

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti

DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

Torino, 17-18 giugno 2021



DT TECNICHE URBANISTICHE PER UNA FASE DI DECRESCITA

A cura di

Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera

Società **SIU**
italiana
degli urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

ISBN: 978-88-99237-28-8

DOI: 10.53143/PLM.C.121

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021

Pubblicazione disponibile su www.planum.net |

Planum Publisher | Roma-Milano

01 TECNICHE URBANISTICHE PER UNA FASE DI DECRESITA

A cura di
Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU

Società Italiana degli Urbanisti

DOWNSCALING, RIGHTSIZING.

Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

Torino, 17-18 giugno 2021

Responsabile scientifico

Claudia Cassatella

Comitato scientifico, Giunta Esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti 2018-2020 e 2020-2021

Maurizio Tira (Presidente), Maurizio Carta, Claudia Cassatella, Giovanni Caudo, Paolo La Greca, Giovanni Laino, Laura Lieto, Anna Marson, Maria Valeria Mininni, Stefano Munarin, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Marco Ranzato, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi

Comitato locale, Dipartimento Interateneo di Scienze, Politiche e Progetto del Territorio del Politecnico e Università di Torino

Cristina Bianchetti, Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Nadia Caruso, Federica Corrado, Giancarlo Cotella, Antonio di Campi, Carolina Giaimo, Umberto Janin Rivolin, Fabrizio Paone, Elena Pede, Angelo Sampieri, Loris Servillo, Luca Staricco, Maurizio Tiepolo, Ianira Vassallo, Angioletta Voghera

Progetto grafico

Federica Bonavero

Redazione Planum Publisher

Cecilia Maria Saibene (Coordinamento), Teresa di Muccio, Laura Infante, Marco Norcaro

Il volume presenta i contenuti della Sessione 01,
"Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita"

Chair: Maria Chiara Tosi (Università IUAV di Venezia,
Dipartimento di Culture del progetto - DCP)

Co-Chair: Carolina Giaimo, Angioletta Voghera (Politecnico
di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e
Politiche del Territorio - DIST)

Ogni paper può essere citato come parte di Giaimo C., Tosi
M.C., Voghera A. (a cura di, 2021), *Tecniche urbanistiche per
una fase di decrescita. Atti della XXIII Conferenza Nazionale
SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica
e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021*, vol. 01,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti,
Roma-Milano 2021

INDICE

- 7 **Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita. Introduzione** · Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera

Tipi di insediamenti

- 12 **Lo spazio nella contrazione industriale: specificità e risposte del patrimonio immobiliare produttivo toscano** · Diego Altafini, Elisabetta Pozzobon, Simone Rusci, Valerio Cutini
- 20 **Il ripensamento dei poli funzionali specializzati. Un'esplorazione progettuale per la Città metropolitana di Bologna e il suo Piano Territoriale** · Giulia Fini
- 32 **Waterfront urbani: un tema-progetto sul quale misurare le evoluzioni disciplinari dell'urbanistica** · Giampiero Lombardini
- 38 **La città come risorsa rinnovabile. Il ruolo dello spazio nella scrittura del territorio** · Andrea Fantin, Alessia Franzese, Giacomo Magnabosco, Luca Nicoletto
- 48 **Aree turistiche mature e decrescita. Due esperienze a confronto: la Costa Brava e la Liguria** · Joan Vicente Rufi, Sergio Nuss, Ilaria Delponte
- 53 **Reti "in negativo": il consumo di suolo zero in Emilia-Romagna come intesa e competitività territoriale** · Laura Abbruzzese, Elena Dorato, Romeo Farinella

Forme/strumenti di piano

- 60 **Convergenze strategiche. Da piano strutturale intercomunale a piano strutturale unificato: il caso del (neonato) comune di Barberino-Tavarnelle (FI)** · Luca Di Figlia, Martina Franco, Elisa Caruso
- 67 **I piani urbanistici di fronte alla sfida della rigenerazione: il caso della provincia di Caserta** · Adriana Galderisi, Claudia de Biase
- 74 **Complementi di piano. Politiche e strumenti per la rigenerazione del patrimonio abitativo a San Donato Milanese** · Massimo Bricocoli, Fabio Manfredini, Stefania Sabatinelli, Paola Savoldi
- 82 **Complementi di piano. Politiche e strumenti per la rigenerazione dello spazio e del patrimonio pubblico a San Donato Milanese** · Gabriele Pasqui, Laura Montedoro, Emilio Guastamacchia

Spazio pubblico e attrezzature collettive

- 91 **Forme e contesti del patrimonio scolastico italiano. Frammenti di un atlante** · Cristiana Mattioli, Cristina Renzoni, Paola Savoldi
- 101 **Reclaim the street, reclaim the school. Lo spazio urbano delle scuole tra urbanistica, mobilità e istruzione** · Cristina Renzoni, Federica Rotondo, Paola Savoldi, Pier Giorgio Turi
- 108 **Una diversa qualità. Note a partire dal Documento di indirizzi per il nuovo Piano Urbanistico Generale di Modena** · Chiara Merlini
- 116 **I modelli urbani della ricostruzione post-sismica degli anni '60 a confronto con la contrazione demografica dei territori interni della Sicilia. Caso di studio: Gibellina Nuova nella Valle del Belice** · Alessandra Badami

Forme del discorso

- 126 **Quale pianificazione fuori dal paradigma della crescita?** · Barbara Pizzo
- 131 **Il progetto di paesaggio per la città: Trento, quali futuri?** · Sara Favargiotti, Matteo Aimini
- 141 **Trasformare il territorio: limite, dovere o opportunità?** · Anna Richiedei, Elisa Conticelli
- 147 **La narrazione non-convenzionale come innovazione nel processo analitico socio-spaziale. Il caso della città diffusa del Nordest** · Olga Tzatzadaki
- 154 **Le sfide di una super-ageing society come motori dell'innovazione: riflessioni ed esperienze giapponesi** · Luna Kappler
- 160 **Territori in decrescita: da descrizione del declino a progetto desiderabile** · Karl Krähmer
- 165 **Eco-planning e infrastrutture verdi** · Salvatore Losco, Claudia de Biase

Trasformare il territorio: limite, dovere o opportunità?

Anna Richiedei

Università degli Studi di Brescia
DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
Email: anna.richiedei@unibs.it

Elisa Conticelli

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna
DA – Dipartimento di Architettura
Email: elisa.conticelli@unibo.it

Abstract

La trasformazione del territorio risulta spesso una scelta necessaria per migliorare la vita della popolazione, soprattutto in una fase di decrescita e in un'ottica di sostenibilità ambientale e di lotta ai cambiamenti climatici.

In attesa di un quadro normativo nazionale di riforma complessiva della disciplina, si propone un confronto tra i principi, i campi del sapere e le forme del piano introdotte in Lombardia ed in Emilia-Romagna, allo scopo di individuare alcuni elementi chiave che possano rispondere alle sfide contemporanee poste alla tecnica urbanistica. Il confronto tra le modalità con cui le due Regioni affrontano, dal punto di vista strategico e operativo, le sfide del contenimento del consumo di suolo, della rigenerazione urbana e territoriale, della resilienza ai cambiamenti climatici e più in generale della promozione di ambienti urbani di qualità, fornisce spunti interessanti di innovazione per la disciplina, anche nell'ottica di una possibile riforma urbanistica nazionale.

Parole chiave: urban regeneration, local plans, urban development, resilience

Introduzione

Il contenimento del consumo di suolo e la limitazione dello *sprawl* urbano sono stati assunti come principi fondamentali dalla pianificazione (e.g. Colavitti, 2016; Munafò, 2018) per risolvere criticità ambientali, effetti dovuti ai cambiamenti climatici (Pavia, 2019) ma anche per contrastare fenomeni di abbandono e di sottoutilizzo del patrimonio edilizio esistente (Richiedei, 2020), specialmente in presenza di fenomeni importanti di contrazione della popolazione (Richardson & Chang, 2004), caratteristici del nostro paese.

Di conseguenza la trasformazione del territorio risulta spesso una scelta necessaria per migliorare la vita della popolazione anche in una fase di decrescita e per contenere il consumo di suolo. In questo quadro la tecnica urbanistica necessita di adeguare approcci e strumenti allo scopo di governare la decrescita in maniera efficace.

In attesa di un quadro normativo nazionale di riforma della disciplina che includa questi temi, alcune Regioni hanno posto alla base delle loro politiche di governo del territorio l'obiettivo di **preservare la "risorsa suolo" e al contempo di rigenerare la città**, anche sulla scorta di iniziative e politiche a livello europeo orientate proprio verso questi obiettivi. Ciò ha già contribuito a cambiare nettamente il modo di fare pianificazione o a modificare gli strumenti urbanistici, anche per via additiva.

Il contributo propone un confronto tra i principi, i campi del sapere e le forme del piano introdotte in Lombardia ed in Emilia Romagna, due regioni rappresentative di culture di pianificazione diverse, ma orientate ai medesimi principi di riduzione del consumo di suolo e di promozione della rigenerazione urbana, attuate attraverso nuove forme di piano, chiaramente rivolti a garantire una resilienza urbana basata su alti livelli di qualità di servizi e infrastrutture, ma anche su modi diversi di costruire la conoscenza. Si propone pertanto una riflessione ampia sulle questioni di fondo alla base della attuale tecnica urbanistica in un periodo di decrescita, sugli strumenti da considerare ancora validi e su quelli da rivedere anche nell'ottica di una possibile riforma urbanistica nazionale.

Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana

Questi due temi sono tutt'ora ampiamente dibattuti ai diversi livelli istituzionali: da quello europeo fino al livello locale. In ambito europeo, ad esempio, con la Strategia comunitaria sul consumo netto di suolo zero stabilito dalla *Roadmap* per un uso efficiente delle risorse in Europa (CE, 2011) e rilanciato dal 7°

Programma di Azione Ambientale (UE, 2013) si è cercato di fissare, senza successo, un target di consumo di suolo netto al 2050 obbligatorio per tutti gli Stati Membri, mentre il Green Deal (CE, 2019), lanciato lo scorso anno per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050, prevede tra le varie azioni quella di avviare la cosiddetta “ondata di ristrutturazioni” per conseguire importanti livelli di efficientamento energetico e resilienza degli edifici basati su processi costruttivi più circolari. Sebbene a livello nazionale il consumo di suolo e la rigenerazione urbana non abbiano ancora trovato una convergenza politica e normativa, diverse Regioni italiane si sono già attrezzate da tempo ad affrontare queste sfide in forza della loro autonomia legislativa, fornendo risultati interessanti.

La legge urbanistica lombarda n. 12/2005 annovera tra i suoi criteri ispiratori la sostenibilità ambientale e tende a provvedere alla sua diffusione culturale anche con il sostegno degli enti locali. Tuttavia essa prevede anche la costante proposta di nuove previsioni di trasformazione che spesso hanno determinato dei sovradimensionamenti dei piani. La *riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana* e territoriale sono affrontate in Lombardia dalle l.r.L 31/2014¹ e 18/2019² senza modifiche sostanziali dell'articolazione del piano urbanistico comunale, ma integrando la norma e gli strumenti esistenti. Dal punto di vista operativo la soglia di riduzione del consumo di suolo viene applicata a cascata dal Piano Territoriale Regionale (PTR), ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), passando per gli Ambiti Territoriali Omogenei³ (distribuendo il target per ambiti sovracomunali), fino ai Piani urbanistici comunali (Piani di Governo del Territorio - PGT) sulla base del rapporto tra domanda (popolazione e attività produttive attuali e future) ed offerta (stock edilizio disponibile vuoto e in progetto). La l.r.L 31/2014 ha inoltre previsto il blocco delle nuove espansioni (tranne alcune eccezioni) con la sola possibilità di realizzare quanto previsto dai piani urbanistici vigenti all'entrata in vigore della legge. La Regione stabilisce criteri, indirizzi e linee tecniche per descrivere le modalità di determinazione qualitativa e quantitativa del consumo di suolo (grazie ad un processo di co-pianificazione con Province e Comuni) e lo monitora tramite un osservatorio. La soglia percentuale di riduzione si applica alle superfici urbanizzabili previste nel PGT alla soglia del 13.12.2014 ed è da intendersi come tendenziale tra il 20 e il 30% per le destinazioni prevalentemente residenziali, mentre è fissata al 20% per quelle extra-residenziali (cfr. Pezzagno et al., 2018).

A livello comunale è stato previsto un elaborato obbligatorio da aggiungere al PGT chiamato “Carta del consumo di suolo”, presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, che individua e quantifica le superfici urbanizzate, urbanizzabili, agricole e naturali del territorio. In essa vengono specificate inoltre le aree dismesse, contaminate, e sottoutilizzate e le così dette “aree della rigenerazione”. Il livello di consumo di suolo è basato sulla verifica del “bilancio ecologico del suolo” definito come la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola⁴. Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, allora il consumo di suolo è pari a zero. Per incentivare la *rigenerazione urbana e territoriale* viene emanata la l.r.L n.18/2019. Essa è troppo recente per ipotizzarne gli effetti, quindi ci si limita ad una breve descrizione. La legge prevede tra gli altri:

- incentivi applicabili a tutto il patrimonio edilizio esistente attraverso l'incremento fino al 20% dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT per interventi che perseguono le finalità di elevata qualità edilizia e ambientale;
- il riordino della normativa sul contributo di costruzione con la riduzione degli oneri per interventi che promuovono: le ristrutturazioni, l'efficientamento energetico, l'applicazione del principio di invarianza idraulica, la sicurezza dal rischio sismico e dalle esondazioni, la riqualificazione paesaggistica, la bonifica dei siti contaminati, la mobilità sostenibile, il tracciamento dei rifiuti dei cantieri;

¹ Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato (BURL n. 49 dell'1.12.2014)

² “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e al altre leggi regionali” (BURL n. 48, suppl. del 29.11.2019)

³ Articolazioni territoriali espressione di ambiti relazionali, caratteri socio-economici, geografici, storici e culturali omogenei, adeguati a consentire l'attuazione dei contenuti della l.r. n. 31/14 e, più in generale, lo sviluppo di politiche e l'attuazione di progetti capaci di integrare i temi attinenti al paesaggio, all'ambiente, alle infrastrutture e agli insediamenti (Regione Lombardia, 2018). Il territorio regionale è stato disaggregato in 33 ambiti in base al processo urbanizzativo, modificabili dalle province in fase di adeguamento del PTCP.

⁴ ad esso non concorrono la rinaturalizzazione o il recupero degli ambiti di escavazione e/o per attività extra-agricole e le aree urbanizzate e urbanizzabili per interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione di consumo di suolo

- discipline specifiche per ambiti e tipologie di intervento come: gli usi temporanei in edifici dismessi o sottoutilizzati, le attività produttive e logistiche, il commercio in medie e grandi strutture di vendita, i programmi integrati di intervento, il recupero degli edifici rurali in stato di dismissione o abbandono, il recupero degli immobili dismessi da oltre 5 anni che causano particolari criticità in termini di salute, sicurezza, inquinamento, degrado;
- norme di carattere generale che prevedono la semplificazione del cambio di destinazione d'uso, l'estensione delle deroghe alle distanze, l'integrazione nell'elenco delle opere di urbanizzazione secondaria degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente e degli interventi di gestione sostenibile delle acque meteoriche.

La Regione Emilia-Romagna ha risposto in maniera energica alla necessità di ridurre drasticamente il consumo di suolo, ma per farlo ha deciso di riformare l'intera disciplina urbanistica regionale piuttosto che prevedere una legge ad hoc. Le ragioni di questa riforma sono da ricercare negli eventi occorsi dal 2008 in poi, caratterizzati da un lato dalla crisi economica che ha di fatto bloccato il mercato immobiliare, dall'altro dall'evento disastroso del terremoto del 2012 che ha modificato la classificazione sismica dell'intera regione, rendendo di fatto non a norma tutto ciò che era stato costruito fino ad allora. Bloccare il consumo di suolo è risultato non soltanto un atto necessario in un periodo di forte decrescita, caratterizzato però da circa 250 kmq di previsioni urbanistiche che difficilmente si sarebbero attuate, ma anche la preconditione per far sì che l'attenzione degli operatori economici si concentrasse non più su possibili interventi in espansione bensì sulla città esistente e sul rinnovo profondo del patrimonio costruito ormai in gran parte obsoleto. Pertanto la l.r.ER 24/2017 *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio* ha sostituito la precedente l.r.ER 20/2000, anch'essa ispirata ad obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di riqualificazione urbana ma comunque ancora basata sul modello espansivo del piano urbanistico. La nuova Legge Urbanistica Regionale (LUR) ha concentrato la trasformazione urbanistica sulla città esistente attraverso la promozione della rigenerazione urbana. Per fare ciò essa ha assunto come obiettivo fondamentale il raggiungimento del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050, fissando il limite quantitativo pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della legge, come unica possibilità di espansione. Il concetto di consumo di suolo nella legge è inteso come netto, cioè al netto di interventi di desigillazione⁵, occorsi per aumentare la resilienza urbana e le dotazioni territoriali. Sono esclusi da tale computo opere di preminente interesse pubblico quali: opere pubbliche, insediamenti strategici di rilievo regionale, ampliamenti delle attività produttive esistenti, interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico-finanziaria dell'intervento.

Allo stesso tempo la LUR chiarisce cosa è da intendersi come rigenerazione urbana attraverso la specificazione di tre categorie principali di intervento:

- qualificazione edilizia, volta a realizzare primariamente la demolizione e ricostruzione di fabbricati che non soddisfano i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica, abbattimento delle barriere architettoniche, igienico-sanitari e di sicurezza degli impianti, da attuare con intervento edilizio diretto;
- ristrutturazione urbanistica, comprensivi degli interventi di costruzione e successiva demolizione di edifici esistenti, da attuare con permesso di costruire convenzionato;
- addensamento o sostituzione urbana, caratterizzati da processi di riqualificazione diretti a trasformare aree degradate, marginali, dismesse o di scarsa utilizzazione edificatoria, prevedono una loro significativa trasformazione, da attuare attraverso gli accordi operativi o i piani attuativi di iniziativa pubblica.

A rafforzare la netta promozione della rigenerazione urbana rispetto alle nuove espansioni, oramai marginali, vi è poi un regime differenziato tra le due opzioni: solo gli interventi di rigenerazione godono di incentivi urbanistici, di deroghe sugli standard urbanistici e sulle disposizioni del DM1444/68, di semplificazioni procedurali.

Sia in Lombardia, sia in Emilia-Romagna, il monitoraggio del consumo di suolo rappresenta uno sforzo notevole a livello comunale e regionale, tuttavia la sua stima ha una valenza esclusivamente regionale, in ragione delle differenze nella definizione di "consumo" e nei metodi di raccolta dei dati, diversi anche dai criteri di monitoraggio nazionale operato da ISPRA.

⁵ Termine usato dal legislatore per indicare interventi di de-impermeabilizzazione del suolo, mutuato dal termine inglese "descaling".

Nuove forme di piano e qualità urbana

Il concetto di qualità urbana è entrato ormai da diversi decenni nel dibattito e nella pratica urbanistica italiana. Essa si è relazionata con trasformazioni intrinseche alla città, in anni in cui la crescita demografica si stava progressivamente affievolendo. Nel tempo poi il concetto di qualità ha subito un progressivo mutamento, passando da questioni più propriamente legate a carenze infrastrutturali e di dotazioni pubbliche ad aspetti di natura sociale, fino ad arrivare, nei periodi più recenti, a riferirsi a concetti quali la resilienza e la rigenerazione urbana. Questo mutamento è percepibile anche nelle politiche promosse a livello regionale le quali hanno previsto forme di piano più evolute, proprio per intercettare questi temi con strumenti adeguati ed efficaci.

Considerando la *qualità dell'ambiente urbano e la sua resilienza*, la Regione Lombardia ha prestato grande attenzione al tema dei servizi e degli spazi pubblici o di interesse pubblico. Una delle peculiarità che differenzia la norma lombarda da quelle di altre regioni italiane è la tripartizione del piano urbanistico comunale. Essa modifica lo schema classico che vede una componente strategica (il Documento di Piano) ed una operativa (il Piano delle Regole) accentuando l'importanza della gestione degli spazi pubblici, introducendo il così detto Piano dei Servizi (già previsto nella l.r.L. 1/2001). Esso ha lo scopo di «assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione». Per cercare di garantire una maggiore qualità dell'ambiente urbano, tra i criteri operativi per la valutazione dei servizi si trovano, oltre alle caratteristiche quantitative dei servizi e della loro consistenza e conservazione, anche fruizione, accessibilità, compatibilità e integrazione con le funzioni del contesto urbano. La declinazione della qualità dell'ambiente urbano in chiave di resilienza rispetto ai cambiamenti climatici è possibile nel PGT a partire dagli obiettivi strategici, ma vincolata alla professionalità del tecnico estensore del piano (durante il processo di piano) e agli amministratori e ai tecnici comunali al momento della contrattazione con i privati degli standard quantitativi e prestazionali (durante la fase attuativa).

L'Emilia-Romagna ha rafforzato l'obiettivo di conseguire una reale qualità urbana nella città esistente, quale contesto di primario interesse in un'ottica di contenimento delle espansioni e di promozione di interventi sul costruito. Ciò passa attraverso la riforma del piano urbanistico, attuata dalla nuova LUR, che da strumento tripartito nella componente strutturale, operativa e regolativa, si riaggrega in un unico strumento generale, il Piano Urbanistico Generale (PUG), affiancato dall'Accordo Operativo che sintetizza la dimensione operativa ed attuativa del piano. La scelta di affidare le trasformazioni più sostanziali ad accordi coi privati è stata dettata dalla volontà di rendere il piano altamente flessibile e pronto per intercettare domande di trasformazione in chiave rigenerativa provenienti dal territorio, senza ritardi dovuti a iter di approvazione sempre troppo lunghi. Allo stesso tempo la legge chiede al PUG di definire la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, la quale fissa i criteri e le condizioni di sostenibilità sulla base dei quali poter trasformare il territorio per garantire elevati livelli di qualità urbana e di resilienza. Lavorando in sinergia con gli esiti della VAS, la Strategia diventa il riferimento fondamentale da porre alla base della negoziazione coi privati durante la definizione degli Accordi Operativi, stabilendo le condizioni rispetto a cui avviare le trasformazioni più significative.

Problemi di scala e di competenze

Non sempre fenomeni di decrescita urbana si presentano uniformi sul territorio. Ne consegue che anche misure restrittive in ordine al consumo di suolo o le istanze di rigenerazione devono essere governate alla luce di queste differenze. In questo quadro si palesano problemi di scala e di competenze legate all'azione di pianificazione che devono essere tenute in considerazione.

Per quanto riguarda il superamento delle difficoltà di attuare un governo del territorio efficace a livello locale, che tenga conto dell'importanza territoriale ed economica dei vari contesti e di conseguenza delle diverse capacità ed esigenze di pianificazione, anche alla luce di una riforma degli enti locali mai completata, in Lombardia si è deciso di affrontare in modo diverso la pianificazione nelle grandi città e nei piccoli comuni, consentendo a questi ultimi di redigere uno strumento urbanistico più snello, in unico atto senza scadenza e sempre modificabile.

La conoscenza del territorio alla scala regionale è molto strutturata per quanto riguarda le matrici ambientali classiche, per gli strumenti di pianificazione (a tutti i livelli territoriali, specifici e di settore) e di valutazione ambientale (VIA e VAS) ed è continuamente aggiornata attraverso il Geoportale regionale. Per quanto riguarda il consumo di suolo i Comuni hanno trasmesso e continueranno a trasmettere alla Regione lo stato di attuazione delle previsioni dei PGT per la mappatura dell'offerta di superfici edificabili grazie ad una piattaforma WebGIS dedicata.

Diverso è stato l'approccio dell'Emilia-Romagna per tentare di differenziare misure e compiti di pianificazione di scala locale, riferiti in particolar modo alle misure di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana in relazione alla diversa dinamicità e ruolo dei territori regionali. La LUR affida alla perequazione territoriale e alla costituzione di Unioni di Comuni l'attribuzione di quote differenziate di suolo consumabile tra i Comuni coinvolti. Lo statuto delle Unioni di Comuni viene incoraggiato anche per unire le forze e le competenze in forza della richiesta della legge di costituire uffici di piano estremamente ricchi di competenze diversificate che gli uffici comunali non sono spesso in grado di garantire da soli.

Analogamente poi a quanto previsto in Lombardia, anche in Emilia-Romagna vi è un concorso della Regione e degli enti di area vasta nella costruzione della conoscenza del territorio per la definizione del quadro delle prescrizioni conformative dovuti a condizioni, limiti e vincoli dati da fattori geomorfologici, ambientali, di rischio, storico culturali, imposte dai propri piani. Parallelamente la Regione si sta facendo carico di organizzare la gestione digitale delle informazioni territoriali dei nuovi piani urbanistici comunali ai sensi della l.r.ER 24/2017, necessaria sia per la verifica del 3%, sia per mappare gli interventi di rigenerazione urbana. I Comuni sono chiamati a trasmettere dati sul consumo di suolo e sul PUG a

cadenza semestrale, secondo il modello dati regionale. Questo compito implica un grande sforzo di sistematizzazione dei dati e di innovazione anche tecnologica da parte dei Comuni, che si conferma anche all'atto della costruzione del quadro conoscitivo del piano. Esso, infatti deve essere "diagnostico" cioè fortemente orientato a evidenziare carenze in ordine alla qualità delle dotazioni ma anche degli edifici e delle relative prestazioni energetiche e sismiche. Ciò sottende l'avvio di un processo molto ambizioso ma anche controverso di sistematizzazione di banche dati già in possesso dei Comuni, funzionale alla descrizione approfondita del territorio urbanizzato.

Riflessioni conclusive

Ciò che emerge dall'operato delle due Regioni è un chiaro spostamento di attenzione verso la rigenerazione urbana in contesti che non sempre crescono, ma che hanno bisogno di continua "manutenzione" e su come concretizzarla attraverso tecniche e strumenti nuovi o riadattati alle nuove esigenze rispettando differenze territoriali. In entrambi i casi vi sono misure di contenimento del consumo di suolo che si conferma non solo un principio ma anche un prerequisito per stimolare la rigenerazione.

Sebbene questi due temi siano chiaramente affidati al piano comunale, la questione legata all'uso efficiente e misurato del suolo vede un forte coinvolgimento anche dei livelli sovralocali, sia in termini di pianificazione che di controllo per poterlo governare davvero.

La rigenerazione urbana, incardinata in entrambi i casi su meccanismi negoziali volti alla qualificazione della città pubblica e a garantire la resilienza urbana, si preannuncia obiettivo complesso da raggiungere per molteplici ragioni. Una di queste è legata ai saperi. Rigenerare il tessuto costruito richiede innovazione nella gestione del processo di pianificazione all'interno degli uffici comunali e tra enti territoriali, e chiede innovazione dei saperi dell'urbanista, che deve confrontarsi con nuove forme di piano e nuovi modi di costruire conoscenza del territorio.

Infine la dinamicità delle forme di piano emerse dai due casi, che cercano di adattarsi a contesti territoriali diversificati, la flessibilità del piano nella definizione a priori delle regole di trasformazione del territorio, il doppio ruolo del quadro delle conoscenze di livello regionale e locale, il primo complessivo e in continuo aggiornamento, il secondo "diagnostico" e mirato a far emergere gli elementi predominanti su cui basare il processo di piano, sono ulteriori aspetti emersi dal confronto dei due contesti regionali che andrebbero tenuti in considerazione, anche nel dibattito verso una riforma urbanistica nazionale.

Attribuzioni

Le autrici hanno collaborato alla stesura di tutti i paragrafi del contributo, pertanto è da ritenersi frutto di un lavoro congiunto. Rispetto all'analisi dei due casi, Anna Richiedei si è occupata di descrivere il contesto lombardo, mentre Elisa Conticelli ha affrontato il contesto emiliano-romagnolo.

Riferimenti bibliografici

Colavitti A. M. (2016), "Controllare l'impossibile: urbanistica e consumo di suolo nella sfida per la città futura", in *Scienze Regionali: Italian journal of regional Science*, 15/1, Franco Angeli, Milano, pp. 101-122, 10.3280/SCRE2016-001005

Commissione Europea (CE, 2019), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final

- Commissione Europea (CE, 2011), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Roadmap to a Resource Efficient Europe. COM(2011) 571
- Munafò, M. (2018), “Consumo di suolo e tutela del territorio”, in *Il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 5/2018, pp. 804-811, doi: 10.1402/91244
- Pavia, R. (2019), *Tra suolo e clima. La terra come infrastruttura ambientale*, Donzelli editore, Roma
- Parlamento Europeo e Consiglio d'Europa (2013), Decisione N. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»
- Pezzagno, M., Federici, M., & Pavesi, F. C. (2018), “Il consumo di suolo tra stato di fatto e stato di diritto in Regione Lombardia”, in M. Michele (Ed.), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pp. 177-183, ISPRA
- Regione Lombardia (2018), Carta 01 – Ambiti territoriali omogenei del Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14 approvato dal consiglio regionale con deliberazione n. XI/411 del 19/12/2018, disponibile al link: <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/bbf98110-32e4-424c-89c4-934ca56e11b8/dcr-411-2018-tavola-01-ambiti-territoriali-omogenei-integrazione-ptr-consumo-suolo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-bbf98110-32e4-424c-89c4-934ca56e11b8-mBSrrPH>
- Richardson, H. W.; Chang Hee C.B. (eds., 2004), *Urban sprawl in Western Europe and the United States. Population, Space and Place*, Ashgate publishing, Aldershot
- Richiedei, A. (2020), “The Valuation of Idle Real Estate in Rural Areas: Analysis and Territorial Strategies” in *Sustainability*, 12(19), 8240, pp.1-15, doi:10.3390/su12198240