione con i finanziamenti straordinari messi a disposizione dall'inaspettato Piano nazionale per le città (Comune di Jesi-Mit 2012: 40-41; Comune di Jesi 2012a).

Il Piano per le città non ha selezionato Jesi tra i 28 progetti finanziati. Questa vicenda, da un lato, reclama un approfondimento sulla coerenza effettiva tra l'attività programmatoria 'innovativa', fondata su principi premiali, promossa e finanziata dal Ministero delle infrastrutture e la selezione – che avrebbe forse dovuto essere conseguente – da parte del Mit stesso dei progetti strategici da beneficiarsi, nella disponibilità straordinaria di fondi speciali per l'implementazione di progetti maturi e 'cantierabili'. Dall'altro, sollecita la riflessione sul senso e sulla forma di *progetti di territorio* (v. Palermo 2004: 275 sg.) in grado di affrontare fenomeni urbani inediti – *nuove forme di città* (v. Gabellini 2010: parte I) – che invocano un trattamento al di fuori della tradizionale strumentazione urbanistica.

Questo contributo ripercorre il processo di progettazione territoriale entro cui l'idea di un Centro intermodale passeggeri a Jesi ha trovato la sua incubazione, evidenziando le ragioni di una sua transcalare *necessità e 'legittimità'*.

2 | Dieci anni di sperimentazione urbanistica a Jesi: per una nuova *vision* territoriale

L'esperienza jesina ha costituito un laboratorio di sperimentazione urbanistica per un decennio, che ha avuto inizio con il programma di mandato dell'amministrazione insediata nel giugno 2002 (Belcecchi, Olivi 2005) e con l'avvio della redazione del nuovo piano urbanistico comunale (il relativo atto d'indirizzo porta la data del 12 settembre 2003).

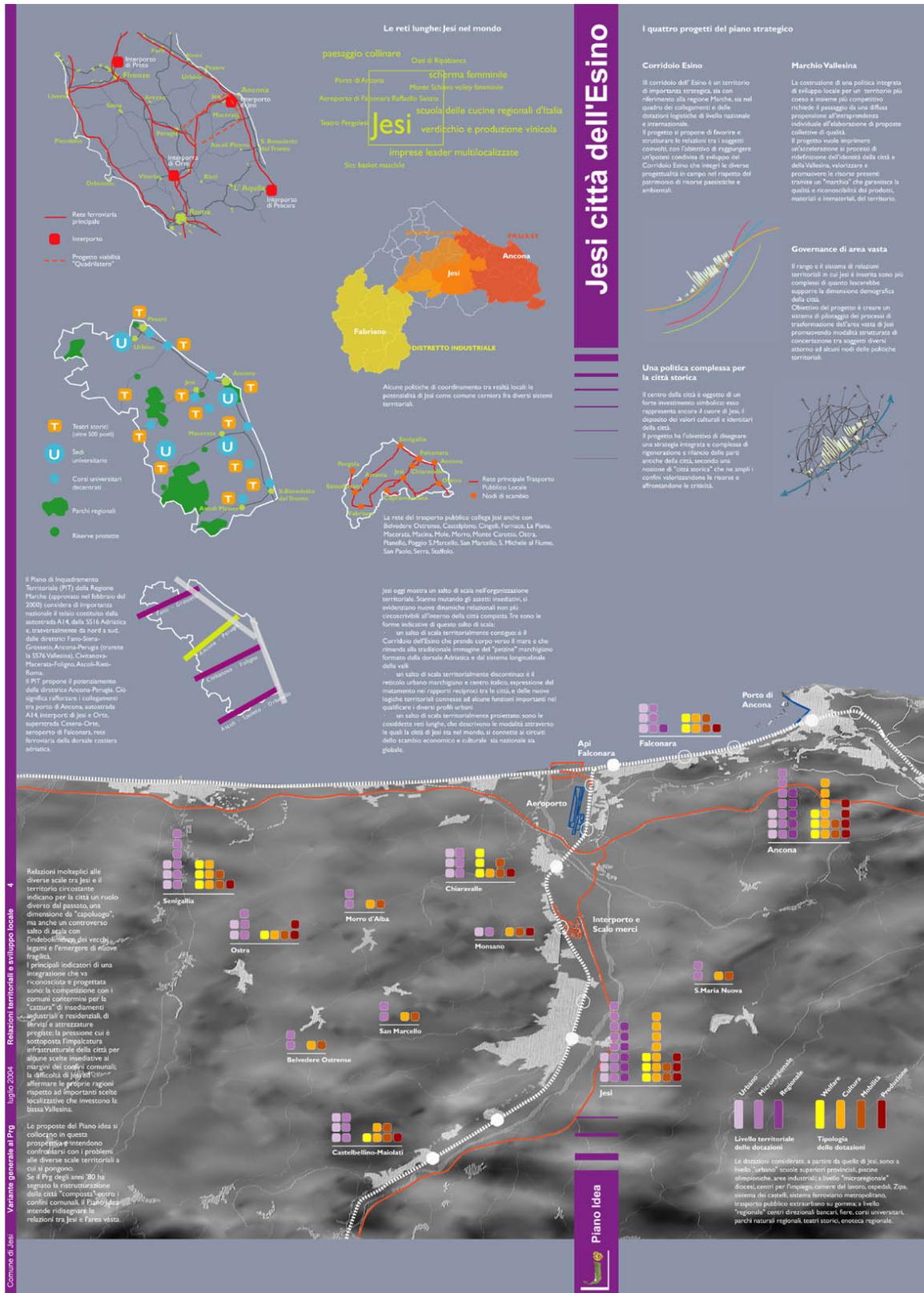


Figura 1. Comune di Jesi, Piano idea, tavola 4: Jesi città dell'Esino.

Presentata come «operazione urbanistica che costruisce politiche» (Di Giovanni, La Palombara 2005), quella jesina si contraddistingue fin da subito per l'intreccio tra le dimensioni 'strutturale' e 'strategica', rifiutandone la schematica contrapposizione¹ e fa delle 18 tavole-manifesto che compongono il corredo grafico del Piano idea, ossia della componente programmatica e argomentativa del nuovo piano, «costrutti comunicativi» (Gabellini 2004: 73) della nuova visione perseguita, che traducono «sul territorio le politiche, 'spazializzandole', ricomponendo le scelte in un 'disegno'» (Gabellini 2004: 75).

Alla tappe che scandiscono la formazione del nuovo piano urbanistico (la definitiva approvazione avviene nel 2009) si accompagna un processo di *programmazione per progetti* (l'amministrazione, a tal proposito, si dota di un apposito Ufficio progetti speciali, e i 'progetti speciali' diverranno una specifica delega assessorile) che, per affrontare questioni e temi strategici, cerca di creare e cogliere tutte le opportunità, tra cui quelle offerte dalle forme innovative di programmazione integrata urbana e territoriale promosse dall'iniziativa ministeriale.

È entro questo quadro articolato che prende corpo un nuovo immaginario al futuro per il contesto territoriale jesino. Già il Piano idea (Comune di Jesi 2007c) e il Piano strategico (Comune di Jesi 2007a), la cui elaborazione inizia contestualmente e si intreccia nella costruzione di un'interpretazione territoriale, promuovono l'idea che Jesi possa rappresentarsi non più «piccola città composta» ma «capoluogo» di un territorio urbano [fig. 1] che va strutturandosi nella bassa Vallesina come città *in nuce* (Calafati, Mazzoni 2008), nella quale la città storica di Jesi va riconosciuta come suo «centro allargato», che travalica il centro storico di crinale, per estendersi fino al suo potenziale fulcro di valle, innestato sulla stazione ferroviaria.

I progetti Sistema e Territori snodo 1 e 2 sviluppano questa diversa rappresentazione del campo territoriale entro cui coltivare la nuova visione, elaborando le immagini progettuali del «parco di attività» (Comune di Jesi 2008b), della «piattaforma logistica verde dell'Italia centrale» (Comune di Jesi 2011a, 2012b), della «città dello snodo esino tra Jesi e Ancona» (Bonfantini 2012). Laddove la costruzione di un nuovo immaginario è al contempo riconoscimento e interpretazione di quanto appare implicito nel modo *effettivo* di darsi di un territorio insediato e delle sue dinamiche (sul concetto di «città effettiva», v. Gabellini *et al.* 2012: 11), e congettura e tensione al futuro di come indirizzare e piegare quei fenomeni secondo una prospettiva ritenuta auspicabile.

3 | Il Corridoio Esino come 'territorio di progetti'

Nell'ambito del Progetto Sistema (Sviluppo integrato sistemi territoriali multi-azione), il Corridoio Esino (direttrice Marche-Umbria) è uno dei «contesti bersaglio» del centro-nord, individuati al fine di «infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare tramite il rafforzamento delle connessioni tra grandi reti infrastrutturali e sistemi di città». Il corridoio tematizzato dal progetto è un campo territoriale che, lungo la valle del fiume Esino, si dispiega tra Fabriano e il mare. Si tratta di un territorio prossimo al Corridoio infrastrutturale 1, snodo di reti e flussi nazionali e sovranazionali; costellato di imprese, piccole e medie, ma anche grandi e comunque inserite in reti lunghe, che esprimono una domanda di migliori connessioni; fragile dal punto di vista ambientale, ma socialmente vario e con un'armatura insediativa storica di riconosciuto valore in un contesto agricolo e paesistico altrettanto pregiato, con potenzialità sul versante del turismo naturalistico e dell'agriturismo, dell'enogastronomia.

Progetto Sistema Corridoio Esino distingue per questo ambito 5 campi territoriali specificamente caratterizzati e vocati² e 5 temi strategici³. Ma è significativo che la chiave attraverso cui tentare una interpretazione prospettica di questo territorio sia stata quella di riconoscerlo come *territorio di progetti*: il territorio di una progettualità ricca, ma dissonante.

Il Progetto Corridoio Esino ha censito in uno specifico Atlante e ha proposto di ricomporre in un 'parco di attività' questo insieme affollato e tuttavia confuso di progetti e iniziative (insistenti soprattutto sulla parte più prossima al mare), che rischiano di dissipare qualità e risorse territoriali in una frammentazione per placche insediative – produttive, logistiche, terziarie – autoriferite. Nel 'parco di attività' si esprime un'idea di trasformazione territoriale in cui strutture logistiche e attività produttive e terziarie mature possano convivere con imprese di nuova generazione, centri di ricerca e servizi alle attività economiche e alle persone, agricoltura e turismo grazie alla 'giusta distanza' garantita dalla persistenza di elementi naturali, paesaggi e grandi spazi aperti diversamente attrezzati. È emersa soprattutto la consapevolezza di come progetti 'sbagliati' – in questo contesto

¹ «Il piano strutturale, per non ridursi a mappa dei vincoli sovraordinati o a descrizione minuziosa dei valori e delle memorie, ha bisogno di costruirsi come parte integrante di una strategia territoriale e di 'immaginare' luoghi e modi delle politiche urbane e territoriali. Il piano regolamentare, d'altro canto, ha bisogno di costruire le condizioni del suo inverarsi attraverso strategie, programmi, progetti e politiche urbane»; Gabellini (2005: 52).

² A. La foce dell'Esino e la costa da Falconara ad Ancona; B. La valle del sole e dell'ombra di Jesi; C. La valle stretta di Castelplanio e Monte Roberto; D. Le incisioni e il versante appenninico; E. La sinclinale di Fabriano.

³ 1. Il fiume Esino: la cura dell'assetto idrogeologico, il valore ambientale e l'uso pubblico; 2. La produzione: prestazioni ambientali delle aree produttive; 3. Il paesaggio: la produzione agricola e i valori storici e ambientali; 4. La mobilità: integrazione dei modi di trasporto e sicurezza stradale, 5. La logistica e i flussi: uno snodo territoriale efficiente e sostenibile, integrazione fra porto, interporto e aeroporto.

di grande qualità, ma delicato e investito da dinamiche trasformative così pressanti – si penalizzano vicendevolmente e impoveriscono inesorabilmente il potenziale territoriale.

Tra i progetti mappati dall'Atlante spicca quello per l'espansione dell'area industriale Zipa a Jesi (ulteriori 47 ettari a destinazione produttiva), ratificato dalla nuova Variante generale del Prg con la denominazione, che ne costituisce anche indirizzo inderogabile, di Zipa Verde. Nella strategia elaborata nell'ambito del Progetto Sistema, Zipa Verde si configura come uno dei progetti pilota simbolicamente più rappresentativi per guidare e far decollare la costruzione del Parco di attività dell'Esino. In un contesto – l'area di Ancona, Falconara e della Bassa valle dell'Esino, comprendente la zona industriale di Jesi – che la Regione Marche ha dichiarato ad elevato rischio di crisi ambientale (Aerca) e su uno specifico sedime che il piano territoriale provinciale individua come essenziale corridoio di continuità ecologica, il progetto Zipa Verde nasce dall'aggiudicazione da parte del Comune di Jesi di risorse bandite dalla Regione per sostenere esperienze innovative nella realizzazione di aree produttive ecologicamente attrezzate (Apea) e culmina con l'elaborazione di un master plan (Comune di Jesi 2008a) contestuale alle fasi finali di redazione del nuovo piano comunale.

La sfida, per il progetto Zipa Verde, è consistita nel fare qualcosa di radicalmente diverso di quest'ultimo grande tassello di territorio, altrimenti candidato ad estendere incrementalmente l'area industriale di Jesi, in una saldatura insediativa destinata ad interrompere la continuità ambientale tra i due versanti della valle in uno dei suoi pochi 'ponti'. Il futuro di Zipa Verde, se e quando la trasformazione di quest'area avrà luogo, diviene cartina di tornasole dei processi in atto. Come si attuerà il nuovo insediamento, il suo grado di discontinuità effettiva dalla banalità delle dinamiche inerziali, costituirà un concreto indicatore della 'legittimità' di questa trasformazione.

4 | Territori Snodo 1: cinque progetti prioritari per ripensare la bassa Vallesina

A Progetto Sistema segue Progetto Territori snodo 1 (Comune di Jesi 2011a), che si applica alla bassa Vallesina, riconoscendo questa come territorio urbano nevralgico, che vede nello spazio di pochi chilometri la presenza di una piattaforma logistica complessa costituita dal porto di Ancona, dall'aeroporto di Falconara, dall'interporto e dal nuovo scalo merci di Jesi. È qui che una messa a sistema delle diverse iniziative di trasformazione è emersa come particolarmente necessaria. Componendoli entro lo scenario al futuro per il territorio tra Jesi ed Ancona sintetizzato con l'immagine di una *Piattaforma logistica verde dell'Italia centrale*, il Progetto Territori snodo 1 alla selezione dei progetti esistenti compatibili con la nuova visione (*progetti di scenario*) affianca nuove proposte (*nuovi progetti*) capaci di incrementare le performance di sistema, secondo una chiave di migliore integrazione e sostenibilità⁴.

Territori snodo 1 si è concluso con la selezione e l'approfondimento di cinque progetti riconosciuti come prioritari: Riqualficazione Ss76, Infrastruttura verde, Territorial center, City logistics, Centro intermodale passeggeri [fig. 2-3]. Questi cinque progetti tratteggiano le linee di un embrionale programma strutturale-strategico per la 'nuova città' della bassa Vallesina, con la definizione di un campo urbano che trova riscontro e analogia anche nel 'taglio' territoriale scelto da supporto per rappresentare le «quattro visioni» delineate per Ancona dal Documento programmatico per il nuovo piano urbanistico (Comune di Ancona 2010: 7-16).

Il mix d'azioni è significativo perché rivelatore del carattere multidimensionale dell'integrazione sollecitata dal programma ministeriale. Due sono progetti d'infrastruttura: per la riqualficazione di un'infrastruttura stradale esistente (Ss76) e per la costruzione di un'infrastruttura ambientale innovativa (Infrastruttura verde). Uno è un progetto di governance territoriale (Territorial center), a supporto dell'integrazione dei processi decisionali nella 'città dello snodo'. Il quarto è un progetto di gestione territoriale (City logistics), per l'ottimizzazione delle prestazioni di una grande attrezzatura (l'interporto di Jesi) circa la gamma di servizi che questa può offrire. Il quinto, infine, è un progetto urbano (Centro intermodale passeggeri), portatore di contenuti multisecolari.

Più in dettaglio, il *Progetto di riqualficazione della Ss76* si concentra su un tratto di superstrada di circa 20 km che interessa la piattaforma logistica tra Jesi e il mare, ed opera sulla sezione viaria, sulle piazzole di sosta e sugli svincoli per accrescere le condizioni di sicurezza e favorire la gestione dei flussi di traffico merci, in previsione della messa a regime dell'Interporto di Jesi e della realizzazione di altre opere di rilievo (Cargocity all'aeroporto di Falconara, raddoppio della Ss16 adriatica nel tratto anconetano, raccordo autostradale A14-Porto di Ancona, sviluppo dell'Area Leader di Falconara-Chiaravalle).

Invece, il *Progetto infrastruttura verde*, per la realizzazione di un sistema ecologico continuo e di una foresta di pianura tra Jesi e il mare, intende incrementare le dotazioni ambientali in un'area (Aerca, si è già ricordato sopra) che è al limite del carico insediativo. La 'infrastruttura verde' da Jesi al mare avrebbe effetti positivi anche sul sistema economico: la riqualficazione e valorizzazione di ambiti sempre più estesi del fiume contribuirebbero ad aumentare l'interesse turistico di un territorio già ricco di risorse storiche e culturali; l'attività di imboschimento potrebbe attivare una filiera produttiva legata a impianti di arboricoltura da legno e a impianti per biomasse; la promozione dell'ecodistretto rurale potrebbe recuperare alcune aree all'attività agricola e sviluppare le pratiche agronomiche di tipo integrato e biologico. In generale, una infrastruttura ecologico-paesaggistica di tale

⁴ Circa i modi della valutazione territoriale adottati si veda il capitolo «Valutazione» in Comune di Jesi (2011a: 43-46).

estensione ed articolazione produrrebbe un generale positivo effetto sull'immagine del territorio e quindi sulla sua attrattività.

L'idea di fondo del progetto è quella di dare 'durezza infrastrutturale' a quella componente ambientale, essenziale per la qualità del 'parco di attività' dello snodo esino, che rischia di consumarsi nella sua progressiva residualità. Da questo punto di vista, può rappresentare uno dei banchi di prova su cui testare quelle embrionali forme di governance territoriale che i progetti Sistema e Territori Snodo 1 e 2 hanno tentato di incubare.

5 | Da Territori Snodo 2 al Piano Nazionale per le Città

Nel quadro definito da Territori Snodo 1, col successivo progetto Territori Snodo 2 Jesi scarta i due progetti di maggiore impegno economico (Riqualificazione della Ss76 e Infrastruttura verde) in funzione di un'immediata operatività delle proposte – progetti 'di ultimo miglio' vocati ad un'immediata implementazione – e sceglie di sviluppare (Comune di Jesi 2011b, 2012b) le linee d'azione Territorial center, City logistics e Centro intermodale passeggeri [fig. 4].

Se le Marche possono essere interpretate come insieme di sistemi locali fortemente interdipendenti (Calafati, Mazzoni 2008; Calafati 2009), i cui processi di 'coalescenza territoriale' vanno sostenuti da forme di coordinamento delle politiche, con percorsi cooperativi nella transcalarità del quadro decisionale, il progetto *Territorial center* si configura come 'infrastruttura' di sostegno alla governance territoriale: uno strumento utile a trasformare lo 'snodo' Jesi-Ancona in una nuova 'città strategica' capace di elaborare politiche condivise per questo territorio, sviluppandone interdipendenze e complementarità.



Figure 2. Progetto Territori Snodo 1: i cinque progetti per lo Snodo Esino nel quadro delle Piattaforme territoriali strategiche nazionali.

Jesi-Ancona Joint Area 3

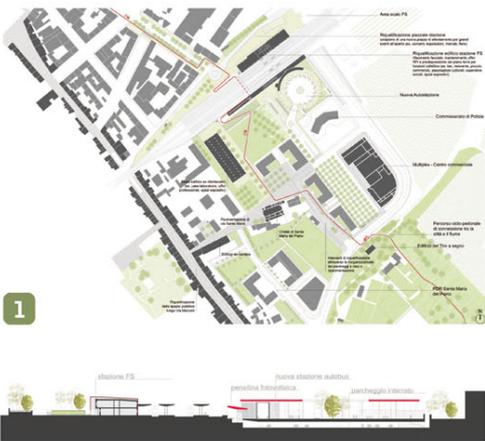
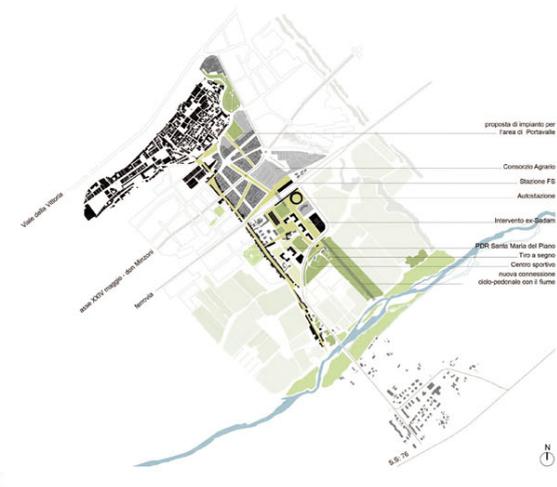
The intermodal hub must be viewed in connection with the role played by the city of Jesi as a major centre within a broader urban territory, where mobility-related issues have taken on ever greater importance. As reasserted in the 2009-19 regional plan for local public transport, this entails a need for Jesi to take on the role of an interchange node on a territorial scale, as well as the need to undertake actions designed to offer a wider choice of intermodal transport solutions.

The project supports a closer integration and the strengthening of collective transport services and, at the same time, it provides an opportunity to get underway the restructuring of a sizeable portion of the city. The requalification program will not work solely on a local scale, since it will contribute to the overall redesign of the urban centralities within the "joint area" between Jesi and Ancona, to the attainment of which the reorganisation of the metropolitan railway service and its stops will also be instrumental.

To provide for an efficient interchange system between the metropolitan railway lines and on-road public transport on an intercity scale, in the interaction between the coastal system and the valley axes, means to enhance the specific aspects of this territory, as a wide area urban system that is able to generate new qualified job opportunities and new tourist attractions, that are complementary, and alternative, to the tourist sites concentrated along the seashore.

The Master Plan designed for the intermodal hub proposes a definitive scenario, with a bus station south of the railway (1), and an intermediate scenario – for use in the short run, with limited resources – with a temporary bus station set up on a yard to the north of the train station (2). The estimated cost for the entire urban project – including the construction of the intermodal hub and the complementary works needed for the requalification of the urban sector and its public spaces – ranges from 10 million Euro (definitive bus station to the south) to 4 million Euro (temporary bus station to the north).

The Intermodal Passenger Hub Project provides for the relocation of the Jesi bus station onto the node consisting of the railway station, as a pivotal intervention for the creation of an intermodal and highly efficient hub for passenger mobility.



Il Progetto Centro intermodale passeggeri

Questo lavoro progettuale è stato commissionato dall'Ente di gestione della stazione ferroviaria, come operazione cardine del piano di riqualificazione urbanistica e infrastrutturale dell'area di Portofino.

Il centro intermodale, in linea con l'obiettivo di creare un polo di servizi, è stato concepito come un edificio di un più vasto territorio urbano del quale è stato definito l'ambito di intervento urbanistico. Il progetto è stato sviluppato in stretta collaborazione con l'Ente di gestione della stazione ferroviaria, che ha fornito tutte le informazioni necessarie per la realizzazione del progetto.

Il progetto si propone di realizzare un edificio di servizio per il trasporto pubblico e di integrare il sistema di mobilità esistente, con l'obiettivo di creare un polo di servizi che, nel più ampio contesto urbano, contribuisca a migliorare la qualità della vita e a favorire lo sviluppo economico e sociale del territorio.

La soluzione proposta è stata definita in stretta collaborazione con l'Ente di gestione della stazione ferroviaria, che ha fornito tutte le informazioni necessarie per la realizzazione del progetto.

Il Master plan individua per il Centro intermodale proposte di intervento che, oltre a garantire la funzionalità del servizio, contribuiscono a migliorare la qualità della vita e a favorire lo sviluppo economico e sociale del territorio.

IX Biennial of European Towns and Urban Planners

IX Biennale delle città e degli urbanisti europei

Gateways

Smart planning for Europe's gateway cities.
Connecting peoples, economies and places

Smart planning per le città gateway in Europa.
Connettere popoli, economie e luoghi

COMUNE DI GENOVA
INU Istituto Nazionale di Urbanistica
EUROPEAN CENTRE FOR TOWN AND COUNTRY PLANNING

Figura 4. Progetto Territori Snodo 2: il progetto per il Centro intermodale passeggeri (architetti N. Privileggio, M. Secchi, F. Ponti, L. Santosuosso) presentato alla IX Biennale delle città e degli urbanisti europei (Genova, settembre 2011).

L'obiettivo del progetto Territorial center è quello di supportare la creazione di uno spazio di confronto e integrazione delle iniziative dei differenti attori della città dello snodo, per promuovere una strategia sovralocale di qualificazione delle infrastrutture e delle dotazioni esistenti, per l'incremento e cura della qualità ambientale e paesaggistica, per la formalizzazione di specifici accordi e intese. Esso coinvolge i comuni che insistono sul territorio che va da Jesi ad Ancona, la Provincia di Ancona e la Regione Marche, le diverse agenzie nazionali e territoriali, gli attori dell'economia locale. Nell'ambito del progetto Territori snodo 2, un passo si è compiuto con la sottoscrizione, il 19 aprile 2012, del *Protocollo d'intenti* per l'istituzione del Territorial center della Città Snodo Esino.

Il progetto *City logistics* ambisce a fare della piattaforma logistica esina non solo un efficiente nodo proiettato nelle reti lunghe, ma anche un'attrezzatura che ottimizza le proprie prestazioni e potenzialità nel contesto della città dello snodo, divenendone opportunità di riprogettazione per migliori performance ambientali. Il progetto propone una serie di interventi per la logistica di distretto e la distribuzione delle merci a livello locale, secondo una prospettiva di *green logistics* e di valorizzazione delle potenzialità offerte dalla presenza dall'Interporto di Jesi. Si compone di tre sottoazioni. Il *progetto esecutivo per il centro storico* ha come obiettivo essenziale la definitiva qualificazione del sistema degli spazi pubblici centrali quale risultato atteso delle politiche di limitazione e regolazione degli accessi e della circolazione veicolare già da tempo intraprese dalla Amministrazione comunale. Il *progetto definitivo per la city logistics urbana* si integra a quello del centro storico – ne costituisce il necessario complemento per uno sviluppo a regime – e tuttavia si caratterizza per uno specifico profilo d'azione, che si indirizza ad un modello di mobilità sostenibile e di qualificazione ambientale. Il *progetto di massima di distretto*, infine, si configura come chance per l'ottimizzazione delle potenzialità performative della piattaforma logistica e come utile veicolo di sviluppo di intese partenariali tra comuni limitrofi nella direzione di una governance d'area vasta.

Infine, la dimensione transcalare del progetto *Centro intermodale passeggeri* il suo carattere di progetto d'infrastruttura che genera progetto di territorio fanno di questa azione un progetto pilota emblematicamente rappresentativo del quadro di obiettivi perseguiti dal Ministero con i programmi Sistema e Territori Snodo, e hanno indotto a proporlo, in un'ulteriore, estrema selezione, come progetto candidato per il Piano nazionale per le Città (Comune di Jesi 2012a) [fig. 5-6-7].

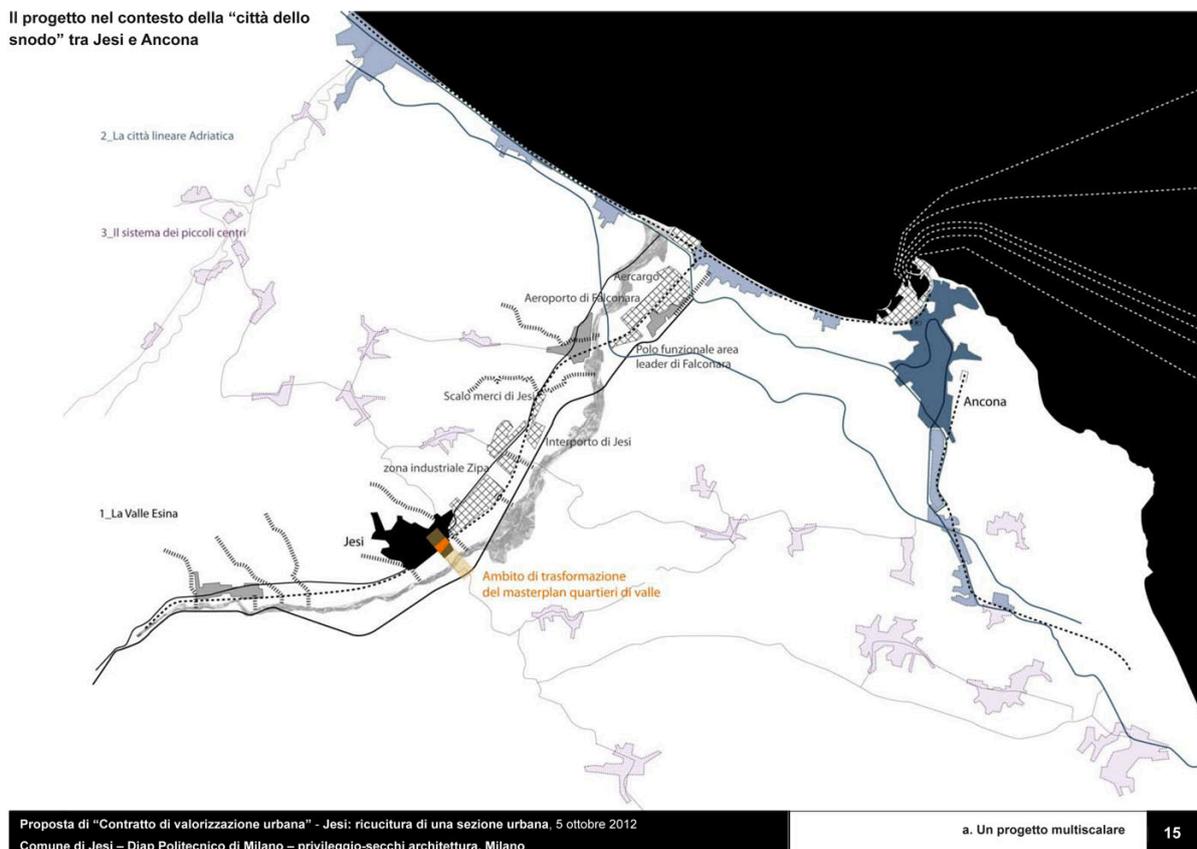


Figura 5. Piano Nazionale per le Città. Jesi: ricucitura di una sezione urbana. Il progetto nel contesto della 'Città dello Snodo'.

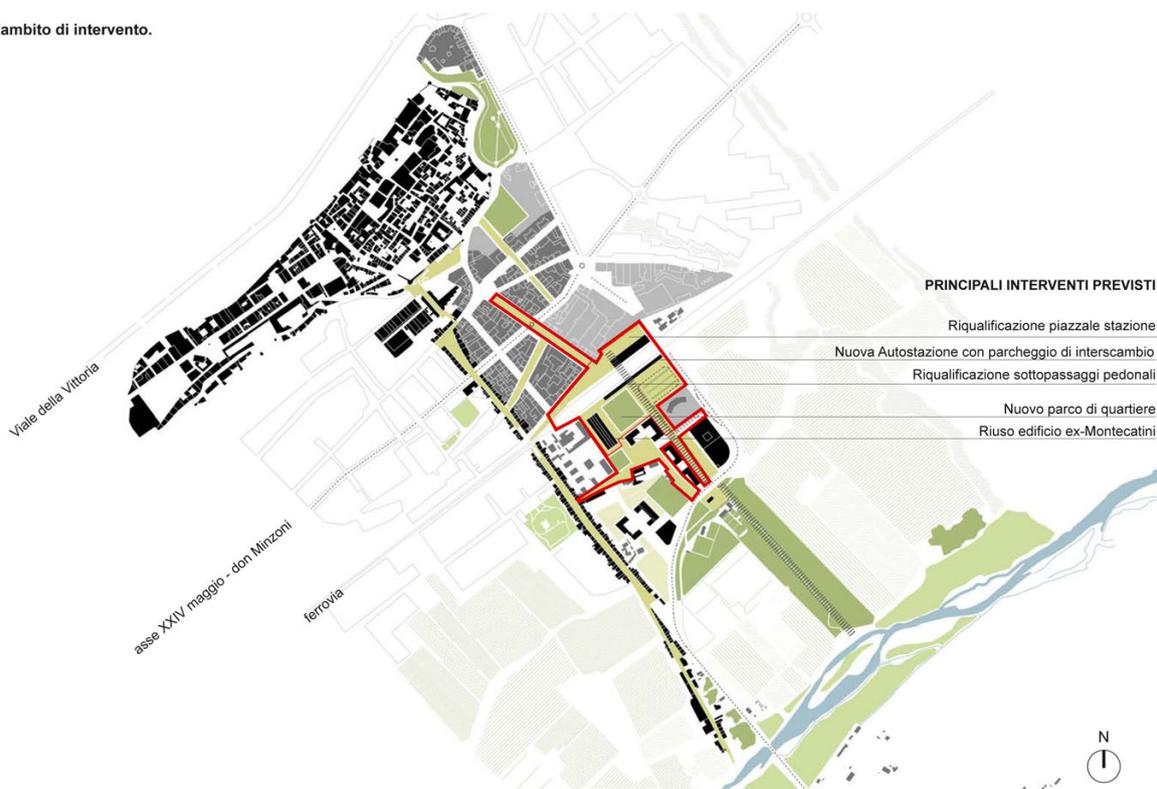
Il progetto consiste nella rilocalizzazione dell'autostazione di Jesi sul nodo costituito dalla sua stazione ferroviaria come operazione con cui raggiungere una molteplicità di obiettivi sinergici. Ambisce, infatti, a supportare la migliore integrazione e il potenziamento dei servizi per il trasporto collettivo, promuovendo il crescente ruolo di hub territoriale della stazione di Jesi, all'intersezione di servizi di mobilità, tipi di spostamenti e 'popolazioni in movimento' differenti – che sta allo sviluppo dell'hub stesso riconoscere e sostenere sempre più efficacemente – e costituisce al contempo occasione di innesco per la riqualificazione di un settore urbano sensibile e cruciale di Jesi, da interpretarsi, tuttavia, non solo in chiave locale ma nel quadro di un più generale ridisegno delle centralità della Città dello snodo esino.

Nello scenario territoriale va rilevato come il Piano regionale del trasporto locale 2009-2019 individui esplicitamente Jesi come nodo di interscambio di cui promuovere l'offerta di intermodalità, in particolare nell'interazione tra sistema costiero e assi vallivi e nel rafforzamento del ruolo del servizio ferroviario metropolitano, di recente sviluppo. A livello urbano, il master plan dell'hub intermodale definisce una ricucitura trasversale dal centro storico al fiume, integrando quartieri a sud e a nord della ferrovia, con la riprogettazione dello spazio pubblico, dei percorsi, delle connessioni come mossa essenziale di riscatto qualitativo per parti urbane sospese tra degrado, marginalizzazione e incompiutezza (v. Savoldi 2006: 150-155).

6 | Attualità della programmazione per progetti

Dieci/quindici anni fa la 'programmazione per progetti' (Palermo 2000) era di grande attualità e costituiva una speranza. Colpisce come rapidamente ne sia tramontata la prospettiva, in una troppo affrettata disillusione o, più semplicemente, per ragioni che hanno a che fare con l'emergere e il bruciarsi di slogan e temi di mainstream che – esaurito il tempo fugace del loro essere alla moda – rapidamente si consumano ed escono di scena, surclassati da altri nuovi, più accattivanti. L'impazienza e un limite più profondo – l'incapacità di mettersi davvero alla prova, nell'implementazione tecnica di nuove prospettive e 'conquiste' solo velleitariamente enunciate e mai davvero praticate oltre l'abbozzo iniziale, con una qualche ambizione di cumulatività degli esiti – sono, a mio avviso, nell'urbanistica ma non solo, tra le ragioni di molti dei fallimenti di questa fase.

L'ambito di intervento.



Proposta di "Contratto di valorizzazione urbana" - Jesi: ricucitura di una sezione urbana, 5 ottobre 2012
Comune di Jesi - Diap Politecnico di Milano - privilegio-secchi architettura, Milano

b. La proposta per il Contratto di valorizzazione urbana 19

Figura 6. Piano Nazionale per le Città. Jesi: ricucitura di una sezione urbana. L'ambito d'intervento.

Eppure, l'idea di una programmazione che si costruisce sull'interpretazione dei fenomeni reali – territori di nuove forme d'urbanità – e non sulle geografie amministrative e sugli strumenti, continua ad apparire non disprezzabile, se fossimo capaci di fare un passo avanti rispetto a questa acquisizione. E l'idea che un programma – se c'è – possa pragmaticamente essere implementato da azioni selettive – progetti non solo e non tanto 'urbani', non necessariamente 'prioritari' e non esclusivamente 'fisici', e però radicati in un contesto concreto, realisticamente fattibili, praticabili, anche modesti ma convergenti – continua ad essere un'idea ragionevole al servizio di una visione sostantiva dei problemi e del farvi fronte, invece del vuoto proliferare delle procedure e dell'affanno nel loro adempimento, esclusivamente formale.

Bibliografia

- Belcecchi F., Olivi D., "Una sfida strategica", in Di Giovanni, La Palombara (2005: 38-40).
- Bonfantini B. (2012), "Il territorio snodo Jesi-Ancona", in Vergano A., Caruana A. (a cura di), *Gateways: Smart Planning per le Città Gateway in Europa. Connettere popoli, economie e luoghi*, Atti della IX Biennale delle città e degli urbanisti europei (Genova 14-17 settembre 2011), WS3 *Il ruolo strategico delle città gateway in Europa*, Inu Edizioni, Roma, pp. 1-4.
- Bonfantini B. (2010c), "Jesi: per un progetto di territorio sostenibile", in *Urbanistica*, n. 142, p. 94-102.
- Bonfantini B. (2010b), "Campagne abitate e progetto urbanistico: il caso di Jesi", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 97-98, pp. 90-101.
- Bonfantini B. (2010a), "Progetto di territorio e declinazioni di sostenibilità. Il caso di Jesi", in Marchigiani E., Prestamburgo S. (a cura di), *Energie rinnovabili e paesaggi. Strategie e progetti per la valorizzazione delle risorse territoriali*, Angeli, Milano, pp. 148-158.
- Bonfantini B. (2007), "Forme e riforme del piano: un'esperienza a Jesi", in Lanzani A., Moroni S. (a cura di), *Città e azione pubblica. Riformismo al plurale*, Atti della X conferenza della Società italiana degli urbanisti, Carocci, Roma.
- Calafati A., Mazzoni F. (2008), *Città in nuce nelle Marche*, Angeli, Milano.
- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma.
- Calvaresi C. (2009), "A strategic use of knowledge: local policy makers and the formation of new *knowledgescapes*", paper presented at EURA-UAA Conference City Futures 09, Madrid, 4-6 June.



Figura 7. Piano Nazionale per le Città. Jesi: ricucitura di una sezione urbana. Il progetto del centro intermodale passeggeri.

- Calvaresi C., “Territori di progetto: l’operatività della pianificazione strategica”, in Belli A. (a cura di), *Oltre la città. Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli, 2006, p. 135-145.
- Comune di Ancona (2010), *Nuovo Piano Urbanistico della città. Documento programmatico: sintesi dei contenuti principali*, Ancona, febbraio.
- Comune di Jesi (2012b), “Il corridoio Esino. Progetti strategici per la costruzione di una ‘Piattaforma logistica verde dell’Italia centrale””, in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2012), *Ipotesi per una prospettiva di sviluppo competitivo e sostenibile. Documento di orientamento*, Sezione *La Rete delle Città Innovative MIT. Programma progetti di territorio “Territori Snodo 2”*, Centro stampa Mit, Roma, novembre, pp. 84-87.
- Comune di Jesi (2012a), *Proposta di ‘Contratto di valorizzazione urbana’ - Piano Nazionale per le Città. Jesi: ricucitura di una sezione urbana*, Assessorato all’Urbanistica, DiAP-Politecnico di Milano, dossier di progetto, 5 ottobre.
- Comune di Jesi (2011b), *Progetto Territori Snodo 2. Rapporto finale*, DiAP-Irs-Trt, agosto.
- Comune di Jesi (2011a), *Territorio Snodo. Una piastra logistica verde per l’Italia Centrale*, a cura di Gabellini P., Ginocchini G., Assessorato allo Sviluppo Sostenibile, ai Progetti Speciali e alle Infrastrutture di Area Vasta, Quaderno 11, Jesi, febbraio.
- Comune di Jesi (2009), *Piano Strategico per lo Sviluppo Sostenibile*, Assessorato allo Sviluppo Sostenibile e ai Progetti Speciali, Quaderno 10, Jesi, maggio.
- Comune di Jesi (2008b), *Corridoio Esino. Un territorio come un parco di attività*, a cura di Gabellini P., Pallotta L., Ginocchini G., Assessorato allo Sviluppo Sostenibile e ai Progetti Speciali, Quaderno 9, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2008a), *Zipa Verde. Masterplan per un’area produttiva ecologicamente attrezzata*, Assessorato allo Sviluppo Sostenibile e ai Progetti Speciali, Quaderno 8, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007g), *2002-2007: 5 anni di lavoro per la Jesi futura*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 7, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007f), *Tavole*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 6, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007e), *Progetti speciali*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 5, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007d), *Variante generale al Prg*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 4, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007c), *Piano idea*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 3, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007b), *Agenda 21 L*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 2, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi (2007a), *Piano strategico*, Assessorato Urbanistica-Ambiente, Quaderno 1, Jesi, aprile.
- Comune di Jesi - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2012), “Nuovo centro intermodale passeggeri di Jesi. Proposta di ‘Contratto di Valorizzazione urbana””, in *Urbanpromo 2012: rigenerazione urbana - catalogo dei progetti*, Inu Edizioni, Roma, pp. 40-41.
- Di Giovanni A. (2009), “Un progetto urbanistico per il welfare. Problemi e possibilità”, in Pomilio F. (a cura di), *Welfare e territorio. Esplorare il legame tra politiche dei servizi e dimensione urbana*, Alinea, Firenze, pp. 147-161.
- Di Giovanni A., La Palombara M. (a cura di, 2005), “Jesi, un’operazione urbanistica che costruisce politiche”, in *Urbanistica*, n. 128, pp. 38-79.
- Fabbro S., Mesolella A. (a cura di, 2010), *Le piattaforme territoriali strategiche*, *Urbanistica Dossier*, n. 122, Inu Edizioni, Roma.
- Gabellini P., con Di Giovanni A., Gfeller C., Mareggi M. (2012), *Immagini del cambiamento in Emilia-Romagna*, Compositori, Bologna.
- Gabellini P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.
- Gabellini P. (2008), “Jesi, variante al piano regolatore generale / Jesi, updating of the urban plan”, in Di Giovanni A. (a cura di), *Progettazione urbanistica / Urban planning and design*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rimini), pp. 116-125.
- Gabellini P. (2006c), “Interpretare la rottura del modello urbano: tre casi italiani”, in *Territorio*, n. 38, pp. 88-95.
- Gabellini P. (2006b), “Interpreting the breakdown of the urban model: three Italian case studies”, in Enlil Z.M., La Greca P. (eds.), *Cities between Integration and Disintegration: Opportunities and Challenges*, IsoCaRP Review 02, Sitges, pp. 72-86.
- Gabellini P. (2006a), “Di che cosa parliamo quando parliamo di urbanistica? Tre modi per rispondere: con una definizione, con un libro, con un caso”, in Tosi (2006: 135-142).
- Gabellini P. (2005), “Cornice e senso del lavoro per Jesi”, in Di Giovanni, La Palombara (2005: 40-52).
- Gabellini P. (2004), “Fare urbanistica e costruire politiche”, in *Territorio*, n. 31, pp. 71-80.
- Palermo P. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P. (2000), “Un’occasione per riflettere sulle politiche urbane”, in Campagna L., Ricci M. (a cura di), *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu Edizioni, Roma, pp. 111-114.
- Savoldi P. (2006), *Giochi di partecipazione. Forme territoriali di azione collettiva*, Franco Angeli, Milano.
- Secchi B. (2006), “Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica”, in Tosi M.C. (a cura di), *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*, Meltemi, Roma, pp. 235-245.
- Secchi B., Viganò P. (2009), *Antwerp, a territory of a new modernity*, Sun, Amsterdam.



**Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013**

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Un nuovo piano per le città e un vecchio piano per la casa. Risorse e incentivi per l'Housing Sociale

Elena Borghetti

Sapienza, Università di Roma

Dipartimento DATA – Design, Tecnologia dell'Architettura, Territorio e Ambiente

Email: elena.borghetti@uniroma1.it

Tel: 06.49919087

Abstract

Ancorché in via preliminare si discute, in questo breve testo, la possibilità che le risorse congelate nel Fondo immobiliare Investimenti per l'Abitare di livello nazionale, costituito per accrescere il patrimonio di edilizia sociale nell'ambito del Piano Casa del 2008, possano essere meglio utilizzate per avviare, sulla base di alcune leggi regionali che hanno recepito le disposizioni del Dl n. 70/11, programmi e progetti di recupero e rigenerazione urbana anche in favore dell'Housing Sociale. Le leggi delle regioni Lombardia (LR n. 4/12), Lazio (LR n. 10/11) e Marche (LR n. 22/09 e 22/11) prevedono, infatti, incentivi premiali volumetrici anche finalizzati alla demolizione e ricostruzione integrati alla realizzazione di edilizia abitativa sociale. Se queste disposizioni normative fossero sistematizzate contestualmente agli incentivi fiscali e alle risorse finanziarie nazionali e provenienti dai privati, potrebbero rendersi efficaci gli interventi di recupero e riqualificazione di aree urbane degradate, contestualmente alla riduzione dei fenomeni di disagio abitativo.

Parole chiave

Housing Sociale, incentivi, riqualificazione

Le Città. Il dibattito sulle politiche urbane ed abitative finalmente nell'agenda del Governo

Il tema delle politiche urbane congiuntamente a quello delle politiche abitative sono tornati ad essere, in questi ultimi anni, oggetto di particolare attenzione nell'agenda politica di governo. Il primo mette al centro il dibattito sulle Città e sul governo delle trasformazioni urbane; il secondo, mosso da un'emergenza abitativa che colpisce principalmente le città grandi e medio-grandi, si focalizza sulla *mission* del sistema di Edilizia Residenziale Sociale (sempre più coincidente con il termine di Social Housing), inquadrata nella funzione di *servizio* (così anche a partire dal Dm 22 aprile del 2008 che inserisce l'Alloggio Sociale tra gli standard urbanistici), contestualmente ai meccanismi di finanziamento e di incentivo ai privati per attrarre, a livello locale, quelle risorse necessarie all'avvio dei progetti di edilizia abitativa sociale.

La crisi economico-finanziaria internazionale e le conseguenze disastrose prodotte sull'economia reale, contestualmente alla strategia politica europea in tema di sviluppo e coesione economica, sociale e territoriale lanciata per il periodo 2014-2020¹, hanno condotto il governo a riportare al centro del discorso delle politiche pubbliche il tema delle Città, quale priorità strategica per rilanciare la crescita e la competitività del Paese. La costituzione del CIPU – Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, affidato al Ministro Barca nel gennaio 2013, e l'attenzione da questo posta sul tema della riqualificazione urbana e della riduzione del consumo di suolo², per cui è stato approvato, nel settembre 2012, un disegno di legge proposto dal Ministro Catania, fanno ben sperare sull'avvio di un concreto interesse verso queste questioni prioritarie, per troppi anni rimaste inavase.

¹ Nel marzo 2010, la Commissione Europea ha proposto "Europa 2020", una strategia decennale che prevede cinque obiettivi principali (occupazione, ricerca, sostenibilità ambientale, istruzione e lotta all'emarginazione e alla povertà) a cui è seguita, nel giugno 2011, una proposta di bilancio per il periodo 2014-2020, sull'utilizzo dei Fondi comunitari.

² Nel documento di indirizzo per lo sviluppo di una politica nazionale per le città, "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana", predisposto nell'ambito del CIPU nel marzo 2013, e promosso dal Ministro Barca, la riqualificazione

Alcune iniziative oggi avviate, promosse dal Governo a partire dal 2011 e fortemente richieste anche dal mercato immobiliare in grave fase recessiva, con cui si è anche prevista l'istituzione del CPIU (art. 12bis, D.l. n. 83/12), hanno contribuito a gettare le basi per lo sviluppo dell'Agenda Urbana. In particolare, si tratta dell'art. 5, comma 9 del Dl n. 70/11 (convertito in L. n. 106/11) mediante cui è stata introdotta una normativa nazionale quadro, i cui principi sono poi rimandati alla disciplina regionale, per la riqualificazione delle aree urbane degradate «con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare», accompagnata dalla previsione di volumetrie premiali minime in caso di demolizione e ricostruzione (20% se a destinazione residenziale e 10% per le altre funzioni) e da semplificazioni burocratiche per il tempestivo avvio di tali iniziative. In seguito a queste disposizioni normative, è stato poi lanciato, con D.l. n. 83/12, art. 12, il «Piano nazionale per le città» dedicato in particolare alla riqualificazione delle aree urbane degradate, in cui si indicano, tra i criteri di selezione delle proposte presentate dai comuni, oltreché la rapida cantierabilità, la riduzione dei fenomeni di tensione abitativa. Le scarse risorse statali dirette assegnate al Piano, per complessivi 318 milioni di euro (derivanti da precedenti programmi di edilizia residenziale sociale, e dal Piano Azione e Coesione per le Zone Franche Urbane) confluiti nel «Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città», hanno permesso la selezione, da parte della Cabina di Regia appositamente costituita, di soli 28 progetti di riqualificazione urbana (Decreto Dipartimentale n. 1105 del febbraio 2013) dei circa 430 complessivamente presentati dai comuni (per un investimento stimato in 18 miliardi). Seppur non ingenti, il merito del piano è quello di aver mobilitato risorse chiamando in causa il ruolo delle città, contestualmente all'enfasi posta sul recupero e la riqualificazione delle aree urbane, oltre all'aver stimolato i comuni ad inviare più di 400 proposte sul tema che potranno costituire un parco progetti da cui partire per la rigenerazione urbanistica, soprattutto in seguito al reperimento di ulteriori nuove risorse. Alcune di queste, che si pensa di poter attrarre a partire dai fondi comunitari, dovrebbero anche essere messe a disposizione dal Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti Sgr, quest'ultima rappresentata, insieme ai diversi esponenti dei ministeri interessati, oltreché della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'Agenzia del Demanio, all'interno della Cabina di Regia del piano città in veste di osservatore.

Le risorse del FIA per la rigenerazione urbana

Il FIA, fondo di investimento immobiliare di livello nazionale, operativo dal settembre 2010 con una dote finanziaria di 2,28 miliardi di euro (dall'investimento di CDP SpA, Fondazioni Bancarie, gruppi bancari e assicurativi, Casse di Previdenza private e MIT), è stato istituito mediante il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2008 (Dl. n. 112/08, art. 11, comma 3, lettera a), in cui si prevedeva di costituire un Sistema Integrato di Fondi (SIF), articolato in diversificati fondi immobiliari di livello locale implementati nella misura del 40% dal FIA, per arginare il problema abitativo aumentando la quota di alloggi in locazione sociale. A distanza di circa 3 anni dalla piena operatività del «fondo dei fondi» nazionale, complice anche la crisi finanziaria, questa misura di intervento, pressoché unica alternativa strategica per incrementare il patrimonio di edilizia abitativa sociale a livello locale, considerando le esigue risorse statali destinate al piano casa (circa 727 milioni), non ha prodotto gli effetti sperati. La complessità operativa dello strumento, del tutto nuovo in tema di edilizia sociale, contestualmente alla crisi finanziaria che ha, da un lato, coinvolto anche le Fondazioni Bancarie che avrebbero dovuto rendere disponibili risorse locali a redditività calmierata, e, dall'altro, ha ridimensionato la mole degli investimenti attivabili (stimati in 10 miliardi con leva finanziaria) a causa del *credit crunch* prodotto, hanno condotto il Governo ad aumentare, nel 2012, il livello di partecipazione del FIA nei fondi locali passando dal 40% all'80%. Sebbene questa misura abbia tentato di stimolare le iniziative rimaste bloccate a livello locale per scarsa reperibilità di risorse (principalmente a debito), grazie ad una maggiore presenza del FIA nel capitale di equity dei fondi locali, ha nello stesso tempo ridotto ulteriormente l'effetto leva del «fondo dei fondi» e, di conseguenza, anche il patrimonio degli alloggi sociali realizzabili, la cui quota veniva precedentemente stimata in 50 mila (senza contare l'effetto della leva finanziaria oggi impraticabile). Attualmente risultano, infatti, attivi 17 fondi immobiliari locali e solo 362,5 milioni (pari a circa il 18% delle risorse del fondo nazionale) sono stati deliberati come sottoscrizioni definitive di investimento da parte di CDPI Sgr per la realizzazione di 6.850 alloggi sociali (e circa 3.000 posti letto in residenze temporanee), di cui quelli in locazione, come dimostrano le prime esperienze compiute (Fondo Federale Immobiliare Lombardia e Fondo Parma Social House), costituiscono una quota residuale difficilmente ottenibile, se non con importanti risorse messe a disposizione dalle amministrazioni locali, atte a garantire la remuneratività dei capitali privati investiti³.

urbana e il contenimento del consumo di suolo (punto 3.3) sono individuate tra le priorità principali, contestualmente alla «gestione sociale delle politiche abitative, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale» (CIPU, 2013: 23)

³ Oltre agli investimenti privati, la redditività delle quote sottoscritte dal FIA, pari al 3% più inflazione, richiede ai fondi locali un rendimento nominale pari a circa il 6% (con un'inflazione media al 2012 del 3%) che non può essere garantito dalla sola quota di alloggi in locazione sociale. Per raggiungere l'equilibrio economico-finanziario, valutato nel Business Plan del fondo locale, è dunque necessario integrare quella quota con un mix di destinazioni e funzioni maggiormente

Per non perdere le ingenti risorse rimaste congelate nel fondo nazionale, pari a circa 1,5 miliardi di euro, il lavoro della Cabina di Regia ha tentato, quindi, di sistematizzare alcuni programmi e finanziamenti tra loro non integrati, prevedendo, infatti, che il FIA, in veste di osservatore, potesse partecipare all'analisi dei progetti comunali presentati per il Piano Città. Nonostante l'edilizia sociale non abbia ottenuto grande rilevanza nell'ambito dei "contratti di valorizzazione urbana" giunti ad approvazione (solo alcuni dei progetti hanno previsto per lo più interventi di recupero qualitativo e funzionale dedicati al Social Housing, come ad esempio: il quartiere Bolognina a Bologna, il Parco Cascine a Firenze, il quartiere Librino a Catania, il quartiere Falchera a Torino e Pietralata a Roma), la CDPI Sgr ha registrato 13 manifestazioni di interesse da parte dei comuni, di cui circa 7 con interlocuzioni già avviate (MIT, 2013). Se, dunque, l'analisi delle proposte comunali ha rappresentato per la CDPI Sgr un'ottima possibilità per accrescere la mole degli investimenti attivabili, anche considerando i termini entro i quali l'intero ammontare del FIA dovrebbe essere speso (entro il 2015, con possibilità di proroga al 2017), apportando così risorse aggiuntive in grado di stimolare ulteriori interventi di edilizia sociale nell'ambito della riqualificazione e del recupero urbano, questi ultimi sono comunque vincolati alla tenuta dei piani economico-finanziari e alla redditività delle iniziative, essendo, di fatto, la CDPI Sgr un investitore che agisce come qualsiasi privato.

Le premialità volumetriche in alcune Regioni. Incentivi e risorse per il recupero urbano integrato alle politiche abitative

Oltre all'analisi dei progetti presentati nell'ambito del Piano Città, il fondo nazionale, così come i fondi operativi a livello regionale oggi implementati, potrebbero veicolare le proprie risorse verso interventi di demolizione e ricostruzione che, a partire dal Dl n. 70/11, sono stati diversamente disciplinati a livello regionale prevedendo incrementi premiali volumetrici integrati alla realizzazione di edilizia sociale.

Nonostante queste misure appaiano tendenzialmente limitate ai soli edifici, senza considerare il recupero dell'intero ambito urbano, e nonostante la legge statale abbia escluso da queste iniziative i centri storici che, qui penalizzati, sono anche quelli che più necessitano di interventi di rigenerazione urbana (si pensi ad esempio ai centri storici minori), l'intenzione di integrare le politiche urbane con quelle abitative sembra essere un elemento decisivo in questo quadro congiunturale emergenziale, in cui il mercato immobiliare è in forte crisi e la quota di invenduto, come un paradosso, si avvicina alla domanda inesa delle famiglie che attendono un alloggio pubblico, pari a circa 600 mila. Inoltre, come dice Bellicini (2013), direttore del Cresme, se la nuova costruzione residenziale ha perso il 55% del mercato 2006, la ristrutturazione, la manutenzione, il recupero e la trasformazione del patrimonio edilizio esistente ha perso, nel 2012, solo l'1-2%, anche grazie alla detrazione IRPEF del 36%, innalzata al 50% con il dl. n. 83/12, per gli interventi di ristrutturazione edilizia. Solo nel 2012 sono stati investiti in Italia circa 80 miliardi per manutenzione e riqualificazione straordinaria del patrimonio edilizio esistente, e circa 36 miliardi per manutenzione ordinaria (Bellicini, 2013). Anche l'ANCE (2012) auspica, però, che queste detrazioni vengano estese agli interventi di demolizione e ricostruzione che determinano modifiche all'edificio in termini di sagoma e volumetria che, come gli interventi attuati da imprese su immobili diversi da quelli non residenziali e di proprietà, sono esclusi dall'agevolazione fiscale, nonostante costituiscano aspetti centrali per la rigenerazione urbana.

Principalmente alle Regioni Lombardia, Lazio e Marche si devono i primi timidi segnali di integrazione tra interventi di sostituzione edilizia ed edilizia abitativa sociale, incentivati da incrementi volumetrici premiali. La legge regionale della Lombardia n. 4/12, al fine di favorire la realizzazione di alloggi sociali, prevede che (art. 6), nell'ambito degli interventi di sostituzione del patrimonio edilizio esistente, o di variazione della destinazione d'uso, possano essere previsti incrementi premiali volumetrici fino al 40% per gli edifici sociali di proprietà pubblica (che otterrebbero anche una riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione) e fino al 20% per gli altri edifici (nei comuni a fabbisogno acuto, critico o elevato quest'ultima può arrivare fino al 40%). Finalizzando questi incrementi volumetrici all'edilizia sociale, le volumetrie premiali possono anche essere cedute ad altri operatori o trasferite su altre aree (pubbliche o private). È, inoltre, previsto che (art. 4), nei comuni a fabbisogno acuto critico o elevato, possano essere trasformati gli edifici terziari e direzionali per il riuso a finalità residenziali, tramite denuncia di inizio attività, garantendo che almeno il 20% della superficie lorda di pavimento esistente sia destinata ad edilizia sociale.

Anche la regione Lazio, con L. n. 10/11 (modificata con L. n. 12/12) all'art. 3ter, consente il cambio di destinazione d'uso a residenziale mediante interventi di demolizione e ricostruzione, di sostituzione edilizia e di ristrutturazione edilizia prevedendo un incremento volumetrico fino al 30%, contestualmente alla destinazione minima del 30% della superficie complessiva realizzata, alla locazione sociale per gli interventi con una superficie esistente inferiore ai 10 mila mq, e del 35% per gli interventi con una superficie maggiore ai 10 mila

reddizie (edilizia in vendita convenzionata e libera, patto di futura vendita, commerciale) o con maggiori contributi pubblici. Questo livello di rendimento appare oggi, però, più vantaggioso rispetto a quelli che, se deliberati, potrebbero essere richiesti dalle banche, che hanno notevolmente aumentato gli spread bancari per la concessione dei finanziamenti (i tassi di interesse arrivano anche al 9% e oltre).

mq (ma inferiore ai 15 mila). È previsto inoltre che (art. 4, comma 6), nei comuni destinatari del fondo regionale per il sostegno all'affitto, qualora l'intervento di demolizione e ricostruzione, incentivato con volumetrie premiali differentemente articolate (art. 4, lettere a), b), c) e d), sia anche rivolto alla realizzazione di ulteriori unità immobiliari rispetto a quelle preesistenti, è subordinato all'obbligo di destinare il 25% delle unità immobiliari aggiuntive alla locazione calmierata per un periodo di (soli) 8 anni. Infine, seppur limitando gli interventi di demolizione e ricostruzione ai soli alloggi di proprietà dell'ERAP (Ente Regionale per l'Abitazione Pubblica) per incrementare il patrimonio abitativo sociale, senza prevedere, dunque, ulteriori incentivi premiali ai privati, la legge della Regione Marche n. 22/09, prevede (art. 3) un incremento premiale volumetrico pari al 30% che, previo accordo di programma tra gli ERAP e i comuni interessati, può arrivare al 50%, per favorire interventi di demolizione e ricostruzione di immobili di edilizia residenziale pubblica. Con L. n. 22/11 la regione Marche ha, inoltre, introdotto il PORU – Programma Operativo per la Riqualificazione Urbana che, recependo quanto previsto nel DL n. 70/11, costituisce uno strumento attuativo mediante cui i comuni possono programmare e definire un disegno coerente di riqualificazione urbana, all'interno del quale possono anche essere sfruttati gli incrementi premiali volumetrici per demolizione e ricostruzione di edifici residenziali (sia pubblici che privati).

In questo contesto, che appare ancora troppo frammentato, potrebbero invece essere sistematizzate le risorse del FIA, e dei fondi immobiliari locali, con i diversi incentivi rivolti al recupero urbano, da quelli premiali a quelli fiscali, mediante cui, all'interno di un quadro unitario di programmazione economico-finanziaria e tecnico-operativa dei progetti (come ad esempio il PORU), che andrebbe analizzato nel dettaglio per valutare la fattibilità di tali iniziative, si potrebbe dare un impulso positivo sia al settore edilizio sia agli interventi di riqualificazione urbana finalizzati anche ad accrescere lo stock abitativo sociale che, in questi casi, sarebbe definitivamente integrato all'interno della città.

Il “fondo dei fondi” nazionale, infatti, oltre a poter intervenire direttamente nelle operazioni immobiliari finalizzate all'edilizia sociale, nella misura del 10% delle risorse disponibili (oggi pari a 150 milioni di euro), potrebbe, come i fondi locali di valenza regionale, anche investire nel capitale di equity delle società di progetto eventualmente costituite dalle imprese locali per gli interventi di rigenerazione urbana. Nonostante l'investimento del FIA stia privilegiando lo strumento del fondo immobiliare, anche l'ANCE (2011), che teme una «prospettata finanziarizzazione degli investimenti» (*ivi*: 39), auspica che quel rilevante patrimonio finanziario possa essere utilizzato per contribuire ad incrementare, in via complementare, le risorse messe a disposizione dalle imprese nelle società di progetto, laddove la disciplina esistente già consente ai fondi immobiliari questo tipo di investimento.

Guardando con maggiore lungimiranza verso interventi di recupero urbano che consentano di limitare il consumo di nuovo territorio, gli incentivi premiali finalizzati alle operazioni di riqualificazione urbana, contestualmente alle plusvalenze immobiliari che i privati potrebbero ottenere mediante la localizzazione di funzioni redditizie anche consone alle aree urbane interstiziali da rigenerare, potrebbero, dunque, essere meglio integrati e veicolati in favore dell'edilizia sociale, sfruttando anche l'investimento del FIA che, mediante questo tipo di interventi, potrebbe raggiungere il livello di redditività richiesta dalle quote sottoscritte. Del resto, il governo pubblico delle trasformazioni urbane necessita che oggi le amministrazioni a vario titolo coinvolte sappiano definire la “misura dell'interesse pubblico” (Urbani, 2009) posto a tutela nello scambio con il privato, imparando a governare il partenariato pubblico-privato.

Bibliografia

- ANCE (2011), Il punto di vista degli imprenditori: «Position paper» di Ance. Un modello di «nuova generazione» per l'edilizia privata sociale. Le condizioni per la crescita dell'housing sociale in Italia, in CDPI Sgr, Fondo Investimenti per l'Abitare, la mappa delle regole per ottenere i finanziamenti, Vademecum n. 2 di CDP Investimenti SGR, *Numero monografico di Edilizia e Territorio n. 21*, Gruppo Sole24Ore, pp. 37-40
- ANCE (2012), Intervento del presidente Paolo Buzzetti, *Atti del Convegno “Cosa succede in città”. Le strategie urbane per la competizione dei territori*, Milano, 21 novembre 2012

- Bellicini L. (2013), I tempi, le risorse e gli ostacoli della trasformazione urbana, in CSS, Intergruppo Parlamentare per l'Agenda Urbana, Italiadecide (a cura di), Forum dell'Agenda Urbana italiana, *Atti del seminario*, Roma, 23 gennaio 2013, pp. 33-35
- CIPU (2013), *Metodi e contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
- Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)20def, 3 marzo 2010, Bruxelles
- Commissione Europea, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, COM(2011)500def, 29 giugno 2011, Bruxelles
- Il Sole24Ore* (2012), Intervista a Delrio: «Ora usiamo i fondi UE», 28 novembre 2011, pp. 43

Sitografia

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, presentazione del Piano Città, disponibile su Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sezione Ufficio Stampa
<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Piano Città, Schede di Presentazione dei progetti, disponibile su Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sezione Ufficio Stampa
http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=13825



Rigenerare per competere: il caso delle aree produttive consolidate

Alessandro Bove

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile ed Ambientale - ICEA

Email: alessandro.bove@unipd.it

Abstract

Il tema della rigenerazione dello spazio urbano è stato declinato privilegiando tutti quegli interventi che agiscono a fronte di fenomeni consistenti di degrado funzionale, ambientale e sociale. Esso si focalizza quindi prevalentemente su territori dismessi ed in via di dismissione con un chiaro richiamo a strategie di sviluppo sostenibile. Oggi, attraverso il cosiddetto 'Decreto Sviluppo', convertito con la Legge 134/2012, queste questioni vengono elevate a vere e proprie strategie di potenziamento economico.

Questo paper, attraverso l'esemplificazione relativa alla Zona Industriale di Padova, cerca quindi di analizzare il tema della rigenerazione alla luce di innovative esigenze che si riferiscono non tanto allo spazio urbano dimenticato e/o dismesso, ma a tutto quell'insieme di inadeguatezze che dovrebbero stare alla base del processo di rilancio socio-economico.

Parole chiave

Competitività, rigenerazione, aree produttive consolidate.

Il divenire dello spazio urbano

Assumiamo per un istante di immaginare il territorio urbano come un essere vivente. Esso si sviluppa, cresce, invecchia, decade e, forse, si sviluppa nuovamente, in funzione dell'intrinseca necessità di adattarsi all'ambiente¹, ovvero di riuscire a rispondere appieno agli input provenienti da quelle variabili (economiche, sociali, insediative ed ambientali²) che partecipano alla definizione e modificazione della sua struttura. Si tratta di un processo che sottende una sorta di continuità tra passato, presente e futuro, sottolineando come esso sia direttamente influenzato dalla mutazione delle condizioni al contorno.

La rigenerazione quindi potrebbe apparire proprio come un adattamento conseguente alle mutate condizioni al contorno, sottendendo perciò che il territorio urbano necessiti una sorta di *aggiornamento* che ne garantisca una propria coerenza sia interna (ovvero rispondente alla funzionalità interna al sistema in termini di rapporto tra le diverse parti componenti l'insediamento, in relazione all'uso del suolo, all'accessibilità locale, alla qualità della vita ed alla partecipazione nella sua gestione e trasformazione) che esterna (in termini di legami di area vasta, tra insediamenti differenti, ed in funzione a *macrovariabili*, come ad esempio quelle economiche e sociali, che *influenzano* dall'esterno proprio la funzionalità interna dell'insediamento).

Tale necessità di aggiornamento avrà tempi e modi differenti a seconda della complessità dei temi specifici che debbono essere affrontati, della dimensione fisica della porzione di territorio che andrà ad interessare, del ruolo/funzione che lo specifico ambito oggetto di rigenerazione avrà in relazione alla realtà urbana locale o ai legami di area vasta (rigenerazione territoriale³) che esso *storicamente presupponeva, attualmente sottende e richiederà in futuro*. Così la dimensione globalizzata dell'economia (soprattutto in relazione al passaggio da un'economia del produrre ad una di servizi), a cui consegue l'attuale e continua ricerca della competitività tra i centri urbani, la crescente attenzione alla struttura sociale locale (in relazione all'invecchiamento della popolazione, alla contrazione delle nascite ed alla multiculturalità), alla sua composizione, e la necessaria sensibilità verso la sostenibilità complessiva degli insediamenti, sono alcuni dei principali motori che hanno fatto

¹ Cfr: Romani V. (1994), *Il paesaggio: teoria e pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

² Intese come relative all'ambiente naturale.

³ La Regione Puglia ha previsto nella L.R. 21/2008 proprio la rigenerazione territoriale, ma altre forme di intervento possono essere annoverate nella rigenerazione territoriale come ad esempio i progetti strategici definiti nella L.R. Veneto 11/2004.

sì che la rigenerazione dell'insediamento sia un tema che nel tempo è stato declinato in maniere differenti per rispondere alle esigenze specifiche di un preciso momento storico. Si tratta di *esigenze di dettaglio*⁴ quali la necessità di sostituzione o revisione della struttura edilizia, così da poter garantire una migliore 'prestazionalità' igienico-sanitaria, energetica, ecc.; il riuso di brani di territorio o di insiemi di strutture edilizie dismesse; l'adattamento alle mutate esigenze della mobilità; la maggiore qualità insediativa da esprimersi in relazione a specifici standard di riferimento; il recupero della qualità ambientale e paesaggistica (come il caso ad esempio delle cave o di altri insediamenti ad elevato impatto paesaggistico).

Un adattamento⁵ che perciò è stato oggetto di specifiche norme di indirizzo e forme/strumenti di pianificazione/trasformazione in relazione alle specifiche condizioni al contorno ed alla capacità di rispondere tempestivamente alle mutate condizioni al contorno che man mano si vengono a presentare. Esso si è manifestato nel momento stesso in cui il declino della struttura urbana/edilizia è già avvenuto, trasformando così l'urgenza di rigenerazione in una vera e propria necessità di ricostruzione/riuso del luogo, alla quale si associano politiche di sostituzione delle attività e delle funzioni in esso svolte. Si tratta di veri e propri *flagship projects* (dal Lingotto di Torino alla Bicocca a Milano, fino ai *docks* di Londra e Liverpool ed a La Defense a Parigi, solo per citarne alcuni) tramite i quali, attraverso la rigenerazione del frammento, si è cercato di ottenere un risultato allargato all'intera realtà insediativa limitrofa. A questi sono succeduti diverse modalità di intervento (programmi di riqualificazione urbana, programmi complessi, accordi pubblico-privato, ecc.) tramite le quali, pur intervenendo laddove il declino è già avvenuto, si sono introdotte tutta una serie di innovazioni di processo (accorciamento dei tempi di approvazione, valutazione di parametri economici e temporali relativi all'intervento, partecipazione pubblico-privata alle iniziative di rigenerazione) che hanno decretato il successo di queste forme di rinnovamento del tessuto urbano in declino.

Con il crescente riconoscimento del ruolo economico attribuibile alle città ed il conseguente rapporto tra città ed innovazione (interna, ovvero relativa alla propria organizzazione, ed esterna, in quanto capace di generare innovazione attraverso le attività in essa svolte), la rigenerazione sembra diventare la chiave per perseguire quei fattori (standard di vita, livelli occupazionali e di produttività, ambiente imprenditoriale, capacità di innovare e apprendere) che dovrebbero consentire di raggiungere un adeguato grado di competitività tra le diverse città, spostando quindi l'accento dalla dimensione locale al valore aggiunto che la città dovrebbe riuscire ad offrire all'economia presente sul territorio. L'attuale crisi economica da un lato e l'anelito verso la cosiddetta *smart growth* sono aspetti esogeni che influiscono direttamente su quei fattori materiali (come l'assetto morfologico dell'insediamento, le infrastrutture a supporto delle attività economiche e sociali, i fattori di produzione, le istituzioni pubbliche e l'apparato amministrativo, il tessuto produttivo ed il sistema finanziario, i centri di generazione della conoscenza, il capitale umano, la dimensione e la qualità del mercato, la qualità della vita) ed immateriali (come l'apertura all'innovazione, il livello di benessere e di coesione sociale) che sembrano essere il riferimento, implicito od esplicito, alle attuali politiche di rigenerazione urbana a cui fanno riferimento il 'Decreto Sviluppò' (D.L. 83/2012), il 'Piano Città' ed il 'Contratto di Valorizzazione Urbana'.

Tematiche generali e realtà locale

Partendo dunque da due capisaldi quali il ruolo delle pratiche urbanistiche rivolte alla rigenerazione, soprattutto in relazione alla crisi tra le diverse zone che compongono lo spazio urbano, e le dinamiche che hanno investito l'economia italiana con il progressivo cambiamento dalla produzione alla fornitura di servizi (a cui conseguono la dismissione delle strutture edilizie produttive, la loro conversione e la necessità di revisione dell'impianto urbanistico di riferimento), la riflessione che si ritiene opportuno svolgere riguarda le modalità con cui la rigenerazione può intervenire per far fronte a quell'insieme di inadeguatezze (strumentali e pratiche) che dovrebbero essere alla base del processo di rilancio socio-economico di un ambito urbano specifico. Si tratta di comprendere dunque se le aree produttive consolidate (intendendo con questo termine il fatto che siano ormai mature rispetto ad un possibile radicale cambiamento, pur non rappresentando questo una vera e propria urgenza) abbiano quale proprio orizzonte di rigenerazione il fatto di essere mantenute come tali o dove sia più opportuno un cambiamento generale della funzione.

Affrontare dunque il tema del rapporto esistente tra le diverse parti del territorio urbanizzato, con particolare riferimento alle aree produttive, ha per il territorio Veneto e per Padova nel riferimento specifico un significato particolare. Infatti, pur a fronte di un processo di industrializzazione che è sempre stato deficitario di aree industriali di estensione considerevole (fino agli Anni Trenta del Novecento si era sviluppata solo Marghera, che poteva vantare questa accezione), il territorio regionale ha visto la formazione di numerose aree produttive diffuse su tutto il territorio. Oggi il risultato di questo processo di strutturazione dei luoghi della produzione vede l'organizzazione territoriale produttiva veneta articolata su tre polarità principali (Verona, Padova e Venezia) soggette ad una comune e progressiva obsolescenza che richiede un ripensamento del loro impianto fisico (rigenerazione urbanistica ed edilizia) e funzionale (rigenerazione dei legami tra i poli produttivi principali e

⁴ Ovvero riferibili alla dimensione locale e fisica della rigenerazione.

⁵ Nel senso di adeguamento alla realtà specifica fatta salva comunque la condivisione delle finalità generali.

secondari in termini di accessibilità, funzioni e rapporti, nonché tra area produttiva e centro urbano in termini di funzioni ed attività). In particolare la Zona Industriale di Padova (ZIP), con particolare riferimento alla compagine nord, è stata pensata e progettata⁶ con una specifica attenzione alla propria funzionalità di luogo del produrre, ma, allo stesso tempo, ha assorbito la rete commerciale (insediando centri commerciali ed ipermercati), ospita funzioni come l'abitare (generalmente quello temporaneo degli hotel o dei residence), il ricrearsi (palestre, discoteche e cinema sono solo alcune delle funzioni che la zona produttiva ha sottratto alla città), la ricerca e la fornitura di servizi, appannaggio principale della città vera e propria. Nello specifico, nel caso della ZIP, fin dai primi anni di attività come evidenziato dai documenti degli anni '60, si è ravvisata la tendenza a preferire la destinazione d'uso commerciale rispetto a quella produttiva prevista dalla pianificazione. Tale tendenza poi è proseguita anche quando, in tempi recenti, liberalizzata la destinazione d'uso commerciale, nella ZIP Nord è cominciata una trasformazione surrettizia da produttivo/commerciale a servizi, con la costruzione di diversi edifici multipiano e la conseguente messa in crisi delle infrastrutture di servizio presenti (dai parcheggi alla fognatura)⁷.

È così possibile affermare che nella storia del rapporto tra la città di Padova e la ZIP non esiste più un limite fisico, perché esso non risponde alle dinamiche del reale, ma si manifesta una sorta di continuità spaziale e funzionale che in un certo modo ha reso obsolete (o addirittura non idonee in taluni casi) le scelte di programmazione urbana attuate. Oggi la città deve quindi affrontare importanti scelte strategiche che siano in grado di suggerire un processo di riqualificazione che, partendo dai substrati fondamentali di adattamento alle dinamiche vitali, ridisegni il territorio attraverso un gioco di scambi funzionali costruiti sulla reversibilità delle scelte e sulla creazione di relazioni osmotiche. Infatti la compagine nord della ZIP è ambito territoriale fagocitato all'interno di zone prevalentemente residenziali e tagliato dalle principali infrastrutture di collegamento metropolitano.

In questo senso la ZIP si trova a doversi confrontare con due grandi sfide. La prima, interna, che, nel caso della Zona Nord, riguarda il suo rapporto con il centro di Padova, con i comuni confinanti (Noventa Padovana in particolare che spinge con i suoi insediamenti residenziali), con le aree produttive del PATI⁸ metropolitano e con quei poli produttivi di interesse provinciale, dei quali si candida ad essere il punto di riferimento in termini sia dimensionali che funzionali. La seconda, esterna, con Marghera, che sta rivedendo il proprio assetto produttivo a favore di altre funzioni, e con l'ormai famoso *Veneto City*, che si candida ad essere il polo di riferimento⁹ futuro dell'area centrale veneta¹⁰. Ma la sfida potrebbe tranquillamente assumersi anche a livello più ampio, europeo in prima battuta, per il ruolo rappresentato dal questo insediamento all'interno delle dinamiche competitive continentali. Tale sfida non si gioca solamente in termini di metri cubi, di rapporto di copertura o di dotazione di infrastrutture, ma mette in gioco l'essenza stessa del rapporto tra le aree produttive, la città ed il territorio. Una sorta quindi di smaterializzazione dell'urbanistica in favore di approcci da un lato maggiormente strategici (processo di *visioning*) e dall'altro maggiormente concreti e diretti (*masterplan* e progetti).

Diventa quindi fondamentale comprendere se sia più opportuno un approccio maggiormente rivolto alla permanenza o, piuttosto, alla trasformazione complessiva dell'area della ZIP nord. Dialetticamente la permanenza sarebbe in contrapposizione con il concetto di evoluzione (e quindi di trasformazione), ma nel caso del territorio in generale e della città in particolare è possibile osservare un'indubbia continuità: entrambi, in quanto elementi 'vivi', si evolvono continuamente alla ricerca di ulteriori equilibri. Tutt'al più è la pianificazione che genera trasformazioni solo se sollecitata da eventi esterni, cioè quando l'evoluzione della società civile (o meglio, oggi, dell'economia) rende inadeguato l'assetto precedente.

Le possibili scelte diventano quindi molteplici. È infatti possibile pensare di sviluppare e promuovere nicchie economiche molto forti all'interno della ZIP, dove può essere raggiunta una massa critica circoscritta e compatibile con le vocazioni locali, cercando così di riconquistare la competitività locale, soprattutto in considerazione del fatto che all'interno del mercato globalizzato non è importante tanto la dimensione dell'azienda, quanto la sua capacità a competere globalmente. Oppure agevolare politiche di riuso di ambiti dismessi, investendo capitali che potrebbero supportare lo sviluppo di nuove imprese tramite l'offerta di strutture in affitto a basso costo. O ancora associare nuove espansioni con zone di rinnovamento caratterizzate da un *mix* di funzioni residenziali, commerciali, industriali e strutture per lo svago. Tale strategia dovrebbe garantire la formazione di agglomerati di medio-alta densità con uno sviluppo di attività produttive miste e, di conseguenza, minimizzare l'uso della macchina per gli spostamenti. Quello che però risulta essere centrale nelle scelte e nelle strategie da attuare nella rigenerazione della ZIP è il passaggio dalla competizione basata sul valore economico

⁶ Si tratta di una zona produttiva pianificata ex novo negli anni '50 ed istituita come Consorzio nel 1958.

⁷ Le numerosi varianti impostate dall'Amministrazione Comunale hanno sempre 'rincorso' queste dinamiche, favorendole in un certo qual modo con 'norme di piano a maglie larghe'. In tempi recenti poi l'Amministrazione ha cercato di razionalizzare la sommatoria di interventi recenti attraverso la promozione di una Società di Trasformazione Urbana.

⁸ Piano di Assetto del Territorio Intercomunale.

⁹ Si tratta di un progetto immobiliare di 1,8 milioni di metri cubi destinati a terziario, servizi, direzionale, commerciale, ricettivo e tempo libero posto all'intersezione tra l'autostrada A4 ed il Passante di Mestre. Attualmente proprio questo 'gigantismo' è causa implicita del fatto che l'intervento stenti a decollare.

¹⁰ Per area centrale veneta si intende quella porzione di territorio regionale, pianeggiante, compresa tra la fascia pedemontana ed il fascio infrastrutturale rappresentato dalla A4 e dalla A27 nelle province di Vicenza, Padova, Treviso e Venezia.

dell'insediamento a quella che ha nella qualità il proprio riferimento. Di conseguenza la gestione territoriale dovrà passare da una funzione di controllo del territorio a quella di promozione dello sviluppo, dall'espansione insediativa al riuso, da un substrato produttivo basato quasi esclusivamente sull'industria ad una base economica complessa, articolata e differenziata. In particolare la partecipazione al processo di pianificazione non dovrà essere più indirizzata all'approvazione del piano, ma servire a costruire il consenso, a conoscere la domanda di mercato sociale ed economico, a definire i progetti strategici per il nuovo assetto territoriale.

La strategia può trovare applicazione anche in maniera retroattiva¹¹, andando a ricucire, ad esempio, le lacerazioni causate dalla frammentazione edilizia. Ciò però implica una normativa legata alla pianificazione maggiormente flessibile. Il primo scoglio da superare, in effetti, è quello dello standard urbanistico e della destinazione urbanistica dell'area, che dovrebbero essere relazionati al disegno ed alla qualità della composizione urbanistica piuttosto che a quantità generalizzate ed uniformi all'interno dell'intero ambito regionale se non addirittura nazionale. Inoltre è necessario individuare un corretto livello di densità edilizia in relazione all'identità dei luoghi ed alle reali necessità di sviluppo, che limiti il consumo del suolo attraverso il raggiungimento di soglie limite al di sotto delle quali non è possibile intervenire con nuova edificazione.

La progettazione dello spazio urbano, rispondendo prioritariamente alla larghezza delle strade, alla dotazione dei parcheggi, alla garanzia delle quantità minime di verde ha creato spesso brutte città ed impoverimento territoriale. Questo perché tutte le regole prima elencate sono state usate solo come parametri e, conseguentemente, il loro soddisfacimento metteva al sicuro il progetto e ne garantiva l'approvazione. In realtà la strada, i parcheggi, le aree verdi sono spazi pubblici, non corridoi, tubi di flusso, punti di sosta o di interscambio, porzioni territoriali residuali. La rigenerazione dello spazio dovrebbe perciò avvenire attraverso un processo in cui il ruolo del disegno è l'elemento centrale e in cui la creazione dello spazio possa essere l'elemento di riferimento per la qualità della trasformazione territoriale. Assumono poi sempre maggiore importanza le politiche volte alla creazione di una città compatta, collegando, ad esempio, la densità urbana ad una sorta di scala gerarchica nella città, valutata in relazione non solo alla dotazione di servizi, di spazi commerciali e di connessione alla rete infrastrutturale, ma anche ai suoi consumi energetici, alla sua produzione di rifiuti ecc. Tale lettura della struttura urbana potrebbe individuare le zone di densificazione. Qui la rigenerazione dovrebbe garantire da un lato la densificazione a fronte di interventi a garanzia del disegno degli spazi pubblici, che potrebbero diventare spazi di integrazione dell'edificato; dall'altro la presenza di un maggior numero di servizi e, allo stesso tempo, una maggiore dotazione di servizi di trasporto pubblico. E comunque densificare non vuol dire necessariamente crescita in altezza: non dobbiamo fare del Veneto una terra di grattacieli, piuttosto dobbiamo individuare quelle zone che della crescita in altezza potrebbero avere un giovamento, come, ad esempio, le nuove centralità produttive e di servizio. Ciò significa che attraverso la comprensione di caratteri quali il contesto, la densità ed i parametri di sostenibilità relativi ad un luogo sarà possibile realizzare, attraverso la promozione della *mixité*, un territorio responsabile ed aperto al cambiamento.

Competitività e sostenibilità

Da quanto sopra descritto appare chiaro che nel caso in oggetto e con buona approssimazione anche in relazione generalmente alle aree produttive mature, il processo di rigenerazione di queste tipologie insediative necessita di essere affrontato tramite un approccio imprenditoriale, che sappia gestire, attraverso un approccio integrato, le diverse istanze di sostenibilità che questo tipo di interventi necessita di supportare.

Infatti la ricerca di una rinnovata competitività attraverso la rigenerazione di aree produttive mature ha quale scopo principale lo sviluppo di un ambiente urbano innovativo, creativo e dinamico, nel quale sia redditizio investire (altrimenti non è credibile l'assunzione del rischio da parte del privato). Questo può avere importanti ricadute in altri settori (il turismo ad esempio) qualora riesca a tramutare l'area di intervento in un 'ambito iconomico' che supporti le azioni di marketing territoriale.

Allo stesso tempo un approccio imprenditoriale non garantisce un ritorno dell'investimento se non è supportato da una visione strategica di lungo periodo e partecipata della trasformazione, oltre che da un monitoraggio nel tempo a garanzia della concreta attuazione degli obiettivi di sostenibilità, essi stessi oggi elemento di qualificazione del progetto di rigenerazione.

¹¹ Il riferimento è allo standard qualitativo proposto in Lombardia.



Figura 1. *Il territorio di Padova: in evidenza il centro storico e la zona industriale.*



Figura 2. *La costruzione della zona industriale (1967) vista da Sud.*



Figura 3. La zona industriale oggi vista da Sud. La città

Bibliografia

- AA.VV. (2013), *P.I.R.U.E.A. nel Veneto. Programmi Integrati di Riqualificazione Urbanistica e Ambientale*, Cierre Grafica, Verona.
- Amin A., Thrift N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Ave G. (2004), *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma.
- Landry C. (2009), *City making. L'arte di fare la città*, Codice edizioni, Torino.
- Rykwert J. (2003), *La seduzione del luogo. Storia e futuro della città*, Einaudi editore, Torino.
- Romani V. (1994), *Il paesaggio: teoria e pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

Copyright

Copyright delle immagini: Consorzio Zona Industriale e Porto Fluviale di Padova.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Nuove regole negoziali non arbitrarie nelle grandi Aree di Trasformazione Urbana

Sergio Brenna

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: sergio.brenna@polimi.it

Tel. 3332016023/ fax 0299984369

Abstract

Molti Comuni, tra cui Milano, hanno da tempo utilizzato ampiamente tutte le possibilità consentite dall'introduzione di strumenti di pianificazione negoziata (PII e Accordi di Programma) per fissare arbitrariamente l'indice di capacità edificatoria e la quantità di spazi pubblici da realizzare negli interventi di rilevante trasformazione urbanistica. Occorre valutare attentamente l'opportunità e la ragionevolezza di queste scelte esaminandone le possibili conseguenze e rendendone esplicite e criticabili le illogicità in termini di spazi pubblici per abitante insediabile.

L'attribuzione, di un tetto all'indice di edificabilità privata di 0,40÷0,50 mq/mq e di 0,25÷0,15 mq/mq di edilizia sociale, con un meccanismo di gara al ribasso sulla quota di edificabilità privata e di aumento di quella pubblica, consentirebbe di calmierare il livello della rendita fondiaria privata, disincentivare l'emulazione redditiera delle proprietà fondiarie istituzionali, accrescerne le contropartite socialmente utili

Parole Chiave:

Indici edificatori, dotazioni pubbliche, regole degli strumenti negoziali

1 | Gli strumenti di “urbanistica negoziale” come riedizione delle “convenzioni” ad indici arbitrariamente negoziati” e le loro gravi ed illogiche conseguenze

Molti Comuni hanno ormai da tempo utilizzato ampiamente tutte le possibilità consentite dall'utilizzo degli Accordi di Programma con le Regioni ed altri enti pubblici e privati (L. n. 142/90, art. 27) e dei Programmi Integrati di Intervento (L. n. 179/92, art. 16) proposti da privati, per introdurre nelle grandi trasformazioni urbane derivanti dal riutilizzo di aree dismesse dall'uso produttivo o da servizi tecnologici ampie modifiche di destinazioni funzionali e quantità edificatorie arbitrariamente negoziate rispetto alle previsioni del proprio Piano Regolatore.

Si tratta, nel complesso, di una tendenza – precocemente praticata dalla Lombardia (Leggi Verga e Adamoli), ma poi generalizzatasi a livello di legislazioni regionali e nazionale - che alimenta una sostanziale sfiducia negli esiti prodotti dall'applicazione delle norme sui rapporti tra densità edificatorie e spazi pubblici, faticosamente conquistate fra il 1967-'68 (Legge Ponte e DM sugli *standard*) e il 1977 (prime leggi regionali di Lombardia, Piemonte, Emilia, Liguria, Toscana e, infine, Legge Bucalossi sul regime dei suoli).

L'urbanistica, infatti, dopo essere stata al centro di grandi aspettative e rivendicazioni sociali negli anni Sessanta-Ottanta, in questi ultimi decenni non gode ormai più di buona fama e, in un periodo di difficoltà finanziarie e di rapidità di mutamenti economico-produttivi, il suo posto nell'immaginario sociale collettivo dell'aspettativa di un futuro migliore è stato preso dall'ambientamento ecologista degli edifici (risparmio energetico, fonti rinnovabili, riciclabilità dei materiali, ecc.).

Eppure il rischio è che ciò si riveli alla fine uno scambio ineguale tra virtù private degli edifici e permissivismo pubblico dell'assetto urbano, succubo del neoliberalismo economico, oggi prevalente, che ritiene un lusso insostenibile mantenere le regole di un progetto di territorio e città, pubblicamente individuato e condiviso, che è stato il pensiero fondante dell'urbanistica pubblica.

2 | L'urbanistica negoziale milanese tra Documento di Inquadramento Urbanistico, Rinascimento Urbano e indice unico del PGT

Anche il Comune di Milano ha ampiamente utilizzato tali strumenti, ma almeno inizialmente all'interno delle indicazioni di massima di un Documento di Inquadramento Urbanistico (DIU), prescritto dalla normativa regionale allora vigente (L.R. n. 9/99), e che dal 2000, sulla base di uno studio del prof. Luigi Mazza del Politecnico di Milano¹, indicava le priorità localizzative di queste trasformazioni² e fissava alcuni limiti quantitativi e funzionali di edificabilità (0,65 mq/mq, 44 mq/abitante di spazi pubblici e 40% di residenza convenzionata).

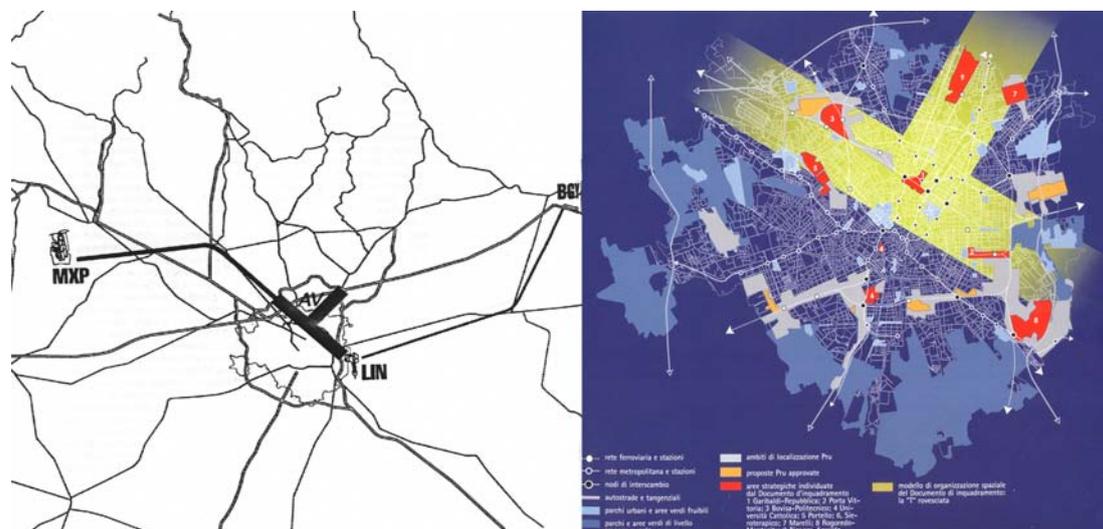


Figura 1. Modello di organizzazione spaziale del Documento di Inquadramento Urbanistico (D.I.U.) del Comune di Milano e rete ferroviaria di riferimento (a sinistra), da: Mazza (2000).

Si può molto discutere sia su quelle priorità localizzative, sia sul loro effettivo rispetto, sia – infine - sulla coerenza complessiva dei servizi generali che sono stati di volta in volta contrattati negli interventi in corso di attuazione (Museo e palazzo della Moda a Porta Nuova/Centro Direzionale; del Design o d'Arte Contemporanea ad ex-Fiera/Citylife; Centro Congressi prima a S. Giulia poi a ex-Fiera, ecc.), ma nel complesso, bisogna tuttavia riconoscere che quegli indici (0,65 mq/mq; 44 mq/ab. di spazi pubblici) hanno avuto almeno il pregio di garantire che i nuovi insediamenti consentiti si dotassero non solo di aree e servizi proporzionati al loro peso insediativo (26,5 mq/ab), ma anche attuassero le aree per servizi generali (17,5 mq/ab, tra cui i parchi territoriali), vincolate dal PRG, ma abitualmente non messe in carico ai Piani Attuativi ordinari, e che a causa della loro inattuazione e conseguente decadenza dei vincoli, sono spesso all'origine di fantasiose e problematicamente contraddittorie ipotesi di perequazione tra le aree (a destinazione pubblica e privata) interne ai Piani Attuativi e quelle vincolate dal PRG a uso pubblico ma non ricomprese in essi.

In altri termini, con gli indici del DIU i PII hanno realizzato, di fatto, una condizione perequativa tra aree a servizi propri e aree a servizi generali.

Sottolineo “di fatto”, perché in realtà non si attuano le aree a servizi generali indicate come tali nel PRG, ma quelle che “di fatto” si realizzano negli strumenti attuativi proposti dai privati. Ciò sconta una non indifferente rinuncia ad una strategia localizzativa programmata e pianificata, a favore di una “governabilità” senza progetto generale. Questa, tuttavia, è la filosofia dei PII e, conseguentemente, del D.I.U. e delle modifiche e integrazioni ai PRG consentite ora senza alcun limite dalla L.R. n. 12/05 sino alla formulazione ed approvazione dei futuri e fin troppo flessibili Piani di Governo del Territorio (PGT)³.

Con l'indice di edificabilità territoriale di 1,15 mq/mq immotivatamente concesso all'area dell'ex Fiera di Milano (Fondazione Fiera, poi Citylife), con quello di 1+0,60 di funzioni para-pubbliche (Palazzo e Museo della Moda) del Progetto Porta Nuova (Hines-Catella-Ligresti), sull'area dell'ex Centro Direzionale a Garibaldi-Repubblica, approvati durante l'assessorato di Maurizio Lupi nell'Amministrazione Albertini grazie agli effetti sinergicamente derogatori di strumenti negoziali accoppiati (AdP+PII in deroga al D.I.U.), e infine con l'indice generalizzato di 1 mq/mq successivamente proposto nella bozza di PGT della Giunta Moratti/Masseroli, non

¹ Cfr. Mazza (2000).

² La cosiddetta T rovesciata, cioè la direttrice da NO (Malpensa-Sempione) a SE (Linate-Rogoredo) e la sua perpendicolare a NE (Sesto S.G.-Monza-Agrate-Bergamo-Orio al Serio).

³ Com'è possibile, ad esempio, adempiere non burocraticamente alla Valutazione Ambientale Strategica del PGT se essa ha come unico orizzonte temporale delle trasformazioni urbane il quinquennio previsto dal Documento di Programma?

solo si rinunciava al disegno insediativo pubblico, ma persino al recupero quantitativo degli standard generali inattuati e alle quote di residenza sociale.

Gli esiti morfo-tipologici di quei due casi, giustificati dall'Amministrazione comunale sia per l'eccezionalità simbolica loro attribuita (il *Rinascimento Urbano*), sia per sancire negli strumenti di programmazione negoziata l'insindacabilità degli esiti delle trattative "politiche", anche in deroga alle norme del D.M. n. 1444/68 (limiti massimi di densità fondiaria, di distanza e di altezza, limiti minimi di aree pubbliche), sinora ritenute *inderogabili* anche da PII e Accordi di Programma⁴, sono stati fortemente contestati sia dalla cultura urbanistico-progettuale sia dall'opinione pubblica⁵ per la forte disomogeneità con il tessuto urbano circostante e l'incongrua distribuzione dei pochi spazi pubblici racchiusi tra altissime edificazioni.



Figura 2. Veduta dall'alto del plastico delle edificazioni previste dal P.I.I. Citylife sull'area dell'ex Fiera di Milano, fonte Citylife.

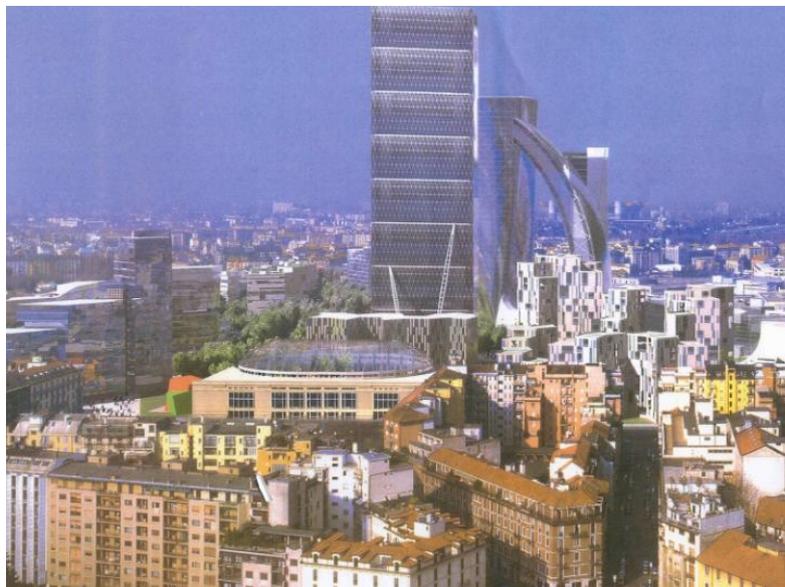


Figura 3. Rendering dell'inserimento delle edificazioni previste dal P.I.I. nel contesto urbano, fonte Citylife.

⁴ Risuscitando, di fatto, le "convenzioni" fuori PRG, antecedenti la Legge Ponte n. 765/67 e vietate dopo il clamoroso episodio della frana di Agrigento; c'è solo da augurarsi che non ne occorra un altro altrettanto clamoroso (forse non edilizio, ma socio-ambientale) per capire su che strada siamo tornati a metterci.

⁵ I grattacieli sghembi o il "verde verticale" sono stati oggetto non solo dei lazzi dei comici e degli *anchormen* delle televisioni pubbliche e private, ma persino delle critiche dello stesso Berlusconi e della rivista del suo consigliere culturale Dell'Utri, sia pure in nome di uno spirito di preservazione della tradizione espressiva locale e nazionale, ambiguamente contraddittorio con l'altrove decantato liberismo economico nell'uso immobiliare della città; cfr. Crespi (2008), direttore de *Il Domenicale* e Salingaros (2008), p. 6.



Figura 4. Rendering delle edificazioni previste dal P.I.I. Porta Nuova e Palazzo del Governatore all'ex Centro Direzionale, fonte Skymino/Roberto Arsuffi- <http://urbanfile.org>.



Figura 5. Foto panoramica delle realizzazioni in corso nel P.I.I. Porta Nuova all'ex Centro Direzionale, fonte Stefano Gusmeroli-<http://MilanoFoto.it>.

Tuttavia, se non si vuole ridurre la discussione sulla morfologia urbana che si vuol ottenere a mero pettegolezzo sulle personali preferenze estetiche di questo o quel pubblico amministratore o uomo politico, di questo o di quell'architetto di grido, forse occorrerebbe rovesciare il ragionamento, partendo da un progetto insediativo con un ragionevole rapporto tra densità fondiaria e spazi inedificati⁶, anziché da una predefinita percentuale del 50% tra aree pubbliche e private, che è assolutamente immotivata e che vuole solo impressionare l'opinione pubblica con l'illusionismo di una sorta di equa spartizione mezzadrile, in realtà iniqua se non proporziona la cessione alla quantità edificatoria concessa sul residuo 50% privato.

Occorre valutare attentamente l'opportunità e la ragionevolezza di queste scelte esaminandone le possibili conseguenze.

⁶ Cfr. Falco (1999), p. 111: «Può essere utile, a partire dall' I_{ef} , e cioè da una definita immagine dell'insediamento residenziale e della sua morfologia (pur con quella approssimazione che è rappresentata dal definire l'immagine attraverso il solo I_{ef}), arrivare all' I_{et} e alla quantità complessiva di aree pubbliche connesse a quell' I_{ef} »

3 | Critica all'assunzione arbitraria degli indici urbanistici negoziati

Come si è detto, l'indice $I_{ut} = 0,65$ mq/mq prescritto in precedenza dal D.I.U. del Comune di Milano consentiva di realizzare all'interno dei perimetri dei PII sia i 26,5 mq/ab di aree per servizi pubblici propri prescritti dal PRG allora vigente sia i 17,5 di servizi pubblici generali (prescritti dall'art. 4 comma 5 del D.M. n. 1444/68 per istruzione superiore, attrezzature sanitarie e ospedaliere e parchi pubblici urbani e territoriali, rispettivamente per 1,5-1-15 mq/abitante).

Infatti, con $26,5+17,5=44$ mq/ab ⁷ bisogna desumere che ogni mq di s.l.p. deve generare 1,46 mq di aree per attrezzature pubbliche⁸. Più specificamente, ogni mq di superficie lorda di pavimento (s.l.p.) edificabile deve generare 0,88 mq di aree per servizi propri dell'insediamento (26,5 mq/ab) e 0,58 mq per servizi generali (17,5 mq/ab).

Con l'indice $I_{ut} = 0,65$ mq/mq è possibile, quindi, soddisfare tale condizione interamente con aree all'interno del perimetro del PII. Infatti, $0,65 \cdot 1,46 = 0,949$, cioè si è al 95 % della possibilità di reperire aree pubbliche richieste, di zona e generali, all'interno del PII e, quindi, l'indice massimo che consente ciò è $x \cdot 1,46 = 1$ cioè $x = 1/1,46 = 0,685$ mq/mq.

Viceversa con l'indice $I_{ut} = 1$ mq/mq il fabbisogno di aree per servizi propri e generali è $1 \cdot 1,46 = 1,46$ o $1 \cdot 1,24 = 1,24$ (a seconda che si voglia considerare o no il soddisfacimento di una parte del fabbisogno di aree per servizi pubblici propri mediante parcheggi interrati o pluripiano) comunque superiore al 100% della possibilità di soddisfarlo con aree interne al comparto di PII.

Ogni mq di s.l.p. così assentito genererà un fabbisogno di aree per servizi generali insoddisfatto (e di cui dovrà farsi carico la collettività o economicamente o accedendo all'ipotesi di nuovi carichi insediativi a scopo perequativo/compensativo) dal 24 al 46% in più di quello effettivamente realizzabile⁹.

Sulla base di analoghi calcoli è possibile allora costruire delle tavole degli "indici di saturazione" nella dotazione di aree pubbliche realizzabili da parte degli strumenti attuativi, in relazione agli indici di edificabilità territoriale consentiti (I_t), agli indici di spazi pubblici (I_{sp}) (di zona e generali) prescritti per abitante teorico e alla stima di densità insediativa degli abitanti (30 o 50 mq di s.l.p./abitante):

Tabella I: Indici di saturazione della realizzabilità di aree pubbliche negli strumenti attuativi in relazione agli indici di edificabilità territoriale e alla dotazione di 44 mq/30 mq s.l.p.=(abitante teorico)

I_t	$I_{sp} = S_p/ab \approx 30$ mq s.l.p.	I_{sp} / slp * * 44mq/ab :30 mq slp/ab=1,46 mq S_p /mq s.l.p.	Indice di saturazione S_p ** ** $I_t \cdot I_{sp} / s.l.p.$
0,65	44 (26,5+17,5)	1,46 (0,88+0,58)	0,949 (95%)
0,685	44	1,46	1,00 (100%)
1,00	44	1,46	1,46 (146%)
1,15	44	1,46	1,68 (168%)
1,65	44	1,46	2,41(241%)

Tabella II: Indici di saturazione della realizzabilità di aree pubbliche negli strumenti attuativi in relazione agli indici di edificabilità territoriale e alla dotazione di 35,5 mq/30 mq s.l.p.=(abitante teorico)

I_t	$I_{sp} = S_p/ab \approx 30$ mq s.l.p.	I_{sp} / slp * * 35,5mq/ab :30 mq slp/ab=1,18 mq S_p /mq s.l.p.	Indice di saturazione S_p ** ** $I_t \cdot I_{sp} / s.l.p.$
0,65	35,5 (18+17,5)	1,18 (0,60+0,58)	0,767 (76,7%)
0,685	35,5	1,18	0,81 (81%)
0,85	35,5	1,18	1,00 (100%)
1,00	35,5	1,18	1,18 (118%)
1,15	35,5	1,18	1,36 (136%)
1,65	35,5	1,18	1,95 (195%)

⁷ Considerando 1 ab/30 mq s.l.p. ai sensi dell'art. 3, 3° comma del DM n. 1444/68, in assenza di diversa dimostrazione o disposizioni regionali non più previste nella L.R. 12/05 e successive modificazioni)

⁸ 44 mq/ab:30 mq slp/ab = 1,46 mq/1 mq slp

⁹ Ciò sempre che rimanga alla fine qualche area non ancora urbanizzata e che il Comune riesca a trovare – non si sa come - le risorse economiche per indennizzare quegli espropri a prezzi di mercato. Altrimenti la città finirà per scoprire che dovrà fare a meno di quelle pur indispensabili dotazioni del moderno vivere civile che sono i parchi pubblici e le grandi attrezzature territoriali.

Tabella III: Indici di saturazione della realizzabilità di aree pubbliche negli strumenti attuativi in relazione agli indici di edificabilità territoriale e alla dotazione di 44 mq/50 mq s.l.p. \equiv (abitante teorico)

It	$I_{Sp} = Sp/ab \equiv 50 \text{mq s.l.p.}$	I_{Sp}/slp^* *44mq/ab :50 mq slp/ab=0,88 mq S_p/mq s.l.p.	Indice di saturazione S_p^{**} $I_t I_{Sp}/s.l.p.$
0,65	44 (26,5+17,5)	0,88 (0,53+0,35)	0,572 (57%)
0,685	44	0,88	0,60 (60%)
1,00	44	0,88	0,88 (88%)
1,15	44	0,88	1,00(100%)
1,65	44	0,88	1,45 (145%)

Tabella IV: Indici di saturazione della realizzabilità di aree pubbliche negli strumenti attuativi in relazione agli indici di edificabilità territoriale e alla dotazione di 35,5 mq/50 mq s.l.p. (abitante teorico)

It	$I_{Sp} = Sp/ab \equiv 50 \text{mq s.l.p.}$	I_{Sp}/slp^* *35,5mq/ab :50 mq slp/ab=0,71 mq S_p/mq s.l.p.	Indice di saturazione S_p^{**} $I_t I_{Sp}/s.l.p.$
0,65	35,5 (18+17,5)	0,71 (0,36+0,35)	0,46 (46,0%)
0,685	35,5	0,71	0,49 (49%)
0,85	35,5	0,71	0,60 (60%)
1,00	35,5	0,71	0,71 (71%)
1,15	35,5	0,71	0,82 (82%)
1,41	35,5	0,71	1,00 (100%)
1,65	35,5	0,71	1,17 (117%)

Se ne desume che l'ipotesi di una densità territoriale di 1 mq/mq sottende di fatto alcune premesse implicite che appaiono inaccettabili e che è bene rendere manifeste e criticabili.

La prima è che con i PII e con gli AdP non s'intendesse più perseguire una strategia nemmeno quantitativamente perequativa, anche se non localizzativa, nei confronti delle aree vincolate a servizi generali, e alla cui acquisizione si dovrebbe quindi procedere o con risorse pubbliche oggi inimmaginabili o con nuovi carichi insediativi virtuali da trasferire su parte di esse o sulle aree già edificabili (c.d. perequazione "estesa"), con le prevedibili conseguenze in termini di qualità urbana ed ambientale.

Ma così facendo, non si capirebbe, tuttavia, perché a quel punto si sia voluto accedere all'uso degli strumenti di pianificazione contrattata (PII, AdP) anziché a dei normali Piani Attuativi del PRG vigente o variato, o del futuro PGT, se non per puro servilismo verso la facoltà di concedere ai privati di mutare destinazioni d'uso e densità a loro piacere.

La seconda è che, pur senza dichiararlo, si intendesse applicare quello standard di 18 mq/ab reintrodotta poi dalla L.R. 12/05, ma solo in ossequio al minimo inderogabile fissato dal D.M. n. 1444/68, e che allora (nel 1968!) era un avanzamento rispetto a Piani ben più sottodimensionati, mentre oggi è un netto arretramento rispetto alle legislazioni regionali susseguitesi dal 1975 al 1999 che si sono non irragionevolmente in gran parte attestate sui 24-28 mq/abitante¹⁰.

Senza voler rinfoculare le polemiche ancora in corso su quelle due aree e sui motivi del trattamento di favore loro riservato, è tuttavia evidente che esso non potrebbe ragionevolmente essere riproposto sull'intera estensione delle Aree di Trasformazione Urbana previste dal PGT (ex scali ferroviari, ex caserme, altre grandi proprietà, per un totale di circa 5.400.000 mq), neppure nella versione "attenuata" di un indice edificatorio di 1 mq/mq come previsto dal PGT nella versione approntata dalla Giunta Moratti/Masseroli.

4 | Un'alternativa logica: calmierare il livello della rendita fondiaria privata, disincentivare l'emulazione redditiera delle proprietà fondiari istituzionali, accrescerne le contropartite socialmente utili.

Invertire questa tendenza sarebbe possibile proprio a partire dalla risorsa strategica rappresentata dalle grandi proprietà pubbliche istituzionali di aree destinate alle trasformazioni urbane (gli ex scali ferroviari, le ex

¹⁰ Per altro nei PGT è prevista una procedura di Valutazione Ambientale Strategica della sostenibilità di tale parametro minimo. Averlo fatto con i PII e gli AdP, in deroga ai PRG e in assenza di PGT, è un doppio obbrobrio: giuridico e metodologico.

caserme, ecc.), se il Comune, anziché incentivare l'omologazione al comportamento degli speculatori immobiliari nella ricerca della massimizzazione delle rendite, subordinasse la sottoscrizione degli accordi di programma con queste proprietà all'impegno da parte loro ad attuare un meccanismo di alienazione dei propri patrimoni fondiari con il criterio del ribasso sulla quota di edificazione privata e conseguentemente con la crescita della quota di edilizia sociale, ferma restandone l'edificabilità totale ammessa e le dotazioni di spazi pubblici prescritti. In tal modo si potrebbe sia stabilizzarne il livello della rendita fondiaria attorno ai valori attuali sia massimizzarne l'utilità sociale. Purtroppo è esattamente il contrario di ciò che i Comuni amano fare quando sono condizionati dal dover far fronte a necessità immediate cui non sono più in grado di rispondere con le ordinarie risorse di bilancio: si accetta l'omologazione del comportamento di queste proprietà istituzionali a quello degli immobilari, alla sola condizione che le rendite fondiarie vengano totalmente o parzialmente reinvestite in ambito locale, non importa se in un orizzonte di investimenti infrastrutturali di lungo periodo o, come per lo più accade, anche solo in modo congiunturale. In questo modo si finisce per incentivarne lo sviamento di comportamento persino quando si tratta di enti, quali FS, che per compito istituzionale e funzionalità aziendale dovrebbero indirizzare prioritariamente i propri investimenti a sostenere gli obiettivi di riequilibrio territoriale di area vasta e di lungo periodo. Occorre, invece, trarre lezione dalla pur negativa esperienza dell'Accordo di Programma sull'area dell'ex Fiera di Milano, in cui l'unico criterio di determinazione dei contenuti fu la quantità edificatoria necessaria al conseguimento da parte della proprietà fondiaria (Fondazione Fiera) di una rendita di 250 Milioni di € su un'area di 255.000 mq, (che in base a un'aspettativa di circa 900 €/mq di slp realizzabile, generava la richiesta di circa 300.000 mq di slp, da cui l'indice di edificabilità di 1,15 mq/mq, praticamente doppio di quello consentito dal DIU a tutti gli altri riusi di aree dismesse). Infatti, posta sul mercato l'area ha prodotto offerte mediamente dal 50% in più a più del doppio di quanto atteso¹¹, attestandosi a oltre 1.800 €/mq slp realizzabile), con ciò assicurando un enorme plusvalore alla proprietà, ma lasciando in eredità alla città una quantità edificatoria spropositata e una dotazione di spazi pubblici (50% dell'area) che è meno della metà di quelli prescritti dalla stessa Variante (con un indice edificatorio così alto, per dare 44 mq/abitante sarebbero occorsi spazi pubblici superiori all'intera area disponibile e paradossalmente gli edifici si sarebbero dovuti sospendere in aria!).

Negli Accordi di Programma sul riuso delle grandi aree di trasformazione urbana (ATU), per massimizzare l'utilità pubblica dell'operazione e non la rendita fondiaria della proprietà, si dovrebbe fissare preventivamente sia la quantità edificabile totale sostenibile in rapporto alla realizzabilità degli spazi pubblici richiesti (con 44 mq/abitante, da 0,80 a 0,65 mq/mq – a seconda che si prevedano o no parcheggi pubblici interrati – e una cessione ad uso pubblico dal 66% al 76% dell'area totale¹²), sia la rendita conseguibile (per FS: 700 Milioni di €; per le aree di Expo 2015: 200 milioni di €). Per far realizzare tale somma alle proprietà, ai prezzi attendibili della rendita fondiaria (dagli 800-900 €/mq slp correnti su operazioni usuali ai 1800 €/mq slp della vendita a Citylife dell'area dell'ex Fiera di Milano), occorrerebbe un indice di edificabilità privata tra 0,50 mq/mq e 0,30 mq/mq per gli ex scali FS., mentre gli indici virtuali di edificabilità territoriale da attribuire all'area Expò dovrebbero aggirarsi tra 0,16 mq/mq (900 €/mq slp) e 0,125 mq/mq (1200 €/mq slp), ciò che richiederebbe l'impegno di non più del 15-20% dell'area, consentendo così comunque che la maggior parte di essa mantenga definitivamente una destinazione di uso pubblico anche dopo lo svolgimento dell'evento Expò 2015.

L'impegno negoziale dell'assegnazione agli attori immobiliari con un'asta al ribasso sulla quota di edificabilità privata (trasferendo a edilizia sociale quella scontata) e non al rialzo sulla rendita fondiaria percepita dalla proprietà, lascerebbe così al Comune e ai cittadini la libertà e la responsabilità di costruire l'assetto insediativo e l'immagine della propria città, fondamentale soprattutto lungo la direttrice Centro Direzionale-ex Scalo Farini-Nuova Bovisa-Expò 2015-Nuova Fiera su cui incombono così numerose ed eterogenee iniziative.

Bibliografia

- Brenna S. (2008), *La strana disfatta dell'urbanistica pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).
 Crespi A. (2008), *Quelli che il museo sembra un WC*, in *Liberio*, 26.3.2008.
 Falco L. (1999), *L'indice di edificabilità*, Utet, Torino.
 Mazza L. (2000), *Ricostruire la Grande Milano*, relazione accompagnatoria al DIU, Edizioni Il Sole/24ore, giugno.
 Salingaros N. (2008), *Il culto del nichilismo nell'architettura contemporanea*, in *Il Domenicale*, n. 12, 22.3.2008, p. 6.

¹¹ Cioè da 378 a 523 Milioni di €, pur partendo da una base d'asta di 250 Milioni di €.

¹² Per la dimostrazione del calcolo di tali valori cfr. S. Brenna (2008), cap. 6, pp. 86-97.



Prime esperienze di perequazione nella pianificazione pugliese: due casi studio

Stefania Cascella*

Università Tor Vergata - Roma
Email: stefaniacascella@gmail.com

Anna Floriello*

Politecnico di Bari - DICATECh
Email: a_floriello@hotmail.com

Giovanna Netti*

Università degli Studi di Torino - SAA
Email: netti_gio@libero.it

Abstract

In tempi di recessione economica in cui le risorse e la spesa pubblica si sono sensibilmente contratte e la distribuzione delle ricchezze private si concentra tra pochi soggetti, acuendo progressivamente le differenze tra ceti sociali, la perequazione urbanistica rappresenta uno strumento di intervento sul capitale territoriale finalizzato ad una più equa redistribuzione dei diritti e degli oneri che maturano in funzione delle scelte di pianificazione attuate con strumenti urbanistici di trasformazione e uso del territorio. Oltre ad obiettivi di giustizia distributiva, la perequazione punta a superare anche i principali limiti delle procedure canoniche di attuazione degli interventi pubblici, basate principalmente sull'espropriazione per pubblica utilità, dando maggiori garanzie di attuazione in tempi certi e sostenibili delle previsioni di Piano e quindi di dotazione di servizi e risorse alla comunità.

Parole chiave

Perequazione, Trasformazione, Diritti

La perequazione come strumento di attuazione della città pubblica

L'affermarsi nell'ultimo ventennio di politiche, pratiche e strumenti di programmazione maturati da riflessioni intorno ai temi della riqualificazione e rigenerazione, della sostenibilità ambientale e della partecipazione sociale alle trasformazioni urbane, ha manifestato la necessità di dotarsi di metodi e strumenti innovativi rispetto a quelli tradizionalmente previsti dalla legislazione urbanistica.

Dapprima i *programmi integrati complessi* hanno rappresentato un'innovazione di processo nelle trasformazioni territoriali che hanno guidato introducendo forme concertative e di partenariato, assicurando snellezza ed agevolazioni amministrative e ricercando l'integrazione tra risorse pubbliche e private per facilitare l'attuazione delle previsioni di programma.

La stagione dei programmi complessi ha dunque spinto molte Regioni a cercare con proprie leggi di innovare anche gli strumenti di pianificazione, in attesa di colmare il ritardo legislativo con una nuova legge urbanistica nazionale e avendo, peraltro, la necessità di riportare la gestione del territorio dalle procedure straordinarie

* Questo contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. In particolare si deve a Stefania Cascella il § 'La perequazione come strumento di attuazione della città pubblica'; a Giovanna Netti il § 'Buone pratiche di attuazione dei modelli perequativi'; ad Anna Floriello il § 'Il principio della perequazione nella legislazione pugliese'. Il § 'Esperienze pugliesi di perequazione: il PUG di Ruvo di Puglia e la Variante Tematica dei Servizi del PRG di Taviano' contributo delle tre autrici.

previste dai programmi complessi – promotori di interventi puntuali e basati su fonti di finanziamento esogene e straordinarie – a quella ordinaria e sistemica dei piani urbanistici.

Nel 1995 l'INU propone il *principio della perequazione* come uno dei capisaldi della riforma urbanistica mediante il quale superare le dicotomie generate dai piani conformati alla legge urbanistica nazionale del '42, in particolare declinando tre importanti dimensioni della sostenibilità delle trasformazioni indotte dall'atto pianificatorio: la sostenibilità sociale, quella ambientale e quella istituzionale. (Fusco Girard, 1997).

L'operatività del Piano urbanistico tradizionale è affidata a piani attuativi nei quali la componente privata e quella pubblica sono, in generale, scisse l'una dall'altra e affidate l'una al mercato immobiliare l'altra all'operato dell'Amministrazione Pubblica. Negli anni una molteplicità di piani regolatori comunali hanno dimostrato l'inefficacia di questo orientamento e le disuguaglianze che esso stesso genera. Mentre le previsioni di Piano vengono facilmente attuate per quanto riguarda la componente privata, che si avvantaggia anche del plusvalore fondiario generato dal Piano stesso, la componente dei servizi pubblici e collettivi rimane in gran parte inattuata, a causa tanto delle difficoltà di acquisizione delle aree ad essi destinate tramite procedura di esproprio da parte delle Amministrazioni locali, quanto della complessità dello stesso istituto. L'esproprio pone infatti non solo problemi finanziari di reperibilità delle risorse, ma si presta anche a lunghi contenziosi con i proprietari dei suoli vincolati a servizi pubblici, che si vedono doppiamente penalizzati dall'esclusione alla partecipazione al mercato fondiario urbano, senza che ci sia certezza alcuna dell'effettiva realizzazione del servizio, e dall'entità dell'indennizzo economico riconosciuto per l'esproprio.

Introdotta come principio per conseguire *obiettivi di equità* nel trattamento delle proprietà ed *efficacia* nell'attuazione del disegno strategico dello strumento urbanistico generale, nei piani e programmi di nuova generazione la perequazione viene sperimentata non più solo come strumento efficace delle politiche urbanistiche ma come strumento per progettare e rigenerare la città, con una attenzione particolare alla *città pubblica* quale luogo e sistema di relazioni (infrastrutturali, insediative, ambientali) della città contemporanea.

Politiche di rigenerazione urbana: buone pratiche di attuazione dei modelli perequativi

Nel corso degli ultimi dieci anni parti consistenti e significative di città, ma soprattutto di *città pubblica* (verde, servizi, infrastrutture, attrezzature, edilizia residenziale pubblica), sono state costruite attraverso piani e programmi che hanno utilizzato la perequazione quale modalità di attuazione delle scelte di pianificazione.

Nei casi più virtuosi lo strumento perequativo consegue non solo le finalità più comunemente note - equità nella distribuzione dei benefici derivanti dalle scelte di piano, annullamento delle disparità di trattamento insite nello sviluppo della città¹, maggiore efficienza allocativa – ma diviene anche strumento per la promozione di politiche di rigenerazione urbana, ambientali e sociali.

Nel progetto di città che la perequazione concorre a definire non si tratta solo di recuperare il deficit qualitativo e quantitativo dei servizi, endemico delle città italiane, ma anche di disegnare la forma urbana determinando direttrici di sviluppo o riaggiustamenti, di recuperare aree già urbanizzate dismesse o da ristrutturare, di individuare aree da rinaturalizzare e connettere alle reti ecologiche urbane attraverso la concentrazione o il trasferimento di diritti edificatori. La connessione che la perequazione crea tra costruzione della *città pubblica* e costruzione della *città privata* diviene pre-condizione per la realizzazione di progetti di trasformazione urbana altrimenti inattuabili.

È quanto accade a Parma, ad esempio, dove la realizzazione del progetto del parco fluviale che attraversa da nord a sud la città è sembrata utopistica fino a quando l'A.C. ne ha fatto uno dei principali obiettivi da attuare con la Variante generale al Piano Strutturale Comunale (Psc) del 2007, grazie al rinnovamento della strumentazione urbanistica attraverso l'introduzione dell'istituto della perequazione in ottemperanza alla l.r. dell'Emilia Romagna n. 20/2000.

La procedura perequativa introdotta dal Psc è basata sulla forte interconnessione tra *città privata* e *città pubblica*, poiché la realizzazione delle nuove aree di trasformazione è subordinata alla realizzazione del parco fluviale, della cintura verde e delle dotazioni territoriali, per un totale di circa 13 mln di m² di aree dedicate alla *città pubblica*. Le forme di premialità previste dal piano coinvolgono tanto i proprietari dei suoli della *città pubblica* (parco fluviale, cintura verde, dotazioni territoriali) quanto quelli della *città privata* (sub-ambiti). Il Psc assegna alle aree destinate alla *città pubblica* una capacità edificatoria trasferibile, un 'credito edilizio', in modo tale che ricevono capacità edificatoria sia i suoli destinati allo sviluppo immobiliare privato sia quelli destinati a importanti progetti ambientali. Il sistema premiale incentiva i proprietari delle aree destinate alla *città pubblica* a cederle all'A.C., in cambio del valore economico generato dai crediti edilizi o della possibilità della loro realizzazione nei sub-ambiti. In tal modo i proprietari delle aree interessate dal progetto di *città pubblica* possono ottenere indennizzi assolutamente superiori a quelli legati alle procedure espropriative, mentre l'A.C. acquisisce gratuitamente tali aree e i proprietari delle aree destinate alla *città privata* ottengono, mediante il finanziamento della *città pubblica*, un aumento della capacità edificatoria dei sub-ambiti.

¹ La pianificazione è un'attività pubblica che assegna vantaggi e svantaggi sociali nella fruizione di risorse, beni, valori e opportunità spaziali e ambientali (Moroni, 1994).

Il successo del meccanismo perequativo non è tuttavia scontato, un altro importante progetto di valorizzazione ambientale come quello del Parco del Valentino a Torino ha dimostrato, ad esempio, che una errata valutazione dell'indice di edificabilità perequativo, tale da produrre un valore fondiario inadeguato, comporta che il Piano non venga realizzato tanto per la parte privata quanto per quella pubblica. Nella fase di progettazione del sistema perequativo è dunque fondamentale una corretta valutazione finanziaria degli indici, sorretta da una altrettanto decisiva attività di negoziazione/concertazione tra il soggetto pubblico e quello privato. Nella sperimentazione condotta sul comparto perequativo di Cozze (Mola di Bari) l'approccio negoziale scelto dall'Amministrazione, ad esempio, ha sostenuto la fattibilità ed equità dell'intervento nei termini della riduzione dell'incertezza del processo decisionale per i privati in un'area di elevata valenza ambientale e della possibilità di migliorare la qualità dell'ambiente nell'interesse collettivo. Nel caso di Cozze il comparto perequativo non è introdotto tra le modalità attuative di un nuovo strumento urbanistico, ma viene utilizzato con finalità sociali per preservare un tratto roccioso di costa dalle previsioni di insediamento di residenze turistiche e strutture ricettive di un Piano attuativo di un vecchio PRG degli anni '80. Obiettivo del comparto perequativo è la delocalizzazione di queste previsioni insediative migliorando la qualità dell'intervento per quanto attiene all'impatto ambientale dello stesso e alla fruizione sociale delle risorse ambientali, tutelando nel contempo diritti edificatori ormai acquisiti e facendo in modo che questi non pregiudichino ulteriormente le strategie di riqualificazione e valorizzazione territoriale adottate dall'Amministrazione attraverso piani e programmi più recenti (Urban, Leader, Contratti di Quartiere).

Il comparto si propone, dunque, nell'ambito della negoziazione/concertazione fra comune e promotori privati, cercando un accordo tra l'esigenza della valorizzazione territoriale per fini di interesse pubblico e della trasformazione urbanistica per finalità di investimento privato, nell'ottica della trasparenza decisionale e della fattibilità economica dell'intervento.

Il principio della perequazione nella legislazione pugliese

La perequazione è stata introdotta nella pianificazione urbanistica pugliese con la nuova l.r. Puglia n.20/2001 'Norme generali di governo e uso del territorio' come principio applicato alla pianificazione per conseguire fondamentalmente due risultati, ossia la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari di suoli interessati da trasformazioni insediative mediante attribuzione di diritti edificatori e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività mediante cessione al Comune dei suoli eccedenti la superficie fondiaria – su cui tali diritti vengono concentrati – e degli standard urbanistici. La legislazione pugliese prevede l'applicazione del meccanismo perequativo attraverso due principali modalità, l'una estesa a tutte le aree comunali oggetto di trasformazione (p. generalizzata), l'altra estesa solo ad alcuni ambiti del territorio comunale opportunamente selezionati (p. parziale) prevedendo il trasferimento di diritti edificatori tra suoli compresi all'interno di un unico comparto urbanistico, tra suoli appartenenti a progetti urbanistici concepiti in modo collegato o tra suoli a trasformazione originariamente non collegati.

Il ricorso alle procedure di esproprio per pubblica utilità rimane riservato solo ad alcuni casi circoscritti; a tal proposito si ricorda l'art.21 della l.r. 3/2005 *Permuta di terreni in esproprio con diritti volumetrici* che prevede la possibilità per i Comuni, all'interno di piani attuativi, di potersi riservare una quota dei diritti volumetrici di edificazione da attribuire ai proprietari di terreni da espropriare, per la perequazione volumetrica territoriale con aree individuate fuori dal perimetro del piano.

La principale metodologia applicativa della perequazione si realizza per fasi:

Fase 1: Definizione dell'ambito di applicazione (generalizzato o parziale)

Fase 2: Individuazione dei suoli omogenei per 'stato di fatto e di diritto':

- analisi delle caratteristiche urbanistiche e giuridiche dei suoli;
- classificazione dei suoli urbani attraverso dichiarati criteri di valutazione legati al particolare contesto territoriale di applicazione (localizzazione, accessibilità territoriale, dotazione di servizi, vincoli paesaggistico-ambientali, morfologia, ecc.).

Fase 3: Attribuzione del plafond perequativo consistente nell'attribuzione di diritti edificatori ai suoli oggetto di trasformazione.

Fase 4: Formazione del comparto attraverso:

- l'analisi della struttura proprietaria degli ambiti oggetto della perequazione,
- la progettazione urbanistica.

Esperienze pugliesi di perequazione: il PUG di Ruvo di Puglia e la Variante Tematica dei Servizi del PRG di Taviano

I piani presentati di seguito rappresentano una sperimentazione della perequazione in due strumenti urbanistici pugliesi di nuova e vecchia generazione: il Piano Urbanistico Generale di Ruvo Puglia², redatto in attuazione della nuova legge urbanistica regionale pugliese e il Piano Regolatore Generale di Taviano approvato ai sensi della precedente legge urbanistica che non contemplava il ricorso allo strumento perequativo.

Nel PUG di Ruvo di Puglia la perequazione è applicata in maniera parziale ed è implementata, su specifici ambiti di intervento – i comparti urbanistici – selezionati opportunamente per risolvere situazioni complesse quali: staticità del mercato immobiliare, crescente domanda di abitazioni da parte di giovani coppie, mancata realizzazione di standard urbanistici, di infrastrutture, di opere di interesse collettivo e dall'esigua disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche. In tale situazione l'A.C. decide di avviare la redazione del nuovo PUG, con l'intento di riattivare il mercato locale, risolvere le carenze infrastrutturali e di servizi, sanare le aree con vincolo per pubblica utilità 'caducato' e sollecitare l'attuazione dei comparti urbanistici, già previsti dal PRG vigente, che riconosceva il comparto come unità minima di intervento – costituita dall'insieme degli immobili da trasformare appartenenti ad uno o a più proprietari – sulla quale attuare una trasformazione organica e funzionale.

I comparti nel PRG³ vigente (Figura 1) vengono suddivisi tra comparti edificatori nelle zone di *completamento residenziale* 'B-speciali'⁴ e comparti edificatori nelle zone di *espansione residenziale*, questi seguono differenti meccanismi di sviluppo:

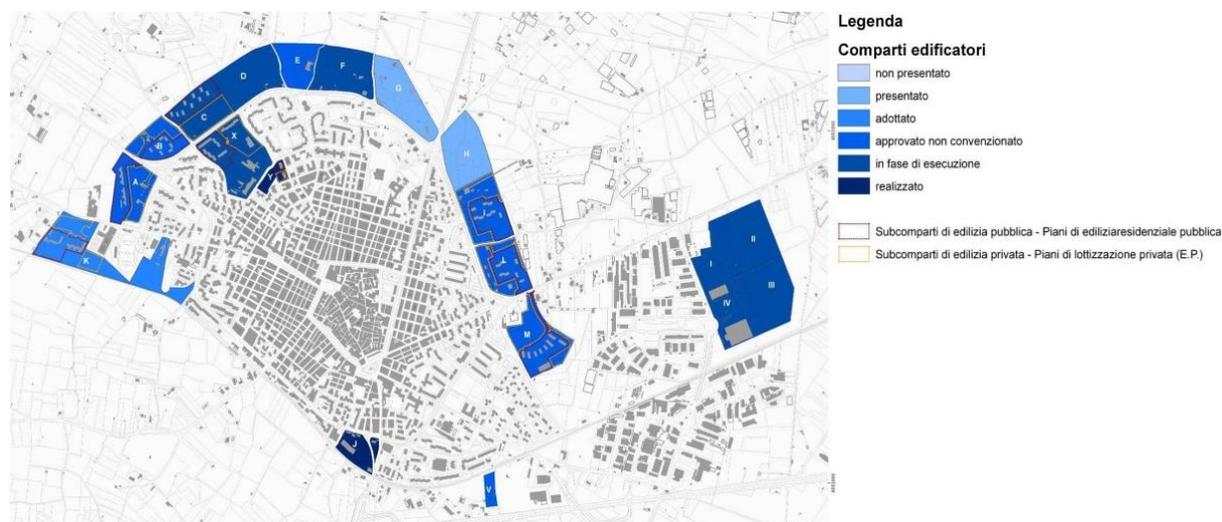


Figura 1. Centro urbano di Ruvo di Puglia 'Comparti edificatori'.

- nelle zone 'B-speciali'⁵ (ex zone a standard con vincoli cadutati) il Comparto Edificatorio realizza la volumetria totale prevista in una porzione pari al 52% della superficie totale e destina a standard di quartiere il rimanente 48%, al fine di soddisfare i fabbisogni pregressi nelle zto A e B;

² Con delibera di Giunta Comunale n. 298 del 27.10.2008 (Determinazione Dirigenziale n. 60/36 del 5.11.2008) il Comune di Ruvo di Puglia, nell'ambito della Convenzione sottoscritta il 28.11.2008, affida al DICAR del Politecnico di Bari l'incarico di 'Supporto tecnico-scientifico all'Ufficio Tecnico Comunale, analisi e studio per la formazione del Piano Urbanistico Generale del Comune di Ruvo di Puglia', Responsabile Scientifico prof. Arch. Nicola Martinelli.

³ Il PRG vigente nel Comune di Ruvo utilizza il Comparto Edificatorio introdotto dall'art. 23 della L. 1150/1942 per individuare e definire le zone entro cui l'intervento edilizio deve essere realizzato in modo unitario da più aventi titolo al fine di superare le difficoltà di attuazione del piano dovute alla eccessiva frammentazione della proprietà fondiaria. La l.r. 6/1979 riconosce il Comparto come 'Unità di intervento o di ristrutturazione urbanistica ed edilizia' che 'può comprendere immobili da trasformare o aree libere da utilizzare secondo le previsioni e prescrizioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi'.

⁴ Per alcuni comparti delle zone residenziale l'A.C. ha localizzato programmi edificatori di edilizia residenziale pubblica attuati mediante P.P., distinguendo così, nell'ambito dello stesso comparto, due sub-comparti di cui uno di iniziativa pubblica e l'altro di iniziativa privata detti appunto Sub-Comparti ERP di edilizia residenziale pubblica e Sub-Comparti EP di edilizia privata. Per avviare il programma edilizio previsto nei comparti, l'A. C. con delibera n. 69/2000 dispone che tutti i proprietari dei suoli compresi nei diversi comparti presentino la proposta di P.di L.

⁵ L'istituzione del comparto "B-speciale" permette ai proprietari dei suoli di non perdere volumetria edificabile, poiché cedendo gratuitamente al Comune i terreni che ricadono nella superficie rinvincolata a standard possono riversare la

- negli 11 Comparti Edificatori di Edilizia Residenziale, si distinguono comparti di edilizia residenziale ‘intensiva’ – costituiti da edilizia residenziale privata e aree per l’ERP⁶ tutti completi per la parte pubblica e in corso di realizzazione per le porzioni private – e comparti non ancora avviati di edilizia residenziale ‘estensiva’ al fine di conservare la visuale panoramica. Questi, indicati con ‘A’, a partire da ovest in affaccio alla strada provinciale Ruvo-Corato sino al comparto ‘M’ a est compreso tra la provinciale Ruvo-Terlizzi e la linea ferroviaria, sono localizzati nella zona di espansione residenziale individuata a nord dell’abitato seguendo una forma a semi-corona all’esterno dell’attuale extramurale S. Pertini nella zona che degrada verso il mare. I Comparti Edificatori ‘semintensivi’ ricadono nelle aree tipizzate come zto C1 la cui edificazione è subordinata a PdiL⁷, mentre i Comparti Edificatori ‘estensivi’ fanno parte delle aree tipizzate a zto C2, data la particolare conformazione orografica di questa zona⁸.

In risposta, la proposta di PUG individua linee di azione mirate a riattivare il mercato immobiliare locale con l’immissione di ca. 300 nuovi alloggi di ERP, a costituire dei ‘serbatoi’ di diritti edificatori per compensare, in maniera non onerosa, gli operatori privati che attuano sul territorio iniziative di pubblica utilità mediante una logica di base per cui i dispositivi perequativi e compensativi devono ‘auto-sostenersi’, senza determinare oneri a carico della Pubblica Amministrazione e seguendo gli indirizzi della Regione Puglia.

Tabella I: *Modalità di intervento perequativo*

Area minima di intervento	Edilizia prevista	Risultati della perequazione
Comparti intensivi destinati alla nuova ERP	Tipi edilizi plurifamiliari	Le aree per gli standard generati dalle funzioni localizzate nel comparto e le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria vanno reperite nel comparto stesso. Nel comparto le aree e le opere per le urbanizzazioni primarie e per gli standard sono a carico dei compartisti e vanno cedute al Comune a titolo non oneroso.

Tabella II: *Modalità di intervento perequativo-compensativo*

Area minima di intervento	Edilizia prevista	Risultati della perequazione
Comparti edificatori intensivi attuati in seguito all’approvazione di un PUE, destinati in parte all’edilizia residenziale privata e in parte all’atterraggio di diritti edificatori da riconoscere in compensazione per la cessione di aree con vincolo caducato interne al centro abitato.	Tipi edilizi plurifamiliari per edilizia privata. In caso di costituzione del consorzio dei proprietari e di cessione gratuita delle aree entro 3 anni dall’approvazione del PUG è prevista una premialità volumetrica (Figura 2) attraverso il raddoppio dell’indice.	In particolare, il 50% della St del comparto dovrà essere ceduta in maniera consensuale e non onerosa al Comune per ospitare l’atterraggio di diritti edificatori assegnati in compensazione, mentre il restante 50% sarà destinato alle funzioni private. La cubatura generata dall’applicazione dell’ I_{ft} alla S_t del comparto andrà localizzata sulla porzione privata del comparto. Nella stessa porzione dovranno essere reperite le aree per le opere di urbanizzazione e per gli standard generati dalle funzioni private. L’acquisizione di queste aree è a carico dei compartisti.

rispettiva volumetria sulla parte ritipizzata. Le aree con reitero del vincolo a standard nei comparti ‘B speciali’ sono state per ragioni urbanistiche ubicate nella posizione più centrale e cioè quella a contatto con la ZTO ‘A’.

⁶ All’interno dei Comparti Edificatori l’A.C. stabilisce (del. C.C. n.17/1994), ai sensi dell’art. 51 della L. n. 865/1971 di riservare il 50% della superficie totale all’ERP, poiché con l’adozione della Variante Generale del PRG (del. C.C. n.37/1993) si è reso necessario determinare una nuova percentuale delle aree da dover destinare ad ERP, valore da ricomprendere necessariamente tra il 40% ed il 70% così come stabilito dall’art. 3 della L. n. 167/1962 e sostituito successivamente dall’art. 2 della L. 28.1.1977, n°10.

⁷ Sono consentiti solo tipi edilizi plurifamiliari (case in linea, case a schiera, case a ballatoio esterno o interno con alloggi simplex o duplex, case isolate con non meno di due e non più di sei alloggi-piano, sia simplex che duplex).

⁸ Al fine di conservare la visuale panoramica, è consentita la costruzione solo di tipi edilizi unifamiliari, isolati e non, quali ville semplici, binate, case patio, case a schiera ecc., articolati al massimo su due livelli fuori terra (h max di mt 8).

Tabella III: *Modalità di intervento perequativo-compensativo*

Area minima di intervento	Edilizia prevista	Risultati della perequazione
Comparti edificatori Estensivi che ospiteranno in parte l'edificazione privata già consentita dal vigente PRG e in parte i diritti edificatori da dare in compensazione. L'attuazione è legata all'approvazione di un PUE di iniziativa privata.	Villa unifamiliare e/o bifamiliare. In caso di costituzione del consorzio dei proprietari e di cessione gratuita delle aree entro 3 anni dall'approvazione del PUG è prevista una premialità volumetrica (Figura 2) attraverso il raddoppio dell'indice.	In particolare, il 45% della Superficie territoriale del comparto dovrà essere ceduta in maniera consensuale e non onerosa al Comune per ospitare l'atterraggio di diritti edificatori assegnati in compensazione, mentre il restante 55% sarà destinato alle funzioni private.

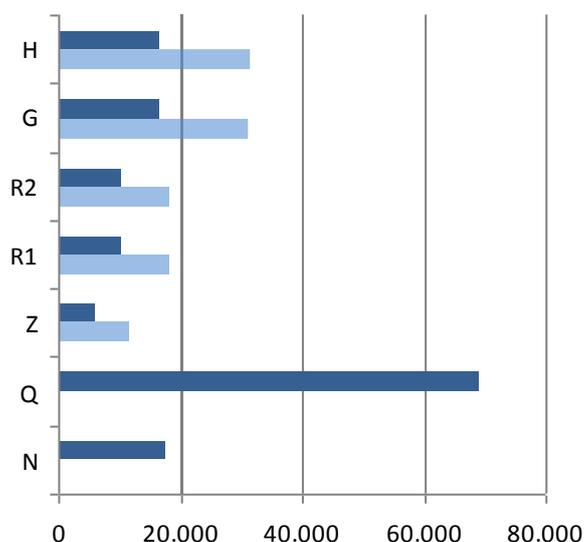


Figura 2. *Comparti edificatori. In azzurro la volumetria realizzabile nei comparti e in chiaro l'incremento volumetrico derivante dal godimento del criterio premiale.*

Il Piano Urbanistico comunale di Taviano, a differenza di quello di Ruvo di Puglia, è un piano di vecchia generazione redatto in attuazione della precedente legge urbanistica regionale (L.r. Puglia n. 56/80) che non prevede la perequazione né come principio né come strumento. In coincidenza della redazione della Variante Tematica dei Servizi al PRG, tuttavia, è stato sperimentato il ricorso a procedure perequative per superare l'annoso problema dei vincoli di natura espropriativa e della loro quinquennale decadenza. Diverse motivazioni hanno spinto il pianificatore, di concerto con l'Amministrazione Locale, ad orientarsi in tal senso; considerazioni di carattere più generale di maggiore equità nella gestione del regime dei suoli, innanzitutto, per tentare di risarcire in qualche misura le proprietà private lese per più di un decennio dall'apposizione del vincolo senza che questo venisse attuato, e condizioni di maggiore contingenza legate alla impossibilità di reiterare il vincolo sulle aree a servizi esterne ai comparti di attuazione previsti dal PRG, unitamente alla mancanza di risorse finanziarie del comune per affrontare in maniera generalizzata l'esproprio delle aree.

L'obiettivo principale della *Variante perequativa* è dunque conservare alla disponibilità pubblica le aree a servizi necessarie al soddisfacimento dei bisogni della comunità locale, escludendo il ricorso a procedure espropriative e, contestualmente, evitare l'instaurarsi di una situazione di conflittualità tra pubblico e privato⁹ riconoscendo una certa suscettività edificatoria alle proprietà delle aree vincolate a servizi.

L'individuazione della metodologia perequativa più corretta da utilizzare e la stima dei diritti edificatori da trasferire è stata preceduta dall'individuazione delle aree a servizi soggette a caducazione del vincolo. A ciascuna di queste aree è stato quindi attribuito un *Volume unitario di perequazione (mc/mq)* che in relazione alla superficie dell'area a servizi da cedere al Comune determina il volume edificabile dell'area da cedere. Il $V_{u-pereq}$ è determinato in funzione dell'indice di edificabilità espresso dalle aree contermini a cui è applicato un

⁹ Due recenti sentenze del TAR Lecce che obbligano il comune di Taviano alla riqualificazione urbanistica di alcuni suoli destinati a servizi lasciano presagire che analoghe condizioni possano avere lo stesso epilogo ponendo la città nella condizione di una progressiva riduzione di aree a servizi in un contesto già deficitario, mentre l'Amministrazione è finanziariamente incapace di acquisire tali aree a mezzo di esproprio.

coefficiente (moltiplicativo o riduttivo) riferito all'ubicazione dell'area da cedere in relazione a quella di atterraggio e all'appetibilità di destinazione d'uso della stessa.

A dispetto di quanto avviene normalmente nei Piani perequativi, i comparti di atterraggio della suscettività edificatoria riconosciuta alle aree a servizi sono dati a priori, essendo già stati perimetrati dal PRG; alla Variante compete invece individuare quali e quanti tra questi comparti saranno destinatari delle volumetrie scaturite dalla suscettività edificatoria delle aree a servizi, nonché l'individuazione per ciascuna di queste del corrispondente comparto di atterraggio. Sulla base delle associazioni tra maglie da cedere e comparti di atterraggio si è provveduto a calcolare gli indici equivalenti di comparto con un limite superiore pari a 1,4 mc/mq, valore necessario a garantire che gli interventi nei comparti edificatori residenziali vengano attuati mediante la tipologia della casa a schiera, che è quella di riferimento nel tessuto edificato esistente, unitamente a quella delle case unifamiliari; altre tipologie edilizie produrrebbero infatti degli effetti discriminatori rispetto alle aspettative manifestate dalla comunità.

Un approccio differente alla perequazione è stato invece adottato per far fronte alla caducazione dei vincoli preordinati all'esproprio per le aree a servizi che ricadono nella Marina di Taviano. Non essendo possibile prevedere comparti di atterraggio per l'attuazione della cessione perequativa ed il relativo trasferimento dei diritti edificatori, la Variante prevede la facoltà per i proprietari di realizzare degli insediamenti residenziali nella misura max del 30% della superficie proposta, cedendo il restante 70% al Comune e a condizione che l'intervento interessi almeno il 20% dell'intera maglia a servizi. I proprietari di tale porzione potranno proporre un piano di comparto di iniziativa privata per il quale l'AC potrà dichiarare la pubblica utilità delle opere pubbliche o private in esso comprese.

Tanto per il PUG di Ruvo quanto per la Variante al PRG di Taviano la perequazione è stata una scelta obbligata; l'efficacia del meccanismo applicativo individuato, in un caso e nell'altro, rimane però un dato da verificare che viene rimandato alla definizione dei piani attuativi. Nel caso della *Variante*, in particolare, i piani attuativi diventeranno la sede in cui recuperare la dimensione concertativa e negoziale tra soggetto pubblico e privato che di fatto è mancata. Avendo agito nel solco di scelte urbanistiche date a priori, l'individuazione degli indici e dei comparti di atterraggio coinvolti nella perequazione sono stati individuati in maniera unilaterale dall'AC ed imposti alla proprietà privata. Tuttavia, le esperienze più mature di perequazione hanno dimostrato come l'esito favorevole di un piano perequativo sia riconducibile anche alla concertazione fra Amministrazione pubblica e proprietà immobiliare sulle forme di socializzazione della rendita fondiaria.

Bibliografia

- AA VV. (2009), Quaderni del governo del territorio n. 1, Orizzonti culturali e supporti operativi per la formazione dei PUG, Presidenza della Regione Puglia- Assessorato Assetto del Territorio.
- AA VV. (2009), Relazione Documento Programmatico Preliminare del Comune di Ruvo di Puglia.
- Carbonara S. e Torre C. M. (2008), *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione. Pratiche di compensazione e di valutazione nei piani*, Franco Angeli, Milano.
- Manfredi F., Ombellini S., Savi I., (2008). La perequazione urbanistica nel piano di Parma. in *Urbanistica Informazioni* n. 220, 27-30.
- Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia.
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici*, Marsilio, Venezia.
- Trillo C. (a cura di, 2009). *Perequazione e Qualità Urbana*, Alinea editrice, Firenze.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

La difficile attuazione del piano urbanistico tra regolazione multisettoriale e politiche *tradizionali*

Anna Maria Colavitti*

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: amcolavt@unica.it
Tel: 070-6755393

Sergio Serra*

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: sergioserra@inwind.it

Abstract

L'applicazione di meccanismi perequativi e compensativi pensati per intervenire nei tessuti urbani consolidati, ed in particolare nella città storica, dovrebbe essere anche finalizzata a coinvolgere il privato nella costruzione e nella manutenzione della città pubblica e ad attivare processi di recupero dal basso.

Nel far fronte all'esigenza di miglioramento della qualità urbana e di sostenibilità ambientale in generale, occorre fare i conti con gli ingenti costi della riqualificazione e con la scarsa disponibilità di risorse da parte degli enti locali. Il partenariato pubblico privato costituisce ormai una soluzione "obbligata" per l'attuazione di piani e progetti urbani. Parallelamente alla necessità di definire una nuova forma per il piano urbanistico è necessario introdurre, nella pratica urbanistica, innovative modalità di attuazione che consentano di superare le difficoltà legate all'esproprio e di coinvolgere il privato nella costruzione della città pubblica.

Parole chiave

meccanismi perequativi, riqualificazione del patrimonio abitativo, recupero urbano

1 | Le innovative modalità di attuazione del piano urbanistico comunale

Studi recenti hanno messo in evidenza come la competitività delle città europee tenda a localizzarsi su politiche di sviluppo e di riqualificazione incentrate sulla valorizzazione del capitale territoriale e sul contenimento del consumo di suolo. Tali politiche, in grado di coniugare sviluppo, innovazione e qualità ambientale, devono indirizzarsi verso la riqualificazione dei sistemi urbani esistenti da realizzarsi attraverso la valorizzazione delle dotazioni territoriali e superando la tradizionale concezione quantitativa dello standard urbanistico.

La normativa tecnica di attuazione del piano "tradizionale", attraverso lo strumento della zonizzazione, attribuisce ai suoli urbani diverse destinazioni d'uso che si distinguono essenzialmente in aree edificabili con relative volumetrie assegnate dal piano e aree da destinare a servizi collettivi, sulle quali vige un vincolo preordinato all'esproprio (Carbonara, Torre, 2008). La carenza di risorse da parte delle amministrazioni pubbliche e la necessità che l'indennizzo espropriativo sia commisurato al reale valore di mercato del bene ha reso sempre più difficile l'attuazione delle previsioni dei piani comunali imponendo di fatto, e suggerendo alla disciplina urbanistica la ricerca di nuovi strumenti per consentire di acquisire, senza ulteriori oneri e investimenti, le aree da destinare a servizi. Dopo molteplici confronti anche a livello di commissioni parlamentari, le varie proposte di riforma della legge urbanistica, a partire dalla proposta INU del 1995, hanno indicato nella perequazione un metodo per perseguire equità ed efficacia dello strumento di piano (Galluzzi, Vitillo, 2008).

L'applicazione di meccanismi di tipo perequativo e compensativo si è limitata, nella maggior parte dei casi, ad ambiti di trasformazione (zone di espansione o aree industriali dismesse) nei quali la presenza di valori maggiormente negoziabili rispetto a quelli degli ambiti consolidati rappresenta una garanzia di successo.

Le sperimentazioni in campo perequativo sono dirette pertanto alla ricerca di strumenti più efficaci per poter attuare le scelte operate dal piano: la necessità di efficacia e flessibilità ha determinato in letteratura una vasta ed eterogenea casistica di modelli perequativi che, in assenza di un quadro normativo nazionale¹, hanno trovato legittimazione nei quadri normativi regionali (Carbonara, Torre, 2008).

Tabella I: *Analisi della normativa urbanistica regionale*

	Legge Urbanistica Regionale	Strumenti previsti dalla normativa regionale per la pianificazione urbanistica comunale	Perequazione	Compensazione	Incentivi
Emilia Romagna	L.R. n.20/2000 L.R.n.6/2009	Piano Strutturale Comunale (PSC) Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) Piano Operativo Comunale (POC) Piani Urbanistici Attuativi (PUA)	●		●
Liguria	L.R. n.36/1997	Piano urbanistico comunale (PUC) Progetti urbanistici operativi (PUO) Programmi attuativi (PA).			
Lazio	L.R. n.38/1999	Piano urbanistico comunale generale (PUCG) Piani urbanistici operativi comunali (PUOC)			
Lombardia	L.R. n.12/2005	Piano di governo del territorio (PGT): composto da documento di piano; piano dei servizi; piano delle regole. Piani attuativi.	●	●	●
Sardegna	L.R. n.45/1989	Piano Urbanistico Comunale (PUC)			

Nell'ultimo ventennio le Regioni hanno infatti innovato tale quadro introducendo diversi strumenti pianificatori di scala comunale, accogliendo i suggerimenti della riforma della legge urbanistica nazionale. Tali strumenti sono dotati di maggiore flessibilità ed operatività e dunque capaci di accogliere le proposte degli operatori privati che assumono un ruolo più complesso e diversamente attivo nella pianificazione del territorio. La Regione Lombardia, dopo una serie di provvedimenti in direzione di una più ampia negoziazione degli interessi tra pubblico e privato, approva nel 2005 una nuova legge urbanistica che introduce il Piano di Governo del Territorio come strumento di pianificazione alla scala comunale. Al modello lombardo, esemplificato nel PGT di Milano, vengono imputate un'eccessiva apertura verso il privato, senza adeguati controlli e garanzie per la "città pubblica" e un'esplicita sfiducia verso la pianificazione pubblica del territorio con conseguente "deregolamentazione" dell'apparato legislativo (Bottini, Gibelli, 2008). La legge urbanistica lombarda è stata successivamente modificata con la L.12/2006 che introduce volumetrie premiali sino al 15% per la realizzazione di programmi integrati per l'edilizia residenziale pubblica o, alternativamente, la riduzione degli oneri concessori ai privati, strada da considerare difficilmente praticabile data la necessità di reperire tali risorse da parte delle amministrazioni comunali. La commercializzazione dei diritti edificatori prodotti dai piani attraverso le pratiche perequative e compensative viene avviata in maniera ufficiale nella Regione Lombardia con la l. 4/2008 che istituisce il registro delle cessioni dei diritti edificatori. Le novità introdotte, in tal senso, dal "Piano Casa" e dal recente "Piano Nazionale per le città" prevedono forme aggiuntive di incentivi per la riqualificazione, mediante il trasferimento di diritti edificatori in favore di promotori di interventi destinati all'incremento del patrimonio abitativo pubblico, alla dotazione di servizi e spazi pubblici, al miglioramento della qualità urbana e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. In particolare, il Decreto Sviluppo auspica che le Regioni, mediante apposite leggi, incentivino azioni di riqualificazione delle aree urbane degradate e dei tessuti edilizi disorganici e incompiuti, anche con demolizione e ricostruzione (art.5 comma 9 D.l.70/2011), prevedendo volumetrie premiali, eventualmente delocalizzabili in aree diverse ed ammettendo cambi di destinazioni d'uso. Al comma 10 dell'art.5 si precisa che sono esclusi dall'applicazione di tali interventi i centri storici e gli insediamenti abusivi non in possesso di titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Il Piano Casa, invece, nelle sue declinazioni regionali, prevede in alcuni casi, come la Sardegna, la possibilità di usufruire di incrementi di volumetria all'interno dei nuclei storici, seppure con alcuni limiti nell'intervento.

* La redazione del paragrafo 1 è di Anna Maria Colavitti, la redazione del paragrafo 2 è di Sergio Serra, mentre le conclusioni del paragrafo 3 sono state discusse e scritte da entrambi gli autori.

¹ Il modello perequativo parziale a posteriori trova legittimazione nell'articolo 23 della L.1150/1942 sulla perimetrazione di comparti edificatori in ambiti territoriali da trasformare o riqualificare.

2 | I livelli di sperimentazione in alcune recenti esperienze di pianificazione

Preso atto della eterogeneità del quadro normativo regionale e dell'assenza di un quadro coerente di tali problemi in una legge nazionale di governo del territorio, si ritiene utile tracciare un prospetto sintetico delle modalità di attuazione previste nei piani urbanistici recentemente approvati in alcune città italiane (ad esempio, grandi città come Roma e Milano o centri di medie dimensioni come Bologna, Genova e Cagliari) ed individuare alcune criticità di carattere tecnico-estimativo e giuridico nell'utilizzo dei meccanismi compensativi che influiscono negativamente sull'efficacia degli strumenti. Si riporta di seguito, in maniera sintetica, il risultato dell'analisi dei documenti di piano dei casi presi in esame.

Il Comune di Bologna ha approvato nel 2008 il Piano Strutturale Comunale che, come previsto dalla L.R.20/2000, deve essere accompagnato da un Piano Operativo Comunale e da un Regolamento Urbanistico Edilizio. L'utilizzo della perequazione urbanistica nel PSC è finalizzato all'attuazione di differenti obiettivi di piano: si favorisce una nuova "abitabilità" attraverso l'acquisizione perequativa di una consistente quota di suoli da destinare a programmi di "social housing"; si acquisiscono, a titolo gratuito, le aree necessarie all'integrazione del sistema del verde e dei servizi, attraverso la compensazione volumetrica che il privato potrà sfruttare nelle aree destinate a nuovi insediamenti. Nella riqualificazione urbana, la perequazione assume un ruolo centrale non solo per il recupero di aree dismesse o degradate ma soprattutto nella riqualificazione diffusa del tessuto urbano che, oltre all'acquisizione gratuita dei suoli, permette di coinvolgere il privato nel finanziamento delle attrezzature collettive e dell'edilizia sociale (Relazione PSC, 2008). La perequazione urbanistica viene utilizzata, nel caso di Bologna, esclusivamente nelle aree interessate da interventi di trasformazione urbana. L'acquisizione delle aree con il ricorso all'esproprio è comunque consentito dal PSC, limitatamente ai casi di piccole aree non preventivamente individuabili (art.33 NTA).

Il Comune di Genova ha adottato nel 2012 un Piano Urbanistico Comunale, disciplinato dalla L.R.36/1997, che introduce la perequazione come strumento finalizzato all'equità per le trasformazioni urbanistiche e come meccanismo alternativo all'esproprio per l'acquisizione delle aree da destinare a dotazioni comunali di interesse pubblico (art.10 comma 1 Norme generali PUC). L'attribuzione di capacità edificatoria e la sua utilizzazione in aree adeguate avviene attraverso differenti modalità: trasferimento di "superficie agibile" derivante da interventi di demolizione e contestuale cessione al Comune delle aree liberate; attribuzione di S.A. finalizzata all'acquisizione di aree per la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici; utilizzazione della S.A. già accantonata nella vigenza del precedente P.U.C. o dell'ulteriore capacità edificatoria acquisita con l'entrata in vigore del nuovo strumento, attuabile nei Distretti di Trasformazione (art.10 comma 2 Norme generali PUC).

Il NPRG di Roma, definitivamente approvato nel 2008, ha seguito un percorso di redazione particolarmente lungo che, a partire dalla redazione del Poster plan nel 1995, non ha impedito l'attuazione di importanti progetti urbani coerenti con gli obiettivi di piano. Il modello perequativo messo a punto si discosta nettamente dai tradizionali e rigidi meccanismi perequativi, per aderire anche nella fase attuativa alla filosofia del *planning by doing* che, al contrario del piano di tipo regolativo, è ritenuta modalità capace di fornire soluzioni concrete alle esigenze di riqualificazione della città (Ricci, 2009). La complessità del modello perequativo e le numerose critiche e contestazioni, anche in sede giudiziaria, sono solo in parte imputabili alla mancata innovazione del quadro normativo regionale, basato sulla legge urbanistica L.R.38/1999, ancora aderente ai principi della LUN del 1942. L'attuazione del PRG di Roma avviene principalmente attraverso meccanismi perequativi e compensativi ai quali si aggiungono strumenti di supporto come gli incentivi volumetrici ed i prelievi finanziari. La compensazione è destinata, con il trasferimento dei diritti volumetrici in apposite aree, a risarcire i proprietari dei suoli che ne hanno visto diminuire la capacità edificatoria con l'entrata in vigore del nuovo piano, nella convinzione che le previsioni dello strumento previgente, in particolare il cosiddetto "residuo di piano non eliminabile", rappresentino diritti già acquisiti. Il meccanismo compensativo è inoltre utilizzato per incamerare aree da destinare a verde e servizi pubblici: permane, in alcuni ambiti, l'uso dell'esproprio ma viene sostituito dalla cessione compensativa, nel caso in cui il vincolo preordinato all'esproprio decada e non venga reiterato (art.22 NTA). Per la realizzazione di alcuni progetti urbani, ad esempio il Parco delle Mura Aureliane, il PRG propone l'utilizzo della cessione compensativa, ossia la demolizione di edifici incongrui con il contesto e privi di valore storico architettonico e la cessione dell'area al comune in cambio della costruzione di una volumetria maggiorata in aree alternative (art.27 NTA). Per alcune tipologie di edifici è consentita la demolizione senza ricostruzione finalizzata alla riqualificazione ambientale, alla realizzazione di verde o di servizi pubblici, previa valutazione degli effetti di alterazione dei caratteri di peculiare continuità dei tessuti, con la concessione di incentivi urbanistici, ossia volumetrie premiali da realizzare in ambiti alternativi (art.31 NTA). I meccanismi premiali previsti dal piano consistono essenzialmente nell'attribuzione di incentivi volumetrici finalizzati al rinnovo edilizio, al miglioramento energetico degli edifici e al potenziamento dell'offerta di edilizia sociale. Inoltre si utilizzano tali premialità per superare la resistenza dei proprietari di suoli nei confronti dell'atterraggio dei diritti volumetrici che devono ricevere le quote aggiuntive di edificabilità (Ricci, 2009).

Il livello di sperimentazione in campo perequativo si spinge, nel caso del Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, sino all'estensione dell'indice perequativo all'intero territorio comunale. Al Tessuto Urbano

Consolidato viene attribuito un indice di utilizzazione territoriale esclusivo dal quale sono eliminate le aree già zonizzate a verde urbano e le infrastrutture per la mobilità. Nel caso di sostituzione edilizia mediante demolizione e ricostruzione sono comunque garantite le superfici lorde esistenti e le relative destinazioni d'uso (art.6 NTA PDR). Inoltre il PGT prevede l'utilizzo della perequazione per l'acquisizione da parte dell'amministrazione comunale di suoli da destinare a verde urbano e infrastrutture (art.2 NTA DDP). Il PGT di Milano non utilizza la compensazione, seppure sia prevista all'art.11 della L. R. n.12/2005, ma introduce incentivi volumetrici per la realizzazione di edilizia sociale, di servizi collocabili in edifici privati all'interno del tessuto consolidato, per il risparmio energetico, tutti strumenti che vanno in direzione della cooperazione pubblico-privato per il raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse (De Carli, 2012).

Il PUC di Cagliari, approvato nel 2002, non utilizza in maniera palese la perequazione come modalità di attuazione del piano ma prevede, all'art.8 delle NTA, la redazione di piani particolareggiati finalizzati ad accrescere la qualità di alcuni comparti edificatori individuati dal consiglio comunale. Il piano attuativo, di iniziativa pubblica o privata, ha il compito di distribuire in maniera equa gli oneri e i vantaggi sulla base delle previsioni di piano per ciascuna zona e si concretizza con la sottoscrizione di un accordo di programma. L'individuazione dei comparti edificatori nella cartografia di piano è estesa ad alcune aree della città consolidata, principalmente zone BS3*, nelle quali l'attuazione dell'intervento è subordinato alla realizzazione di servizi pubblici (in prevalenza parcheggi interrati). In alcuni casi la ridotta dimensione dell'area non rende conveniente da parte del privato la realizzazione dell'intervento a fronte di vantaggi volumetrici poco consistenti (Marchi, 2008). Particolarmente interessante è l'incentivo previsto dal piano per la demolizione o riduzione volumetrica di edificazioni improprie, con l'attribuzione di una volumetria pari o superiore a quella esistente, da realizzarsi in ambiti di trasformazione. L'identificazione di tali casi, come prescritto dall'art.9 delle NTA, dovrà avvenire, inoltre, con il concorso del parere del Ministero per i BBCC e degli Uffici di tutela del paesaggio.

Tabella II: *Quadro riassuntivo delle principali modalità di attuazione degli strumenti urbanistici analizzati*

	Modalità applicative	Bologna	Genova	Roma	Milano	Cagliari
Perequazione	Generalizzata: applicazione alle aree di trasformazione e agli ambiti consolidati				●	
	Applicazione parziale circoscritta ad aree ritenute di importanza strategica					●
	Applicazione ad ambiti di trasformazione	●	●	●		
Compensazione	Acquisizione delle aree da parte dell'amministrazione comunale in cambio di potenziali edificatori utilizzabili in aree alternative		●	●		
Incentivi	Sostituzione edilizia			●		●
	Edilizia sociale e/o servizi pubblici			●	●	
	Riqualificazione energetica degli edifici e/o utilizzo di fonti energetiche rinnovabili			●	●	

3 | Conclusioni

Dall'analisi svolta emerge la necessità da parte di tutte le amministrazioni comunali di ricorrere, seppure mediante modalità e misure differenti, all'utilizzo di modalità attuative che coinvolgano l'operatore privato attraverso un processo di negoziazione di diritti edificatori. Essi rappresentano un indennizzo cospicuo per il privato costretto a subire una perdita, con l'entrata in vigore dello strumento, oppure un incentivo ulteriore alla realizzazione degli obiettivi di piano. L'introduzione, nella legislazione nazionale, dell'accordo di programma, come strumento decisivo per la realizzazione di numerosi interventi tramite accordo pubblico-privato e al di fuori dello strumento di piano, ha innovato profondamente la cosiddetta urbanistica negoziale.

Il Comune di Roma, seppure in assenza di una legge urbanistica regionale che potesse inquadrare tale innovazione nella pianificazione, studia e sperimenta le nuove modalità di attuazione nel lungo processo di costruzione del nuovo PRG. Partendo da una drastica riduzione degli indici di edificabilità dei suoli attribuiti ai proprietari dal precedente PRG, evidentemente sovradimensionato, il piano ridistribuisce tale volumetria con lo strumento della compensazione urbanistica che consente anche l'acquisizione gratuita delle aree necessarie per le dotazioni di servizi. La ridistribuzione della volumetria attribuita dallo strumento precedente presuppone, infatti, che la stessa venga considerata, di fatto, un diritto acquisito dai proprietari. Nella pratica urbanistica, seppure

nessuna normativa lo preveda, è uso ricorrente nella redazione di un nuovo strumento presupporre un mantenimento dell'indice di edificabilità esistente, probabilmente per evitare conflitto con l'attore privato che non vedrebbe positivamente la cancellazione di tale consuetudine. Tale "modus interpretandi" ha sicuramente condizionato i comportamenti dei vari portatori di interesse, come anche dei pianificatori, ma una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV n. 6656 del 21/12/2012) stabilisce che non esiste nessun diritto edificatorio acquisito nelle aree non ancora edificate e pertanto il pianificatore ha la facoltà di modificare gli indici edificatori, in tali aree, senza necessità di indennizzare il proprietario (Salzano, 2013). L'applicazione di innovative modalità di attuazione non deve consentire all'amministrazione comunale di attribuire in maniera arbitraria la potenzialità edificatoria: il piano comunale rappresenta lo strumento con il quale si disegna lo sviluppo della città ed in virtù di questo dovranno essere valutate le vocazioni edificatorie attribuibili alle diverse aree (Corrado, 2010).

Il trasferimento dei diritti edificatori è, di fatto, un processo "debole". Esso non è stato bene inquadrato dal punto di vista giuridico. A seguito di un ricorso presentato contro il PRG di Roma la Corte Costituzionale, con la sentenza n.121/2010, si è pronunciata sostenendo che la definizione delle modalità di trasferimento di tali diritti è materia di competenza statale e pertanto non può essere oggetto di regolamentazione a livello regionale. La tecnica della perequazione di volumi rientra, secondo la giurisprudenza amministrativa, nel potere di conformazione dei suoli e del governo del territorio, mentre l'utilizzo della perequazione generalizzata incide, di fatto, sul diritto di proprietà, di esclusiva competenza statale (Urbani, 2011). Viene confermata dunque la necessità di una revisione dell'apparato normativo statale in materia di governo del territorio, con la finalità di delineare chiaramente la natura giuridica dei diritti volumetrici e dei relativi atti di transazione.

A seguito degli appelli del Comune di Roma e della Regione Lazio, il Consiglio di Stato con la sentenza n.4545 del luglio 2010, ribaltava le precedenti sentenze del TAR e riconosceva piena legittimità ai meccanismi perequativi e compensativi messi in campo dal PRG di Roma.

Il modello perequativo generalizzato, esemplificato, a livello normativo, nella legge urbanistica lombarda e a livello sperimentale nel PGT di Milano, presenta forti debolezze legate all'eccessivo potere discrezionale dei comuni e dei privati ed alla scarsa regolazione del modello di negoziazione privo delle necessarie condizioni di trasparenza. L'applicazione dello schema perequativo a tutto il territorio comunale, comprese le aree agricole, la città storica e le aree tutelate, rappresenta però una sostanziale novità (Bottini, Gibelli, 2008).

Il processo di redazione del PGT di Milano, concluso nel 2011, ha messo in luce le difficoltà legate alla gestione dei diritti edificatori generati dall'applicazione della perequazione generalizzata. A tale proposito, parallelamente alla redazione del piano, è stato portato avanti lo studio di un organismo, chiamato "Borsa dei diritti edificatori", che avrebbe dovuto garantire efficienza e trasparenza alle negoziazioni (De Carli, 2012). Riprendendo alcune caratteristiche di tale modello, nel 2011, il Comune di Milano propone l'istituzione dell'Agenzia per la perequazione con il compito di favorire l'incontro tra domanda e offerta sul mercato dei diritti edificatori, di svolgere attività di analisi, informazione e promozione delle pratiche di perequazione, di supportare la pubblica amministrazione e i soggetti privati nella vendita e nell'acquisizione dei diritti edificatori (De Carli, 2012).

La libera circolazione dei diritti edificatori nel territorio comunale determina nuove criticità in relazione ai problemi di equità nella distribuzione dei valori: il valore delle volumetrie è strettamente legato alle rendite di posizione ed alla condizione dei suoli, fattori che incidono nel trasferimento dei diritti edificatori (Micelli, 2011). In conclusione, è opportuno sottolineare che i problemi insorgenti con l'applicazione generalizzata dei meccanismi perequativi e compensativi si evidenziano soprattutto negli interventi all'interno della città consolidata e in particolare nel tessuto storico. L'introduzione di premialità volumetriche per la riqualificazione e per il rinnovo edilizio è più facilmente praticabile attraverso la demolizione e ricostruzione di edifici di scarso valore storico architettonico, seppure complicate, in alcuni casi, dalla parcellizzazione della struttura proprietaria e si rivela più soggetta a dispute nel caso dell'edificato di pregio. In generale, gli strumenti risultano maggiormente efficaci se accompagnati da interventi pubblici diretti al sistema dell'accessibilità e delle dotazioni territoriali della città esistente in grado di generare esternalità positive e ricadute economiche maggiori (Micelli, 2011). Sarebbe auspicabile, in ultima analisi, un approfondimento delle possibilità offerte dall'utilizzo di nuove modalità attuative coordinate agli obiettivi di efficacia del piano e dirette alla trasparenza delle azioni e all'equità nell'utilizzo dei diritti volumetrici, da considerarsi importanti leve di sviluppo nell'attuale quadro complesso di incertezza diffusa.

Bibliografia

- Bottini F., Gibelli M. C. (2008), “Ci pensa il privato: considerazioni sul modello di governo del territorio lombardo”, in: *Contesti: città, territori, progetti.*, n.2, pp.16-26.
- Carbonara S. (2008), “Perequazione urbanistica: un progetto complesso”, in: Carbonara S., Torre C. M. (a cura di), *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione. Pratiche di compensazione e di valutazione nei piani*, Franco Angeli, Milano, pp.11-26.
- Corrado R. (a cura di, 2010), *L'urbanistica italiana dopo le sentenze del TAR sul PRG di Roma.*, Gangemi Editore, Roma.
- De Carli M. (a cura di, 2012), *La libera circolazione dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato*, Franco Angeli, Milano.
- Galluzzi P., Vitillo P. (a cura di, 2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna.
- Marchi G. (2008), “Applicazioni perequative nel piano urbanistico di Cagliari”, in: Carbonara S., Torre C.M., (a cura di), *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione. Pratiche di compensazione e di valutazione nei piani.*, Franco Angeli, Milano, pp.129-141.
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio editore, Venezia.
- Ricci L. (a cura di, 2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli editore, Milano.
- Urbani P. (2011). *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri editore, Torino.

Sitografia

Comune di Bologna, PSC+RUE+POC.

<http://urp.comune.bologna.it/>

Comune di Cagliari, (2003), Piano Urbanistico Comunale, Norme tecniche di attuazione.

<http://www.comune.cagliari.it/>

Comune di Genova, (2011), Progetto preliminare di Piano Urbanistico Comunale.

<http://puc.comune.genova.it/>

Comune di Milano, (2012), Piano di Governo del Territorio.

<http://www.comune.milano.it/>

Comune di Roma, (2008), Piano Regolatore Generale.

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/>

Salzano E. (2013), E' confermato: non esistono “diritti edificatori” né “vocazioni edificatorie” di suoli non ancora edificati.

<http://www.eddyburg.it/2013/02/e-confermato-non-esistono-diritti.html>



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

La riqualificazione della città post-industriale Strategie per un progetto urbanistico

Donato Di Ludovico

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile Edile Architettura e Ambientale

Email: donato.diludovico@univaq.it

Stefano Mariotti

Comune di Teramo

4° Settore- Urbanistica e pianificazione territoriale e ambientale

Email: s.mariotti@comune.teramo.it

Abstract

L'attuazione della progettualità espressa dal Piano Strategico di una Città di medio-piccole dimensioni come Teramo porta con sé alcune questioni nodali: l'inefficienza degli strumenti ordinari di governo delle trasformazioni urbane ad attuare le Strategie, la mancanza di raccordo tra Strategie locali e territoriali e l'inefficienza della governance. Per superare tali questioni è necessario fare un salto di scala e di approccio, e riferirsi non più a strumenti che mettono insieme più progetti urbani tra loro spesso sconnessi, ma a strumenti che proiettano progetti di parti di città nel proprio territorio, cioè Progetti Urbanistici condivisi ai diversi livelli istituzionali di governo del territorio – ad esempio all'interno di Urban Center o Piattaforme partecipative, dinamici e flessibili.

Il paper presenta una sperimentazione in tal senso, condotta dal Comune di Teramo con l'assistenza dell'Università dell'Aquila, che riguarda il Quartiere Gammarana, una parte di Città Post-industriale, caratterizzata da aree produttive dismesse, e quindi da riqualificare.

Parole chiave

Pianificazione strategica, Progetto urbanistico, Conoscenza.

1 | Introduzione

Le strategie di trasformazione e riqualificazione delle città di medie e piccole dimensioni in Italia si scontra da sempre con la difficoltà a strutturare progetti sostenibili e capaci di attrarre finanziamenti, di superare finalità endemiche per riferirsi invece al territorio ed alle relative reti, di contemperare la tutela dell'ambiente e del paesaggio con lo sviluppo economico ed insediativo. In poche parole, la difficoltà a riferirsi alle strategie nazionali ed ad inserirsi nelle logiche spaziali europee. E' necessario allora, nella dimensione di riferimento delle città medio-piccole, fare un salto di scala e di approccio, e riferirsi non più a strumenti che mettono insieme più progetti urbani tra loro spesso sconnessi, ma a strumenti che proiettano progetti di parti di città nel proprio territorio, cioè Progetti Urbanistici. Un Progetto Urbanistico riguarda le trasformazioni urbane in un'ottica relazionale e di contesto, tiene cioè conto delle interazioni e delle identità locali e le proietta oltre i confini dell'intervento, ponendoli in riferimento con strategie ed obiettivi territoriali e di area vasta generalmente poco attenti alla dimensione locale. In tale contesto assumono ruolo rilevante anche le pratiche di partecipazione per la costruzione di un Progetto Urbanistico condiviso, comunicato e capace di sviluppare accordi pubblico-privato, anche con tecniche perequative, sollecitando portatori di interesse locali ed esterni.

In tal senso converge una sperimentazione che l'Università dell'Aquila sta seguendo con il Comune di Teramo relativa alla predisposizione del Piano Integrato di Sviluppo Urbano della Città, della sua mancata evoluzione nel progetto Jessica della BEI, alla proposta del Piano Nazionale per le Città, ed infine alla nuova idea di assetto del quartiere post-industriale della "Gammarana" nel contesto urbano-territoriale. Questione centrale diventa il ruolo

delle città di piccola e media dimensione, come quella di Teramo, nel contesto delle Macro-regioni e delle reti territoriali, ma anche al metodo ed alle tecniche per la costruzione di progetti urbanistici che possano avere il ruolo di Progetti di Territorio e Progetti di Paesaggio nell'ambito di un quadro di sviluppo generale oggi poco definito o addirittura indefinito.

2 | Dal Piano strategico al Progetto urbanistico

Il progetto del Piano Strategico 'Teramo 2020', il cui percorso è iniziato nel 2005 e terminato nel 2009, è articolato secondo un percorso composto da quattro fasi distinte:

- la fase interlocutoria, che ha previsto interviste agli interlocutori privilegiati per le prime ipotesi di lavoro;
- la fase di diagnosi, con l'identificazione e studio delle principali variabili rilevanti per lo sviluppo socio-economico della città;
- la fase di progettazione, attraverso la quale sono stati individuati gli obiettivi generali e definiti le idee di Città, le linee strategiche, gli obiettivi e le misure da attuare per il loro raggiungimento attraverso la predisposizione dei progetti;
- la fase di implementazione, attraverso il monitoraggio in itinere dell'intero processo.

Il lungo lavoro di ascolto del Piano Strategico ha fatto emergere molte Criticità del territorio comunale. Sin dalle prime battute si è evidenziata una situazione di isolamento, contraddistinto dall'elemento dell'accessibilità e dalla capacità di attrazione (mettendo in evidenza il rango del territorio in sé con le sue specificazioni), dal necessario potenziamento dei servizi e dalle specificità del know-how professionale ed imprenditoriale, contraddistinto altresì dalla questione degli investimenti esterni che mettono in discussione la capacità di gestione tecnico-finanziaria, nonché dalle necessarie operazioni di riconversione e ristrutturazione nel settore delle attività produttive. Sono state individuate strategie nell'ambito della filiera della cultura, dell'agroalimentare e del turismo, come sono stati posti in evidenza i temi della qualità urbana, della mobilità, dell'ambiente, del sistema del welfare e delle attrezzature.

Secondo la scansione temporale delle fasi, nel 2009 il Piano è giunto alla definizione dell'insieme delle azioni/interventi, complementari tra loro, che hanno tratteggiato gli Scenari di Sviluppo possibili e consentito una sintesi dalla quale è derivata la mappa dei Progetti, distinti in tre assi tematici generali, selezionati ed integrati nel senso della coerenza e dalla compatibilità ambientale. La fase successiva, relativa all'implementazione dei progetti, ha espresso i primi livelli di problematicità connessi all'attuazione. A quel punto si è verificato cioè uno stallo che non può essere semplicemente ricondotto alla situazione di crisi ed alla riduzione significativa dei fondi disponibili. Questi infatti non sono i motivi ai quali di può far ricondurre le criticità relative all'implementazione dei Progetti previsti dal Piano. I reali motivi sono efficacemente sintetizzati dalla ReCS (Rete delle Città Strategiche, di cui fa parte anche Teramo), per la quale «i diversi contesti urbani nei quali sono state sperimentate pratiche di pianificazione strategica sia nel contesto italiano sia in quello internazionale consegnano cluster di problemi tra loro riconducibili probabilmente ad almeno quattro categorie:

- *problemi di transizione urbana*, ossia di passaggio di fase tra modelli diversi di sviluppo e coesione sociale in condizioni di crisi di un modello di sviluppo storicamente consolidato e dell'assetto culturale e sociale ad esso connesso. Il riferimento è ovviamente, ma non esclusivamente, alle criticità connesse a modelli di sviluppo urbano basati su assetti d'impresa tradizionali (sia fordisti che di piccola e media impresa);
- *problemi di riposizionamento strategico*, ossia di ricostruzione, in un quadro di incertezza e ambiguità sulle forme possibili dello sviluppo a scala urbana e territoriale, di una missione/identità riconoscibile e condivisa in relazione a processi economici, sociali, istituzionali, etc. Il riferimento, in questo caso, è alle criticità emergenti in contesti urbani soggetti a dinamiche inedite (non necessariamente traumatiche) che richiedono nuove forme di problematizzazione e nuove agende condivise, anche nella chiave della definizione o ridefinizione (in termini comparativi rispetto ad altri contesti territoriali vicini o lontani) di rappresentazioni e identità;
- *problemi di complessità e frammentazione decisionale*. Il riferimento in questo caso è alla famiglia di problemi e di criticità connessa all'esistenza di una pluralizzazione dei poteri locali e delle competenze, alla compresenza di diversi livelli di governo rilevanti sia a scala orizzontale (tra amministrazioni comunali) sia a scala verticale (rispetto a livelli di governo sovraordinati o a poteri e attori di natura sovralocale) e, più in generale, alla governabilità in relazione ai fenomeni di frammentazione decisionale;
- *problemi di inefficienza degli strumenti ordinari di governo delle trasformazioni urbane* e, più in generale, delle politiche urbane. Il riferimento in questo caso è alla crisi di efficienza e di efficacia delle politiche ordinarie, siano esse di welfare o di governo del territorio (si pensi ai piani urbanistici e alle scelte di natura infrastrutturale, ma non solo), rispetto alle quali la pianificazione strategica sembra rappresentare una occasione di miglioramento delle performance delle politiche a fronte di una crisi profonda degli strumenti tradizionali.» (Pasqui G., Armondi S., Fedeli V. 2010)

In particolare, nel presente contesto assumono rilevanza il terzo e quarto punto, cioè le problematiche connesse alla *governance* e l'inefficienza degli strumenti ordinari di governo delle trasformazioni urbane e di approccio

alla progettualità che sezionano la città in parti e che si riferiscono a strumenti attuativi quali i Progetti Urbani, tra loro spesso senza relazioni e distanti dalla logica di area vasta e territoriale relativa ad una buona *governance*. La fattibilità del Piano Strategico presuppone infatti l'integrazione dello stesso con un Progetto Urbanistico per la Città ed un sistema dinamico di *governance*, approccio che sembra essere coerente ad un auspicato modello di governo della città e del suo territorio capace di risolvere in sé tutte le criticità e le contrapposizioni insite nei rigidi e statici sistemi di pianificazione attuali, superando altresì lo strumento del Progetto Urbano che adotta le metodologie, le categorie, i linguaggi del progetto architettonico (Aldo Rossi, Carlo Aymonino) e si presenta come proposta chiusa, definita in tutti i suoi particolari ma comunque chiusa.

Il Progetto Urbanistico, in questo senso diviene un fertile campo di indagine, proprio perché non esprime i propri contenuti e le strategie in un contesto limitato, entro margini volutamente insuperabili, ma può essere considerato «un progetto di forme e di intenti che può lasciare il limite spaziale indefinito e una dimensione temporale indeterminata», che «accoglie una vasta gamma di elementi da considerare nella fase di elaborazione progettuale. Il progetto urbanistico, pur affrontando l'aspetto spaziale e morfologico della città si deve confrontare con l'intera complessità urbana. E' importante sottolineare che il portato dell'interdisciplinarietà in questo processo viene sintetizzato nel nucleo portante della progettazione dello spazio fisico e della sua configurazione morfologica. In quest'ottica i riferimenti sono inevitabilmente molteplici ed appartengono a diversi ambiti disciplinari». (Morandi M. 2009)

Il campo entro cui si muove il Progetto Urbanistico è quello che integra Vision, Strategie ed Attori con gli aspetti spaziali, morfologici e di *governance*, elementi che si confrontano con l'intera complessità urbana ma anche con il territorio ed il contesto paesaggistico di riferimento della città. In questo modo è possibile integrare Progetto e Strategie locali e territoriali, in una sorta di feedback nel quale il Piano Strategico è una occasione di miglioramento dell'assetto urbano e delle relative performance e politiche, ed il Progetto Urbanistico traghetta le scelte calandole a livello strutturale, con l'obiettivo di superare la crisi profonda dello strumento tradizionale del Piano Regolatore Generale. Il Progetto Urbanistico, declinato in termini di compatibilità ambientale e coerenza, diventa così elemento centrale tra Sviluppo territoriale, rappresentato dai Progetti di Territorio e di Paesaggio, come quelli delle Macroregioni, del Piano Nazionale per le Città o delle Piattaforme Strategiche, e Sviluppo locale, rappresentato dal Piano Strategico, dalla STU (che a Teramo si è arenata mostrando i limiti di una strumentazione che presenta alti costi di gestione ed una pesante fiscalità, inadatta per una città di medio-piccole dimensioni), e dal PRG.

2.1 | Il Piano Integrato di Sviluppo Urbano

La definizione di un Progetto Urbanistico, che proietta il Piano Strategico nel campo della strumentazione urbanistica, si confronta con l'intera complessità urbana e si basa sul principio dell'interdisciplinarietà dell'approccio (nel senso di ricomposizione dei temi connessi allo sviluppo urbano, al territorio, all'ambiente, alla natura ed al paesaggio) e della transcalarità.

L'esperienza dell'Università dell'Aquila nell'Ufficio di Piano muove proprio nel senso dell'integrazione tra Strategie e Progetto, tra territorio e spazio fisico della città riguardato nel proprio contesto. L'obiettivo dell'integrazione si relaziona così a quello della fattibilità, degli strumenti ordinari del governo del territorio e della *governance*, per i quali riveste un ruolo fondamentale la Valutazione e le Verifiche e quindi il sistema delle conoscenze predisposto nell'ambito delle attività per l'Ufficio di Piano.

Per raggiungere gli obiettivi suddetti, la Conoscenza è stata declinata *in termini di indagine* dei Valori, dei Rischi, dell'Abbandono, del Degrado, delle Fratture della continuità ambientale, *in termini di assetto* attraverso l'analisi dell'Armatura Urbana e Territoriale (il Progetto Urbanistico), ma anche *in termini relazionali* rispetto alle strategie ed assetti territoriali.

Questi tre termini della Conoscenza, posti a base dell'integrazione tra Strategie e Progetto, sono confluiti nel Piano Integrato di Sviluppo Urbano - PISU, uno strumento previsto dal Fondo Europeo di Sviluppo regionale FESR, che riguarda lo sviluppo urbano sostenibile, incluso tra gli strumenti del Piano Operativo Regionale del FESR 2007-2013. Il PISU si occupa di individuare interventi sul territorio comunale che risolvano questioni di disagio ambientale o riqualificazione urbanistica e del sistema della mobilità, interventi che abbiano come obiettivo lo sviluppo territoriale. Il PISU della Città Teramo nasce dall'interazione della comunità locale con l'amministrazione, cioè da un processo partecipativo al quale intervengono i singoli cittadini ma anche operatori privati, associazioni, organizzazioni, istituzioni interessate, etc., che deriva anche dalle attività partecipative del Piano Strategico Teramo 2020 con le quali è stato individuato il quadro delle aree sulle quale concentrare le azioni del PISU medesimo.

Il Progetto Urbanistico che sta dietro al PISU ha disegnato Assetti possibili per la Città di Teramo, individuando una progettualità sulla scorta dell'esperienza del Piano Strategico, orientata a rimuovere le principali criticità osservabili nello spazio urbano ancora caratterizzato dalla presenza di aree con alcune problematiche di disagio ambientale e sociale, come ad esempio ambienti con problematiche di carattere urbanistico, modesta offerta di mezzi trasporto pubblico, presenza di problematiche di natura ambientale, isolamento delle aree degradate rispetto ai quartieri limitrofi. Si tratta sinteticamente di interventi che riprogettano l'Assetto urbano e che riguardano il recupero delle infrastrutture urbane, il restauro e l'ammodernamento dei centri storici, il recupero

dell'ambiente fisico anche attraverso la riconversione dei siti industriali e delle strutture ad uso pubblico in abbandono, interventi urbanistico-edilizi afferenti tematiche culturali, che valorizzano cioè le risorse culturali disponibili. In questo modo, il PISU, declinato come Progetto Urbanistico, nel senso individuato nel paragrafo precedente, inquadrato nelle strategie locali e territoriali diventa lo strumento attuativo del Piano Strategico.

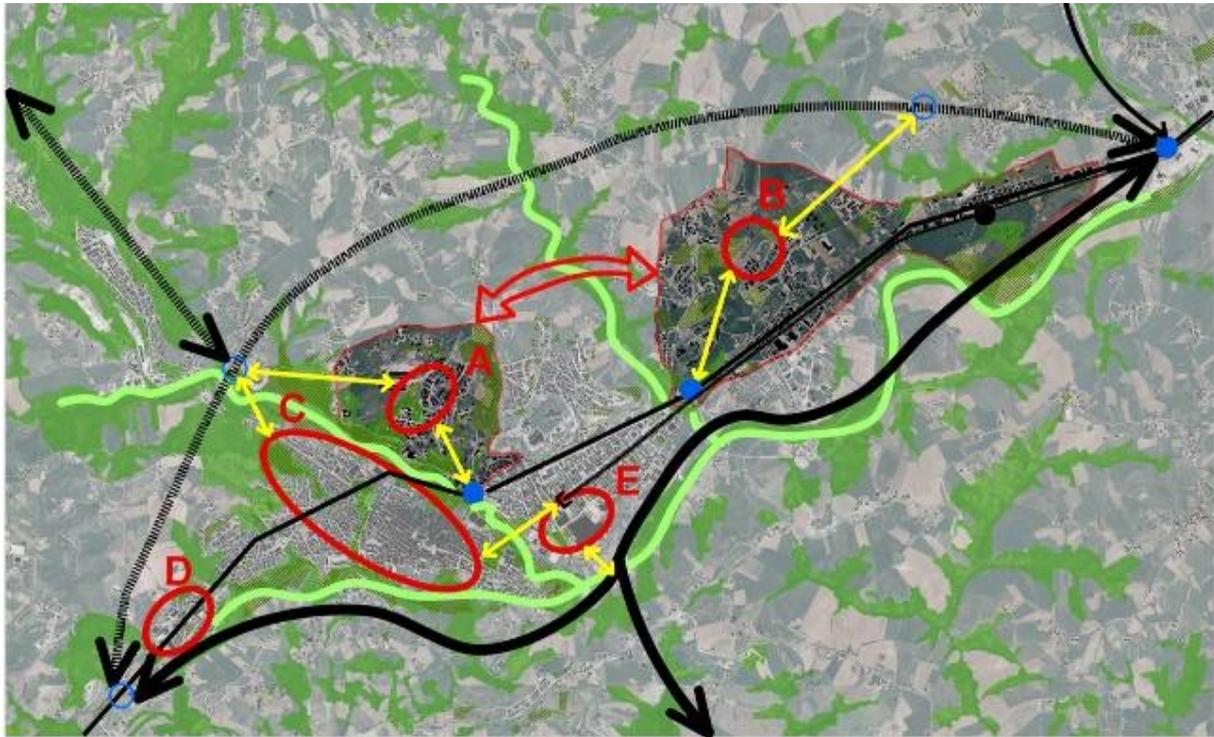


Figura 1. Assetto generale della Città di Teramo proposto dal PISU

3 | Il Quartiere Gammarana, un pezzo di Città Post-Industriale

L'assetto generale proposto dal PISU (vedi figura 1) individua alcuni approfondimenti attinenti settori urbani da riqualificare a livello urbanistico, edilizio ed ambientale ma anche in termini relazionali, di connessioni con gli altri settori urbani ed il territorio di riferimento. Uno di questi approfondimenti riguarda il quartiere Gammarana. Il quartiere Gammarana è caratterizzato da un basso livello di naturalità in conseguenza dell'alto grado e del tipo di urbanizzazione presente (ex attività industriali); le formazioni riparali presenti ed il sistema agricolo periurbano risultano frammentati e quindi non sono in grado di formare reti di continuità ambientale con la fascia fluviale del Tordino.

Il Sistema Insediativo-Relazionale è fortemente caratterizzato dalla presenza della ferrovia e dell'asse di attraversamento di Viale Crispi, entrambi limiti antropici alla connessione efficiente tra il quartiere e il resto della Città. Alla quota di residenziale non corrisponde una presenza adeguata di servizi, mentre si riconoscono diversi vuoti urbani che rappresentano situazioni di degrado, nonché l'annoso problema della riconversione dei siti industriali.

Le problematiche principali del quartiere Gammarana riguardano la separazione tra il quartiere e il resto della città, il rapporto con la ferrovia e la stazione ferroviaria, il recupero dei vuoti urbani, il recupero edilizio ed urbanistico della ex area industriale ed in particolare del complesso ex Villeroy e Boch, la mancanza di connessione tra le aree verdi/sportive esistenti, il parco fluviale e l'area urbana.

3.1 | Le proposte dei privati come motore di riqualificazione

Negli ultimi anni, diversi immobili a carattere produttivo del Quartiere Gammarana sono tornati disponibili a seguito di *aste fallimentari*. Sono stati quindi acquisiti da privati che hanno potuto sfruttare gli strumenti messi a disposizione dal nuovo PRG 2008, le *Schede delle Zone di integrazione urbana*, per recuperare parti degradate di città lasciate in abbandono e che rivestono un ruolo determinante per la città, questo sottolineato anche dal Piano Strategico e dal PISU. Le Schede riguardano infatti aree strategiche che richiedono interventi complessi, di tipo integrato, per le quali è necessaria una semplificazione delle procedure attuative, garantendo una 'perequazione' di comparto che mette a disposizione risorse finanziarie per l'attuazione della parte pubblica della Città. Tra queste aree c'è il recupero dell'ex complesso industriale dismesso Villeroy e Boch su cui è stato sperimentato un

modello di edilizia sostenibile dall'Università di Chieti-Pescara (ricerca finanziata dalla Regione Abruzzo), il recupero dell'area dismessa ex Aquila d'Oro ed il Piano di recupero "Globo" dell'area dismessa ex Adone. A queste tre iniziative di recupero si devono aggiungere due importanti interventi infrastrutturali, il progetto PEGASUS, avviato assieme alle RFI, che riguarda la riqualificazione dell'area della stazione ferroviaria con la creazione di una piazza, e la realizzazione dello svincolo del Lotto zero. Attorno a questi progetti, il Comune ha attivato un processo partecipativo che, attraverso uno specifico approfondimento e lo studio di un nuovo assetto, ha ricondotto gli stessi agli obiettivi generali del Piano Strategico, al PISU ed al sotteso Progetto Urbanistico.

3.2 | Il nuovo assetto del quartiere

I nuovi interventi di recupero delle aree produttive dismesse della Gammarana e quelli infrastrutturali, nonché le risorse messe a disposizione dai privati per la realizzazione della parte pubblica del quartiere, hanno fatto emergere nuovi possibili assetti. Le nuove attrezzature ed infrastrutture consentono di attuare *a breve termine*, nel contesto del PISU, un efficace Progetto Urbanistico che può essere riguardato come lo sviluppo degli obiettivi generali del Piano Strategico in una logica strutturale, quest'ultimi sostenuti dalla Valutazione ambientale e dalla Verifica di coerenza effettuati attraverso il sistema delle Conoscenze ambientali, paesaggistiche e territoriali predisposto dall'Università dell'Aquila per l'Ufficio di Piano.

E' stato così possibile integrare il sistema delle nuove attrezzature e di quelle esistenti ad una struttura di base formata dalla cosiddette 'vie verdi', che affiancano la viabilità esistente, dalle aree attuate e non attuate del verde attrezzato e sportivo, dal sistema connettivo formato dalle aree ripariali e dalle aree agricole periurbane, dai margini, da una nuova visione del sistema infrastrutturale in cui si riconoscono assi e centralità. L'obiettivo del Progetto Urbanistico, che si esprime attraverso un nuovo Assetto urbano, è duplice: quello di rendere efficiente il sistema insediativo-relazionale integrato nel sistema ambientale e quello di creare una nuova figura identitaria del quartiere Gammarana.

La predisposizione di un siffatto Progetto ripropone efficacemente il tema della riconversione della città post-industriale caratterizzata da un tessuto degradato e da una scarsa relazionalità con le altre parti della Città e con il territorio circostante.



Figura 2. Assetto generale del Quartiere Gammarana proposto dal PISU

4 | Prospettive

La questione che viene qui affrontata è connessa all'inefficienza degli strumenti ordinari di governo delle trasformazioni urbane ad attuare le Strategie, ma anche alla mancanza di raccordo tra Strategie locali e territoriali ed all'inefficienza della *governance* che non è capace di individuare il corretto livello di attuazione (transcalarità delle Strategie) delle stesse. Progetti Urbanistici condivisi e partecipati avrebbero, ad esempio, favorito l'accesso

alle risorse del Piano Nazionale per le Città¹, dal quale sono stati esclusi i progetti con bassi livelli di *governance*.

Il Progetto Urbanistico può essere pensato come uno strumento dinamico e flessibile, in grado di adattare l'Assetto urbano e territoriale alle nuove conoscenze, uno strumento che si ritiene necessario per non disperdere le risorse finanziarie nazionali ed europee e per garantire, attraverso un corretto livello di progettazione, l'attuazione delle Strategie locali nel contesto di quelle territoriali. Si tratta di un Progetto urbano progressivo, praticabile nella sua strategicità per parti e nel rispetto delle coerenze strutturali e delle compatibilità ambientali che un Progetto Urbanistico può garantire (Properzi P. 2010).

Si ritiene irrinunciabile attivare processi di condivisione (coerenza orizzontale e verticale) del Progetto Urbanistico, che possono effettuarsi nel tradizionale Urban Center o attraverso le nuove Piattaforme partecipative, strumenti questi indispensabili ma ancora poco sviluppati in Abruzzo.

Bibliografia

Morandi M. (2009), *Progetto urbano e progetto urbanistico: riferimenti e considerazioni*, in Macramè n. 3/2009, Rivista on-line dell'Università degli studi di Firenze, pp. 85-88, ISSN 1971-6230.

Pasqui G., Armondi S., Fedeli V. (2010), "Prime ipotesi interpretative", in Florio R. (a cura di), *Pianificazione Strategica - Istruzioni per l'uso - 10 anni di Pianificazione Strategica in Italia, Ragioni, esiti, criticità*, www.recs.it, pg. 22, 23.

Properzi P. (2010), "La questione Urbanistica", in Mantini P. (a cura di), *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, pp. 57-77, CEDAM, ISBN 9788813299293, Padova.

Sitografia

Presentazione del Piano Nazionale per le Città, *Decolla il Piano Città, scelti 28 progetti per 4,4 mld di euro - Passera: "Impegno rispettato, ora possono partire i cantieri"*
<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>

¹ Il Piano Nazionale per le Città ha finanziato 28 progetti su 457, per i quali "i vari livelli istituzionali - nazionale, regionale, comunale - hanno saputo fare sistema, dando vita a una leale e proficua collaborazione" (<http://www.mit.gov.it>)



**Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013**

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Nuovi servizi insediativi in contesti policentrici di medie dimensioni

Roberto Gerundo

Università degli Studi di Salerno
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: r.gerundo@unisa.it
Tel: 089 964123

Isidoro Fasolino

Università degli Studi di Salerno
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: i.fasolino@unisa.it
Tel: 089 964124

Gabriella Graziuso

Università degli Studi di Salerno
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: gabriellagraziuso@gmail.it
Tel: 089 964169

Abstract

Dare soluzione ai bisogni di vita civile della società attraverso una risposta di tipo parametrico si basava sull'esigenza di trasferire sul territorio un modello politico-ideale fondato sull'eguaglianza, come possibilità di accesso alla stessa quantità di servizi. Oggi la società è cambiata e, con essa, le esigenze e la domanda di servizi, pur in un quadro di austerità economico-finanziaria, si è notevolmente frammentata. La nuova immagine della società urbana si fonda soprattutto sulla innovazione relazionale, sulla qualità dei luoghi identitari e sulla solidarietà sociale.

Ma restano tutte le problematiche legate al soddisfacimento dei bisogni: modalità applicative, criteri di calcolo dell'utenza, procedure di acquisizione delle aree occorrenti, reperimento delle risorse finanziarie per l'attuazione e la gestione delle opere. La sussidiarietà orizzontale, cui sempre maggiormente si ricorre, è strumento che va gestito in modo da garantire, oltre ai margini economico/finanziari necessari alla qualità e all'innovazione, il necessario controllo del servizio a garanzia della collettività beneficiaria, perseguendo una forma compiuta di governance.

Parole chiave

Standard urbanistici, risorse scarse, sussidiarietà.

Nuovi standard

Gli usi della città e delle attività da prendere in considerazione nell'immaginare una ridefinizione degli standard urbanistici è ben più ampio e articolato di quello che caratterizzava il periodo in cui essi sono stati introdotti nella legislazione urbanistica italiana.

In molti casi, il riferimento quantitativo normativo non è più sufficiente, perché il modello di città è cambiato, e con esso anche i bisogni a cui gli standard dovrebbero dare una risposta.

A una nuova e più spinta articolazione delle fasce sociali, corrisponde un cambiamento nel modo di vivere la città e, quindi, l'emergere di un quadro fortemente articolato della domanda di servizi. Alle esigenze di carattere tradizionale se ne aggiungono di nuove, riconducibili, in particolare, all'attenzione per l'ambiente e per gli

aspetti sociali, all'emergere di nuove pratiche e tendenze di tipo volontaristico-negoziale, che modificano profondamente il tradizionale approccio urbanistico.

Il campo che si apre alla definizione normativa degli standard è quello della individuazione, in termini qualitativi, dei requisiti delle attrezzature pubbliche e del loro inserimento nel contesto urbano. Occorre distinguere il *contenitore* dal *contenuto*, ovvero le attrezzature dai servizi, da immaginare in base a criteri *prestazionali*. Inoltre, emerge immediatamente l'impossibilità di definire parametri aprioristicamente dal contesto, ma solo in stretta relazione agli specifici ambiti urbani e territoriali a cui si applicano.

Le dinamiche policentriche tendono a individuare e considerare la presenza di determinati settori specifici del territorio, dotati di vocazioni particolari, siano esse sociali, economiche, ambientali o culturali. Le connessioni, infatti, non sono basate soltanto su relazioni fisiche o materiali, ma anche, e/o soprattutto, da quelle immateriali. Diventano rilevanti, quindi, le infrastrutture in chiave di accessibilità alle reti, le competenze professionali nei settori innovativi e le interazioni tra le istituzioni pubbliche locali, soprattutto per gli interventi nel campo dei servizi.

Sul fronte della domanda, questo significa modulare le categorie di servizio necessarie, in funzione delle reali esigenze espresse, mentre sul fronte dell'offerta acquistano rilevanza le risorse disponibili, in termini economici e immobiliari, ecc.), gli attori e le procedure.

La società attuale è caratterizzata da una condizione di povertà, che costringe i singoli individui a ricalibrare l'ordine delle proprie necessità, eliminando il superfluo e concentrandosi sullo stretto indispensabile alla propria sopravvivenza. In condizioni di scarsità di risorse, si potrebbe parlare di *standard di sopravvivenza*¹, e all'utente non resta che illustrare le proprie esigenze e la propria idea, secondo un sistema di comunicazione condiviso e partecipato. Ci si orienta verso un'*urbanistica di sopravvivenza*, basata su principi che dovrebbero limitare le trasformazioni al minimo indispensabile per l'adattamento dell'uomo, con lo scopo di utilizzare diversamente, e nel modo più conveniente possibile, le risorse.

Le pratiche si ispirano progressivamente a stili di vita più sobri, volti a recuperare e razionalizzare l'esistente, in un contesto politico-istituzionale che vede, anche nella evoluzione della prospettiva federalista, una sempre maggiore rivendicazione di responsabilizzazione e legittimazione all'autonomia delle scelte da parte degli enti locali.

Da questa considerazione emergono nuovi bisogni e una domanda di servizi innovativi di diversa tipologia, alcuni dei quali si configurano come *trait-d'union* delle varie parti del territorio.

Si ritiene, in particolare, di soffermarci su: abitazione sociale; mobilità lenta; verde ecologico e ambientale; prevenzione ed emergenza; servizi a-spaziali.

Abitazione sociale

Si presentano oggi nuove componenti della domanda cui il sistema abitativo esistente e i modelli di intervento tradizionali non sono attrezzati a rispondere: esse sono costituite soprattutto dagli anziani, dalle giovani coppie, dagli immigrati, dalle famiglie in difficoltà e dagli studenti universitari/ lavoratori fuori sede. Il tema della residenza sociale e temporanea (residenza temporanea intesa come risposta sia al disagio abitativo immediato, sia per chi ha necessità di un alloggio temporaneo legato a motivi di studio e di lavoro) diventa un elemento imprescindibile delle politiche abitative.

Si è, infatti, affermata, anche normativamente², la considerazione che l'*edilizia residenziale sociale* (Ers) costituisce servizio abitativo, ovvero un servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale, di qualità funzionale dei tessuti urbani e alla riduzione degli svantaggi di fasce di popolazione nell'accesso a una abitazione funzionale, salubre, sicura, dignitosa e dai ridotti consumi energetici.

Una quota sempre maggiore di alloggi vengono programmati e realizzati in tale forma, spesso in aree di riconversione e rifunzionalizzazione della città.

Mobilità lenta

La mobilità lenta è sempre più al centro delle attenzioni disciplinari, quale fattore che incide sulla qualità della vita, garantendo l'accessibilità dei territori, essendo caratterizzata da relazioni di prossimità, e la valorizzazione delle risorse ambientali. Essa deve essere garantita come standard attraverso la realizzazione di aree pedonali e piste ciclabili e/o ciclo-pedonali, ma anche percorsi ippici e altre tipologie di utilizzi sostenibili. Occorre definire una rete capillare e gerarchizzata di percorsi ciclo-pedonali che risponde a diverse modalità di spostamento che interessano un comune, dotata di collegamenti diretti con i nodi della mobilità pubblica.

¹ Friedman Y. (2009), *L'architettura di sopravvivenza*, Bollati Boringhieri, Torino.

² Con la *finanziaria 2008*, legge 244/2007, art. 1, c. 258, l'*edilizia residenziale sociale* diventa *standard urbanistico*.

Occorre definire quindi una rete di mobilità dolce che abbia come requisiti fondamentali:

- il recupero delle infrastrutture territoriali dismesse (ferrovie, strade arginali di fiumi e canali, strade rurali o percorsi pedonali e mulattieri di rilevante interesse storico, sentieri di pianura e montagna, tronchi stradali carrozzabili dismessi o in abbandono, ecc.);
- la compatibilità e l'integrazione fra diversi utenti;
- la separazione dalla rete stradale ordinaria, o in certi casi, la protezione della mobilità dolce sulle strade promiscue con i mezzi motorizzati a bassa intensità di traffico;
- l'integrazione con il sistema dei trasporti pubblici locali e con la rete dell'ospitalità diffusa.

Per favorire la mobilità dolce servono interventi di varia natura:

- di tipo infrastrutturali, per estendere la rete dei percorsi protetti e per favorire la sicurezza in corrispondenza degli attraversamenti;
- di regolamentazione della circolazione, per agevolare il transito in promiscuo con i veicoli;
- di equipaggiamento della città con servizi dedicati: stalli, in prossimità dei servizi pubblici e delle funzioni attrattive di utenza, bici stazioni, ecc.

Verde ecologico e ambientale

Da sempre l'urbanistica ha attribuito al verde urbano un ruolo fondamentale non solo per la salute dei cittadini, la promozione delle relazioni sociali e la qualità dell'abitare, bensì anche per la definizione della forma e dell'immagine dell'organismo urbano nel suo complesso.

In anni più recenti, alle istanze del benessere, dell'igiene pubblica e dell'arredo urbano si sono associate quelle dell'ecologia, della lotta all'inquinamento e ai cambiamenti climatici. Le aree verdi, soprattutto se boscate, assorbono gli inquinamenti atmosferici e le emissioni climalteranti, riducono i livelli di rumore, forniscono l'habitat per molte specie animali e vegetali, stabilizzano il suolo, rallentano il deflusso delle acque piovane, mentre la copertura erbosa e l'evapotraspirazione prodotta dalle piante può contribuire ad una sensibile mitigazione delle temperature estive nelle aree urbane.

La creazione di un sistema del verde fruibile e di mobilità dolce permette di dare continuità e connessione alle parti di città costruita e in trasformazione. Le porzioni territoriali fraposte tra città e campagna, in cui il verde svolge il ruolo di connettore tra due realtà morfologicamente e funzionalmente diverse, assume un'importanza notevole.

La definizione della rete ecologica e del sistema ambientale permette di far emergere il ruolo contemporaneo della naturalità, della ruralità e dell'agricoltura.

Tale obiettivo è perseguibile attraverso le seguenti azioni:

- realizzazione di parchi;
- implementazione del verde fruibile (attrezzato e piantumato) e valorizzando quello a valenza ambientale;
- creazione di continuità e connessioni tra i servizi esistenti e in progetto e la città costruita;
- valorizzazione di parchi urbani e loro connessioni;
- valorizzazione della rete ecologica, anche in termini fruitivi;
- valorizzazione di orti urbani.

L'*orto urbano*, in particolare, da un punto di vista ambientale, può costituire un'alternativa su piccola scala alla grande agricoltura intensiva, basata su ritmi di coltivazione innaturali, sull'ampio utilizzo di pesticidi, fertilizzanti, strumenti atti a conseguire il massimo rendimento per ettaro in termini di produzione.

Completamente diversa la sensibilità con cui il coltivatore dell'orto svolge il suo lavoro: anzitutto è del tutto assente la ricerca del profitto e dell'ottimizzazione della produzione, concetti inconciliabili con un approccio sincero ai cicli di produzione naturali. La cura dell'orto avviene attraverso metodi tradizionali, frutto dell'antica sapienza contadina, rispondenti a un'esigenza di semplice sostentamento e autoproduzione.

Gli orti urbani costituiscono un fondamentale polmone verde per le città e contribuiscono spesso al recupero di aree degradate, sporche e abbandonate.

In sostanza si evidenzia l'importanza del ruolo che il sistema del verde e degli spazi aperti hanno nello strutturare la città e della necessità che questo ruolo venga consolidato e rafforzato.

Prevenzione ed emergenza

Un nuovo tipo di standard, divenuto un elemento essenziale della pianificazione urbanistica, è rappresentato dai servizi o attività che richiedono superfici dedicate per la prevenzione e la gestione delle emergenze e il soccorso delle popolazioni colpite da eventi disastrosi. Nel caso di tali eventi, le esigenze sono molteplici: *percorsi garantiti, aree di attesa, aree di ammassamento, aree di accoglienza*, e relative attrezzature e strutture di *protezione civile* (Pc); centri per il rilevamento delle situazioni di rischio, per l'informazione e per la custodia e stoccaggio di materiali di prima necessità.

È quindi fondamentale, sulla base di progressivi approfondimenti tecnico-normativi, progettare la *polifunzionalità* e la *flessibilità* delle aree, individuando funzioni ed esigenze, nell'ambito di un determinato territorio, da poter sviluppare parallelamente alle attività di Pc.

Le ricadute, in termini di effetti positivi, sarebbero rappresentate dall'utilizzo degli investimenti per la realizzazione di spazi urbani specificatamente destinati a funzioni di sicurezza e protezione previsti all'interno dei piani per la gestione dell'emergenza da parte della Pc, anche per progettare e realizzare, in una concezione multifunzionale, veri e propri spazi pubblici collettivi, ordinariamente già previsti come attrezzature urbane dai piani urbanistici (piazza, parcheggi, mercati, stadi, ecc.), e che solo all'occorrenza assumano le funzioni di Pc, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse.

Servizi a-spaziali

I servizi a-spaziali non consumano superficie fondiaria, e per le loro caratteristiche funzionali e localizzative, non occupano superfici utili delle realizzazioni residenziali o terziarie, o non insistono su parti della strada. Essi sono degli standard in relazione al loro livello di risposta ai bisogni sociali. (Tabella 1)

Tabella 1 - Servizi aspatiali suddivisi per tipologia

tipologia	attività
anziani	assistenza domiciliare
	corsi di ginnastica per la terza età
	telesoccorso
	contributi ordinari e sussidi economici a persone
	trasporti socio-assistenziale
	fornitura pasti a domicilio
	soggiorni climatici
	interventi economici per la fruizione dei servizi residenziali
alunni/ studenti	contributi e borse di studio
associazioni	contributi e patrocini per attività culturali
	contributi alle associazioni sportive
disabili	trasporti socio-assistenziali
genitori e figli	trasporti scolastici
	mensa scolastica
	assegno di maternità
	consulenza pedagogica
	assegni per neonati
	pre-scuola
	aiuto educativo
	assegno per il nucleo familiare
mobilità sostenibile e info-mobilità	pedonale
	ciclabile (bike sharing)
	mezzi di trasporto pubblico
	mezzi di trasporto privato condivisi (car pooling e sharing)
ambiente	pulizia e manutenzione delle strade
	raccolta rifiuti
	manutenzione verde
reti	manutenzione servizi a rete

Un caso studio

Nell'ambito del processo di pianificazione comunale di Castel San Giorgio (Sa)³, è stato posto in essere un percorso partecipativo, da cui è emersa una particolare attenzione al contenimento del consumo di suolo e la necessità, nella fase di austerità e l'attuale complessiva scarsità di risorse pubbliche, di un nuovo approccio, più sobrio, ai temi dell'organizzazione della città e del territorio, soprattutto partendo dal recupero e *riciclo* dell'esistente e dell'intero patrimonio dismesso e/o sottoutilizzato presente in ambito comunale. Non ulteriori espansioni, bensì impianti e attrezzature per un sistema insediativo, quello in oggetto, policentrico e articolato, facendo ricorso anche a innovative forme di fruizione di servizi, anche mediante recupero di strutture ed infrastrutture dismesse e/o in degrado, da rifunzionalizzare. In definitiva, il tema portante del nuovo *piano urbanistico comunale* concerne la necessità di integrare e implementare gli spazi pubblici con l'intero tessuto abitativo.

La diffusa carenza di attrezzature e spazi per la collettività è stata caratteristica fondamentale degli interventi, animati da proposte di centri sportivi diffusi sul territorio, previsioni di playgrounds in aree libere o non utilizzate giornalmente, implementazione di opportune e diffuse aree attrezzate per bambini ed anziani, la promozione di un' anima «verde» della città, prevedendo vere e proprie greenway, collegate a parcheggi in aree nodali e strategiche, così da favorire la pedonalizzazione delle zone centrali del territorio.

La proposta di mobilità sostenibile si è sostanziata con il progetto *Lungo Solofrana*, ossia la previsione di percorsi ciclabili, pedonali e ippovie lungo gli argini del torrente Solofrana, integrando tale corridoio di mobilità sostenibile con percorsi ciclabili e dedicati.

Particolare interesse ha suscitato, infine, la riscoperta degli *orti urbani*, non solo quale testimonianza culturale del passato, ma anche in funzione produttiva, da riservare a soggetti economicamente deboli, oltre che presidi in grado di assicurare decoro, igiene e sicurezza alle aree in cui ricadono.

Risorse

La produzione dei servizi è stata sempre compito dei soli soggetti pubblici; ma non pochi servizi possono essere oggi forniti dai privati, attraverso accordi di collaborazione o di concessione. In quest'ottica, i soggetti pubblici continuerebbero a fornire taluni servizi essenzialmente intrasferibili (certificazione, sanità, istruzione, parchi, giardini, ecc.); mentre la maggior parte dei servizi che soddisfino bisogni quotidiani potrebbero essere forniti indifferentemente da soggetti pubblici e/o privati (scuola, sanità, poste, strutture cimiteriali e annonarie, ecc.) oppure solo da soggetti privati (commercio, svago, tempo libero: bar-ristoranti, cinema e teatri, palestre, piscine, maneggi, ecc.).

Per la realizzazione e gestione è necessario confrontarsi con una nuova panoramica, che vede attori, sia pubblici che privati, direttamente coinvolti nell'attuazione di attrezzature collettive e nella erogazione di servizi, e parallelamente con la definizione di capacità organizzative e gestionali necessarie.

Se l'espansione urbana si riduce, anche lo standard aggiuntivo realizzato, da o con l'apporto del privato, si riduce, e si riduce, al contempo, il gettito del contributo di costruzione; mentre nella città consolidata lo standard integrativo diventa talmente oneroso da poter essere finanziato dal solo processo di rinnovamento e trasformazione, per cui bisogna ricorrere alla fiscalità o ad altre forme di collaborazione pubblico/privata (*project financing*, compensazione urbanistica/edilizia, affido della gestione, ecc.), per sfruttare l'imprenditorialità e la capacità gestionale dei privati, i quali chiedono soprattutto previsioni flessibili di piano e disponibilità dell'ente pubblico a trovare l'intesa.

Il soggetto erogatore del servizio diventa il fornitore del servizio nei confronti della collettività per un determinato periodo di tempo variabile in funzione della tipologia del servizio.

La scelta da parte di un ente locale di esternalizzare uno o più servizi si basa su una decisione condivisa e finalizzata al soddisfacimento di un interesse collettivo, il perseguimento del quale può portare l'amministrazione locale a optare verso scelte strategiche finalizzate a un disegno di sviluppo del territorio, che, di volta in volta, può essere supportato da strumenti operativi e societari differenti.

Vi sono anche dei servizi a rilevanza non economica, e un tipico esempio è quello della gestione delle attività sociali, che rappresenta spesso una priorità per gli enti locali, i quali, di frequente, si trovano ad affrontare gestioni carenti in economia, con una preponderanza dei costi di gestione sulla effettiva qualità dei servizi.

I servizi dovranno, quindi, essere definiti progettualmente, cioè attraverso operazioni proprie della disciplina urbanistica, verificandoli, di volta in volta, con il livello delle prestazioni che i servizi devono assicurare e in relazione agli obiettivi e alle politiche generali di piano fissate dall'ente locale. Tutto ciò significa *progettare per*

³ Il comune di Castel San Giorgio si colloca nella media valle del Sarno, in posizione intermedia tra la pianura dell'Agro nocerino-sarnese ad ovest e dell'alta Valle dell'Irno ad est. Si estende su una superficie di 13 kmq e conta circa 13.411 abitanti (Istat 2011), per una densità di 1.056 abitanti/kmq ed è caratterizzato da una struttura insediativa policentrica articolata in 11 centri, oltre il capoluogo.

il luogo, e cioè riconsiderare nel luogo specifico, tenendo conto delle sue caratteristiche sociali, ambientali, funzionali, fisiche e simboliche, tutti i problemi che una progettazione spinta sulla via della tipizzazione considererebbe semplicisticamente risolti.



L'attuazione della pianificazione strategica attraverso la Valutazione ambientale strategica di piani urbanistici comunali: discussione di casi di studio concernenti processi in atto nella Regione Sardegna

Federica Isola*

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: federica.isola@unica.it
Tel: 070.6755200

Corrado Zoppi*

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: zoppi@unica.it
Tel: 070.6755216

Abstract

Il paper analizza il rapporto tra la strategie della tutela sviluppate nei piani strategici (PS) e nei piani urbanistici comunali (PUC) di alcuni Comuni della Sardegna, considerando come orizzonte concettuale la Valutazione ambientale strategica (VAS). I risultati del paper delineano il percorso di apprendimento, da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, e delle comunità locali, della prassi della VAS come processo che si identifica con la formazione del piano, orientandone la definizione alla pianificazione strategica, come espressione importante dell'intenzionalità delle comunità locali.

Parole chiave

Valutazione ambientale strategica, Pianificazione strategica, Piani urbanistici comunali.

Introduzione

I piani strategici sono stati redatti in Sardegna da singoli Comuni o, più raramente, da gruppi di Comuni o da amministrazioni provinciali, con finanziamenti definiti:

1. dal combinato disposto del punto 1.1 della Delibera CIPE n. 20/2004, recante 'Risorse aggiuntive, premialità, destinazioni straordinarie e riserve', e dai criteri e dalle procedure approvate dal Tavolo Inter-Istituzionale per la 'Riserva Aree Urbane' del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) nel Novembre 2004, che stabilisce che una parte delle risorse allocate per ciascuna Regione dovrà essere utilizzata per la redazione di piani strategici comunali, aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzino almeno 50.000 abitanti (punto B.11 recante 'Interventi per pianificazione/progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane');
2. dall'Allegato 2 della Nota n. 125/GAB del 17 Marzo 2005, recante 'Modalità attivazione risorse', dove si definisce un ampliamento della disponibilità di finanziamenti per i piani strategici.

Sono stati redatti, quindi, una quarantina di piani, in larghissima maggioranza comunali, che definiscono il quadro strategico della progettualità relativa al contesto locale nel medio e lungo termine.

* Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori. Le sezioni 'Introduzione' e 'Conclusioni', e la sottosezione 'Alghero' sono state redatte congiuntamente. La redazione della sottosezione 'Oristano' è di Corrado Zoppi. La redazione della sezione 'Analisi comparativa delle strategie della tutela dell'ambiente nei PS e nelle VAS di alcuni PUC' e della sottosezione 'Capoterra' è di Federica Isola.

Come questi quadri strategici si interfaccino e si integrino nella pianificazione urbanistica è una questione aperta e tuttora fonte di dibattito, sia teorico che tecnico.

La VAS rappresenta un processo di progressiva ed inclusiva integrazione, in termini, quindi, endoprocessuali, delle tematiche e degli obiettivi della pianificazione strategica per i suoi aspetti legati alla tutela ambientale ed allo sviluppo sostenibile, nella definizione e nell'attuazione di piani e programmi, quindi un'occasione importante per l'attuazione dei PS.

L'orizzonte concettuale della VAS è assunto, in questo paper, per descrivere ed analizzare, in termini critici, il processo di adeguamento dei PUC della Sardegna al Piano paesaggistico regionale (PPR), analizzandone modalità e pratiche di integrazione dei PS comunali con riferimento ad alcuni casi di studio di particolare significatività.

I risultati del paper delineano, con riferimento a molteplici casi di studio riguardanti l'adeguamento dei PUC al PPR, il percorso di apprendimento, da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, e delle comunità locali, della prassi della VAS come processo che si identifica con la formazione del piano, orientandone la definizione alla pianificazione strategica, come espressione importante dell'intenzionalità delle comunità locali.

Il paper si articola come segue. Nella seconda sezione si delineano, per alcuni processi di adeguamento dei PUC al PPR che si identificano come particolarmente significativi, i sistemi di obiettivi che definiscono la strategia della tutela dell'ambiente, attraverso l'analisi dei rapporti ambientali (RA) delle VAS. Si considerano, in questa sezione, i RA dei PUC e le strategie ambientali dei PS di tre Comuni che si caratterizzano, rispettivamente, per un elevato o medio grado di coerenza con la strategia della tutela ambientale definita nei PS comunali, oppure per una significativa incoerenza. La sezione conclusiva sviluppa un'analisi comparativa e critica del rapporto tra strategia della tutela sviluppata nei PS e nei corrispondenti PUC, allo scopo di definire possibili percorsi teorici e tecnico-applicativi per la definizione di un approccio strategico efficace alla pianificazione urbanistica comunale.

Analisi comparativa delle strategie della tutela dell'ambiente nei PS e nelle VAS di alcuni PUC

In questa sezione si sviluppa un'analisi comparativa, con riferimento a tre Comuni della Sardegna, della strategia ambientale dei relativi PS e di quella che caratterizza i RA delle VAS. Nel primo caso, riguardante il Comune di Oristano, le due strategie sono sostanzialmente coerenti. Nel secondo caso, Alghero, queste si configurano come diverse, ma con punti di significativa omogeneità. Nel terzo caso, le strategie ambientali di PS e RA del PUC di Capoterra sono decisamente diverse.

Va sottolineato che la VAS si configura come processo che si identifica con la formazione del piano, nel senso che ne orienta le azioni e le trasformazioni previste, alla tutela dell'ambiente ed allo sviluppo sostenibile, recependo e cercando di mettere in atto la lettera e lo spirito della Direttiva 2001/42/CE: «La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente» (art. 1).

Il processo, attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. che recepisce la Direttiva 2001/42/CE nella legislazione italiana, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione ex ante che quella in itinere.

Un momento molto importante della prassi connessa a questo processo è rappresentato dalle applicazioni della VAS che sono in atto per quanto riguarda l'adeguamento dei PUC al PPR¹.

Ancorché, infatti, l'adeguamento dei PUC comporti un periodo di tempo decisamente più lungo rispetto a quello previsto nelle norme di attuazione del PPR, questo processo si caratterizza, vieppiù, in termini maieutici, come un autentico percorso di maturazione, per i Comuni ('Autorità procedenti' per il PUC secondo il D. Lgs. 152/2006), le Province ('Autorità competenti' per il PUC secondo il combinato disposto del D. Lgs. 152/2006 e della Legge Regionale n. 9/2006), e la Regione, che entra nel processo di VAS come soggetto avente competenza in materia ambientale, soprattutto in relazione alle competenze attribuite alle Regioni in materia di tutela del paesaggio dal D. Lgs. n. 42/2004. La Regione si pronuncia sulle istanze di autorizzazione paesaggistica una volta acquisito il parere vincolante del Soprintendente per i beni architettonici e paesaggistici, storici artistici ed etnoantropologici (art. 146).

Questo percorso si individua nel fondamentale momento della produzione del RA. Il punto di riferimento principale, in termini normativi, è costituito dalla Delibera della Giunta Regionale n. 44/51 del 14 Dicembre

¹ Le Norme tecniche di attuazione del PPR (art. 107) prevedono che i Comuni adeguino i PUC al PPR entro un anno dalla sua approvazione, già avvenuta da oltre cinque anni e mezzo. L'adeguamento comporta il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi relativi agli assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo, e di quanto indicato nelle schede tecniche redatte per ogni ambito di paesaggio, per ora con riferimento ai soli ambiti di paesaggio costieri.

2010, cui sono allegati le 'Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali' (da qui in avanti indicate come 'LG'). Le LG non solo indicano, formalmente, le tappe della VAS come processo inclusivo ed incrementale di produzione del piano, ma, soprattutto, ne definiscono i contenuti, offrendo, quindi, un supporto fondamentale a Province, Comuni, pianificatori e valutatori. In altre parole, le LG scandiscono il processo di apprendimento collettivo, o di comunità, in cui il PUC nasce e si sviluppa all'interno del processo valutativo.

Oristano

Nel caso del PS e del RA del PUC di Oristano, si può evidenziare come l'amministrazione comunale di Oristano abbia condotto i due processi, di pianificazione strategica e di valutazione-pianificazione territoriale, in maniera coerente, consequenziale e, per questa ragione, virtuosa (Comune di Oristano, 2007; 2009).

Il PS e la VAS hanno proceduto insieme, in quanto la VAS, conclusasi alla fine del 2009, è partita quando era in corso lo studio del PS. Riferimenti diretti al PS si riscontrano nel RA (Comune di Oristano, 2009: 103; 156; 167; 169), ma, soprattutto, il RA recepisce ed integra all'interno del PUC gli obiettivi che definiscono la strategia ambientale del PS.

La strategia ambientale del PS è definita nell' 'Asse strategico 1: acque, cultura e turismo per migliorare l'attrattività', il cui quadro logico si articola nelle seguenti politiche (Comune di Oristano, 2007: 62 e ss.):

- riqualificazione delle lagune e del sistema terra/mare come giardino territoriale (Politica 1);
- sviluppo di un'offerta turistica diversificata (Politica 2);
- qualità urbana e cultura del territorio (Politica 3).

La strategia ambientale che il RA integra nel PUC si basa sulle tematiche prioritarie seguenti (Comune di Oristano, 2009: 231 e ss.):

- energia,
- qualità della vita;
- Oristano meta di turismo di eccellenza.

La Politica 1 del PS è assunta, nel RA, all'interno della tematica 'Qualità della vita', in cui si tiene ben presente e si indirizza la questione delle terre umide (Comune di Oristano, 2009: 239-240). Le sei azioni indicate nel PS per indirizzare la Politica 3 (Comune di Oristano, 2007: 70-71) sono assolutamente in linea con i punti della tematica prioritaria 'Qualità della vita' del RA, che li assumono e ne ampliano la portata, in quanto, essendo la VAS specificamente riferita al PUC, accentua, nella pianificazione del territorio della città, gli aspetti concernenti l'organizzazione dello spazio urbano. Ad esempio, il PS propone un'Azione 6 come 'Rafforzamento urbano (anche con incentivi per giovani) e delle borgate e accessi verdi alle aree urbane e centri commerciali naturali', nell'idea che il Comune debba cercare finanziamenti per l'attuazione di quest'azione (Comune di Oristano, 2007: 71), mentre il PUC propone una normativa sulle destinazioni d'uso delle zone urbanistiche del territorio urbano e delle frazioni che renda quanto più possibile agevole questo rafforzamento, anche con riferimento allo sviluppo di centri commerciali naturali (Comune di Oristano, 2009: 233-235).

Sulla questione turistica vi è una pressoché totale identità di vedute tra strategie ambientali del PS e del PUC, mentre, a prima vista, potrebbe sembrare che la questione energetica, centrale per il RA della VAS del PUC (Comune di Oristano, 2009: 231-232), non sia adeguatamente indirizzata nel PS. Si tratta, tuttavia, di un'impressione errata, in quanto la questione energetica è assunta come problematica trasversale, da considerare come una delle condizioni necessarie per l'attuazione del PS. Le politiche per il risparmio e l'efficientamento energetico, e l'aumento dell'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili, sono, infatti, richiamate, in termini di coerenza del PS con gli strumenti della programmazione internazionale, nazionale e regionale/provinciale, oltre che in una delle politiche, la Politica 8, dell' 'Asse strategico 3: reti, nodi e sistemi territoriali' del PS, come segue:

- nei momenti partecipativi per la definizione del quadro logico degli obiettivi del PS (Comune di Oristano, 2007: 29; 32): analisi di percezione degli attori, che evidenzia una forte attenzione per l'incoraggiamento all'utilizzo di fonti rinnovabili e promozione di misure di efficienza energetica);
- nei risultati, su cui basare ulteriori sviluppi attuativi, dei programmi di 'Agenda 21 Locale' dei Comuni di Oristano ('Isola 21') e Cabras ('Pontis') (Comune di Oristano, 2007: 37);
- nei programmi dell'Agenzia Provinciale dell'Energia, finanziata nel bando Europeo *Save Project 2005*, in partenariato con le agenzie di Barreiro (Portogallo), Vaslui (Romania) e Malta (Comune di Oristano, 2007: 38);
- con riferimento al Piano energetico ambientale regionale del 2006, in fase di avanzato aggiornamento da parte di un gruppo di lavoro dell'Assessorato dell'Industria della Regione Sardegna, che prevede il rafforzamento delle infrastrutture energetiche, la realizzazione di un sistema energetico funzionale all'apparato produttivo locale, la tutela ambientale, la realizzazione di strutture di reti per l'energia, la diversificazione delle fonti energetiche;
- nelle condizioni della fattibilità dell'Azione 15 e della Politica 8, che richiama una Linea d'azione del POR-FESR Sardegna 2007-2013: 'Riqualificazione infrastrutturale a fini produttivi e ambientali delle aree

produttive, attraverso la realizzazione di impianti, sistemi e infrastrutture puntuali e a rete funzionali all'uso efficiente dell'energia, compresa la cogenerazione ed il teleriscaldamento nonché l'uso efficiente delle risorse' (Comune di Oristano, 2007: 87).

Quindi, la strategia ambientale del RA della VAS del PUC di Oristano si può considerare, secondo l'interpretazione qui proposta, una dimensione significativa e coerente del disegno programmatico del PS.

Alghero

La strategia ambientale che si evidenzia nel PS di Alghero (Comune di Alghero, 2007) fa riferimento alla Linea Strategica n. 1 'Alghero Città ambientale: promuovere la qualità urbana e territoriale', e si articola attraverso due obiettivi operativi. Il primo, 'Progettare l'integrazione territoriale tra Alghero e il suo territorio, tra Alghero e l'area vasta, tra Alghero e i panorami internazionali', propone una visione dell'organizzazione del futuro del territorio algherese fondata sull'attribuzione di funzioni legate ad una possibile identificazione di ambiti territoriali di cui il PS riconosce la specificità per l'attuazione di uno sviluppo locale equilibrato ed efficace. Questa individuazione di ambiti territoriali in termini funzionali viene specificata tramite l'indirizzamento, in termini di azioni di piano, del secondo obiettivo che definisce la strategia ambientale: 'Riqualificare e salvaguardare la città e il territorio'. L'attuazione di questo obiettivo si basa su un sistema di azioni progettuali quali: gli interventi di risparmio ed efficientamento energetico riferiti alla riqualificazione degli edifici esistenti, in particolare di quelli del Centro Storico; il miglioramento della qualità del verde pubblico, anche in rapporto alla fruibilità da parte della comunità locale; il recupero ambientale delle aree dei litorali e dell'infrastruttura portuale; la riqualificazione funzionale delle borgate, quali Fertilia, Mamuntanas e Surigheddu, nell'ottica dello sviluppo rurale integrato; la messa in atto di operazioni di potenziamento della disponibilità di risorse ambientali intese non solo come sistema di spazi fisici del territorio comunale, ma, anche, e soprattutto, come figure 'socio-territoriali' (Comune di Alghero, 2007: 7), quali, ad esempio, l'Ente Parco nel caso del Parco naturale regionale di Porto Conte, oppure la Direzione dell'Area marina protetta nel caso di Capo Caccia-Isola Piana, nell'idea regolativa che la protezione dell'ambiente si attui necessariamente attraverso un progetto di governance.

La strategia che si definisce nel RA del PUC di Alghero prevede: «di moderare il consumo spropositato del suolo e adotta una visione d'insieme in una prospettiva di medio e lungo termine che investe fortemente sullo sviluppo sostenibile e sulla valorizzazione delle preziose risorse ambientali e storico-culturali del territorio, per questo motivo il piano non si limita ad individuare nuove zone di espansione e di trasformazione, o nuovi parametri urbanistici, ma introduce una visione sistemica e complessiva delle risorse del territorio, cercando di suggerire tutte le possibili sinergie che possono scaturire da un uso equilibrato e sostenibile delle diverse componenti ambientali, produttive, residenziali, infrastrutturali e di servizio. Il concetto di città territoriale, valido in tutte le aree a forte caratterizzazione ambientale, a maggior ragione si esalta in Alghero, data la sua peculiarità di città che accomuna la funzione residenziale a quella turistica con una stretta correlazione tra fattori naturali e antropici» (Comune di Alghero, 2010: 4).

Questa strategia è stata definita con riferimento alla contestualizzazione dei criteri di sostenibilità proposti dalla Commissione Europea (EC, 1998), attraverso i quali si pongono in evidenza le peculiarità del territorio in termini di obiettivi di sviluppo.

Gli obiettivi di riferimento sono: il riconoscimento e la valorizzazione del contesto ambientale, inteso come sistema dei paesaggi, delle risorse naturali, dei parchi urbani e delle aree protette; il potenziamento degli elementi di sostenibilità del PUC. Il secondo obiettivo è inserito tra quelli del PUC a seguito del riconoscimento nella strategia definita nel RA, per tenere conto, in maniera sistemica, della contestualizzazioni dei criteri di sostenibilità proposti dalla Commissione Europea (EC, 1998).

Si può, dunque, concludere, a proposito del caso algherese, che le linee di indirizzo della strategia ambientale del PS, ancorché non siano recepite nella strategia ambientale del RA come fondanti, costituiscono un riferimento concettuale regolativo di quest'ultima, che assume come base la contestualizzazione dei criteri di sostenibilità della Commissione Europea. Questa parziale coerenza strategica tra PS e RA si evidenzia anche per il fatto che nel RA si sottolinea che il PUC, nella sua attuazione, dovrà recepire la strategia ambientale del PS (Comune di Alghero, 2010: 31).

Capoterra

Il processo di pianificazione strategica avviato dal Comune di Capoterra ha previsto una strategia ambientale che si inquadra nelle tematiche legate alla questione dell'abitare che, con la 'coesione sociale', il 'tessuto produttivo' e la 'capacità istituzionale', rappresenta una delle quattro questioni strategiche definite dal PS.

Gli obiettivi di tutela proposti dal PS riguardano interventi di salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali, formulati in funzione delle criticità rilevate durante il processo di ascolto delle comunità locali, nel quale si è manifestato il disagio relativo alle problematiche presenti sul territorio. Le minacce rilevate sono riconducibili alla presenza di numerosi impianti industriali ed alle numerose aree a rischio idrogeologico, comprese quelle soggette all'erosione delle spiagge. Dal punto di vista operativo, il PUC ha previsto il

raggiungimento di tali obiettivi attraverso la selezione di una serie di progetti strategici, per mezzo dei quali perseguire una strategia di rinnovo ambientale. I progetti riguardano la 'riqualificazione integrata del sistema ambientale e produttivo della zona umida', intesa come processo di riqualificazione a fini turistici del sistema ambientale della zona umida dello Stagno di Capoterra - Saline Contivecchi, unita all'integrazione con le attività produttive esistenti legate al comparto della pesca e della lavorazione del sale (Comune di Capoterra, 2007: 61) e la 'riqualificazione ambientale e valorizzazione del sistema costiero quale centro ambientale di rigenerazione urbana dei quartieri litoranei', attraverso il riequilibrio delle dinamiche di relazione ecosistemica tra insediamento urbano e sistema ambientale e l'organizzazione delle modalità di accesso e fruizione delle risorse ambientali costiere (Comune di Capoterra, 2007: 110).

La strategia ambientale prevista dal RA di Capoterra si fonda sulla definizione di obiettivi di sostenibilità ambientale basati su indicazioni stabilite da documenti e programmi internazionali quali 'Agenda 21 Locale'², la 'Nuova strategia dell'Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile'³, la 'Strategia Europa 2020'⁴, e gli 'Aalborg Commitments'⁵ (Comune di Capoterra, 2012: 215). Questi obiettivi sono formulati in riferimento a ciascuna componente esaminata nell'analisi ambientale e rispetto alle previsioni originarie stabilite a livello generale (Comune di Capoterra, 2012: 215) quali il tentativo di limitare l'impermeabilizzazione del suolo in funzione delle problematiche che Capoterra ha dovuto affrontare negli ultimi anni, e la riduzione delle aree a rischio idrogeologico e la protezione delle aree a rischio di erosione e desertificazione.

Gli indirizzi del PS non sono stati recepiti nel RA di Capoterra e, nonostante successivamente all'incontro di scoping fossero pervenute osservazioni in cui si richiedeva che le scelte di pianificazione urbanistica tenessero conto degli indirizzi contenuti nel PS, il PS non è stato comunque considerato utile ai fini della coerenza esterna del PUC (Comune di Capoterra, 2012: 21). È, quindi, evidente come la strategia ambientale proposta dal RA non sia riconducibile a quella prevista dal PS, nonostante alcune delle scelte siano relative alle medesime tematiche.

Conclusioni

Un problema centrale e significativo della programmazione definita dai PS è che, spesso, le azioni individuate non sono recepite in maniera sistematica nelle linee di intervento dei piani territoriali delle pubbliche amministrazioni coinvolte, in particolare in quelle dei PUC.

I PS, la cui definizione si basa su copiose erogazioni finanziarie statali e regionali, hanno costituito un serbatoio di analisi territoriali, economiche e sociali di grande valore, come, anche, quadri logici operativi per attuare importanti politiche orientate allo sviluppo locale. Questo patrimonio analitico e propositivo, allo stato attuale, è privo di sbocchi operativi immediati e, quindi, rischia di andare perduto.

Quanto discusso in questo paper propone una strada, ovviamente non esaustiva, per metter in valore una parte cospicua di questo patrimonio, quale quella della strategia ambientale, che è presente in tutti i PS dei Comuni sardi. Si è posto in evidenza, tuttavia, come la strategia ambientale dei PS non sia sempre, ed adeguatamente, recepita nei PUC.

Il contributo fondamentale della riflessione qui sviluppata si può riconoscere soprattutto nell'aver delineato come, in maniera efficace, la VAS, tramite i RA dei PUC, possa, e probabilmente debba, recuperare il quadro logico della strategia ambientale dei PS.

Va, infatti, richiamato come la VAS, secondo il dettato dell'art. 1 citato nella seconda sezione, debba validare o, più frequentemente, strutturare la strategia ambientale dei PUC, strategia ambientale che le comunità locali, attraverso processi largamente condivisi e partecipati, hanno definito nel corso dell'elaborazione dei PS.

Va, inoltre, sottolineato come, da un lato, la VAS, secondo la Direttiva 2001/42/CE ed il D. Lgs. 152/2006, debba essere fondata su processi partecipativi efficaci in cui l'apporto delle società locali sia riconoscibile e significativo, e, dall'altro, come i PS si configurino come processi in cui le analisi territoriali, economiche e sociali, e le conseguenti scelte di programmazione, siano fortemente legate agli esiti di un processo decisionale condiviso.

² Documenti disponibili su Internet all'indirizzo <http://www.a21italy.it/IT/index.shtml> [ultimo accesso: Aprile 2013].

³ Documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/06/st10/st10117.it06.pdf> [ultimo accesso: Aprile 2013].

⁴ Documenti disponibili su Internet all'indirizzo http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm [ultimo accesso: Aprile 2013].

⁵ Documenti disponibili su Internet all'indirizzo <http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx> [ultimo accesso: Aprile 2013].

Bibliografia

- Comune di Alghero (2010), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Rapporto ambientale*, documento presentato pubblicamente dal Comune di Alghero durante l'incontro di presentazione del PUC e della VAS di Alghero in adeguamento al Piano paesaggistico regionale, tenutosi presso il Comune di Alghero il 15 luglio 2010, disponibile su Internet all'indirizzo: http://88.58.112.249/portale_puc/puc/elaborati-del-piano/C%20-%20valutazione-ambientale-strategica-v.a.s./rapporto-ambientale [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Alghero (2007), *Alghero 2020 la città amabile un'isola della qualità, un arcipelago delle relazioni, una terra delle innovazioni – Piano strategico*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna-territorio.it/documenti/6_288_20100525113214.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Capoterra (2012), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Rapporto ambientale*, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.comune.capoterra.ca.it/files/files/Urbanistica/puc/ambientale/geologo/rapporto%20ambientale.pdf> [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Capoterra (2007), *Piano strategico: Allegato A - I progetti e le azioni del Piano*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.capoterra.ca.it/files/files/pianostrategico/2AllegatoA_Progetti-e-Azioni-del-Piano.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Oristano (2009), *Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.oristano.it/PUC/E12-VAS/E12_Rapporto_Ambientale.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Oristano (2007), *Il Piano Strategico del Comune di Oristano e dell'area vasta*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.oristano.it/oristano/opencms/www/Destra/Comunicazioni/UfficioStampa/Destra/Argomenti/2008/Marzo/Il_Piano_strategico_di_Oristano_e_dell'area_vasta.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- EC - European Commission (1998), *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds programmes*. DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection. London: Environmental Resources Management, disponibile su Internet all'indirizzo <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-guidelines/handbook-full-text-part1.pdf> [ultimo accesso: Aprile 2013].



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Perequazione urbanistica e crisi. Quali alternative per la tutela degli spazi aperti periurbani?

Annalisa Lodigiani

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: annalisa.lodigiani@gmail.com

Tel: 373-8063445

Abstract

Tra gli strumenti che danno operatività alle scelte di piano, la perequazione urbanistica ha assunto nell'ultimo ventennio una centralità quasi indiscutibile sia per la realizzazione dei servizi "minuti", sia per dare attuazione alle politiche ambientali. Tuttavia, si trova oggi ad operare in un quadro macroeconomico profondamente diverso da quello espansivo che ha contraddistinto le prime sperimentazioni. Sostenendo che nel nuovo contesto il modello perequativo possa difficilmente rispondere alle esigenze dell'amministrazioni locali, si propone di aprire una riflessione sull'opportunità di perseguire la tutela degli spazi periurbani attraverso il ricorso sistematico al solo strumento della perequazione, aprendo piuttosto a modelli basati sugli accordi con proprietari, più che sulle acquisizioni, e sulla seria tutela sovracomunale delle aree agricole.

Parole chiave

Perequazione, crisi immobiliare, aree periurbane.

1 | Perequazione, politiche ambientali e mercato urbano

Nella sfida ambientale che l'urbanistica è chiamata ad affrontare, la difesa dello spazio rurale periurbano costituisce un tema prioritario dell'agenda comunale e sovralocale.

Dalla ridefinizione dei margini urbani, alla tutela delle attività agricole dalla pressione insediativa, i piani urbanistici si sono affidati con frequenza crescente, a partire dalle prime esperienze degli anni '90, allo strumento della perequazione urbanistica, per realizzare con efficacia, e nel rispetto del principio di equità ed economicità, le politiche ambientali.

Ritenendo che la proprietà pubblica dei suoli periurbani fosse la miglior garanzia per la loro tutela, i piani hanno attribuito alle aree da preservare, in cambio della cessione al Comune, diritti edificatori trasferibili in aree di densificazione, sperimentando anche diversi modelli di perequazione.

In particolare, i modelli di 'perequazione a distanza' o 'ad arcipelago' – che vedono nella realizzazione della Cintura Verde di Ravenna il più celebre ed efficace caso di sperimentazione – costituiscono una trasposizione di una tecnica impiegata nel contesto statunitense, il *Transfer of Development Rights*.

In una nazione in cui la proprietà privata è tutelata con assoluta fermezza (Jacobs, 1999), i programmi di TDR hanno costituito, a partire dalla metà degli anni '70, un approccio orientato al mercato, non volto all'acquisizione di aree per servizi, quanto piuttosto alla tutela ambientale e storico-architettonica¹. Tuttavia, a dispetto delle aspettative e degli entusiasmi che ne avevano accompagnato l'introduzione, e a fronte di una tutela di soli 350.000 acri di territorio statunitense (ovvero una superficie equivalente a circa tre volte il Parco Sud Milano) in 40 anni di 'sperimentazione' (Pruetz & Standridge, 2008), è stato riconosciuto come l'implementazione dei TDR sia stata accompagnata da una serie di problemi di ordine concettuale e funzionale che ne hanno significativamente limitato gli esiti; in primo luogo, la dipendenza dall'esistenza di un vivace mercato immobiliare (Jacobs, 1999; Curti, 2006).

¹ Inoltre, diversamente dal modello perequativo italiano, negli Stati Uniti la proprietà dei suoli, depurati mediante TDR dalla diritti di sviluppo edilizio, resta privata (Stanghellini, 2008) e viene sottoposta a *permanent easement*.

Per tale ragione, appare legittimo chiedersi se la perequazione possa continuare ad essere il principale strumento deputato alla tutela dello spazio aperto periurbano, dal momento che il quadro macroeconomico odierno è radicalmente mutato rispetto a quello che ha contraddistinto le prime sperimentazioni (Micelli, 2012). Infatti, al di là delle difficoltà 'ordinarie', si tratta di capire se la perequazione, in quanto strumento centrato «sulla ripartizione del valore che si definisce a partire da decisioni amministrative relative all'uso dei suoli», possa adattarsi ad operare in un contesto di crisi strutturale più che congiunturale (Micelli, 2012).

Se nel quadro dell'urbanistica 'consensuale' o 'contrattata' degli ultimi quindici anni, la città pubblica è stata realizzata, seppur con risultati quantitativamente e qualitativamente non soddisfacenti, mediante il plusvalore generato dalla realizzazione della città privata, l'assottigliamento delle convenienze private e l'incertezza sul valore dei diritti edificatori, fanno propendere per uno scenario di stallo nell'implementazione delle politiche ambientali affidate a tale strumento, e spingono a riflettere, tanto sull'esigenza di individuare dei correttivi, quanto e soprattutto sulla necessità di trovare vie alternative.

2 | Non sempre funziona come a Ravenna. Le difficoltà della perequazione ai tempi della crisi

Tale riflessione è stata sollecitata dall'analisi di alcuni casi studio che affrontano (o affrontavano) il problema della riconfigurazione delle frange urbane ricorrendo allo strumento della perequazione urbanistica. Si tratta, in particolare, delle esperienze di due comuni emiliano-romagnoli, Cesena e Parma, che ormai da diversi anni utilizzano tale strumento, ai quali si aggiunge un riferimento al meccanismo inizialmente proposto nel capoluogo lombardo, considerato una delle forme più 'avanzate' di perequazione (Mattia et al., 2011; Micelli, 2012). Tali esperienze sono state selezionate anche in ragione del diverso modello perequativo adottato per la realizzazione della politica ambientale: a Cesena, prevalentemente una classica 'perequazione endoambito'; a Parma, un complesso 'modello ad arcipelago' in cui la matrice degli scambi viene costruita dall'amministrazione attraverso bandi; a Milano, un modello di 'perequazione estesa' al tessuto urbano consolidato (*receiving areas*) e alle aree per servizi e territori di Parco (*sending areas*), affidato ad un libero mercato dei diritti edificatori.

Se la riflessione sull'esperienza milanese riguarda esclusivamente le premesse e la predisposizione dello strumento nel piano, quella su Parma e Cesena è stata formulata a fronte della verifica degli effetti dell'impiego degli strumenti in questi primi anni di sperimentazione.

2.1 | La Cintura verde nel PRG di Cesena

Nel PRG di Cesena (adottato nel 2000 e approvato definitivamente nel 2005) la prima fase di operatività del piano perequativo ha incontrato diverse difficoltà e oggi si trova in una situazione di stallo, in parte imputabile all'attuale congiuntura del mercato immobiliare e del sistema economico in generale, in parte da altre cause connesse all'architettura del piano urbanistico (Bisulli, 2012).

In un piano 'concepito e redatto in un periodo di crescita economica' (Bisulli, 2012), la realizzazione dell'*housing* sociale, dei servizi pubblici e della cintura verde veniva collegata, mediante una perequazione prevalentemente per comparti continui, a trasformazioni insediative volte a soddisfare le esigenze connesse all'incremento demografico e alla domanda di spazi espressa dal tessuto economico locale. Il piano tentava, infatti, di coniugare sviluppo e tutela attraverso tre principali scelte: la riqualificazione delle aree centrali dismesse, il blocco dell'edificabilità nella collina di valore ambientale e un'espansione a bassa densità sui margini per la creazione di una cintura verde.

Nonostante una corretta ripartizione del territorio in classi omogenee, un'indagine dei valori immobiliari per la definizione degli indici e una costruzione dei comparti che minimizzasse i costi di transazione², nel 2012, dopo oltre dieci anni dall'adozione del piano e dopo i primi sei anni di operatività, le aree con strumento attuativo approvato corrispondevano al 20% della Sul totale, solo il 3% era stato completato e dei 58 ettari di aree pubbliche aggiuntive agli standard previsti nei Pua approvati, le aree già acquisite dall'amministrazione erano meno di 2 ettari (circa 2,5 campi da calcio).

Gli esiti assai contenuti di questa esperienza sono stati ricondotti a diversi fattori (Bisulli, 2012):

- la difficoltà da parte degli operatori e dei proprietari a capire il nuovo meccanismo perequativo che ha fatto sì che non vi fosse una rapida accettazione dell'adeguamento della rendita ai nuovi indici e alle nuove modalità di cessione delle aree pubbliche in quantità superiore rispetto agli standard³;

² Ogni comparto rappresentava un'unità sotto il profilo progettuale, conteneva un numero quanto più limitato possibile di proprietari (generalmente due o tre) e comprendeva aree appartenenti alla stessa classe (per stato di fatto e di diritto), continue o discontinue, ma molto prossime. Inoltre, l'amministrazione svolgeva una funzione di raccordo e informazione fra i proprietari.

³ Gli indici attribuiti alle classi di suoli sono state molto contenute nel concedere capacità edificatoria, in particolare laddove si trattava di proprietà ricadenti in ambiti caratterizzati da elevata rilevanza ambientale: 0,04 mq/mq, rispetto ad altre

- l'aumento negli anni dell'incidenza dei costi delle aree, dei costi legati alla ricomposizione fondiaria e dei costi delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria) previsti dal piano, che hanno condizionato fortemente lo sviluppo del piano già nel periodo antecedente alla crisi del mercato immobiliare;
- il soddisfacimento dei bisogni dei tessuti produttivi mediante interventi puntuali, legati alla possibilità di espandere gli edifici;
- il sovradimensionamento del piano, in parte legato anche all'offerta residua;
- la crisi economica, che ha frenato lo sviluppo della città privata, e quindi anche dello sviluppo della città pubblica⁴.

2.2 | Il Parco Fluviale e la Cintura verde nel PSC di Parma

Se la scelta della città di Cesena era 'sostanzialmente conservativa' nella forma di perequazione adottata (Micelli, 2012), il caso del PSC 2007 di Parma ha visto, invece, l'introduzione di un modello assai più complesso di 'perequazione tra comparti discontinui' destinata a risolvere uno specifico problema, ovvero l'acquisizione delle aree interessate alla realizzazione del parco territoriale dei torrenti Parma e Baganza, che attraversano la città da nord a sud, e di un'ampia Cintura Verde per un totale di 1.300 ettari: un disegno rimasto per oltre dieci anni un 'futuro urbano' difficile o quasi impossibile da attuare.

Sulle aree del Parco, il piano precedente aveva apposto, infatti, vincoli preordinati all'esproprio che sarebbero decaduti nel 2007. Attraverso l'attribuzione a tutte quelle aree di un indice di edificabilità basso e omogeneo, veniva rimosso il problema della reiterazione e degli indennizzi, e allo stesso tempo si garantiva l'inedificabilità di quelle aree mediante il trasferimento dei diritti edificatori generati nei Sub-ambiti di trasformazione.

Secondo un principio di 'scambio leale' (Curti, 2006), tale metodo creava un saldo legame tra formazione di nuovo valore immobiliare a concrete contropartite per la collettività, riducendo anche lo scarto temporale esistente tra ideazione e realizzazione del grande progetto paesistico-ambientale.

Tuttavia, diversamente dai altri piani perequativi, il Piano Strutturale rinviava al Piano Operativo la definizione della matrice dello scambio perequativo sulla base di bandi di evidenza pubblica⁵, attraverso i quali sondare la disponibilità delle proprietà. Inoltre, per assolvere i compiti di gestione finanziaria dell'istituto della perequazione, il Psc di Parma prevedeva l'istituzione di una Tesoreria perequativa, con il compito di incassare e accantonare le indennità perequative gradualmente versate dai progetti convenzionati nei Sub-Ambiti di trasformazione. Solo dopo il collaudo delle opere di urbanizzazione il Comune avrebbe terminato di incassare le indennità, potendo poi procedere all'acquisto dei crediti edilizi delle *sending areas* collegate.

Un'architettura complessa, dunque, con una forte presenza dell'Amministrazione nella gestione del meccanismo, per nulla affidato al libero mercato, soprattutto in ragione della necessità di selezionare delle aree cedenti localizzate in continuità con il demanio pubblico esistente, oppure in abiti particolarmente sottodotati, evitando specialmente configurazioni a 'macchia di leopardo'.

Ogni modo, l'esperienza si è dimostrata complessa e fallimentare per il concomitante verificarsi di due condizioni sfavorevoli, la crisi economica e il commissariamento, tanto che, ad oggi, solo 3 Sub-ambiti sono stati convenzionati e nessun area del parco urbano è ancora stata acquisita dall'Amministrazione. La congiuntura economica ha, infatti, spinto a dilazionare ulteriormente le corresponsioni delle indennità perequative, mentre il mercato urbano risultava già saturo anche per l'effetto delle previsioni pregresse, peraltro non legate alla costruzione del sistema di tutele dello spazio fluviale e periurbano.

2.3 | Il Parco Sud nel PGT di Milano

E' una storia travagliata e notevolmente discussa quella della perequazione nel Piano di Governo del Territorio di Milano, che, opportunamente, non è giunta alla prova dei fatti, almeno nella sua impostazione iniziale.

Sfruttando appieno le possibilità offerte dalla nuova legge regionale lombarda, il PGT prevedeva sia il sistema tradizionale di 'perequazione per comparti' negli Ambiti di trasformazione urbana (Documento di Piano), sia un modello di perequazione estesa al tessuto urbano consolidato (Piano delle Regole), non limitato a specifici ambiti soggetti a pianificazione attuativa.

Questo secondo modello 'generalizzato, indiretto o diffuso' (Mattia et al., 2011), 'esteso' (Boscolo, 2008) o 'sconfinato' (De Carli, 2012), etc., ha scatenato un acceso dibattito, tanto nel mondo accademico quanto nella società locale, in relazione ai seguenti aspetti critici:

esperienze compiute in Emilia-Romagna (es. Ravenna) dove la proprietà ha accettato indici intorno allo 0,1 mq/mq" (Micelli, 2009).

⁴ Le convenzioni sottoscritte prevedono infatti che le aree pubbliche siano cedute una volta terminate tutte le opere pubbliche e private.

⁵ A Parma sono stati deliberati due Bandi: uno nell'aprile 2007 da cui è nato il POC 2008, e uno nel settembre 2008 (legato alle sole aree ERP e produttive).

- l'iniquità del meccanismo, a causa della possibilità di trasferire diritti edificatori senza tener conto delle diverse caratteristiche di fatto e di diritto dei suoli urbani, ovvero con la possibilità di spostare diritti dalle aree periferiche a quelle centrali e viceversa, senza alcun coefficiente di correzione;
- un indice di utilizzazione territoriale, riconosciuto sia alle *sending* che alle *receiving areas*, ritenuto eccessivamente favorevole alla proprietà fondiaria (0,5 mq/mq);
- l'acquisizione dei terreni del Parco sud compresi nei Piani di Cintura (circa 4.200 ettari), mediante il riconoscimento di una potenzialità edificatoria di 0,20 mq/mq che avrebbe generato una insostenibile volumetria da trasferire nel tessuto urbano consolidato;
- l'assenza di un indice massimo di utilizzazione territoriale, come pure di attenzione e governo degli effetti in termini di carichi insediativi (fabbisogno di servizi e di infrastrutture) e qualità morfologica negli ambiti di atterraggio dei diritti edificatori.

D'altronde era intenzione dichiarata dal piano, quella di creare 'una città per 2 milioni di abitanti' al 2030, nonché di acquisire un vasto patrimonio di aree periurbane per trasformarlo in un bene comune senza ricorrere all'esproprio. Solo riconoscendo cospicue quantità di diritti edificatori nelle aree di Parco ed estendendo le possibilità di atterraggio a tutto il TUC, si sarebbe creata una condizione di competizione e convenienza nel mercato degli scambi, che avrebbe consentito di conseguire rapidamente ed efficacemente la densificazione delle aree centrali e l'alleggerimento delle aree di frangia urbana (Micelli, 2012).

Anche grazie ad una congiuntura economico-finanziaria che a ridimensionato le pressioni del mercato urbano, la nuova Giunta alla guida del capoluogo lombardo è riuscita, con la ri-approvazione del PGT, ad introdurre diversi correttivi al piano e, in particolare, ad escludere gli abiti del Parco Sud dalla perequazione. Tuttavia, non vi sono nuove certezze sul futuro di queste aree, il cui destino è legato alle decisioni che Provincia ed enti locali dovranno prendere congiuntamente in sede di Accordo di Programma.

3 | Uno strumento utile, ma non esclusivo

La considerazione dei casi studio, ed in particolare dei due comuni emiliano-romagnoli, oltre ad evidenziare le difficoltà operative della perequazione dovute ad errori nell'architettura del piano o all'influenza di altre forme di fiscalità urbanistica, sembra confermare quella vulnerabilità al ciclo immobiliare che la letteratura già evidenziava in relazione alle esperienze statunitensi (Curti, 2006; Jacobs, 1999; Bisulli, 2012).

I programmi di trasferimento dei diritti edificatori posso funzionare solo in contesti caratterizzati da una forte pressione insediativa, uno sviluppo immobiliare intenso e in presenza di piccole dimensioni delle aree cedenti diritti ed elevata estensione di quelle riceventi; una condizione essenziale per creare una scarsità relativa tale da offrire ai possessori delle aree tutelate maggiori garanzie di una congrua compensazione in tempi certi (Jacobs, 1999).

Tuttavia, come mostra specificatamente il caso di Parma, la volontà di tutelare il territorio periurbano acquisendone la proprietà pubblica porta talvolta ad una condizione esattamente opposta, determinando un'eccedenza di offerta che rende difficile la cessione.

Infatti, coerentemente con un orientamento comune ad altre città europee e nella consapevolezza di uno sviluppo assai meno sostenuto, le amministrazioni sono sempre più orientate verso il contenimento del consumo di suolo, che talvolta determina l'azzeramento di ulteriori sottrazioni di territorio rurale. Dunque, proprio nel momento in cui lo strumento perequativo ha le più basse possibilità di dispiegare la sua efficacia, poiché il mercato non è in grado di assorbire nuove volumetrie, le amministrazioni gli affidano le priorità della propria agenda: disinnescare le aspettative di trasformazione delle aree agricole di margine e, talvolta, trattare la questione dell'offerta residua.

Se per un certo verso si può accettare che per diversi anni la perequazione non funzioni e che l'acquisizione delle aree periurbane sia ragionevolmente collocata in un processo di lungo periodo, non si dovrebbe, d'altro canto evitare di tornare a ragionare su modalità alternative, a fronte di alcuni effetti perversi connessi al suo impiego. La perequazione, infatti:

- genera cospicue quantità di diritti edificatori non sempre accoglibili nelle aree di ristrutturazione urbanistica, dal momento che il cuore urbano delle città italiane sovente lamenta un'eccessiva densità edilizia tanto che i proprietari delle aree circostanti sollevano spesso preoccupazioni, temendo di subire impatti negativi (Jacobs, 1999);
- può determinare il rischio di distorsioni monopolistiche nel mercato delle nuove abitazioni, qualora alcuni proprietari dei distretti di destinazione facciano incetta di diritti edificatori (Jacobs, 1999);
- qualora i proprietari si rivelino indisponibili a costituire i comparti, rende assai più costose le procedure di esproprio delle aree di origine poiché queste verrebbero a godere anche di una riconosciuta edificabilità (Curti, 2006).

Infine, affrontare il tema delle aree periurbane mediante la perequazione estesa a grandi ambiti territoriali, secondo quella che può definirsi una 'visione immobiliare' (Vigano, 2007), legittima la convinzione che quelle aree continuino a costituire una riserva per ulteriori sviluppi, a testimonianza di quanto la rendita tenga in scacco

la politica urbanistica italiana da più di settant'anni, generando segni indelebili nel paesaggio e nella cultura civile (Pileri, 2012).

La perequazione applicata alle aree agricole periurbane rappresenterebbe «una nuova illusoria deregolamentazione [...] della centralità che il piano, la pianificazione territoriale deve avere nel riconoscimento dei principi di sostenibilità. Senza cogliere che siamo ad una svolta economica, sociale e culturale in riferimento alle città, al territorio ed al consumo del suolo come risorsa finita» (Vigano, 2007).

Come suggerisce Pileri (2012), un importante cambio di passo passerebbe dalla riorganizzazione delle competenze locali sull'uso del suolo⁶, prevedendo un soggetto terzo, non coinvolto negli interessi locali, con il potere di veto e con la facoltà di incorporare gli interessi ambientali nelle strategie locali⁷.

La perequazione rimarrebbe uno strumento utile, da usare con parsimonia, così da «ridurre al minimo le acquisizioni, limitandole alle aree strategiche per il funzionamento del sistema (ad esempio, agli spazi destinati ai fini ricreativi e di integrazione infrastrutturale) intese come “presidi”, mantenendo la proprietà privata della quota maggioritaria, pur consentendo la fruizione pubblica» (Scopetta, 2010).

L'orientamento sarebbe verso politiche di incentivazione e convenzionamento con i proprietari privati, in uno scenario di un'agricoltura periurbana che sfrutta gli aspetti positivi della prossimità alla città – con riguardo al tema delle filiere corte e della sicurezza alimentare – auspicando una calibrazione della PAC 2014-2020 maggiormente sensibile a questi territori sotto pressione.

In questa prospettiva, le esperienze del 'Passante Verde' e del 'Parco per la città infinita', costituiscono due significativi riferimenti poiché, secondo una logica rimediale, aperta e incrementale hanno proposto un'immagine di riassetto del territorio – rispettivamente lungo il Passante di Mestre, il primo, e la Pedemontana lombarda, il secondo – mediante un progetto unitario delle opere compensative finalizzato alla valorizzazione ecologico-paesistica-fruttiva degli spazi aperti intercettati dall'opera viabilistica.

Recuperano il contatto con il territorio e riconoscendo il contributo che le risorse locali possono dare al miglioramento del progetto, hanno costruito un nuovo sistema lineare di spazi pubblici sul modello della *greenway*, realizzato mediante espropri, nel suo scheletro essenziale, e concepito per essere implementato per tappe successive, attraverso il coinvolgimento degli enti locali, delle istituzioni e dei proprietari agricoli interessati e reperendo risorse mediante la partecipazione ai bandi dei programmi settoriali di livello europeo, nazionale e regionale⁸.

Bibliografia

- Agnoletto M., Guerzoni M. (a cura di, 2012), *La campagna necessaria. Un'agenda d'intervento dopo l'esplosione urbana*, Quodlibet, Macerata.
- Arcidiacono A. (2012), “Il Governo delle trasformazioni urbane”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 242, pp. 67 – 68.
- Boscolo E. (2008), “Le perequazioni e le compensazioni”, in *Associazione Italiana di Diritto Urbanistico*, Verona 10-11 ottobre 2008 (<http://www.pausania.it/files/perequazioneverona%20boscolo.pdf>).
- Camagni R. (2012), “La nuova perequazione urbanistica “sconfinata”: uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto)”, in *Edilizia e Territorio*, Il Sole 24 Ore, 30 agosto 2012.
- Curti F. (1999), “Fiscalità urbanistica e riforma del piano verso un federalismo operante”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), pp. 13 – 68.
- Curti F. (1999), “Valutazione urbanistica operativa”, in Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *Le Misure del Piano*, Franco Angeli, Milano, pp. 54 – 77.
- Curti F. (2004), “Patrimonio civico e qualità urbana”, in Pogliani L. (a cura di), “Il territorio sostenibile: la voce agli economisti” sezione monografica di *Urbanistica Informazioni*, n. 196, pp. 21-22.
- Curti F. (2006), “Le Condizioni di sostenibilità del Welfare urbano” in Curti F. (a cura di) *Lo scambio leale*, Officina Ed., Roma, pp.11 – 44.
- De Carli M. (a cura di), *La libera circolazione dei diritti edificatori nel Comune di Milano e altrove*, Franco angeli, Milano.
- Fusco Girard L. (a cura di, 1998), “La perequazione urbanistica: esperienze e questioni”, in *Urbanistica*, n. 109, pp. 51 – 54.
- Galluzzi P. e Vitillo G. (2012), “Pgt Milano, con le controdeduzioni già introdotti i correttivi alla perequazione sconfinata” in *Edilizia e Territorio*, Il Sole 24 Ore, 26 settembre 2012.

⁶ Si ritiene che ciò debba avvenire con maggior serietà rispetto a quanto sia stato fatto in Lombardia con riferimento alla questione delle *aree agricole strategiche*, i cui confini sono stati frutto di trattative tra Comuni e Provincie.

⁷ Con riferimento a tale proposta, Pileri (2012) suggerisce come riferimento la recente esperienza dei Paesi Bassi di ‘depolitizzazione delle decisioni sull'uso del suolo’.

⁸ Per una trattazione più approfondita dei due casi, rispetto ai quali non si possono, comunque, nascondere alcune difficoltà si rinvia a: Steffinlogno S. (2007), *Passante Verde. Studio per la riqualificazione del territorio attraversato dal Passante Verde*, in *Urbanistica* 133/2007; Steffinlogno S. (2011), *Il Passante Verde. Un parco lineare attraverso il territorio veneto*, Il Poligrafo, Padova; Longo A., a cura di (2009), *Un parco per la città infinita*, in *Urbanistica* n.139/2009.

- Galluzzi P., Pareglio S., Vitillo P. (2012), “Alcune essenziali e semplici modifiche del Pgt” in *Urbanistica Informazioni*, n. 242, pp. 63 – 65.
- Galluzzi P., Vitillo P. (2008), “Il progetto della perequazione compensativa”, in Galluzzi P., Vitillo P. (a cura di), *Rigenerare le città*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), pp. 23 – 50.
- Jacobs Harvey M. (1999), “Regolazioni basate su meccanismi di mercato in un sistema di governo decentrato”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), pp. 135-150.
- Manfredi F., Ombellini S., Savi I. (2008) “La perequazione urbanistica nel Piano di Parma” in *Urbanistica Informazioni*, n. 220/2008, pp. 27 – 30.
- Micelli E. (1999), “La perequazione nel Piano strutturale di Cesena”, in *Urbanistica Quaderni Archivio*, INU, pp. 44 – 47.
- Micelli E. (2003), “La perequazione urbanistica per l’attuazione innovativa di piani e progetti” in Atti del XXXIII Incontro di Studio, Firenze, Ce.S.E.T.
- Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica*, Marsilio Ed., Venezia.
- Micelli E. (2012), “Micelli: “Ma quale perequazione sconfinata! Il Pgt Milano è in linea con le migliori esperienze urbanistiche” in *Edilizia e Territorio*, Il Sole 24 Ore, 26 settembre 2012.
- Pileri P., Granata E. (2012), *Amor loci*, Raffaello Cortina Ed., Milano.
- Pruetz R. and Standridge N. (2008), “What makes transfer of development rights work?: Success factors from Research and practice” in *Journal of the American Planning Association*, pp. 78 – 87.
- Roccella A. (2012), “Basi normative molto esili per la trasferibilità di diritti edificatori nel piano di Milano” in *Edilizia e Territorio*, Il Sole 24 Ore, 30 Agosto 2012.
- S. Mattia S., A. Oppio A., A. Pandolfi A., (2010), *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in italia. Volume 1*, Franco Angeli, Milano.
- Scoppetta C., (2010), *Gli “in-between space” Elementi caratterizzanti della metropoli contemporanea*, Pubblicazioni Cittalia, (http://www.cittalia.com/images/file/Paper_Scoppetta.pdf).
- Stanghellini S. (2008), “Risorse pubbliche, espropri, necessità della città”, in Galluzzi P., Vitillo P. (a cura di), *Rigenerare le città*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), pp. 71 – 80.
- Stanghellini S. (2010), “Perequazione, compensazione e incentivi per un progetto di città” in *Urbanistica*, n. U143, pp 68 – 87.
- Viganò A. (2007), “Aree agricole, Urban Sprawl e perequazione”, disponibile su: <http://eddyburg.it/article/articleview/8930/1/150>



**Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013**

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Fabriano, le sfide di una città in transizione

Gianluigi Mondaini

Università Politecnica delle Marche - Ancona
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Architettura
Email: g.mondaini@univpm.it
Tel. 335.7019760

Roberto Panariello

Università Politecnica delle Marche - Ancona
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Architettura
Email: r.panariello@univpm.it
Tel. 348.3402190

Abstract

Fabriano, città di circa 32.000 abitanti posta nella fascia pedeappenninica del versante medio Adriatico, è centro di un distretto produttivo caratterizzato da imprese principalmente legate all'industria dell'elettrodomestico. In termini di sviluppo, tale caratteristica ha comportato negli ultimi anni una rilevante esposizione ai fattori negativi della crisi economica e produttiva. Fabriano si trova quindi in questa fase ad affrontare il passaggio da città industriale a città dei servizi, in riferimento al bacino insediativo del territorio montano di cui è centro egemone, dovendosi cimentare con la riqualificazione di aree e volumi produttivi dismessi o mai decollati. Il quadro attuale impone l'attivazione urgente di efficaci modelli di intervento e di partnership pubblico-privato. La ricerca svolta va in questa direzione, delineando una governance a 'formazione progressiva e differita' ed ipotizzandone i meccanismi procedurali, tecnico-amministrativi: ciò con la peculiarità di definire modelli capaci di incidere nel concreto, riuscendo a reperire le risorse finanziarie necessarie.

Parole chiave

Programmazione ad attuazione differita, dimensione 'dinamica' della pianificazione, urbanistica concorrenziale.

Partenariato pubblico-privato: andare oltre la rigidità degli strumenti urbanistici

Per effetto della crisi economica lo scenario della gestione urbana è caratterizzato dalla scarsità delle risorse pubbliche e dalla progressiva diminuzione di disponibilità private. In questo quadro gli strumenti di pianificazione ed il governo locale devono orientarsi rapidamente, ed in modo nuovo:

- all'efficienza nell'uso delle risorse (economiche, ambientali ed energetiche),
- alla sobrietà ed efficacia nei progetti urbani e infrastrutturali,
- allo sviluppo della partnership pubblico-privato, con nuove forme di collaborazione, equilibrate, tra soggetti e interessi differenti con il coinvolgimento del più ampio numero di operatori;

il tutto con strategie indirizzate ad un uso più consapevole e responsabile del territorio. Per le Amministrazioni e per la disciplina urbanistica si tratta di una sfida difficile: quella di sviluppare e sostenere la governance attraverso un nuovo modello; l'elaborazione di un progetto di città in grado, non solo di attrarre ed attivare nuovi investimenti ma, soprattutto, di modificare diffusamente i comportamenti della comunità e delle imprese, al fine di assicurare una più reale sostenibilità nei processi di uso e valorizzazione dei beni comuni. Un progetto di città futura che sappia coniugare in modo convincente la fattibilità finanziaria con i principi della sostenibilità, attraverso politiche integrate volte:

- al contenimento del consumo di suolo,
- all'equilibrio ecologico, al comfort ambientale ed al risparmio energetico,
- alla efficienza ed efficacia del sistema della mobilità,

- alla cura della città pubblica esistente in quanto bene comune prezioso.

E' ineludibile però fare selezione: definire quali siano le cose davvero strategiche che devono essere finanziate, in tutto od in parte, con la spesa pubblica; risulta fondamentale che le Amministrazioni siano in grado di vagliare ciò che è realmente prioritario per farne un programma, condiviso con la comunità.

Per il reperimento delle risorse private è invece necessario affrontare anche le questioni legate all'impiego, a favore della città pubblica, di parte delle rendite urbane immobiliari che le trasformazioni urbanistiche potranno / sapranno attivare.

La proposta per Fabriano

La Regione Marche con la Legge 22 del 23 novembre 2011 'Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali n.34/1992 e n 22/2009' ha inteso incentivare il miglioramento qualitativo del sistema insediativo e territoriale delle Marche. Questo obiettivo generale è declinato in diverse componenti: si intende favorire la trasformazione urbana a scapito del consumo di suolo, prevedere la creazione di spazi pubblici di qualità, la modernizzazione delle reti, il miglioramento dell'efficienza energetica, una politica integrata per i quartieri maggiormente degradati, mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e favorire la realizzazione della rete ecologico-ambientale, il tutto semplificando le procedure per le trasformazioni urbane complesse.

Altro obiettivo della legge è quello di traghettare la pianificazione del territorio con questa 'legge ponte' fino alla definizione ed approvazione della nuova legge sul governo del territorio che superi l'ormai arretrata legge vigente, la 34/92, ancora è impostata con il classico modello PRG e Piani Attuativi.

Per Fabriano, cogliendo la contestualità temporale dell'emanazione della suddetta legge con la ricerca svolta dal Dipartimento Ingegneria Civile Edile e Architettura della Politecnica Marche, l'intenzione è stata quella di comporre, sopra tale 'legge ponte', una serie di ulteriori opportunità procedurali per dare concretezza, attraverso più strumenti, al rilancio della governance del Comune, ai tempi della crisi, aldilà dell'entrata in vigore della nuova legge organica per il governo del territorio regionale.

Non potendo redigere un Piano Strutturale, strumento non ancora previsto dalla vigente legislazione regionale, il Comune di Fabriano ha approvato, con Deliberazione di Consiglio Comunale. n.25 del 5 marzo 2012, un atto, denominato Documento Strutturale, *DoSt Fabriano 2012, Le sfide di una città in transizione*, un Piano di natura programmatica, ordinatorio, che lascia inalterato il regime giuridico dei suoli, così come determinato dal PRG vigente.

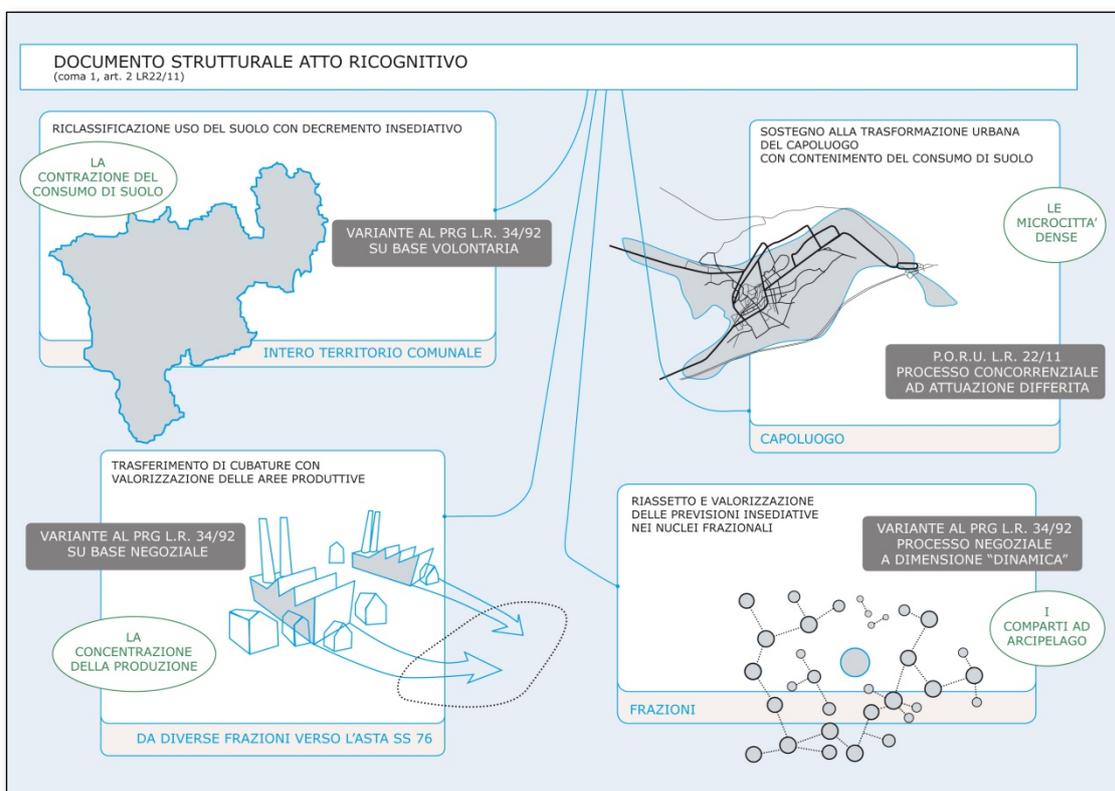


Figura 1. Gli strumenti, a geometria variabile, previsti dal DoSt

Il DoSt 2012, sviluppato quindi su temi di natura strategica, identifica più strumenti che sostengano la governance territoriale del Comune per i prossimi anni, anche nella prospettiva dell'entrata in vigore della nuova legge regionale organica per il governo del territorio, il cui iter di approvazione ad oggi è però solo agli inizi. In sintesi, i principi guida dei metodi / strumenti proposti nel DoSt sono:

- per l'intero territorio comunale: in continuità con le previsioni del vigente PRG, senza contrastarne le potenzialità ancora inesprese, si vuole comunque perseguire il contenimento del consumo dei suoli, ad invarianza della capacità insediativa, attraverso la conversione, trasferimento e densificazione delle previsioni del PRG vigente, su base negoziale, con azioni governate dal quadro strategico delineato nel DoSt;
- per il Capoluogo: si propone un percorso-processo concorrenziale, a vigenza differita, che porterà alla definizione di Programmi di Riqualificazione, i cui capisaldi saranno costituiti dalle 'invarianti di progetto' di natura pubblica, così come definite ed individuate nel DoSt 2012 all'interno di un unico disegno complessivo, la cui realizzazione sarà posta a carico degli operatori privati, come intercettazione diretta di parte delle rendite generate dalla trasformazioni;
- per le Frazioni: una fase negoziale e consensuale idonea a sviluppare, con flessibilità, le opzioni che sono state definite in modo 'sostantivo', cioè senza specificarne il percorso per raggiungere gli obiettivi che, comunque, sono riconducibili alla razionalizzazione delle aree insediative previste e mai avviate, in relazione ad una ridefinizione degli ambiti invece consolidati dei nuclei frazionali.

Rispetto alla pluralità degli strumenti che il DoSt 2012 propone è comunque possibile individuare una cifra di lettura comune a tutte le metodiche ipotizzate, sia quelle per l'intero territorio comunale che per il Capoluogo così come quelle per i nuclei frazionali; tale chiave di lettura è quella di un'ipotesi di governance a 'formazione progressiva e differita' che ricomprende:

- una preventiva fase di programmazione ad attuazione differita;
- una successiva fase di ricorso a strumenti negoziali (e consensuali) pubblico-privato e privato-privato;
- una definizione conclusiva che converte le ipotesi concordate/negoziare in previsioni urbanistiche di Variante (utilizzando le vigenti leggi regionali 34/92 e 22/11 di recente approvazione).

Sotto il profilo urbanistico e con particolare riferimento all'attuale fase socio-economica, si ritiene che per Fabriano siano maggiormente efficaci, più che un programma unico e bloccato, una diversificata opportunità di sistemi che potranno essere impiegati, a seconda delle circostanze che si prefigureranno, ovviamente sempre all'interno del quadro di coerenza delineato attraverso il DoSt 2012. In tal senso il DoSt analizza le criticità dell'ambito comunale e propone rispetto ad esse delle soluzioni, delineando esiti finali da raggiungere attraverso modelli che si discostano dalla rigidità imposta dal Piano Regolatore Generale: ciò nella consapevolezza che sia necessario, in un momento straordinario di transizione, individuare strumenti flessibili, dinamici, garantendo tuttavia proposte ed azioni legittime ed eque.

Altra chiave di lettura è quella della sostenibilità, non solo quella ambientale, ma anche amministrativa, al fine di evitare lungaggini e contenziosi: per ogni iniziativa proposta si fa riferimento, a geometria variabile ed a seconda delle esigenze, alle due leggi regionali urbanistiche: la l.r. 34/92 e la recente legge regionale 22/11 (a quest'ultima si farà riferimento, in particolar, per le azioni di progetto sul capoluogo). Inoltre, per le azioni di accordo tra privati si farà utilmente riferimento alla disposizione che codifica nel Codice Civile la fattispecie del trasferimento di cubature tra soggetti diversi, svincolando così i diritti edificatori dalle particelle catastali dove essi sono stati generati.

Per definire le procedure si è tenuto conto inoltre di recenti sentenze della giustizia amministrativa che hanno rafforzato in giurisprudenza alcuni passaggi procedurali ipotizzati anche per Fabriano, consolidandone pertanto la loro legittimità amministrativa. A tale riguardo si ritiene infatti che, oltre alle regole, chiare e razionali, particolari attenzioni vadano indirizzate alla sostenibilità amministrativa delle procedure, soprattutto quando si tratta di inquadrare, pur all'interno di un ordinamento vigente, prassi non ancora consolidate. L'intero percorso tecnico-amministrativo è stato per questo configurato in modo da limitare le possibilità dell'insorgere di contenziosi.

Gli strumenti di realizzazione: un modello concorrenziale per l'urbanistica

Parallelamente alla fase di programmazione, si è quindi definita la procedura, di natura tecnico-amministrativa, per la trasformazione di quegli ambiti in cui si ritiene più necessaria ed urgente la rigenerazione urbana: uno strumento combinato che unisce i due aspetti già citati:

- l'urbanistica 'concorrenziale' che intende dare risposta alla necessità di spostare sull'interesse pubblico una quota della rendita fondiaria, trasformandola in opportunità da governare, al fine di ottenere un incremento delle aspettative di qualità, di efficienza ambientale e di attenzione sociale degli interventi;

- la pianificazione ‘differita’ che, anche attraverso i meccanismi di concorrenzialità di cui sopra, permette di finalizzare davvero nel concreto una quota di tale rendita, in direzione di esigenze collettive ben specifiche, già definite dall’Amministrazione a monte (cfr. le ‘invarianti di progetto’, nel seguito).

Questo strumento, da applicare alla parte urbana del Capoluogo, nella parte densa della città, dovrà essere attuato attraverso una procedura che subordina le trasformazioni e l’edificabilità all’offerta di:

- creazione di spazi pubblici, infrastrutture, parcheggi e verde urbano, capaci di migliorare le condizioni ambientali;
- conferimento al pubblico di attrezzature collettive (es.: edilizia scolastica);
- conferimento al Comune di residenze sociali;
- elevata qualità complessiva dei manufatti, in ragione di efficaci prestazioni termiche e di sostenibilità energetica.

Elementi, questi, individuati come ‘invarianti strutturali/di progetto’, cioè esigenze territoriali/locali prestabilite: tali invarianti sono declinate attraverso elementi precisi, identificabili e misurabili (es. una scuola, una strada, ecc.), già previsti progettualmente nel DoSt.

Individuate le aree potenzialmente suscettibili di dare una risposta a esigenze specifiche, si può proseguire con la fase successiva, concorrenziale e comparativa, tra i soggetti che propongono azioni di rigenerazione. In seguito si potrà poi arrivare all’effettiva attribuzione giuridica delle previsioni urbanistiche, così in concreto collegate alle proposte ritenute più valide, in termini di risposta alle necessità collettive. L’attribuzione giuridica delle previsioni, in Variante al Piano Regolatore Generale vigente, dovrà essere concessa, in esito ad un percorso di valutazione del miglior processo di trasformazione, valutato in tutti i suoi parametri quali-quantitativi, stabiliti a priori e misurabili, riducendo al massimo la discrezionalità.

Sarà il Comune ad avviare una fase di evidenza pubblica con bandi, nei quali attribuirà un peso ai vari parametri in funzione delle esigenze prioritarie per la città. La procedura competitiva che ne discende metterà in concorrenza tutte le aree potenzialmente idonee alla rigenerazione senza attribuire loro una posizione di privilegio all’attivazione del bando. Verranno così formulate proposte orientate a destinare risorse per quei livelli di qualità che il Comune avrà precisato nel bando.

Le azioni da attivare per stimolare la rigenerazione urbana sono definite in un ‘Programma operativo per la riqualificazione’ che ricomprende:

- la delimitazione delle aree, l’assetto urbanistico, le destinazioni d’uso, gli indici edilizi e urbanistici;
- le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione;
- la definizione e la localizzazione delle dotazioni territoriali nonché gli interventi di riqualificazione paesaggistica ed ecologico-ambientale (‘invarianti strutturali’);
- la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici o di interesse pubblico (‘invarianti di progetto’);
- le misure volte ad attuare e incentivare il risparmio energetico e l’uso delle fonti rinnovabili;
- lo schema delle convenzioni da stipulare con gli operatori privati;
- i criteri per l’eventuale compensazione e/o perequazione da adottare.

La procedura di gara che si è proposta per Fabriano, declinata attraverso metaprogetti su specifici ambiti, è finalizzata ad avere il massimo ritorno di pubblica utilità attraverso gli interventi privati, sempre all’interno dello scenario strategico delineato dal DoSt 2012. E’ comunque necessaria la preventiva approvazione di un Regolamento che definisca i criteri per la determinazione della prevalenza dell’interesse pubblico, considerando tra l’altro la valorizzazione fondiaria conseguente all’eventuale variante urbanistica. Si potrà così ‘aggiudicare’ la trasformazione di un ambito a chi presenta la proposta più meritevole in termini di valore socio-ambientale, di ritorno pubblico degli interventi e di qualità tecnico-architettonica. Con questo sistema, come già scritto, si possono ottenere risorse da destinare alla collettività con modalità strutturali e logiche, non occasionali, anche grazie allo spostamento di una quota della rendita fondiaria. In questo modo anche la qualità architettonica, la sostenibilità energetica nonché la qualità ambientale delle proposte, cessano di essere obiettivi vaghi o risolti soltanto con episodi isolati ma diventano il logico risultato di una procedura trasparente e razionale.

Tabella I. Il percorso procedurale previsto dal DoSt per il Capoluogo

<p><i>Regolamento e Bando per l'urbanistica concorrenziale a seguito dell'atto di indirizzo (previsioni DoSt)</i> Approvazione da parte del Consiglio Comunale di un Regolamento, che contenga anche un Bando tipo, in cui vengano declinati tutti i parametri di valutazione, qualitativa e quantitativa, ed i relativi pesi nell'attribuzione del giudizio rispetto alle proposte che verranno presentate dai privati nella successiva fase dell'urbanistica concorrenziale</p>
<p><i>Configurazione di un Programma ad attuazione differita</i> Tale Programma, approvato dal Consiglio Comunale in relazione alla precedente approvazione del DoSt, deve concretizzare gli obiettivi di riqualificazione individuati dal DoSt stesso, individuando gli ambiti di rigenerazione -microcittà- da sottoporre a bando per l'urbanistica concorrenziale, in base alle esigenze ritenute strategiche e prioritarie</p>
<p><i>Bando/i per la valutazione dell'urbanistica concorrenziale</i> Una volta approvati Regolamento, Bando e Programma, l'Amministrazione potrà procedere a pubblicare uno più bandi attraverso i quali, per ciascun ambito di rigenerazione -microcittà- ricevere proposte formulate dai privati</p>
<p><i>Valutazione ed esiti del/i bando/i</i> L'Amministrazione valuta le proposte attraverso una ponderazione delle stesse, attraverso una valutazione matriciale individuata sulla base del Regolamento</p>
<p><i>Selezione degli ambiti / subambiti prescelti in base alle proposte</i> L'Amministrazione individua gli ambiti sui quali le proposte sono ritenute adeguate alla trasformazione, con un maggior tornaconto alla pubblica utilità (valutato sempre in base al Regolamento): da tale selezione deriva una graduatoria delle proposte</p>
<p><i>Fase negoziale: l'accordo pubblico-privato per gli impegni da assumere</i> L'Amministrazione, una volta definita la graduatoria delle proposte, si riserva di avviare una fase negoziale di accordo procedimentale, in via prioritaria con i soggetti privati le cui proposte sono state ritenute le migliori; in questi accordi pubblico-privato saranno precisati gli impegni delle parti, fissati i conseguenti impegni di natura fideiussoria e quantificate le relative penali.</p>
<p><i>PORU (l.r.22/11) o Piani Attuativi (l.r.34/92)</i> • E' la fase di passaggio dalla trasformazione differita alla formalizzazione degli ambiti di rigenerazione urbana ammessi a trasformazione, con la loro finalizzazione urbanistica, così come esitati dalla procedura di valutazione comunale. L'assetto dei suoli necessario per attivare le trasformazioni concordate nella precedente fase potrà essere raggiunto con uno o più specifici Piani di livello attuativo, anche in variante al PRG, da avviare con gli strumenti contenuti nel quadro normativo vigente: in via prioritaria con il PORU, se le operazioni concordate rientrano nei limiti normativi previsti altrimenti, in subordine con i Piani Attuativi in variante al PRG.</p>

Il modello di attuazione

Ormai tutti gli osservatori ed analisti del settore concordano che nel medio periodo le città costituiranno la sede di risorse e di attori su cui far leva per uscire dalla crisi. Dal governo delle città dipendono la ridefinizione e il riequilibrio di rapporti essenziali per la vita democratica; in questa prospettiva una questione-chiave è quella del rapporto pubblico/privato, visto nei termini dell'esperienza concreta che intessa la governance della città e la vita dei cittadini. Le oscillazioni ed incertezze economico-finanziarie hanno stremato lo sviluppo e indebolito le strategie di medio-lungo periodo: tutto questo riporta al centro delle politiche pubbliche la negoziazione tra operatori pubblici e privati, pur con la necessità di differenziare i ruoli e relative rappresentazione degli interessi, certamente legittimi ma da tenere ben distinti.

Alla luce di queste considerazioni, l'Amministrazione Comunale di Fabriano, in questa fase ritiene di imprimere un'accelerazione sulla rigenerazione di alcune specifiche aree tra quelle in precedenza individuate dal DoSt., riservandosi poi di attivare analoghe iniziative anche sugli altri ambiti. Negli ambiti così individuati, le analisi sulle criticità maggiormente ricorrenti hanno portato alla definizione di obiettivi specifici per le trasformazioni finalizzati ad aumentare la qualità urbana e l'offerta di edilizia sociale.

Per l'attuazione su questi ambiti del PORU (*Programma Operativo per la Riqualificazione Urbana*, strumento previsto dalla citata 'legge ponte' l.r. 22/11), in linea generale, le prime fasi possono essere così riassunte:

- Determinazione degli ambiti per i quali avviare i programmi PORU.
- Deliberazione di Consiglio Comunale.
- Avviso pubblico.
- Istruttoria proposte pervenute.
- Deliberazione di Consiglio Comunale, in esito alla valutazione delle proposte.
- Avvio della fase negoziale per la definizione del PORU .

Le modalità di valutazione delle proposte dei soggetti privati

Il processo concorrenziale, a vigenza differita, che porterà alla definizione dei PORU, prevede dei capisaldi costituiti dalle:

- ‘invarianti strutturali’ (infrastrutture ed altri elementi ‘pesanti’ necessari al territorio);
- ‘invarianti di progetto’ (dotazioni pubbliche di ‘proximità’: servizi al cittadino: istruzione, sanità, sport e verde attrezzato, ecc..., comprensive di infrastrutture ‘immateriali’).

Le invarianti sono, ovviamente, di natura pubblica, individuate preliminarmente nel DoST 2012 all’interno di un disegno organico complessivo; invarianti le cui realizzazioni saranno poste a carico degli operatori privati, in una quota parte da determinare, come forma di intercettazione diretta di parte delle rendite generate dalla trasformazioni; ciò appare quanto mai opportuno, anzi ineludibile, nell’attuale fase.

L’Amministrazione Comunale deve dapprima essere in grado di valutare le proposte dei privati in concorrenza indiretta tra loro. Per questa necessità si è sviluppato un metodo di valutazione matriciale che permette di determinare le proposte più vantaggiose e con maggior ritorno per la pubblica utilità.

Preliminarmente sarà necessario effettuare delle valutazioni in fase istruttoria, sui seguenti aspetti:

- esame preventivo delle proposte ammissibili (coerenza alle ‘invarianti strutturali’);
- valutazione in termini quali-quantitativi delle proposte (in base alle ‘invarianti di progetto’)

Successivamente saranno effettuate delle valutazioni estimative sulle proposte ammesse e ritenute meritevoli (in fase di accordo negoziale preventivo al PORU), attraverso le quali calcolare il plusvalore delle trasformazioni proposte.

La valutazione in fase istruttoria delle proposte presentate dovrà essere ponderata rispetto:

- alla capacità prestazionale,
- alla qualità urbana;

delle proposte stesse. Lo strumento di valutazione matriciale dovrà garantire, in particolare:

- la legittimità ed equità delle valutazioni,
- la valutazione dell’interesse / tornaconto alla pubblica utilità degli interventi proposti,
- la sostenibilità finanziaria degli interventi proposti,
- la valutazione comparativa qualità degli interventi proposti.

L’ipotesi a cui si sta lavorando è l’impiego, a geometria variabile, di una duplice valutazione:

- una matrice di tipo SWOT per valutare i criteri di ammissibilità degli interventi proposti dai soggetti privati (rispetto alle ‘invarianti strutturali’).
- una matrice di tipo analitico quali-quantitativa, per stimare e ponderare la validità delle proposte (rispetto alla ‘invarianti di progetto’).

La matrice di tipo SWOT è ormai sviluppata in letteratura e consolidata nella prassi (pertanto non necessita di approfondimenti disciplinari) mentre per la matrice di tipo analitico quali-quantitativa, si intende elaborare un modello specifico per Fabriano che dovrà consentire di mettere in concorrenza tra loro le proposte dei privati, valutandone i diversi aspetti dell’interesse pubblico che le stesse saranno in grado di offrire.

A ciascun tipo di matrice si ritiene di dover associare indicatori diversi per consentire di analizzare differenti aspetti dell’offerta dei privati. Di seguito vengono delineati alcuni elementi sulle prime matrici ipotizzate, evidenziando l’importanza di individuare un set adeguato di indicatori per ciascun tipo di fattore.

Matrice per la ‘Qualità edilizia ed energetica’

Obiettivo generale della valutazione: orientare la città al consumo zero di energie inquinanti (da consumatrice a produttrice di energia)

Valutazioni analitiche sul progetto:

1. valutare l’utilizzo le tecnologie più avanzate per il contenimento dei consumi energetici, mettendole in relazione con il linguaggio architettonico;
2. valutare l’adozione sistemi passivi per il risparmio, tecnologie innovative per l’efficienza e fonti rinnovabili per la produzione di energia;
3. valutare l’assicurazione del benessere attraverso l’applicazione dei principi di bioclimatica e bioarchitettura.

Matrice per la ‘Funzionalità economica’

Obiettivo generale della valutazione: assicurare benefici collettivi ai cittadini e, al contempo, benefici economici agli investitori; più in generale, assicura la sostenibilità economica delle trasformazioni prospettate.

Valutazioni analitiche sul progetto:

1. valutare il bilanciamento della qualità tecnica, dei tempi, dell'efficienza attuativa e del costo globale dell'intervento;
2. valutare la capacità dell'intervento di indurre crescita economica dell'area urbana, duratura nel tempo;
3. valutare la capacità del progetto di evitare disequilibri economici per l'amministrazione pubblica coinvolta, permettendo la copertura totale o parziale dei costi di urbanizzazione e degli investimenti necessari a rendere funzionale l'intervento, anche per stralci funzionali.

Bibliografia

- AA. VV. (2011), Atti XXVII Congresso INU "Città oltre la crisi".
- AA. VV. (2010), THE PLAN 047 N.12/2010, Bologna.
- AA. VV. (2009), *Città pubbliche – linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- AA. VV. (2008), Atti XXVI Congresso INU "Il nuovo Piano".
- Augè M. (2012), "La città ideale tra luoghi e non luoghi", in *Tamàm democratico* n.8/2012, pagg.106-109.
- Boeri S. (2011), *L'anticittà*, Laterza, Bari.
- Mondaini G. (2011), *Microcities Ipo/tesi compositive per la città recente*, Alinea, Firenze.
- Panariello R. (2012), "La città programmata. Strumenti urbanistici e crescita urbana: due velocità e due strade diverse", in S. Cantalini (a cura di), *Patchwork city*, Aracne, Roma pagg.27-36.
- Secchi B. (2011), "Come ripensare il progetto urbano", in *Casabella* n.797/2011, pag. 100-103
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Pianificazione strategica e Fondi Strutturali: i Piani integrati di sviluppo urbano della Sardegna

Cheti Pira*

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: chetipira@unica.it
Tel: 070.6755200

Corrado Zoppi*

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: zoppi@unica.it
Tel: 070.6755216

Abstract

Il riferimento principale di questo contributo è l'analisi dei piani strategici (PS) dei Comuni sardi e la loro attuazione tramite i piani integrati di sviluppo urbano (PISU). La classificazione che qui si adotta riferisce l'attuazione dei PS tramite i PISU alle seguenti tematiche prioritarie: riqualificazione urbana; tutela dell'ambiente; mobilità ed accessibilità urbana; promozione della cultura; disponibilità di tecnologie innovative.

I risultati del contributo delineano, con riferimento all'attuazione dei PS tramite i PISU, le priorità pianificatorie, da parte dei Comuni di media e grande dimensione della Sardegna, nella programmazione degli investimenti di medio e lungo termine per l'attuazione delle politiche dello sviluppo urbano.

Parole chiave

Piani strategici, Piani integrati di sviluppo urbano, Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

Introduzione

I PS sono stati redatti in Sardegna da singoli Comuni o, più raramente, da gruppi di Comuni o da amministrazioni provinciali, con finanziamenti definiti:

1. dal combinato disposto del punto 1.1 della Delibera CIPE n. 20/2004, recante 'Risorse addizionali, premialità, destinazioni straordinarie e riserve', e dai criteri e dalle procedure approvate dal Tavolo Inter-Istituzionale per la 'Riserva Aree Urbane' del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) nel Novembre 2004, che stabilisce che una parte delle risorse allocate per ciascuna Regione dovrà essere utilizzata per la redazione di piani strategici comunali, aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzino almeno 50.000 abitanti (punto B.11 recante 'Interventi per pianificazione/progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane');
2. dall'Allegato 2 della Nota n. 125/GAB del 17 Marzo 2005, recante 'Modalità attivazione risorse', dove si definisce un ampliamento della disponibilità di finanziamenti per i piani strategici.

* Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori. Le sezioni 'Introduzione' e 'Conclusioni' sono state redatte congiuntamente. La redazione della sezione 'Situazioni ricorrenti nei piani strategici dei Comuni sardi' e delle relative sottosezioni è di Corrado Zoppi. La redazione della sezione 'Situazioni ricorrenti nei PISU come momento attuativo dei piani strategici' e delle relative sottosezioni è di Cheti Pira.

Sono stati redatti, quindi, una quarantina di piani, in larghissima maggioranza comunali, che definiscono il quadro strategico della progettualità relativa al contesto locale nel medio e lungo termine.

Parte dei finanziamenti dall'Asse V (Città) del Programma operativo regionale (POR) della Sardegna dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea 2000-2006 vennero dedicati alla redazione dei PS, ed il naturale sbocco della programmazione dello sviluppo urbano dei PS si è configurato nello strumento programmatico dei PISU, che costituiscono una condizione necessaria per accedere ai finanziamenti dell'Asse V (Sviluppo urbano) dell'attuale programmazione dei Fondi Strutturali (POR 2007-2013 per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)). Il contributo punta ad individuare gli orientamenti strategici prevalenti e ricorrenti dei PISU, cioè quali indirizzi ed obiettivi dei piani strategici sono stati efficacemente recepiti dalla programmazione regionale dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

Questo contributo si articola come segue. Nella seconda sezione si tratteggiano alcune situazioni ricorrenti nella definizione di obiettivi ed azioni dei PS. La sezione seguente è dedicata a discutere le modalità di attuazione tramite i PISU di quanto definito nei PS, con specifico riferimento alle tematiche prioritarie richiamate sopra. La sezione conclusiva sviluppa un'analisi critica dei PISU, con riferimento alle buone pratiche che ne derivano, ed ai punti problematici, legati fondamentalmente all'aleatorietà ed all'indeterminatezza che hanno caratterizzato il processo di formazione dei PS.

Situazioni ricorrenti nei piani strategici dei Comuni sardi

Le situazioni ricorrenti sono ricondotte alle tematiche prioritarie indicate nella sezione introduttiva, in quanto queste sono definite con chiarezza sia nel documento emanato dal Tavolo Inter-Istituzionale per la 'Riserva Aree Urbane' del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) nel Dicembre 2004 (Tavolo inter-istituzionale per la 'Riserva Aree Urbane' del F.A.S., 2004), che in quello, a questo complementare, della Regione Sardegna (Regione Autonoma della Sardegna, 2005).

Nel documento della Regione Sardegna viene posto l'accento sul fatto che «La pianificazione strategica rappresenta un metodo di decisione collettiva su scelte future, un progetto condiviso per una città o un territorio che prefigura obiettivi strategici in un arco temporale definito e seleziona secondo un ordine di priorità, programmi e progetti condivisi. In tal senso la pianificazione strategica consiste in un'attività orientata a costruire uno scenario futuro della città a partire dalle rappresentazioni espresse dagli stessi attori locali, e si basa su un processo partecipativo in cui tutti si assumono delle responsabilità definite. Il piano strategico si configura non come un piano per la città ma come un piano della città, come nuovo strumento di governance intesa come azione che ricerca soluzioni differenziate attraverso la il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e attori locali» (Regione Autonoma della Sardegna, 2005: 4).

Nel quadro delineato da questo documento, le tematiche prioritarie della sezione introduttiva costituiscono una chiave di lettura sistematica della struttura di riferimento dei PS dei Comuni della Sardegna, chiave di lettura che consente di leggerne e comprenderne l'attuazione attraverso lo strumento dei PISU.

Qui di seguito si tratteggiano alcune caratteristiche complessive del sistema degli obiettivi dei PS in relazione a queste tematiche. Gli obiettivi, tematica per tematica, si caratterizzano e differenziano per:

1. ambito territoriale;
2. livello della specificità e dettaglio del processo attuativo;
3. grado di connessione con il sistema complessivo degli obiettivi.

La riqualificazione urbana e la promozione della cultura

Si individuano due riferimenti concettuali significativamente diversi per quanto riguarda l'ambito territoriale della riqualificazione urbana: da un lato l'approccio, abbastanza tradizionale e sostanzialmente in linea con il Piano paesaggistico regionale (PPR), che identifica, all'art. 47 e ss. delle sue Norme tecniche di attuazione, la riqualificazione urbana con sistemi di interventi che riguardano l'assetto storico-culturale; dall'altro, la visione olistica del territorio urbano e della sua riqualificazione, secondo la quale riqualificare significa migliorare significativamente la qualità della vita delle società locali e, quindi, identificare obiettivi e, di conseguenza, azioni, che indirizzino, in maniera integrata, problematiche legate all'edificato, con le sue funzioni residenziali, produttive e di offerta di servizi, ed alle condizioni economiche e sociali delle comunità insediate.

Il PS di Sassari, ad esempio, assume un approccio olistico e prevede una 'direzione D9: trasformazione/ rigenerazione urbana' in cui la questione della riqualificazione vede gli interventi sul Centro Storico contestualmente ad un sistema di interventi che indirizzano problematiche importanti ed interdipendenti quali: risanamento idraulico del sottosuolo; collettamento dei rifiuti urbani; organizzazione dei servizi per la vendita al dettaglio all'interno del tessuto urbano consolidato, attraverso, ad esempio, centri commerciali naturali; sviluppo della cultura della residenza orientata al risparmio ed all'efficientamento energetico (Comune di Sassari, 2007: 153).

Il PS di Villacidro, invece, non considera la riqualificazione del Centro Storico come una questione da indirizzare alla scala urbana, ma, piuttosto, come una problematica fondamentale legata al recupero ed alla ristrutturazione edilizia. La riqualificazione urbana si basa su alcuni interventi puntuali finalizzati all'attuazione di 'azioni-innesco' attuate tramite progetti gerarchicamente ordinati in 'progetti bandiera', 'progetti portanti' e 'progetti di supporto'. L'azione-innesco cui è possibile ricondurre la riqualificazione è denominata 'cantieri per il sociale', che prevede, tra i progetti, alcuni interventi puntuali per la rifunzionalizzazione di edifici all'interno ed all'esterno del Centro Storico. In questo caso, la riqualificazione non è una funzione principale della strategia del PS, ma una funzione ancillare di obiettivi strategici sovraordinati (Comune di Villacidro, 2008). A questi due estremi fanno riscontro situazioni intermedie, quali quelle identificate dai PS di Settimo San Pietro, Sorso e Stintino.

La tutela dell'ambiente, la mobilità e l'accessibilità urbana

La tutela dell'ambiente e le questioni dei trasporti e della mobilità sono tematiche prioritarie trasversali e trattate in gran parte dei PS. Si tratta, generalmente, di problematiche che riguardano il territorio comunale in toto e che si prestano, proprio per il fatto che necessitano di visioni complessive del futuro del contesto locale di riferimento, a valutazioni sul grado di coerenza interna del quadro logico del sistema degli obiettivi, e, anche, sulla specificità e dettaglio del processo attuativo dei PS.

Nella maggior parte dei casi la questione ambientale e le problematiche del trasporto urbano ricevono una grande enfasi, cui, però, non corrisponde una particolare attenzione, né interesse, a legare gli obiettivi inerenti a queste tematiche tra loro e con il resto del sistema degli obiettivi dei PS. Un'eccezione significativa è rappresentata dal PS di Sassari, già discusso a proposito della tematica della riqualificazione urbana, in cui la questione ambientale è affrontata in un quadro logico che la mette in stretta relazione, se, addirittura, non la identifica, con la riqualificazione urbana.

Nel caso del PS di Villacidro la questione della mobilità e dell'accessibilità è a sé stante, e indirizzata dalle tre azioni-innesco 'piano urbano della mobilità', 'rilancio nucleo industriale' e 'percorsi e sentieristica'. Non è, in questo caso, trattata nemmeno la problematica della coerenza interna delle tre azioni-innesco, che sembrano rispondere ad istanze progettuali identificate come necessarie, forse, dal punto di vista dell'opportunità politica, ma non integrate in una visione complessiva anche solo della tematica dell'accessibilità e della mobilità (Comune di Villacidro, 2008: 5). Nel medesimo PS, la questione ambientale è considerata non come tematica prioritaria, ma, piuttosto, come funzionale alla realizzazione dei progetti dell'azione-innesco 'distretto agroalimentare', con una funzione esclusivamente di supporto (Comune di Villacidro, 2008: 2).

Certamente un tentativo che va nella direzione dell'approccio olistico, seppure un po' parziale, è quello del PS di Stintino, che si caratterizza, indubbiamente, per una programmazione per progetti, più che per obiettivi (Comune di Stintino, 2007)¹. Tuttavia, per ogni azione di piano, cioè per ogni progetto, si indicano con chiarezza le ragioni delle integrazioni con altri progetti, il che evidenzia un tentativo di proporre un ragionamento complessivo per indirizzare la coerenza interna del PS. Nel caso di Settimo San Pietro, in cui non si esplicita un quadro logico articolato di obiettivi, tuttavia un ruolo di notevole importanza, sia per la tutela dell'ambiente, che per l'accessibilità e la mobilità, è riconosciuto alla diffusione ed al radicamento di una forte consapevolezza culturale nella comunità locale, che si fonda, nell'idea regolativa del PS, sulla valorizzazione del settore agroalimentare e sull'implementazione dei servizi socio-assistenziali. Non è esplicitato un quadro logico del PS, ma le due valorizzazioni costituiscono, probabilmente, l'embrione di una visione strategica di lungo periodo di cui nel PS si intravede la potenzialità (Comune di Settimo San Pietro, 2006: 67- 69).

La disponibilità di tecnologie innovative

Anche la disponibilità di tecnologie innovative, intese come strumenti per migliorare la qualità della vita urbana, attraverso la promozione dell'inclusione sociale con il miglioramento delle condizioni dell'accesso ai servizi pubblici alla persona, è, come la precedente, una tematica prioritaria trasversale.

L'implementazione di questa tematica prioritaria può essere interpretata secondo due approcci complementari, che spesso si integrano tra loro e che hanno legami riconoscibili anche con le altre tematiche prioritarie, anche se non sempre questi legami sono esplicitati in un quadro logico. I due approcci riguardano, da un lato, il risparmio e l'efficientamento energetico, e l'aumento dell'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili, e, dall'altro, la diffusione delle tecnologie informatiche e dell'accesso informatizzato ai servizi della pubblica amministrazione. Il PS di Sassari identifica queste questioni negli obiettivi di tre 'direzioni': la 'D2: ambiente', per quanto riguarda la 'pianificazione energetica integrata per una città più pulita', la 'D3: trasformazione della base produttiva', la

¹ L'approccio alla programmazione degli investimenti pubblici che, dal nostro punto di vista, si configura come corretto, si fonda sulla costruzione di un quadro logico degli obiettivi, secondo la metodologia del *Project cycle management* (PCM): si veda, a questo proposito, Bussi, 2004.

'D6: governance' e la 'D7: informazione e comunicazione' (Comune di Sassari, 2007). Gli obiettivi delle ultime tre direzioni riguardano la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie informatiche, nell'idea regolativa secondo la quale il processo sociale di apprendimento, da parte della pubblica amministrazione e delle comunità, dell'utilità e dell'utilizzo delle tecnologie informatiche, sono condizioni fondamentali per lo sviluppo locale.

Il PS di Villacidro considera questa tematica come prioritaria dal punto di vista dell'efficienza della pubblica amministrazione comunale, e prevede, senza identificare, tuttavia, in maniera chiara, i problemi della comunità locale che a questa tematica sono riconducibili, alcune azioni di piano, quali il completamento del sistema di informatizzazione degli uffici e dei servizi, la diffusione della banda larga e l'istituzione dello sportello SUAP: tutti progetti che concorrono all'attuazione dell'azione-innesco 'innovazione amministrativa'.

Questa tematica prioritaria risulta meno diffusa rispetto a quelle precedentemente discusse. Ad esempio, non vi sono riferimenti in proposito nei PS dei Comuni di Stintino, Sennori e Settimo San Pietro.

Situazioni ricorrenti nei PISU come momento attuativo dei piani strategici

I PISU nascono per orientare l'evoluzione e la trasformazione delle realtà urbane tramite l'analisi delle potenzialità dei territori e la definizione delle opportunità di sviluppo strategico. Essi rappresentano un insieme coordinato di interventi integrati da attuare in un'ottica di sostenibilità, di sviluppo socio-economico e di miglioramento della qualità urbana e ambientale².

I PISU sono redatti sulla base di un format³, costituito da diversi allegati, che la Regione Sardegna ha definito con l'intenzione di mettere a sistema obiettivi, opportunità e nuovi scenari di crescita dei territori con la visione strategica di medio termine individuata nei PS.

In particolare, nell'Allegato B del format, sono identificati gli obiettivi operativi del PISU in relazione alle strategie del PS di riferimento.

Si nota che il livello di specificità degli obiettivi operativi e degli interventi attuativi, rispetto ad alcune delle tematiche ricorrenti nei PS, è variabile da caso a caso. Variabile è, anche, il grado di coerenza con gli obiettivi definiti nei PS, che, in molti casi, non sono individuati in maniera esplicita, e, in altri, lo sono in maniera troppo generica. Va, anche, sottolineato che in alcuni PISU non vengono definiti interventi attuativi per tutti gli obiettivi operativi individuati, senza addurre ragioni.

Su dodici PISU analizzati, quelli dei Comuni di Alghero, Assemmini, Cagliari, Capoterra, Carbonia, Castelsardo, Decimomannu, Elmas, Iglesias, La Maddalena, Tortolì e Sassari, il tema della riqualificazione urbana è quello maggiormente ripreso nella definizione degli obiettivi e degli interventi, mentre i temi della promozione della cultura e del sostegno dei diritti di cittadinanza non vengono indirizzati affatto. Nel seguito, si analizzano i PISU in relazione alle tematiche, ricorrenti, della riqualificazione urbana, della tutela dell'ambiente e del miglioramento della disponibilità di tecnologie innovative.

La riqualificazione urbana

In tutti i PISU analizzati è sviluppato, in termini di obiettivi operativi e interventi attuativi, il tema della riqualificazione urbana, intesa come fenomeno multidimensionale ed integrato, in cui gli elementi di riqualificazione morfologica ed architettonica si integrano con la cultura, l'economia e l'organizzazione sociale dei luoghi (Galdini, 2008).

I Comuni definiscono PISU con caratteri trasversali e differenziati rispetto alla riqualificazione urbana, ciascuno privilegiante un aspetto prioritario delle strategie definite nei rispettivi PS. Gli argomenti più trattati si possono così riassumere: la riqualificazione del Centro Storico (Sassari e Villacidro), il rilancio delle periferie (Alghero), il riequilibrio dei pesi dell'edilizia sovvenzionata ed agevolata (Cagliari), la riorganizzazione ed il potenziamento della qualità degli spazi pubblici (Castelsardo).

Con riferimento al grado di specificità della visione e dei progetti, si evidenzia come, nel caso del PISU di Sassari, gli obiettivi operativi siano orientati al miglioramento della qualità della vita urbana, allo sviluppo economico, all'attrattività dal punto di vista turistico del Centro Storico (Comune di Sassari, 2009: 2-3) in coerenza con le idee progettuali individuate nel 'progetto scenario' del PS denominato 'processi di rigenerazione di Sassari: il Centro Storico, [...]' (Comune di Sassari, 2007: 153). Gli interventi attuativi riferiti agli obiettivi operativi, nel PISU, sono definiti in maniera molto dettagliata a riguardo delle idee progettuali enunciate nel PS riguardanti la riqualificazione urbana nei suoi aspetti economici concernenti l'ambiente, l'edilizia e l'economia.

Nel PISU del Comune di Alghero, l'obiettivo operativo riguardante il decentramento delle funzioni urbane (Comune di Alghero, 2010: 10) è coerente con la linea strategica 'Alghero città ambientale: promuovere la città

² Su oltre 100 proposte presentate dalle amministrazioni comunali, circa il 25 % dei progetti sono stati selezionati per usufruire delle risorse stanziare dall'amministrazione regionale. Si veda il documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=149098&v=2&c=348&t=1> [ultimo accesso: Aprile 2013].

³ Documenti disponibili su Internet all'indirizzo: <http://www.regione.sardegna.it/> [ultimo accesso: Aprile 2013].

urbana e territoriale' (Comune di Alghero, 2007: 53). Come nel caso del PISU del Comune di Sassari, gli interventi attuativi riferiti agli obiettivi operativi sono definiti in maniera molto dettagliata e riguardano specifici cantieri progettuali; essi si riferiscono esplicitamente alle idee progettuali del PS.

Nel caso di Alghero, gli obiettivi operativi e gli interventi attuativi definiti nel PISU sono in connessione con le strategie dei PS, ma in quest'ultimo non sono esplicitati obiettivi specifici che riguardano l'integrazione territoriale tra Alghero e il suo territorio (Comune di Alghero, 2007: 51), diversamente dal caso del PS del Comune di Sassari dove vengono esplicitati gli obiettivi che riguardano il 'Progetto Scenario: processi di rigenerazione di Sassari: il Centro Storico [...]' (Comune di Sassari, 2007: 97). Tuttavia, nel PISU di Alghero vengono descritte in maniera chiara le motivazioni che hanno portato alla definizione degli interventi attuativi, precisando le criticità e le opportunità dei singoli ambiti di intervento. Si dichiara, inoltre, che essi si pongono in continuità con specifiche azioni progettuali avviate dall'amministrazione comunale nella fase attuativa del PS (Comune di Alghero, 2010: 13).

La tutela dell'ambiente

Il tema della tutela ambientale è ripreso solo da alcuni dei PISU analizzati (Capoterra, Carbonia, Castelsardo, Decimomannu, Tortolì e Sassari), dove si definiscono obiettivi operativi ed interventi attuativi più o meno in connessione con le indicazioni dei relativi PS.

Nel PISU di Carbonia, per esempio, sono definiti l'obiettivo operativo 'migliorare l'ambiente e la qualità della vita' e alcuni interventi attuativi molto dettagliati rivolti alla promozione ed al sostegno della redazione di piani di ripristino ambientale (Comune di Carbonia, 2009a: 5-18); la connessione col sistema complessivo degli obiettivi del PS non è molto alta, in quanto in questo non vengono esplicitati obiettivi aventi ad oggetto il ripristino ambientale e la bonifica dei siti. Nel PS di Carbonia, la necessità di risanare le aree inquinate è messa in evidenza nell'analisi dei piani di settore (Piano regionale di bonifica dei siti inquinati) e nella definizione generale degli scenari (Comune di Carbonia, 2007: 538), 'ma non nelle azioni individuate, caratterizzate da un'eccessiva genericità. Si può affermare, in questo caso che, di fronte all'aleatorietà che ha caratterizzato il PS di Carbonia nella definizione delle azioni per la tematica della tutela dell'ambiente, il PISU definisce, operativamente, alcuni interventi attuativi rispondenti a reali esigenze del territorio, quali, appunto, quelli inerenti le problematiche dell'inquinamento dei siti.

Nel PISU di Castelsardo, l'obiettivo operativo 'tutelare e preservare gli elementi naturali che caratterizzano il territorio' e gli interventi attuativi rivolti a recuperare e valorizzare i litorali (Comune di Castelsardo, 2010: 14) sono definiti in coerenza con un obiettivo esplicitato, in maniera alquanto generica, nel PS, e cioè 'incentivare la tutela e la conservazione del patrimonio naturale'.

Nel PISU di Tortolì, all'obiettivo operativo 'stipula di un accordo sovracomunale per il perseguimento di obiettivi di valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici secondo l'approccio della tutela attiva' (Comune di Tortolì, 2010: 3) corrisponde un intervento attuativo esattamente uguale all'obiettivo indicato dal PS (Comune di Tortolì, 2008: 61), e cioè 'creazione di ecocentri intercomunali a gestione unitaria' (Comune di Tortolì, 2010: 7).

In tutti e tre i casi esaminati, gli obiettivi e gli interventi definiti dai PISU non sono rivolti alla pura conservazione delle risorse ambientali, quanto, piuttosto, alla 'messa in valore delle stesse' e a migliorarne le condizioni di utilizzazione e fruizione, in linea con le indicazioni del PPR (Regione Autonoma della Sardegna, 2006: 164).

La disponibilità di tecnologie innovative

Questa tematica viene ripresa dai PISU con i seguenti indirizzi: l'innovazione delle imprese (Iglesias e Carbonia), la produzione e l'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili (Decimomannu e Carbonia), la promozione delle attività produttive e delle risorse locali (Elmas).

Nel PISU di Carbonia è definito l'obiettivo operativo 'promuovere Carbonia quale centro d'eccellenza della sostenibilità energetica' (Comune di Carbonia, 2009a: 7), in coerenza con l'obiettivo strategico del PS 'incrementare l'attrattività del sistema locale, sostenendo, tra l'altro, l'innovazione e la sostenibilità dello sviluppo' (Comune di Carbonia, 2007: 533). Un intervento attuativo individuato nel PISU è orientato in particolare a promuovere ed incentivare la nascita di nuove realtà imprenditoriali legate agli sviluppi pratici dell'attività di ricerca nel campo delle energie rinnovabili (Comune di Carbonia, 2009b).

Nel PISU di Elmas, al tema dell'innovazione non è dato lo stesso rilievo che è riconoscibile, invece, nel PS. In quest'ultimo, si individuano diverse linee di azione (Comune di Elmas, 2007: 30) all'interno dell'indirizzo strategico 'produrre', per esempio la 'localizzazione delle imprese innovative' ed il 'potenziamento del sistema della formazione e del lavoro', riprese solo marginalmente nel PISU. Qui si individua l'obiettivo operativo 'promozione delle attività produttive e delle risorse locali' i cui interventi attuativi, secondo quanto indicato nello

stesso piano, dovrebbero perseguire l'indirizzo strategico 'produrre' del PS, ma, di fatto, sono individuati, nel PISU, più che come interventi attuativi, come ulteriori obiettivi (Comune di Elmas, 2010: 8-9).

Conclusioni

La carenza fondamentale del quadro pianificatorio definito dai PS è la profonda cesura tra fase programmatica e fase attuativa. I PS, come messo in evidenza nella sezione introduttiva, sono stati redatti in seguito all'erogazione di finanziamenti nazionali e regionali, cui i Comuni hanno attinto, senza una particolare attenzione all'attuazione delle azioni di piano che indirizzano gli obiettivi dei quadri logici. Il rischio, sempre più concreto, dopo diversi anni dalla stesura dei PS, è che il patrimonio di analisi economiche, sociali e territoriali, e gli atti programmatici che ne sono seguiti, vadano perduti, in quanto non si sono rese disponibili risorse finanziarie adeguate. Quanto discusso in questo contributo indica una possibile direzione di riferimento per superare il dualismo programmazione-attuazione. Si vede, infatti, come, nel caso dei PISU, i contenuti dei PS siano assunti quali riferimenti del principale programma regionale finanziato dai Fondi Strutturali dell'Unione Europea, il POR-FESR 2007-2013, per quanto riguarda l'Asse V 'Sviluppo urbano', la cui attuazione si basa sulle poste finanziarie delle linee di attività relative all'Obiettivo specifico 5.1 'promuovere la riqualificazione integrata delle aree urbane migliorandone le condizioni ambientali, sociali e produttive e rafforzandone la relazione con il territorio'. La concentrazione sui temi dell'Obiettivo 5.1 ha implicato che i PISU abbiano definito percorsi attuativi dei PS fondamentalmente incentrati sulla riqualificazione urbana, le tecnologie innovative e la tutela dell'ambiente con particolare riferimento ad ambiti urbani. Se, quindi, da un lato, la parziale attuazione dei PS tramite i PISU, nel quadro della programmazione regionale dei Fondi Strutturali, si configura come un caso di studio esemplare per l'operativizzazione dei PS, l'intrinseca parzialità di questa attuazione suggerisce che, nei nuovi strumenti della programmazione regionale dei Fondi Strutturali (2014-2020), in fase di definizione, possa, e forse, debba, essere riservata una particolare attenzione a quanto ancora non attuato della programmazione dei PS. L'approccio metodologico dei PISU può, a nostro avviso, per le ragioni qui sinteticamente proposte, essere efficace in questo senso. La funzione dei PS può essere individuata nell'integrazione nella programmazione dei Fondi Strutturali di forti riferimenti su cui strutturare le strategie della pianificazione territoriale implementabili tramite strumenti attuativi di cui i PISU sono indubbiamente un esempio efficace.

Bibliografia

- Bussi F. (2004), *Progettazione e valutazione di progetti con il Quadro Logico*, Disponibile su Internet all'indirizzo http://www.crotoneuropa.it/documenti/strumenti/1_Bussi_Progettazione_E_Valutazione_Di_Progetti_Con_Il_Quadro_Logico.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Alghero (2010), *Città di Alghero - Piano integrato di sviluppo urbano - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito.
- Comune di Alghero (2007), *Alghero 2020 la città amabile un'isola della qualità, un arcipelago delle relazioni, una terra delle innovazioni – Piano strategico*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20100525113214.pdf [Ultimo accesso: 02 Aprile 2013].
- Comune di Cagliari (2010), *Piano integrato di sviluppo urbano: Un nuovo quartiere modello a Su Stangioni - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito.
- Comune di Carbonia (2007), *Città di Carbonia – Piano strategico comunale*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20100525114635.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Carbonia (2009a), *Piano integrato di sviluppo urbano: Carbonia motore dello sviluppo sulcitano. Impresa, riqualificazione urbana, innovazione per l'energia pulita - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito.
- Comune di Carbonia (2009b), *Piano integrato di sviluppo urbano: Carbonia motore dello sviluppo sulcitano. Impresa, riqualificazione urbana, innovazione per l'energia pulita - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato C– Scheda descrittiva dell'intervento: Laboratorio urbano per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili*, inedito.
- Comune di Castelsardo (2008), *Castelsardo ... nel 2020 – Il piano strategico per la città – Allegato 9*, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.sardegna.territorio.it/cittacentriche/pianificazionestrategica.html> [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Castelsardo (2010), *Città di Castelsardo - Piano integrato di sviluppo urbano: Le Città di Castelsardo: agglomerazione degli ambiti urbani e valorizzazione dei centri minori - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito.

- Comune di Decimomannu (2010), *Piano integrato di sviluppo urbano: Sviluppo urbano e sostenibilità ambientale - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito. Comune di Elmas (2007), Comune di Elmas - Piano strategico – Indirizzi strategici. Disponibile su <http://www.sardegna.territorio.it/cittacentrstorici/pianificazionestrategica.html> [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Elmas (2010), *Piano integrato di sviluppo urbano - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito. Comune di Sassari (2007), *Piano strategico della Città di Sassari – Progetti – Allegato 3*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20100526092101.zip [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Sassari (2009), *Piano integrato di sviluppo urbano: Processi di rigenerazione di Sassari - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito. Comune di Settimo San Pietro (2006), *Comune di Settimo San Pietro – Piano strategico*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20100525121636.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Sorso (2007), *Il terzo passo: Il piano – Sorso città 2016 – Il piano strategico*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20100525121717.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013]. Comune di Stintino (2007), *Il piano strategico per Stintino - Schede progetti*, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.sardegna.territorio.it/cittacentrstorici/pianificazionestrategica.html> [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Tortolì (2008), *Tortolì 2020 – Il piano strategico di Tortolì e dell'area vasta – Il Documento strategico del piano*, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.sardegna.territorio.it/cittacentrstorici/pianificazionestrategica.html> [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Comune di Tortolì (2010), *Piano integrato di sviluppo urbano - Redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici - Allegato B – Sintesi del Piano integrato di sviluppo urbano*, inedito.
- Comune di Villacidro. (2008), *Piano strategico del Comune di Villacidro - 7.3.1. I progetti per Villacidro: descrizione e priorità*, disponibile su http://www.regione.sardegna.it/documenti/ps_Villacidro.zip [ultimo accesso: Aprile 2013]. Galdini R. (2008), *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, FrancoAngeli, Milano.
- Regione Autonoma della Sardegna (2005), *Pianificazione Strategica - Documento integrativo delle linee guida in materia di pianificazione strategica di cui alla nota dell'Assessore Regionale degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica n. 125/GAB del 17.03.2005*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20061023163522.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Regione Autonoma della Sardegna (2006), *Piano Paesaggistico Regionale - Relazione Tecnica Generale*, disponibile su <http://www.sardegna.territorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7424&na=1&n=10> [ultimo accesso: Aprile 2013].
- Tavolo inter-istituzionale per la “Riserva Aree Urbane” del F.A.S. (2004), *I piani strategici per le città e aree metropolitane (punto 11.i documento Priorità e Criteri) – Orientamenti*, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/all/PianiStrategici_dic2004_RAU.pdf [ultimo accesso: Aprile 2013].



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Un nuovo porto per Salerno Dal porto storico a Marina d'Arechi. Dinamiche progettuali e prospettive di sviluppo

Mariarosaria Villani

Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
Email: maryvil@hotmail.it
Tel: 3881855291

Abstract

Il caso della costruzione della nuova struttura portuale e diportistica 'Marina d'Arechi' in fase di costruzione a Salerno, rappresenta un concreto esempio dell'efficacia di modelli di intervento e di partnership pubblico privato

La città, ponte di mediazione tra la costiera amalfitana e quella cilentana, si è distinta negli ultimi anni per le politiche di sviluppo del territorio attuate le quali, hanno consentito una serie cospicua di interventi di trasformazione urbana, dalla creazione di nuove infrastrutture, al recupero di aree industriali dismesse.

Il progetto di realizzazione del nuovo Porto turistico 'Marina d'Arechi', iniziato nel 2010 che verrà ultimato con la realizzazione delle opere a terra progettate dall'architetto Santiago Calatrava nel 2014, si inquadra all'interno di tali grandi trasformazioni urbane in atto nella città da ormai un decennio.

In un periodo di crisi ma soprattutto di sfiducia nelle politiche urbane di trasformazione, il caso affrontato rappresenta una concreta realtà di proficua collaborazione pubblico-privato che ha condotto in tempi rapidi all'esecuzione di un'opera di grande importanza strategico-infrastrutturale.

Il lavoro mira ad esporre l'iter progettuale- amministrativo che ha portato alla realizzazione dell'intervento, dimostrando come il modello del project financing abbia rappresentato, in questo caso, un valido strumento che, attraverso l'interazione pubblico-privato, ha permesso di realizzare un progetto che l'amministrazione pubblica da sola non sarebbe stata in grado di sostenere.

Parole chiave

Salerno, porto, Marina d'Arechi

Salerno. Il rapporto con il mare e lo sviluppo della portualità dal secolo XIX ad oggi

Nonostante Salerno sia una città affacciata sul mare, non è riuscita storicamente a fare di questa risorsa ragione di sviluppo turistico ed economico. Da un vecchio adagio secondo cui 'se Salerno avesse il porto Napoli sarebbe morto', è possibile comprendere l'alto potenziale inespresso della città in tal senso. L'importanza di Salerno come scalo portuale è stata difatti offuscata sin dal Medioevo dalla presenza del vicino porto di Amalfi, baluardo indiscusso del traffico marittimo mediterraneo.

Fino alla fine del XVIII secolo la città di Salerno, con le sue dimensioni ridotte circoscritte dall'antica cinta muraria longobardo-normanna, che segnano il netto limite tra il centro abitato e la fascia costiera, ha ancora un rapporto 'indiretto' con il mare. Alla fine del XVIII secolo, a differenza di quanto accade per Napoli, il litorale salernitano appare ancora come un semplice arenile con un approdo per gli abitanti locali dediti alla pesca, privo di ogni forma di infrastruttura. Nel XIX secolo, l'assetto del nucleo storico di Salerno subisce una radicale trasformazione con l'espansione all'esterno delle antiche mura urbane, sulla scorta del processo di riassetto urbano dovute principalmente a «le trasformazioni dei mezzi di produzione e di trasporto» (Choay, 1973: p.7). Sarà proprio in questa fase che verrà a definirsi la nuova principale arteria di sviluppo della città. Se infatti, il nucleo storico della città si era aggregato, sino a questo periodo, lungo l'asse trasversale est-ovest che, a partire dal castello Arechi, degradava sino al mare, a partire dal XIX il nuovo assetto urbano si svilupperà lungo

l'arteria nord-sud ricalcando il sedime del tracciato della costruenda linea ferroviaria. I primi lavori di infrastrutturazione e collegamento, vengono compiuti attraverso la creazione della grandi arterie di comunicazione delle strade 'della Calabria' e dei 'Due Principati', che fungevano da chiusura della città rispettivamente ad oriente e ad occidente caratterizzando l'ingresso monumentale e rappresentativo alla città, con opere di «villette e boschetti di pubblico passeggio, onde rendere più decente e deliziosa l'entrata in Salerno» (Giannattasio, 1989: 6). Il primo contatto tra la città e il mare viene definito proprio dalla strada della Calabria, che tra Piazza Portanova e la porta dell' Annunziata, diventava via Marina, andando a caratterizzare un nuovo contatto con la fascia costiera, esclusa fino a questo momento dal nucleo storico dalla cinta muraria urbana. La costruzione di questa strada - tra il 1804 e il 1813 - pose numerose questioni di assetto urbano- questioni peraltro comuni al coevo dibattito europeo¹ che andavano della creazione di aree verdi all'ingresso principale della città, all' espansione lungo le principali arterie di collegamento infrastrutturale, legate «all'apparizione di trasporti collettivi, studiando attentamente i nessi fra sistema murario e trasporti urbani, tra la distruzione delle mura e lo sviluppo dei trasporti» (Le Goff, 1989: 2).

Nel 1873, in seguito alla distruzione di un antico muro frangiflutti situato all'altezza del Palazzo della Prefettura², viene redatto un progetto, a cura di Antonio Blanco e Antonio Belliazzi³ per la costruzione di un tratto di banchina. Un vasto programma di opere pubbliche ma soprattutto una messe di progetti per la ricostruzione dell' antico molo danneggiato, rappresentano le prime proposte per l'espansione della città lungo il litorale. Risulta interessante nonché emblematico ravvisare quale matrice comune a tutti i progetti di sviluppo urbano e di infrastrutturazione di fine diciannovesimo secolo l'intento di risolvere il problema dell'erosione costiera e di protezione della costa da un lato, e della costruzione della nuova cortina edilizia lungo il fronte costiero dall'altro. Mentre il progetto proposto da Agostino Fiocca per il nuovo molo risulta estremamente affine a quello redatto da Blanco e Belliazzi, nuove idee che affrontano in maniera più estesa l'espansione della città vengono proposte dai tecnici Filippo Giordano, Enrico Amaturo e Luigi Dini. Per la prima volta difatti, vengono avanzate delle proposte che, oltre risolvere il problema dell'erosione costiera, tengono conto della necessità di riportare il nuovo fronte costruito a mare con il centro storico, con l'idea di progettare i collegamenti tra le due fasce, proponendo in tal modo una riqualificazione complessiva del centro antico. (Figura 1)

Sarà solo nel 1914, con il "Concorso per il nuovo piano urbanistico per la zona orientale della città ", vinto dagli ingegneri Ernesto Donzelli e Nicola Cavaccini, che l'assetto cittadino assumerà concretamente una nuova configurazione. Il nodo cruciale del progetto si sviluppa a partire dall'irrisolto rapporto tra città vecchia e le nuove aree di sviluppo⁴. (Figura 2) Risulta evidente l'influenza nonché riferimento culturale ai coevi progetti per il piano regolatore generale di Napoli del 1910, 1914 e 1926, progettato dall'ingegnere De Simone e dalla Commissione per lo studio del Piano Regolatore Generale presieduta da Gustavo Giovannoni.⁵ I principi guida della pianificazione non possono non considerare che i nuovi confini «devono soddisfare completamente le necessità della città, in cui è stata espressa tutta l'energia di lavoro, dal lavoratore, al professionista, da commerciale ad industriale, abbia il diritto di ricchezza principale della casa sana» (Cavaccini, Donzelli, 1915, 7). Il piano proposto esplica chiaramente la volontà di rifiutare le tracce del passato, così come richiesto dallo sviluppo dell'economia capitalistica da un lato, ma, quasi in maniera ossimorica, di riammagliare la fascia costiera in fase di costruzione con il tessuto storico preesistente dall'altro. Sulla base di questi principi si articolerà lo sviluppo degli anni successivi, producendo un' espansione incontrollata che ha prodotto una cesura profonda con la vecchia struttura urbana, cancellando gran parte della configurazione morfologica originale città

Il nuovo porto di Marina d'Arechi. Un esempio di project financing. Dalle dinamiche progettuali alle prospettive di sviluppo

L'espansione urbana, che dopo il piano Donzelli-Cavaccini non è stata organizzata nè supportata da adeguati strumenti urbanistici capaci di gestire la crescita legata alla cogente necessità abitativa del secondo dopoguerra, ha condotto da un lato al degrado del centro antico della città, dall'altro ad uno sviluppo incontrollato della fascia costiera meridionale. «Salerno, che ha visto più che raddoppiata la sua popolazione tra il 1951 ed il 1981, non ha avuto norme urbanistiche rigorose, per cui è restata soffocata da una edificazione selvaggia che ha distrutto ogni legame del centro con la restante parte della città» (Di Stefano, 1986 : 58). Inoltre, «la vasta area occupata dalle Ferrovie dello Stato, per esempio, non ha permesso la realizzazione della parte più significativa della 'Città

¹ Cfrt. Gravagnuolo B. (1991), *La progettazione urbana in Europa 1790-1960*, Laterza, Bari; De Seta C., Le Goff J. (1989), *La città e le mura*, Laterza, Bari

² Comune di Salerno, fascicolo 320, anno 1874, *Spiazzia-Difesa e sistemazione- Progetto Blanco Belliazzi*

³ Fiocca G., (1874), *Poche parole sulla Banchina di Salerno dirette al Municipio e alla cittadinanza*, Napoli

⁴ Donzelli E., Cavaccini N., (1915), Piano regolatore del nuovo quartiere orientale, Progetto degli ingegneri Ernesto Donzelli e Nicola Canavaccini, Relazione, Napoli, 9.

⁵ Cft. Pane A., (2008), "L'influenza di Gustavo Giovannoni a Napoli tra restauro dei monumenti e urbanistica. Il piano del 1926 e la questione della vecchia città", in Amore R., Pane A., Vitagliano G., *Restauro, monumenti e città. Teorie ed esperienze del Novecento in Italia*, Napoli, 13-93

Nuova»⁶ (Giannattasio, 1995: 38) Questo tipo di sviluppo ha contribuito ad aumentare il divario tra la città moderna, idealmente delimitata dal fiume Irno, e la parte 'contemporanea', sviluppatasi in maniera incontrollata lungo la costa nell'ultimo trentennio.

Solo con l'inizio della terza generazione di pianificazione della città, partendo dal sedime storico caratterizzato dall'arteria ottocentesca di sviluppo lungo l'asse nord-sud, il Piano Regolatore del 2005, a cura di Oriol Bohigas, ha previsto l'incremento dei servizi di messa in rete delle infrastrutture urbane e delle attrezzature di interesse pubblico. Il limite naturale costituito dal costone roccioso, margine di separazione tra i comuni limitrofi di Salerno e Vietri sul Mare - porta della Costiera amalfitana - e quello antropico, caratterizzato dal porto commerciale, ha fatto sì che il nuovo sviluppo urbano si sia concentrato massimamente sulla parte meridionale, sino a questo momento considerata zona marginale e degradata della città.

Nel 2008, è stato presentato un progetto privato per la costruzione del nuovo porto turistico, situato a sud dei quartieri di Mercatello, Fuorni, di fronte alla Stadio Comunale "Arechi". Il progetto prevede la costruzione di un nuovo porto turistico le cui attrezzature sono state suddivise in base alla classificazione ed ai tempi di realizzazione in opere a mare e opere a terra.

Mentre le opere a mare, ad oggi in fase di ultimazione (Figura 4, Figura 5), progettate dall'ingegnere Guglielmo Migliorino rappresentano la parte funzionale del complesso, le opere a terra, progettate dall'architetto catalano Santiago Calatrava, mettono in connessione il porto con la città, definendo il valore aggiunto dell'intervento, caratterizzato dall'elevata qualità architettonica delle opere progettate. Gli elementi principali che caratterizzano le opere a terra della struttura ricettiva, che verranno dirette dall'ing. Vito Avino, constano in un parco urbano, filtro verde tra il porto e la città, la passeggiata a mare, una promenade attrezzata a verde che si affaccia sull'edificio destinato a club nautico (Figura3), ed il ponte sospeso strallato che collega il porto foraneo con la terraferma.

Le opere a mare che delincono il porto turistico, sono state studiate tenendo conto degli altri interventi di protezione costiera, presentati dagli Enti competenti, in modo da proporre un sistema integrato di protezione della fascia litoranea. L'iter programmatico seguito per la realizzazione dell'intervento è stato estremamente complesso. Il tutto prende inizio nel 2002⁷ quando vengono approvate le "Linee programmatiche per lo sviluppo del Sistema integrato della portualità turistica in Campania". Nel febbraio dell'anno successivo, viene stipulato tra Regione, Comune di Salerno ed Autorità portuale di Salerno il "Protocollo d'intesa per lo sviluppo e la razionalizzazione della portualità e del sistema dei trasporti via mare nell'ambito salernitano". Dovrà trascorrere un altro anno fino all'approvazione dell'"Atto di programmazione degli interventi sulla portualità turistica da realizzarsi in "project financing"⁸. Nello stesso anno, è stato approvato il Protocollo d'Intesa tra la Regione e Comune di Salerno per la realizzazione di un porto turistico sul litorale antistante lo stadio "Arechi"⁹.

Nello stesso anno l'ATI costituita da S.C.T. S.p.A, Arechi Costruzioni S.p.A., Cicalese Impianti s.r.l., presenta una proposta di project financing per la realizzazione di un porto turistico, dichiarata di pubblico interesse¹⁰.

Da questo momento altri due anni sono intercorsi dalla convocazione da parte della Regione Campania della conferenza di servizi all'approvazione del progetto preliminare.¹¹ In seguito all'indizione della gara a procedura ristretta per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione del porto turistico antistante lo stadio Arechi, aggiudicata all'ATI in via definitiva nell'aprile 2008¹², ed alla sottoscrizione della convenzione¹³ per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva della realizzazione e della gestione della nuova infrastruttura diportistica salernitana, è stata possibile la redazione del progetto definitivo. In seguito all'ottenimento del giudizio di compatibilità paesaggistica¹⁴, e agli altri passaggi burocratici dettati dalle

⁶ Il riferimento alla 'Città nuova' immaginata nel piano urbanistico redatto da Donzelli e Cavaccini, approvato nel 1925, a causa di molte varianti significative di destinazione d'uso per diversi lotti, ha messo in crisi il modello di città immaginato dai progettisti.

⁷ Approvato con delibera della G.R. n. 5490 del 15/11/2002 e n. 4463 del 8/10/2002

⁸ Approvato con delibera della G.R. Campania n. 466 del 19/03/2004

⁹ Con delibera della G.R. n. 1464 del 23/07/2004 è stato approvato il Protocollo d'Intesa tra la Regione e Comune di Salerno, sottoscritto in data 9/11/2004.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 37 della L- 109/94 e ss.mm.ii. ora art. 156 del D.lgs. 12/4/2006 n. 163 e ss.mm.ii.

¹¹ La Regione Campania ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. n.267 del 18/08/2007, art. 12 della L.R. n. 16 del 22/12/2004 e dell'art. 14-bis della L. n. 241 7/08/1990 ha indetto una conferenza dei servizi per l'approvazione del progetto preliminare, l'approvazione della variante urbanistica e l'approvazione dello schema di accordo di programma, in data 15/09/2005 e si è conclusa in data 21/5/2007.

¹² Decreto dirigenziale n. 33 del 15/04/2008.

¹³ L'ATI ha sottoscritto, in data 17/08/2008, con la Regione Campania (Amministrazione Precedente), Assessorato ai Trasporti - Settore Demanio e Opere Marittime - la convenzione di affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, della realizzazione e della gestione della nuova infrastruttura diportistica salernitana, ai sensi e per gli effetti della quale ha avviato la redazione del progetto definitivo per la configurazione compiuta di quanto approvato con il progetto preliminare oggetto dell'Accordo di Programma

¹⁴ Con Decreto N. 39 del 18.3.2010

discipline normative vigenti¹⁵, si giunge fino al 2010 anno in cui, in seguito alla sottoscrizione dell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma¹⁶, viene infine dato avvio alla redazione del Progetto Esecutivo.

La diffidenza nei confronti dell'intervento di sponsorizzazione privata su aree pubbliche, unita ai tempi estremamente dilatati dell'iter burocratico da affrontare, fanno dello strumento del project financing uno strumento spesso evitato in favore di investimenti su aree private anche più cospicui, i cui tempi di realizzazione possono essere contenuti. Inoltre, una politica spesso di forte prudenza nell'intervenire e non interventismo sul patrimonio pubblico da parte di associazioni e cittadinanza dettata anche dal timore della cementificazione eccessiva della città per fini speculativi, costituisce ulteriore motivo di desistenza all'utilizzo di questo mezzo che invece, in un periodo di stallo del settore finanziario legato all'edilizia, potrebbe rappresentare una concreta opportunità.

Nel caso di Marina d'Arechi, la sua collocazione in una zona fino ad oggi marginale e decentrata della città, con la creazione di un vero e proprio gap tra il centro della città storica ed il nuovo polo turistico-ricettivo, ha rappresentato un volano di sviluppo che ha convogliato in quest'area, nei limiti dettati dall'attuale a dir poco precaria situazione economica del settore edilizio, nuovi investimenti sia privati che pubblici. L'inserimento di architettura nuova al di fuori della città consolidata, ad essa relazionata attraverso nuove vie di connessione, rappresenta la concretizzazione di un modello di città che tende sempre più spesso ad assumere i caratteri di smart city¹⁷.

«La città non è solo un oggetto concepito per milioni di persone profondamente diverse per carattere e classe sociale, ma anche il risultato di numerosi operatori che cambia la propria struttura sempre per motivi specifici. Anche se in linea di principio potrebbe essere costante per un periodo, nei particolari cambia costantemente. Non c'è risultato finale, solo una sequenza continua di fasi» (Lynch: 1964: 15) ed è in quest'ottica che bisogna assecondare le sempre più celeri necessità di trasformazione dell'organismo urbano, pur nella convinzione che nulla debba essere concesso a politiche che vadano in contrasto con la tutela dei valori che attualmente lo caratterizzano.

¹⁵ Con Decreto N. 39 del 18.3.2010, il Dirigente dell'Area Generale di Coordinamento - Trasporti e Viabilità - Settore Demanio Marittimo Navigazione (Porti Aeroporti Opere Marittime):

- ha dichiarato conclusa la conferenza di servizi indetta dal Responsabile unico del Procedimento ex art. 14 e ss. L. n. 241/90 per l'approvazione del Progetto Definitivo;
- ha preso atto, ai sensi dell'art. 14 ter, comma 6bis L. n. 241/90 e ss., sulla base delle specifiche risultanze della conferenza e delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti, della conclusione positiva dei lavori, sulla base dei pareri favorevoli e delle pronunce espresse sul progetto definitivo di cui trattasi;
- ha approvato, ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. n. 163/06 e, il progetto definitivo dell'opera di cui trattasi, i cui elaborati sono agli atti del Settore, con le prescrizioni di cui al D.D. di Valutazione di Impatto Ambientale n. 331 del 17/3/2010 e con le prescrizioni emerse nel corso delle sedute di conferenza del 30/9/2009 e 13/1/2010 giustificate verbalmente di seduta, parimenti agli atti del Settore;
- ha dato atto che il provvedimento sostituisce a tutti gli effetti, ai sensi dell'art. 14ter comma 9, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di cui in premessa, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti.

¹⁶ In data 16/4/2010 è stato sottoscritto "Atto Aggiuntivo all'Accordo di Programma sottoscritto il 8/6/07 ai sensi dell'art. 12 L.R. n. 16/04 per la realizzazione in project financing di un porto turistico sul litorale antistante lo stadio Arechi nel Comune di Salerno", il cui schema è stato approvato con D.G.R. n. 408 del 25/3/2010.

¹⁷ Cft. Giannattasio . P.,(2012), *Modello di trasformazione urbana. Salerno versus smart city*, Gangemi editore, Roma



Figura 1. Salerno, il vecchio Porto agli inizi del Novecento (Foto Alinari)

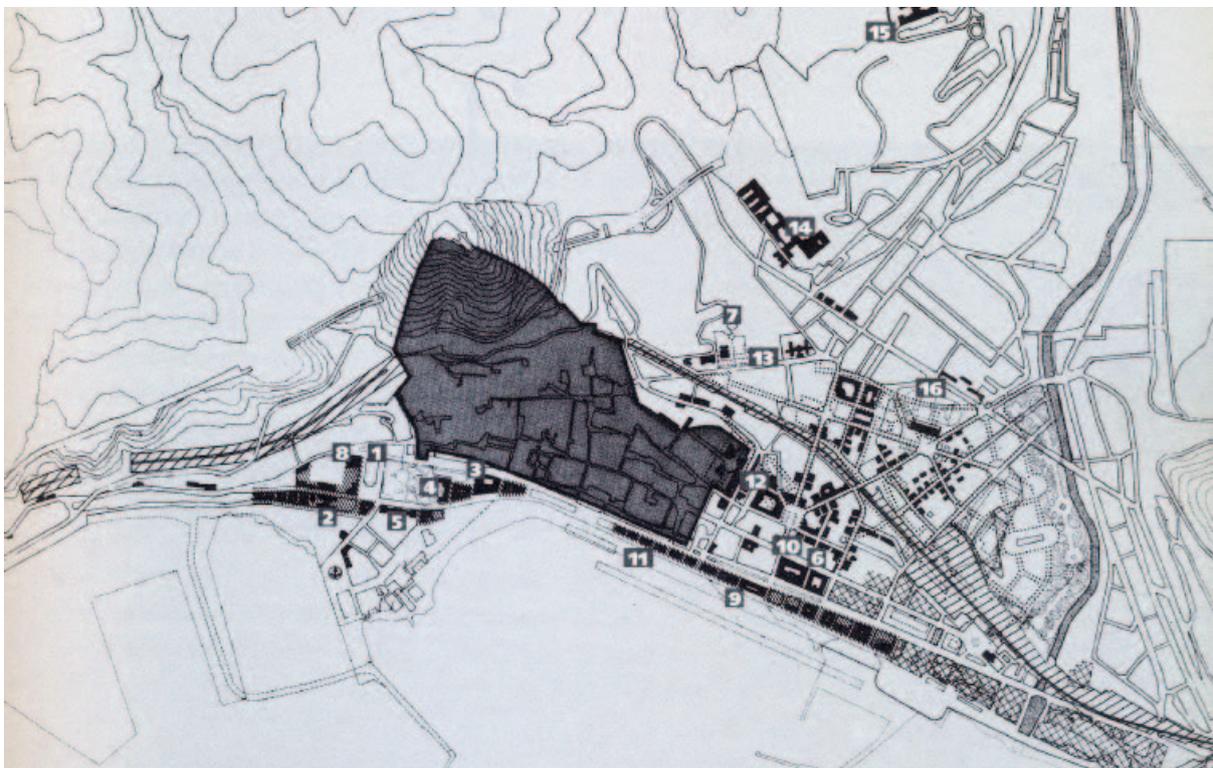


Figura 2. Salerno, il piano Donzelli-Cavaccini con la creazione del molo trapezoidale e la delimitazione del centro storico.1914

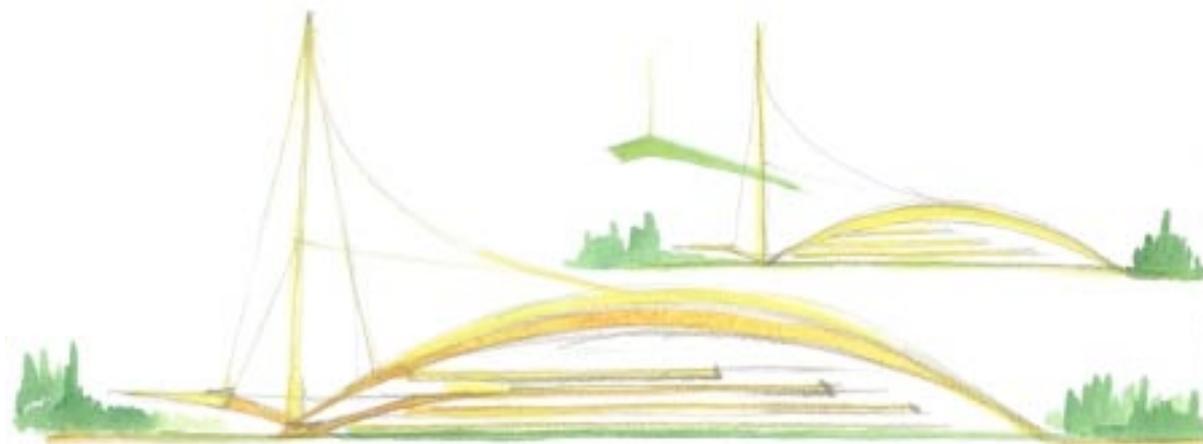


Figura 3. Schizzi di studio dell'Arch. Santiago Calatrava per il nuovo porto turistico Marina d'Arechi. Il ponte strallato che connette il porto foraneo alla terraferma e l'edificio adibito a Club Nautico. Archivio privato Ing. Avino V., (2010)



Figura 4. Vista aerea del nuovo porto turistico Marina d'Arechi. Vista verso la costiera amalfitana. Marina d'Arechi S.p.a.. Foto 2013



Figura 5. Vista aerea del nuovo porto turistico Marina d'Arechi. La relazione con la 'città consolidata' Marina d'Arechi S.p.a.. Foto 2013

Bibliografia

- Amore R., Pane A., Vitagliano G. (2010), *Restauro, monumenti e città. Teorie ed esperienze del Novecento in Italia*, Napoli
- Choay F. (1973), *La città. Utopie e realtà.*, Einaudi, Torino
- Di stefano R. (1986), *Salerno. La Cattedrale di San Matteo*, Cooperativa editrice, Salerno
- De Angelis M. (1927), *Città di Salerno, VIII centenario dell' Unione politica dalla Sicilia alla Terraferma e della fondazione del Regno d'Italia meridionale*, Salerno
- De Seta C., Le Goff J. (1989), *La città e le mura*, Laterza, Bari
- Fiocca G., (1874), *Poche parole sulla Banchina di Salerno dirette al Municipio e alla cittadinanza*, Napoli
- Giannattasio G. (1989), *Salerno e l'urbanistica*, Napoli
- Giannattasio G. (1995), *Salerno. La città moderna. Piani e progetti dall'Ottocento ai primi decenni del Novecento*, Le Arti, Salerno
- Gravagnuolo B. (1991), *La progettazione urbana in Europa 1790-1960*, Laterza, Bari
- Giannattasio . P. (2012), *Modello di trasformazione urbana. Salerno versus smart city*, Gangemi editore, Roma
- Lynch K. (1964), *L'immagine della città*, Venezia,
- Tortolani U. (1966), *Il porto di Salerno*, in «Bollettino della C.C.I.A. di Salerno», dicembre 1966, n. 12, Camera di Commercio Industria e Agricoltura, Salerno,
- Russo M. (2011), *Il progetto urbano nella città contemporanea. L'esperienza di Salerno nel panorama europeo*, Clean, Napoli