



URBANISTICA

VALUTAZIONE PUBBLICA

LA RESPONSABILITÀ DELLA PROPOSTA

Atti della XX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti | Roma, 12-14 giugno 2017

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



XX Conferenza nazionale SIU
URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA.
LA RESPONSABILITÀ DELLA PROPOSTA
Roma 12-14 giugno 2017

COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Daniela De Leo, Giovanni Caudo, Paolo De Pascali, Barbara Pizzo,
Giacinto Donvito, Antonio Leone.

COMITATO SCIENTIFICO

Daniela De Leo, Giovanni Caudo, Paolo De Pascali,
Giacinto Donvito, Barbara Pizzo, Antonio Leone, Maurizio Carta,
Matteo di Venosa, Giovanni Laino, Paolo La Greca,
Nicola Martinelli, Stefano Munarin, Michelangelo Russo,
Michelangelo Savino, Paola Savoldi.

STAFF

Camilla Ariani, Annamaria Bagaini, Alberto Bolognese, Federica
Boggio, Simona Bracchetti, Chiara Di Dato, Alessandra Galletta,
Francesca Fortuna, Carla Mavilio, Sofia Moriconi, Clara Musacchio,
Francesca Perrone, Virgilio Rosato, Janet Hetman,
Sofia Sebastianelli, Nicola Vazzoler.

COMITATO ORGANIZZATORE

Daniela De Leo, Paolo De Pascali, Barbara Pizzo,
Giacinto Donvito, Camilla Ariani, Alberto Bolognese,
Simona Bracchetti, Carla Mavilio, Giovanni Caudo, Nicola Vazzoler,
Antonio Leone, Raffaele Pelorosso.

PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI E PROGETTO GRAFICO

A cura della Redazione di Planum. The Journal of Urbanism
con Camilla Ariani e Graziella Mendicino.
Immagine della Conferenza di Valentina Alberti.

La pubblicazione degli Atti della XX Conferenza nazionale SIU
è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza.
Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati
inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come
parte degli "Atti della XX Conferenza nazionale SIU, Urbanistica
e/è azione pubblica. La responsabilità della proposta, Roma
12-14 giugno 2017,
Planum Publisher, Roma-Milano 2017".

Workshop 1

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LA PREVENZIONE DAI RISCHI

Coordinatori: Romano Fistola, Mauro Francini
Discussant: Paolo La Greca, Fabio Bronzini, Carmela Gargiulo

Workshop 2

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA E QUESTIONE ABITATIVA

Coordinatori: Francesca Cognetti e Paola Savoldi
Discussant: Giuseppe Fera, Simona Tondelli

Workshop 3

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO

Coordinatori: Giacinto Donvito, Claudia Cassatella
Discussant: Donatella Cialdea, Carlo Gasparrini

Workshop 4

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE DOTAZIONI TERRITORIALI E LA QUALITÀ URBANA

Coordinatori: Sara Basso, Roberto Gerundo, Stefano Munarin,
Cristina Renzoni
Discussant: Concetta Fallanca, Francesco Selicato

Workshop 5

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER ACCOGLIERE E VALORIZZARE LE PRESENZE DI MIGRANTI

Coordinatori: Nicola Martinelli, Camilla Perrone
Discussant: Giovanni Laino, Monia Giovannetti, Carlo Colloca

Workshop 6

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER IL RI-CICLO E LA VALORIZZAZIONE ENERGETICA DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO

Coordinatori: Maria Mininni, Matteo di Venosa con Chiara Rizzi
Discussant: Antonio Leone, Maurizio Tira

Workshop 7

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE TRASFORMAZIONI URBANE

Coordinatori: Alessandro Coppola, Barbara Pizzo
Discussant: Michele Zazzi, Corrado Zoppi

Workshop 8

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER RIGENERARE LA DEMOCRAZIA

Coordinatori: Michelangelo Savino, Roberto Bobbio
Discussant: Francesco Domenico Moccia, Romeo Farinella

Workshop 9

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA NEI RAPPORTI CITTÀ-PRODUZIONE

Coordinatori: Cristina Bianchetti, Elena Marchigiani
Discussant: Luciano Vettoretto, con Arturo Lanzani e Gabriele Pasqui

Workshop 10

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA NELLE DIFFERENZE DI GENERE

Coordinatori: Chiara Belingardi e Gabriella Esposito De Vita
Discussant: Paola Di Biagi, Claudia Mattogno e Valentina Orioli

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA. LA RESPONSABILITÀ DELLA PROPOSTA

Daniela De Leo, Paolo De Pascali, Giacinto Donvito, Barbara Pizzo, Giovanni Caudo, Antonio Leone

Costruire l'abitare nelle sue diverse forme, principi e valori, curare il territorio conservandone la qualità e garantendone la sicurezza per realizzare le condizioni migliori nella dialettica tra sviluppo della società e tutela dell'ambiente, sono gli esiti di un rapporto complesso che coinvolge diversi soggetti, singoli o associati, mossi da finalità e orientamenti differenti nella sfera pubblica. È qui che l'azione pubblica, esercitata con dispositivi regolativi da enti e istituzioni, si esprime in alcuni casi attraverso una volontà egemonica e generativa di altri comportamenti, in altri, in forme che la vedono coniugarsi con quella di operatori privati, gruppi di cittadini, movimenti sociali etc. Nel tempo, l'urbanistica si è costruita attorno a tale rapporto che è andato per altro assumendo sempre più un carattere molteplice: rapporto che la XX Conferenza della SIU ha scelto di porre sotto osservazione in maniera problematica e non assertiva, con riferimento a forme polisemiche, e, talvolta contraddittorie evocate, nel titolo della Conferenza, dalla compresenza di congiunzione e verbo.

Percorsi di affermazione di una molteplicità di esigenze e domande non sempre facili da soddisfare da un lato, e una azione pubblica di carattere istituzionale troppo spesso tardiva e inefficace dall'altro, hanno fatto emergere pluralità di modi entro cui i "diversi pubblici" agiscono trasformando città e territori. Per tanto, la forma che assume oggi il rapporto tra l'azione pubblica e l'agire degli altri soggetti comporta la necessità di ripensare al ruolo del pubblico, ai significati di interesse pubblico e generale e, di conseguenza, alle forme e ai modi di agire degli urbanisti. In questo quadro, ripensare forme e legittimità di un rapporto non scontato con l'azione pubblica nella trasformazione della città e dei territori, si pone come condizione ineludibile per fondare una rinnovata capacità di proposta degli urbanisti, riaffermando la legittimità del proprio ruolo. L'esigenza sempre più diffusa di una maggiore qualità del vivere e dell'abitare, accompagnata dalla consapevolezza di essere portatori di un sapere utile a perseguirla induce, quindi, a esplorare i modi entro cui sia possibile con-

tribuire attivamente al miglioramento dell'azione delle istituzioni e al potenziamento di quella dei numerosi soggetti che si mobilitano per la trasformazione di città-territori sempre più complessi.

Grazie all'uso oculato e diversamente calibrato di queste diverse forme di azione, sembra possibile far emergere e tradurre in proposta la polivalenza del ricco e articolato rapporto tra azione pubblica e città. In ciò, anche mettendo in luce, responsabilità e implicazioni del fare degli urbanisti, entro la sfera pubblica, che non può non essere consapevole degli esiti che produce. Non si può, infatti, assistere distratti alle profonde trasformazioni delle istituzioni, della natura dei soggetti privati e del sociale, continuando a pensare, utilizzare e, non ultimo, insegnare con impostazioni teorico-culturali univoche e antinomiche, a fronte delle sfide cangianti e polisemiche che città, territori e abitanti pongono ogni giorno.

La XX Conferenza della SIU si prefigge, quindi, di rafforzare ed esplicitare l'indirizzo assunto nelle ultime conferenze nazionali, anche ai fini dell'elaborazione di posizioni condivise su temi centrali per le trasformazioni delle città e dei territori. Oltre che di far emergere l'impegno degli urbanisti italiani nel formulare proposte nei diversi contesti per operare in modo differenziato e appropriato, mettendo in gioco ruoli e competenze, anche molto distanti tra loro, con l'obiettivo di porre le proprie conoscenze e abilità "al servizio del Paese". Per tanto, la Conferenza si propone di utilizzare: le plenarie come luogo per esprimere proposte, confrontandole direttamente con soggetti istituzionali e attori interessati; i workshop come ambito di discussione dei molteplici modi nei quali gli urbanisti definiscono e interpretano le politiche, producono norme e usano o progettano gli spazi.

Gli atti della Conferenza raccolgono queste riflessioni supportate, da studi ed esperienze, attraverso il dispiegarsi di 10 ambiti di confronto di seguito descritti e articolati.

1. Urbanistica e/è azione pubblica per la prevenzione dai rischi. La storia recente ha dimostrato come le politiche emergenziali siano problematiche per la serie di implicazioni che comportano, a partire dalla tendenza alla compressione e accentramento delle decisioni, quasi sempre inadeguate a trattare condizioni che dovrebbero essere affrontate come 'ordinarie' e in termini di prevenzione. Questa consapevolezza, insieme a quella dell'estrema complessità delle fragilità del Paese (dal rischio sismico a quello idrogeologico e non solo), mette alla prova in modo stringente la capacità di governo dei territori e dell'azione pubblica, che si devono confrontare con una pluralità di istanze, facendo convergere conoscenze e competenze diverse, in una prospettiva di intervento urbanistico-territoriale finora poco sperimentata.

2. Urbanistica e/è azione pubblica e questione abitativa. La casa come ben d'uso, la casa come servizio e spazio di secondo welfare o, ancora, la casa come spazio della produzione, immateriale: sono questi alcuni degli ambiti che possono essere indagati sia entro una prospettiva di sviluppo, sia attraverso l'osservazione di pratiche, esercitando una riflessione critica e cogliendo forme innovative di azioni pubbliche che legano la casa alla produzione e ne fanno un micro nucleo economico, con forme inedite di condivisione e circolarità.

3. Urbanistica e/è azione pubblica per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico. Il patrimonio storico in Italia sta subendo negli ultimi decenni una serie di cambiamenti che, innestandosi su processi di trasformazione in corso da tempo, ne stanno ulteriormente mutando fisionomia e caratteri. La riflessione critica si è sviluppata secondo un percorso di progressiva dilatazione dal singolo elemento al sistema di

riferimento, da una visione statica e passiva a una più dinamica e attiva, coniugata con le esigenze di trasformazione indotte da dinamiche socio-economiche e fenomeni distruttivi. In questo quadro, il workshop accoglie riflessioni sul tema verso l'elaborazione di nuovi principi, approcci e strumenti da porre all'attenzione del dibattito nazionale e internazionale.

4. Urbanistica e/è azione pubblica per le dotazioni territoriali e la qualità urbana. L'approcciarsi del cinquantesimo anniversario dell'emanazione del Decreto sugli standard urbanistici (d.l. 1444/1968) è l'occasione per tornare a riflettere da un lato sul ruolo che questo provvedimento ha avuto nella costruzione della città e dei territori italiani e nella configurazione dei saperi che se ne occupano, dall'altro sull'urgenza di un ripensamento di strumenti, processi e azioni attraverso cui oggi si producono gli spazi "a standard", servizi e dotazioni urbane a valenza pubblica e di interesse collettivo. Si punta, quindi, a comporre un quadro aggiornato per rendere conto del ruolo che la norma sugli standard urbanistici ha avuto concretamente nella costruzione e trasformazione delle città e dei territori italiani, tracciando un bilancio ed evidenziando analogie e differenze nelle diverse parti e regioni del Paese.

5. Urbanistica e/è azione pubblica per accogliere e valorizzare le presenze dei migranti. Le presenze ormai stanziali di molti migranti parlano dei caratteri dei nostri territori e, allo stesso tempo, provano a documentare diverse esperienze in comuni piccoli e medi. L'accoglienza può essere un'occasione di rigenerazione territoriale di tipo integrato così come si possono pensare dispositivi, spazi e procedure adeguate affinché migliaia di comuni italiani siano in grado di meglio accogliere migranti — in transito o con progetti di radicamento — ripensando le proprie traiettorie di trasformazione e sviluppo.

6. Urbanistica e/è azione pubblica per il ri-ciclo e la valorizzazione energetica dell'ambiente e del paesag-

gio. Gli indirizzi comunitari in materia di uso efficiente delle risorse e il processo pur lento e accidentato di decentramento (liberalizzazione e privatizzazione) del settore energetico, offrono significative potenzialità di "azione pubblica" in sede locale. Anche immaginando uno scenario per il Paese che non consuma più suolo libero ma lo valorizza, lo riusa, digerendo tutto ciò che ha già costruito con attenzione alle risorse scarse, rinnovabili, indispensabili. Considerando in ciò l'impiego di modelli socio-territoriali di tipo condiviso e inclusivo, nonché la proposizione di cornici istituzionali di promozione e supporto anche per contrastare le conseguenze sanitarie e sociali del cambiamento climatico sul territorio e l'ambiente.

7. Urbanistica e/è azione pubblica per le trasformazioni urbane. Le trasformazioni urbane, alle diverse scale, esprimono progettualità diverse e cercano di realizzare forme del vivere urbano molteplici e spesso conflittuali. L'azione pubblica, ai vari livelli, direttamente o indirettamente, promuove, sostiene, oppure frena o inibisce tali trasformazioni. Per questo esse sono decifrabili attraverso l'analisi delle politiche e, allo stesso tempo, possono essere utilizzate come strumento di verifica delle stesse politiche e del discorso politico. Il workshop accoglierà proposte di paper con casi di studio in cui sia esplicito l'interesse per l'analisi combinata di trasformazioni urbane e politiche, che le hanno generate/promosse/sostenute oppure anche cercato di contrastare.

8. Urbanistica e/è azione pubblica per rigenerare la democrazia. L'apertura dei processi decisionali, gli approcci partecipativi o collaborativi, i meccanismi della governance rappresentano dimensioni importanti e situazioni frequenti che connotano le trasformazioni urbane e territoriali. Tuttavia, le esperienze maturate nel corso degli ultimi decenni rinviano a caratteri di opacità e conflittualità che soffrono di asimmetrie informative o strumentalizzazioni. In questo quadro, l'emergere di una pluralità di pubblici, non solo "ri-genera" la democrazia ma spesso la mette a dura

prova mostrandone i limiti. Sia dal punto di vista normativo che nelle pratiche diffuse, ove, in realtà sono ancora molte le resistenze a dare spazio a una partecipazione sostantiva.

9. Urbanistica e/è azione pubblica nei rapporti città-produzione. Il rapporto città/produzione è sempre stato dominato da un movimento pendolare di avvicinamento e allontanamento reciproco. Osservando le dinamiche più recenti, a valle delle tante crisi di ordine economico, ma anche demografico, ecologico, sociale e istituzionale, è evidente un'ulteriore brusca oscillazione entro questo movimento: inaspettatamente la produzione torna a essere attore delle trasformazioni urbane e non solo nelle forme molecolari dell'artigianato, dell'impresa creativa, dell'uso delle conoscenze open source sedimentate in rete. Questo workshop discute situazioni in cui si riscrivono, nello spazio, logiche della produzione di beni. Vorremmo a tornare a riflettere sulle grandi piattaforme della produzione; sui distretti produttivi; sulle città fabbrica e su ciò che di loro è rimasto. Convinti che il tema non sia eludibile e che, nel contempo, non possa essere affrontato entro la chiave un po' rinunciataria, un po' consolatoria della dismissione o della resistenza. Così come si è fatto, a lungo, a partire dagli anni 80. Il mutare controverso di questo rapporto richiede altre forme d'azione, insieme a un lessico e un immaginario rinnovati.

10. Urbanistica e/è azione pubblica nelle differenze di genere. Possono, oggi, le politiche, i progetti e le azioni di trasformazione urbana tenere conto delle differenze tra le diverse popolazioni e i generi in termini di aspirazioni, necessità, capacità e competenze? Negli anni, alcune politiche e indirizzi di intervento sono nati dall'attivazione, in prima persona, delle donne, dalla loro organizzazione e presa di parola sui temi della città e dell'abitare, dall'impegno di professioniste/i e attiviste/i sensibili alle differenze tra i generi (dagli standard urbanistici, ai piani dei tempi e degli orari, ai bilanci di genere). Alcune di queste

politiche vanno nella direzione dell'empowerment delle popolazioni, altre hanno un ruolo più variegato che pare necessario osservare e comprendere con attenzione. Da questo punto di vista risultano centrali le questioni riguardanti, ad esempio, la sicurezza nelle due declinazioni di *safety/security* come sicurezza urbana e sicurezza sociale e, più in generale, le possibilità e le implicazioni che nascono dal paradigma della cura intesa come azione complessa. Entro questo quadro, il workshop accoglie studi e riflessioni su:

- un'azione pubblica sensibile alle differenze;
- le specificità del contributo dato da donne impegnate nella ricerca, nelle professioni e nella gestione urbana, in termini di politiche, modalità di azione e declinazioni dei paradigmi di pensiero;
- il ruolo delle donne come costruttrici di spazio nell'abitare.

Infine, ci preme segnalare che nell'ambito della Conferenza sono stati premiati i migliori autori under 40 con riferimento a ciascun workshop:

Ws1:

Denis Maragno, La gestione del rischio di ondate di calore e allagamenti in ambiente urbano: un modello applicativo, (con Francesco Musco, Domenico Patassini).

Ws2:

Alessandro Boldo, Raffaella Freschi, L'urbanistica delle competenze. Le ATER del Veneto e le ACER dell'Emilia Romagna alla prova dell'ERS.

Ws3:

Martina Massari, Sara Maldina, Viviana Lorenzo, Il Living Lab come metodologia per la valorizzazione e la tutela del patrimonio storico culturale.

Ws4:

Lorenzo De Vidovich, Rigenerazione urbana e capability-building, una coesistenza possibile? Indicazioni dal caso triestino del Programma Microaree.

Alessia Franzese, Il ruolo degli standard urbanistici nei processi di rigenerazione delle aree industriali. Il caso del Vega Park di Venezia.

Ws5:

Giulia Li Destri Nicosia, Mettere in questione: per una lettura non sostanziale del concetto di comunità.

Ws6:

Maddalena Floris, Il contributo potenziale dell'ecosistema urbano per la cattura e lo stoccaggio del biossido di carbonio.

Ws7:

Annalisa Contato, L'arcipelago territoriale delle Aree Interne: verso nuove forme di economia, società e sviluppo locale.

Ws8:

Roberta Pacelli, Il territorio della città politica.

Ws9:

Eloy Llevat Soy, Luis Martin Sánchez; Lacq-Aquitania, La via della reindustrializzazione.

Ws10:

Chiara Belingardi, Tutta mia la Città. Riflessioni su donne, spazio pubblico e sicurezza.

* [Nell'indice sono indicati con asterisco i paper scritti o discussi da autori under 40 che i coordinatori e i discussant di ciascun workshop hanno segnalato come "i miglior paper del proprio workshop"]



Workshop 7

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE TRASFORMAZIONI URBANE

Coordinatori: Alessandro Coppola, Barbara Pizzo

Discussant: Michele Zazzi, Corrado Zoppi

POLITICHE, STRUMENTI E ATTORI DELLA
TRASFORMAZIONE URBANA

**Trasformazioni urbane collaborative e multiattoriali:
condizioni e possibilità dell'azione pubblica nella
collaborazione pubblico-privato**

Camilla Ariani

Tra strategia e prassi.

L'esempio delle "centralità" di Roma

Martina Busti

**Scenari progettuali dialoganti nella progettazione
dello spazio pubblico e del sistema della mobilità
locale**

Luca Di Figlia, Matteo Scamporrino

**Scelta pubblica e quadro esigenziale nel processo di
trasformazione urbana**

Enrica Gialanella

**I progetti di trasformazione bolognesi nel vuoto
delle politiche urbane**

Luca Gullì, Michele Zazzi

L'Università nelle trasformazioni urbane:

il caso di Roma

Lorenzo Paghione, Giulio Breglia

Urban center: "spazio" della cittadinanza attiva.

**Dall'esperienza della città di Potenza una proposta
bottom-up per la partecipazione alla rigenerazione
urbana**

Piergiuseppe Pontrandolfi, Francesco Scorza

POLITICHE SETTORIALI / AMBIENTE / QUALITÀ
URBANA / GOVERNANCE TERRITORIALE

**Progettare la rigenerazione urbana in modo
integrato pubblico-privato. Tresigallo (FE), il
completamento del PRU e il nuovo scenario per le
politiche urbane**

Gastone Ave, Francesco Alberti

**Un'infrastruttura verde nell'area metropolitana di
Cagliari: corridoi ecologici come connessioni tra i Siti
della Rete Natura 2000**

Ignazio Cannas, Corrado Zoppi

* **L'arcipelago territoriale delle Aree Interne: verso
nuove forme di economia, società e sviluppo locale**

Annalisa Contato

**La trasformazione urbana di Trento alla fine del XIX
secolo**

Marco Della Rocca

**Le infrastrutture verdi, trait d'union tra la
pianificazione del paesaggio e la conservazione
della biodiversità: un caso di studio dalla Città
Metropolitana di Cagliari**

Sabrina Lai, Federica Leone

**Global change e learning-by-doing. Incrementalità,
collaborazione e flessibilità nei processi di
trasformazione urbana per la resilienza**

Jessica Smeralda Oliva

**Transfer of development rights strategy
for a minimal green infrastructure in dense urban
contexts**

Riccardo Privitera, Daniele La Rosa,

Paolo La Greca

I servizi ecosistemici forniti dai siti della Rete Natura 2000: il caso della purificazione dell'acqua nel contesto della Città Metropolitana di Cagliari

Daniela Ruggeri

Governo del territorio e contenimento del consumo di suolo: alcune riflessioni alla luce della normativa lombarda in materia

Michela Tiboni

Risignificazioni tra norma e progetto per la città diffusa

Luca Velo

Una nuova stagione del cycling veneziano

Luca Velo, Giacomo Durante

POLITICHE PER RIUSO, RECUPERO, RIATTIVAZIONI

La questione "periferica" a Roma: analisi interpretative e strumenti d'intervento

Irene Amadio

Il ruolo del terzo settore nella rigenerazione delle periferie. Il progetto Capacity

Marina Arena

Tra le "pieghe" del costruito. Progetti per la qualità dell'abitare

Giuseppe Caldarola

Il ruolo delle aree post-industriali per il rinnovo urbano

Donato Di Ludovico, Federico D'Ascanio

Dispositivi urbani della compresenza. Dimensioni, meccanismi e ricadute sulla città a partire dal caso studio del CENTQUATRE di Parigi

Janet Hetman

Il riuso e l'occupazione degli spazi pubblici abbandonati. Strumenti per la tutela di processi urbani spontanei

Anna Maiello, Elena Ferrari

L'esperienza dei giardini condivisi a Milano tra pratiche di riuso informale e governo dei processi urbani

Andrea Mora, Emanuele Garda

Riqualificazione delle periferie: nuove politiche e strategie di trasformazione urbana

Fulvia Pinto

I vuoti urbani. Critica all'approccio della riqualificazione dei quartieri pianificati negli anni Settanta e Ottanta. Il caso di Largo Fratelli Lumière a Roma.

Emanuela Scannavini

Da Vicolo Corto a Parco della Vittoria. Storie di urban community gardens a Palermo

Filippo Schilleci, Marco Picone

Una strategia anti-gentrificazione: il LAHB Social e la riabilitazione partecipata della Ilha de Bela Vista a Porto

Elena Tarsi

Quali politiche pubbliche per le trasformazioni urbane degli "spazi interclusi"?

Iacopo Zetti, Maddalena Rossi

AREE METROPOLITANE/GOVERNANCE MULTILIVELLO

Un ritratto aggiornato del territorio italiano per sostenere una nuova stagione di politiche urbane

Alessandro Balducci, Francesco Curci, Valeria Fedeli

Urbanistica e metropolizzazione nei paesi emergenti del Mediterraneo: il caso della nuova “ville nouvelle” di Fès

Massimo Carta, Maria Rita Gisotti

Nuovi equilibri nella governance territoriale in Italia: due casi a confronto

Giancarlo Cotella, Elena Pede, Marco Santangelo

Palermo Metro-peripheries. The role of peripheries in a metropolitan perspectives

Barbara Lino

Una pianificazione integrata trasporti-territorio per la riqualificazione degli insediamenti delle bioregioni

Valerio Mazzeschi

Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Il progetto di Città Metropolitana di Milano per il Bando Periferie

Nausicaa Pezzoni

Città Metropolitane tra fondi strutturali, di sviluppo e coesione e ordinari. Elementi per un'agenda urbana nazionale?

Carlo Torselli

Governo del territorio e contenimento del consumo di suolo: alcune riflessioni alla luce della normativa lombarda in materia

Michela Tiboni

Università degli Studi di Brescia

DICATAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica

Assessorato all'urbanistica e pianificazione per lo sviluppo sostenibile del Comune di Brescia

Email: michela.tiboni@unibs.it

Email: mtiboni@comune.brescia.it

Abstract

Nel dicembre 2014 è entrata in vigore in Lombardia una legge, la 31/2014, sulla riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato; un tema questo che da tempo necessita di essere affrontato pure a livello nazionale, per perseguire anche in Italia l'obiettivo di azzerare il consumo di suolo, tutelare le aree agricole, e incentivare la rigenerazione urbana.

Questa legge, che nei principi sembrerebbe tendere verso un condiviso obiettivo comunitario, contiene molte più ombre che luci. In particolare, se da un lato afferma il principio che si deve salvaguardare un bene prezioso come il suolo libero, dall'altro introduce una moratoria di 30 mesi, durante la quale viene data facoltà ai privati di presentare richiesta di attuazione delle previsioni contenute nei piani, vietando ai Comuni di pianificare, anche in riduzione delle previsioni, il proprio territorio.

Attraverso il caso studio del nuovo PGT della città di Brescia, approvato nel 2016, nel quale è stata operata una forte riduzione delle previsioni urbanistiche su aree libere, si intende affrontare il tema del divario tra i principi contenuti in questa legge e gli effetti che al contrario rischia di produrre, consolidando le potenzialità di trasformazione del territorio inedito previste da gran parte della strumentazione urbanistica comunale, ormai riconosciute come incoerenti con le esigenze di sviluppo del territorio lombardo, con le aspettative dei cittadini e con le stesse dinamiche del mercato immobiliare.

Parole chiave: planning, conservation & preservation, local development.

1 | Dinamiche urbane e consumo di suolo: alcune riflessioni sul contesto normativo lombardo

Nel corso degli ultimi settant'anni il nostro Paese è stato interessato da una forte crescita urbana, che ha assunto caratteri differenti nelle diverse regioni italiane. Accanto ad una crescita secondo il modello classico delle nuove periferie che ha caratterizzato le città industriali del Nord e le grandi città del Sud, vi è stato un notevole sviluppo delle città minori e dei piccoli centri, che ha portato ad una dispersione delle aree urbanizzate, con un conseguente e progressivo consumo della risorsa suolo.

Si è venuta così formando una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti e insediamenti a bassa densità, che si sono sviluppati con una vera e propria esplosione dell'urbanizzato sul territorio.

I fattori di gravitazione che, per molti anni, avevano fatto sì che la crescita urbana si addensasse intorno alle città di maggiori dimensioni, hanno perso nel tempo la loro incidenza, con la conseguenza che i nuovi insediamenti residenziali e produttivi si sono andati disperdendo nei territori che offrono più elevate potenzialità edificatorie.

A ciò si aggiunge il fatto che il legame, che per lungo tempo ha tenuto insieme l'incremento demografico, la crescita economica e i processi di urbanizzazione, si è andato via via incrinando, e il consumo di suolo degli ultimi vent'anni è avvenuto sostanzialmente in un Paese "a crescita zero".

Il territorio pedecollinare bresciano è un esempio significativo di questo fenomeno, come si può ben osservare dalle immagini di seguito riportate.

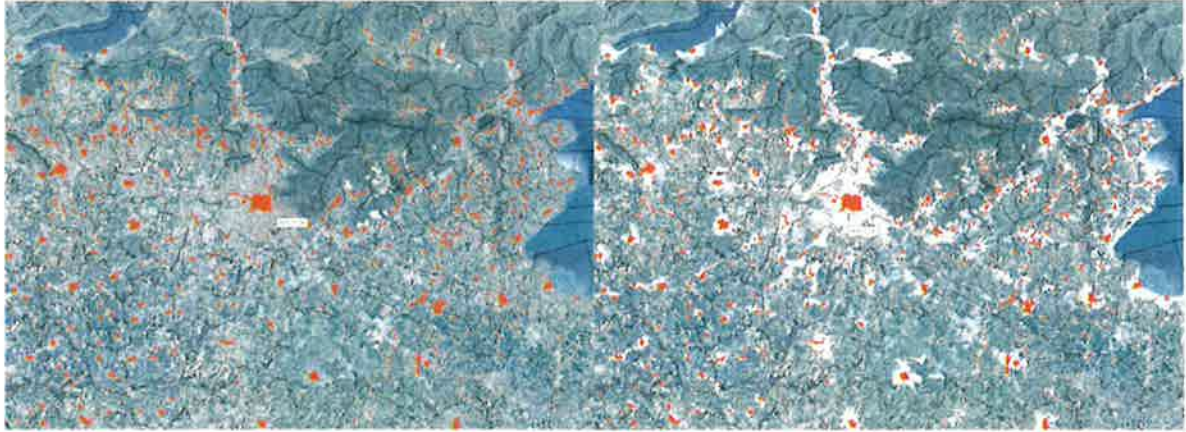


Figura 1 | L'urbanizzazione del territorio bresciano compreso tra i laghi di Garda e Iseo a fine '800 e fine '900.

Il Lombardia, l'entrata in vigore della Legge di Governo del Territorio, la LR 12/2005, ha fatto sì che si determinasse una significativa intensificazione delle iniziative di pianificazione, stante l'obbligo per tutti i comuni di sostituire il PRG con un Piano di Governo del Territorio (PGT).

Si è trattato in generale di una pianificazione sulla quale vi è stata una scarsa incidenza delle politiche di area vasta, e il confine comunale ha costituito un limite ancora insuperabile alla attivazione di politiche coordinate e condivise di governo del territorio.

Il risultato è stato in generale quello di un forte incremento, nei piani comunali, delle previsioni di trasformazione dei suoli liberi, con un sovradimensionamento delle previsioni rispetto alle reali esigenze di sviluppo degli insediamenti. Previsioni che, unite a quelle che riguardano il recupero di aree dismesse, al termine dell'iter di formazione dei PGT sono rimaste per lo più previsioni sulla carta, divenute in gran misura economicamente non più sostenibili per effetto della crisi che ha interessato il mercato immobiliare.

In questo contesto, Regione Lombardia, nel dicembre 2014, si è dotata di una legge, la 31/2014, sulla riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato; tema che da tempo necessita di essere affrontato anche a livello nazionale, per perseguire l'obiettivo di azzerare il consumo di suolo, tutelare le aree agricole, e incentivare la rigenerazione urbana.

Questa legge, che nei principi sembrerebbe tendere verso un obiettivo pienamente condivisibile, contiene in realtà aspetti contrastanti. In particolare, se da un lato afferma il principio che si deve salvaguardare un bene prezioso come il suolo libero, dall'altro introduce una moratoria di 30 mesi, durante la quale viene data facoltà ai privati di presentare richiesta di attuazione delle previsioni contenute nei Documenti di Piano dei PGT vigenti. Ai Comuni viene invece negata, fino allo scadere della moratoria, la possibilità di pianificare il proprio territorio, paradossalmente anche quando la finalità è quella di ridurre le previsioni urbanistiche, e dunque in pieno accordo con i principi della legge stessa.

L'effetto che ne consegue è così quello di consolidare previsioni di trasformazione (quelle contenute nei Documenti di Piano dei PGT), che la legge di Governo del Territorio aveva invece definito non conformativi, come sottolineato anche dalle consultazioni regionali lombarde degli architetti e degli ingegneri nella mozione inviata alla Regione sul tema; mozione nella quale si sottolinea che *“Se si confermano gli obiettivi contenuti nel titolo stesso della legge, ossia la “riduzione del consumo di suolo” e la “riqualificazione del suolo degradato”, è urgente assumere provvedimenti indirizzati ad evitare che si consolidino le potenzialità di trasformazione del territorio inedificato previste da gran parte della strumentazione urbanistica comunale, ormai riconosciute come incoerenti con le esigenze di sviluppo del territorio lombardo, con le aspettative dei cittadini e con le stesse dinamiche del mercato immobiliare. È necessario restituire ai Comuni la facoltà di pianificare il proprio territorio promuovendo la revisione dei PGT almeno nei casi di riduzione del consumo di suolo, assecondando un processo di revisione già avviato da molte amministrazioni comunali.”*

2 | Ridurre il consumo di suolo per favorire al rigenerazione del costruito: il caso del PGT di Brescia

Quando in Lombardia entrò in vigore la citata LR 31/2014, l'amministrazione del Comune di Brescia aveva, da più di un anno, avviato una variante generale al PGT, con la finalità di modificare drasticamente il PGT vigente, del 2012. Un PGT che la stessa Regione Lombardia, aveva definito *“un'ipotesi insediativa*

decisamente non coerente alle dinamiche in essere”, ritenendolo non in linea con gli indirizzi della pianificazione regionale e con i relativi obiettivi di limitare l’ulteriore espansione urbana, che dovrebbero prevedere di edificare solo aree direttamente legate ai ritmi effettivi del fabbisogno insediativo.

Per rispondere a questa pesante critica mossa dalla Regione, l’amministrazione fu costretta a sostenere che in realtà le previsioni di espansione contenute nel piano fossero da riferirsi ad un periodo temporale di almeno dieci anni, e non al solo quinquennio (massimo!) di validità del Documento di Piano. E per questo venne introdotto nel PGT un meccanismo di programmazione per cui, attraverso un bando pubblicato dal Comune ogni tre anni, i privati avrebbero potuto candidarsi per dare attuazione (nel triennio successivo) alla loro previsione edificatoria, rispondendo a criteri dettati dal Comune, in funzione degli obiettivi di interesse pubblico da perseguire. Bando che, come è facile immaginare, quando venne fatto nel 2014 portò ad un numero molto limitato di proposte attuative.

La variante generale avviata nel 2013 partiva dal presupposto che il milione e duecentomila metri quadri di superficie edificabile contenuti nel vigente PGT non fossero sostenibili per la città di Brescia, né ambientalmente (per il consumo di suolo e le conseguenti criticità ambientali che avrebbero generato) e tantomeno economicamente, stante l’enorme quantità di alloggi invenduti presenti in città.

Dunque, nel lavoro fatto dal 2013 al 2015, quando la variante al PGT è stata portata in Consiglio Comunale, si è operato con l’obiettivo di dotare Brescia di un piano che perseguisse non solo l’obiettivo di salvaguardare l’ambiente e contenere il consumo di suolo, ma anche quello di favorire la rigenerazione delle enormi aree dismesse presenti in città (alcune in posizioni centrali e dunque strategiche dal punto di vista dell’accessibilità e della possibilità di uno sviluppo sinergico con il tessuto urbano in cui si collocano e con i relativi servizi) e la riqualificazione dell’enorme patrimonio immobiliare sparso in tutta la città e non utilizzato, che necessiterebbe di interventi di adeguamento sismico ed energetico.

E’ stata la volontà di perseguire questi obiettivi che ha portato a ridurre significativamente le previsioni urbanistiche previgenti.

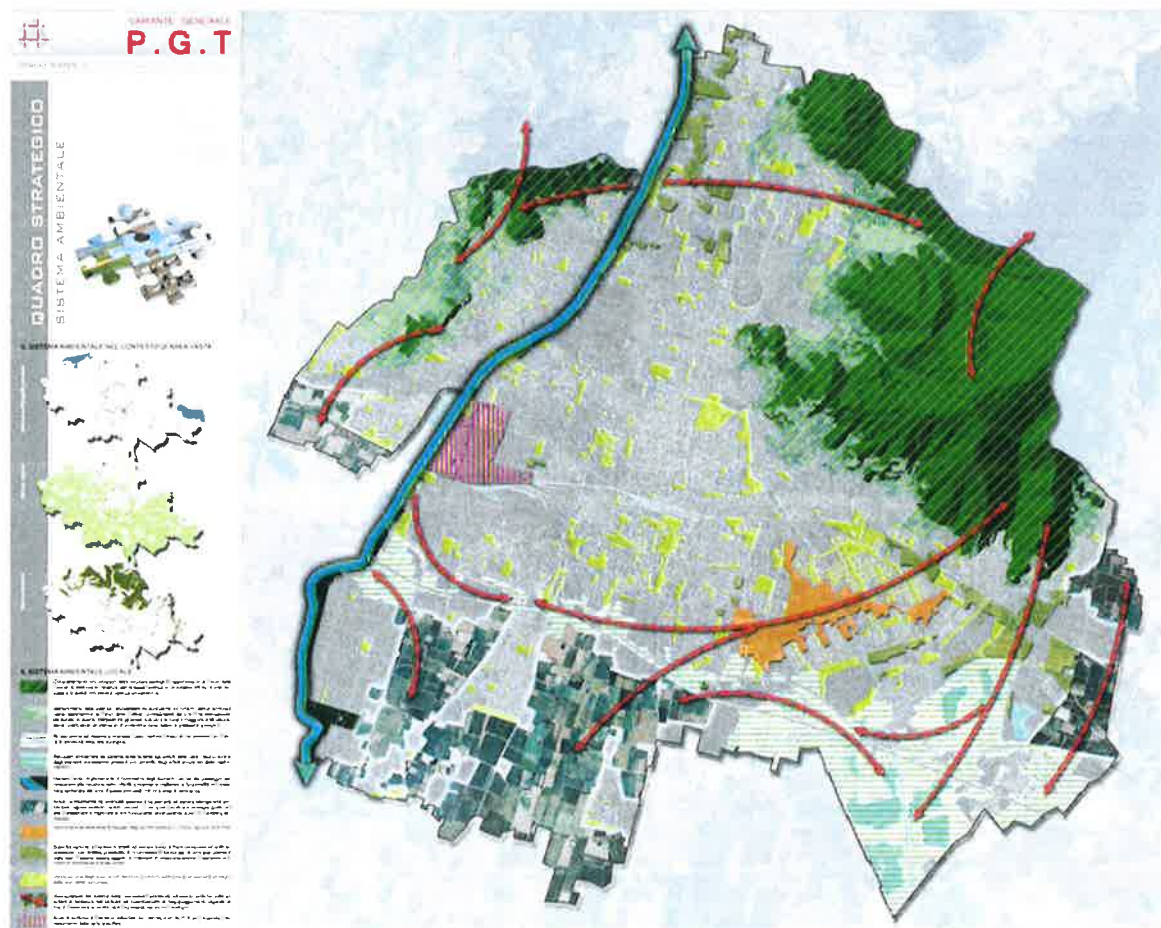


Figura 2 | Comune di Brescia, PGT 2016: il quadro strategico del sistema ambientale.

Si è infatti ritenuto che la debolezza del PGT previgente fosse da individuare nell'approccio quantitativo, orientato ad una visione di Brescia città-metropoli, quale risposta per affrontare la condizione di crisi della città; un approccio che aveva messo in secondo piano altre questioni, in particolare quella ambientale e socio-economica.

Con il nuovo piano l'accento si è invece spostato verso forme di riqualificazione che implicano la resilienza, ovvero il recupero di equilibrio tra domanda e offerta di risorse ambientali in condizioni di scarsità. Le politiche urbanistiche, se abbinate alle politiche ambientali, prefigurano un diverso modello di sviluppo ma anche una revisione forte di modalità di azione ormai radicate.

E nella variante al PGT di Brescia questo concetto si è dunque tradotto in una serie di strategie per il sistema ambientale, che si compongono in

- una drastica riduzione del consumo di suolo, soprattutto per quelle previsioni che comportano l'erosione di aree agricole, ed in particolare quelle caratterizzate da un maggiore valore agronomico;
- nel rafforzamento e potenziamento del sistema dei parchi territoriali e nella previsione di ricostruzione di un sistema ambientale lungo i corridoi infrastrutturali;
- e anche nella definizione di metodologie volte alla stima della perdita di valore ecologico delle aree trasformate, e all'individuazione di azioni che permettano la restituzione della perdita di valore ecologico,

affiancata da una serie di strategie per il sistema antropico, che puntano:

- alla rigenerazione delle aree dismesse o sottoutilizzate, con un'attenzione particolare al tema del lavoro, affinché sia favorita, dove ve ne siano le condizioni, la permanenza di una funzione produttiva compatibile con le altre funzioni urbane;
- al perseguimento di un elevato grado di accessibilità alle risorse urbane, anche mediante lo sviluppo della mobilità sostenibile
- e attraverso una rigenerazione urbana diffusa, che parta dal favorire il miglioramento del patrimonio immobiliare disponibile, ma che sia affiancata anche da interventi di miglioramento della città pubblica, sia a scala territoriale sia a scala di quartiere.

3 | La legge di Regione Lombardia sul consumo di suolo e il tema della potestà pianificatoria dei Comuni

Quando nel dicembre 2014 è entrata in vigore la legge di Regione Lombardia sulla riduzione del consumo di suolo, le scelte di piano contenute nel PGT di Brescia e precedentemente richiamate erano già delineate ed era in corso la relativa procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

La volontà di mettere al centro del governo del territorio della città di Brescia la difesa dell'ambiente e la rigenerazione urbana hanno pertanto spinto l'amministrazione a non interrompere il percorso intrapreso, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto portare ricorsi avverso il piano, per effetto della riduzione delle previsioni edificatorie operata dalla variante.

La decisione di procedere in tal senso è maturata a seguito di una approfondita riflessione, con il supporto della civica avvocatura, che ha portato a ritenere che l'applicazione dell'articolo 5 (Norma Transitoria) della Legge 31, nella misura in cui vieta per 30 mesi ai Comuni di approvare varianti ai piani anche in riduzione, sia in contrasto con i principi costituzionali in tema di sussidiarietà e di esercizio dei poteri in capo ai Comuni, oltre ad essere in contrasto con i principi generali dettati dalla legge regionale urbanistica n.12/2005.

Gli articoli 5, 114 e 118 della Costituzione attribuiscono infatti ai Comuni specifica autonomia, nonché la titolarità generale delle funzioni amministrative, che possono essere loro sottratte solo per la necessità di assicurarne un esercizio unitario e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In materia di pianificazione territoriale da sempre – anche prima dell'istituzione delle regioni- i Comuni, in forza della legge urbanistica nazionale n.1150/42, sono titolari di rilevanti funzioni finalizzate all'elaborazione della disciplina del territorio, concorrendo (dapprima con lo Stato e poi con la Regione) alla determinazione dell'assetto urbanistico territoriale.

Se per un periodo di trenta mesi (come affermato dalla norma transitoria della legge 31/2014) venisse interdetta al Comune la possibilità di pianificare il territorio ed in particolare di intervenire sul Documento di piano e sul regime degli ambiti di trasformazione, ciò equivarrebbe ad azzerare le potestà che l'ordinamento (anche costituzionale e statale) attribuisce ai Comuni.

Questa è una parte rilevante delle tesi formulate nelle memorie difensive del Comune di Brescia, che ha sollevato eccezione di costituzionalità della legge 31/2014 nella parte in cui disciplina il periodo transitorio.

Poiché il TAR, nell'accogliere parzialmente (stabilendo che la previsione debba essere riammessa alla programmazione triennale) il ricorso presentato dai proprietari di un ambito di trasformazione le cui previsioni edificatorie erano state ridotte, non ha affrontato la questione, senza motivarne l'eventuale infondatezza e/o irrilevanza, il Comune di Brescia ha ritenuto di ricorrere al Consiglio di Stato, che ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza del TAR, dando atto che i ricorsi dell'Amministrazione prospettano *“delicate problematiche (tra le quali anche il sospetto di incostituzionalità della disposizione di cui all'art. 5 della legge regionale della Lombardia 28.11.2014 n. 31) da vagliare compiutamente con sollecitudine nella competente sede di merito”*.

Si dovrà pertanto attendere che il Consiglio di Stato entri nel merito della questione, per sapere se la tesi sostenuta dal Comune di Brescia è fondata, o se al contrario si dovranno riammettere alla programmazione previsioni di piano, salvate da una legge che sotto il titolo del contenimento del consumo di suolo in realtà ha come unico effetto quello di consolidare le potenzialità di trasformazione del territorio inedificato previste da gran parte della strumentazione urbanistica comunale, mettendole al riparo dal un processo di revisione già avviato da molte amministrazioni comunali virtuose, che il contenimento del consumo di suolo hanno voluto perseguirlo per scelta e non per rispondere ad una norma sovraordinata.

