

La stagione nuova della pianificazione in Lombardia. Il bilancio della X RUL



107

Rivista mensile
monografica
Anno XI

Supplemento al
nn. 221-222
di Urbanistica
Informazioni

€ 9,00

INU
Edizioni

a cura della sezione INU Lombardia

Urbanistica DOSSIER

Rivista di cultura
urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale
Urbanistica

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di
n. 3563/1995;
Iscr. Cciaa di Roma
n. 814190

Anno XI
settembre 2008
Euro 4,50

Direttore responsabile
Paolo Avarello

Condirettori scientifici
Laura Pogliani e
Anna Palazzo

*Coordinatore della redazione
scientifici*
Cristina Musacchio
Email: urbinf@inuedizioni.it

Servizio abbonamenti
Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

Iniziativa promozionali
Cristina Buttinelli
Email: inuprom@inuedizioni.it

Progetto grafico
Giovanna Vitale

Supervisione
Giovanni Anceschi

*Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni*
G. Pagliettini (presidente),
U. Frank (consigliere
delegato),
F. Calace, M. Fantin,
A.P. Latini, P. Properzi

*Redazione, amministrazione e
pubblicità:*
Inu Edizioni srl
Piazza Farnese, 44
00186 Roma
tel. 06/68134341
06/68195562,
fax 06/68214773
<http://www.inu.it>

*Comitato scientifico
Consiglio direttivo nazionale*

Bruno Asquini, Carlo
Alberto Barbieri, Sebastiano
Bitti, Roberto Bobbio, Maria
Donatella Borsellino, Enrico
Costa, Marco Cremaschi,
Giuseppe De Luca, Marisa
Fantin, Antonio Fassone,
Luisa Garassino, Roberto
Gerundo, Mauro Giudice,
Massimo Giuliani, Guido
Leoni, Roberto Lo Giudice,
Stefano Mariotti, Sauro
Moglie, Alfiero Moretti,
Piero Nobile, Federico Oliva,
Francesca Pace, Fortunato
Pagano, Roberto Pallottini,
Mario Piccinini, Claudio
Polo, Pierluigi Properzi,
Manuela Ricci, Nicolò
Savarese, Francesco Sbeti,
Ornella Segnalini, Stefano
Stanghellini, Michele Talia,
Maurizio Tomazzoni, Silvia
Viviani, Comune di Roma
(Lucio Contardi), Provincia
di Bologna (Alessandro
Delpiano), Regione Abruzzo
(Franco Caramanico)

Registrazione presso il
Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento
Postale Art. 2, comma 20/b,
L. 662/96 - Roma

*Impaginazione,
fotocomposizione e stampa*
Gruppo Grafiche Editoriali srl,
Via G. B. Magnaghi, 57/59 -
00154 Roma
Tel. 06/51604719

*Abbonamento
annuale Euro 30,00*
Versamento sul c/c postale
n.16286007, intestato a INU
Edizioni srl:
Piazza Farnese 44,
00186 Roma, o con carte
di credito: CartaSi - Visa -
MasterCard.

Finito di stampare
il 30 gennaio 2009

Questo Dossier è dedicato a Leonardo Fiori, presidente onorario Inu Lombardia, mancato a fine 2008. Lo ricordiamo con la motivazione con cui gli è stato conferito il Premio Inu al Congresso di Milano 2003: *“da quando, giovane architetto, progettava, per incarichi affidatigli da Adriano Olivetti che è stato Presidente di questo Istituto, la colonia di Brusson ed il quartiere di edilizia economica di Agliè fino a quando, in tempi recenti, si è fatto carico della complessa problematica delle periferie urbane e della città policentrica, basata su nuove categorie di centralità, ha manifestato continuità di impegno culturale e sociale, caratterizzato, in particolare, da una costante attenzione al rapporto tra architettura e società. Ha dato rilevanti apporti al movimento urbanistico riformista, evidenziando, in particolare, l'esigenza di prestare attenzione alla storia ed alla cultura dei luoghi nello spirito di un nuovo regionalismo critico. Dirigendo, per circa 20 anni, la rivista “Costruire”, ha contribuito all'animazione del dibattito culturale sull'architettura e sull'urbanistica, sulle relazioni tra di esse e sulla tutela dell'ambiente ed ha fatto assumere alla rivista stessa il ruolo di importante strumento di monitoraggio critico di fenomeni e processi interessanti il territori.”*

Sommario

La stagione nuova della pianificazione in Lombardia. Il bilancio della X RUL

a cura della Sezione Inu Lombardia

	Presentazione della RUL	pag.	2
	La decima edizione della Rassegna Urbanistica Lombarda <i>Leonardo Fiori</i>	pag.	3
	Evitare il passaggio da uno stigma a un altro <i>Fortunato Pagano</i>	pag.	4
	Pianificazione in Lombardia dopo la Lr 12/05 <i>Federico Oliva</i>	pag.	5
Territori	Territorio e pianificazione regionale in Lombardia, nuove esperienze <i>Mario Nova</i>	pag.	8
	Il nuovo Piano Territoriale Regionale della Lombardia <i>Luca Imberti</i>	pag.	10
	La valutazione ambientale di piani e programmi <i>Carlo Gerosa</i>	pag.	12
	Ptcp e area metropolitana milanese <i>Isabella Susi Botto, Emilio De Vita</i>	pag.	15
	Piani Territoriali Provinciali: problemi irrisolti <i>Piero Nobile</i>	pag.	17
	Prove di pianificazione provinciale e territoriale <i>Andrea Arcidiacono</i>	pag.	18
Città	Una riforma incompiuta <i>Laura Pogliani</i>	pag.	21
	Tra piano e governo. Un'occasione riformista <i>Paolo Simonetti, Matteo Citterio</i>	pag.	23
	I Pgt in Rassegna. Schede di sintesi <i>Giacomo Graziani</i>	pag.	24
Progetti	I programmi di trasformazione urbana <i>Piergiorgio Vitillo</i>	pag.	27
	La revisione del Documento di Inquadramento delle politiche urbane del Comune di Milano <i>Elena Campo</i>	pag.	29
	I progetti di intervento di Assago e di Ponte Lambro <i>Paolo Galuzzi</i>	pag.	30

I programmi di trasformazione urbana

Piergiorgio Vitillo*

Impariamo dall'esperienza? Uno dei pochi elementi generalizzabili sotto il profilo delle grandi trasformazioni urbane che hanno interessato la regione urbana milanese riguarda l'ampio e diffuso utilizzo che le amministrazioni comunali hanno fatto della programmazione negoziata. La maggior parte delle trasformazioni interne alla città ha infatti utilizzato i Programmi integrati di intervento (PII) come modalità sia operativa che attuativa, perseguendo sostanzialmente un modello che possiamo definire binario¹: programmi integrati nelle "trasformazioni intensive" (aree dismesse ma non solo), proposti sulla base dei Documenti di inquadramento dei PII; titoli abilitativi diretti (permessi di costruire e dichiarazioni di inizio attività), per le "trasformazioni diffuse" nella città esistente².

Al bivio fra la deregolamentazione e la responsabilità negoziale³, molte amministrazioni comunali lombarde hanno scelto la strada facile della deregolamentazione, a fronte della crescente complessità dei programmi e delle riconosciute fatiche della negoziazione. L'esperienza oramai più che trentennale della legislazione negoziale⁴ in Lombardia non ha fatto maturare e consolidare le capacità di valutazione e negoziazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

La flessibilità necessaria e caratteristica dei programmi richiede necessariamente forti elementi di discrezionalità: passare dal principio di conformità (legalità formale) a quello di coerenza (rispondenza sostanziale), implica l'assunzione di responsabilità operative e progettuali in fase di valutazione dei programmi e di attuazione degli interventi, a cui molte amministrazioni non sono ancora oggi addestrate.

Luci e ombre

I casi selezionati e presentati nella Sezione dei progetti urbani della Rassegna tratteggiano un paesaggio fatto di luci e di ombre. Si tratta di quindici casi radicalmente differenti per geografie territoriali, localizzazioni, tipologie urbanistiche, contenuti funzionali e insediativi: dal piccolo comune, al comune capoluogo, alla trasformazione nel cuore dell'area metropolitana, alle nuove esperienze significative e diffuse di *housing* sociale.

Due in particolare appaiono gli elementi di criticità da dipanare sulla base delle esperienze di negoziazione ad oggi maturate con riferimento ai casi presentati in Rassegna: le modalità di negoziazione e scambio pubblico/privato; il ricorso a procedure concorsuali nella trasformazione urbana⁵.

Le modalità valutative e negoziali utilizzate dai comuni sono eterogenee, spesso caso per caso, quasi sempre perdenti nello scambio⁶. Le risorse e le dotazioni acquisite al pubblico aggiuntive rispetto a cessioni standard e oneri dovuti (codificati come minimi e comunque insufficienti a coprire quota apprezzabile dei costi pubblici di investimento e manutenzioni indotti dai progetti assentiti) sono state in genere esigue anche in una congiuntura favorevole del mercato immobiliare, che ha portato proventi assai consistenti agli operatori ma soprattutto ai proprietari dei suoli, pagando un tributo altissimo alla rendita fondiaria. E' quindi necessario imparare a negoziare meglio e in modo più coerente, non solo a tutela dell'interesse pubblico ma anche per assicurare maggiore equità di trattamento nei confronti dei promotori.

Quali sono le modalità di stima delle convenienze private del progetto e dei costi pubblici indotti, in base ai quali concordare motivatamente la ripartizione di oneri e onori? Le analisi di mercato e le valutazioni di fattibilità sono svolte dagli uffici comunali, delegate ai privati proponenti, affidate a consulenti esterni? Si tratta di domanda alle quali i processi di valutazione delle trasformazioni urbane non hanno ancora dato risposta convincente.

Il secondo elemento di criticità riguarda le idee e le esperienze di confronto concorrenziale tra progetti alternativi o meglio tra localizzazioni alternative. E più in generale il tema dell'assegnazione competitiva

Progetti



Programma integrato d'intervento Milanofiori, Assago (Milano). La piazza e gli uffici disegnati da EEA Erick van Egeraat associated architects.



Programma integrato d'intervento Polo di eccellenza, Desio (Milano). Veduta della Torre 26 progettata da Addamiano Engineering, CMR, Viganò & Viganò.

dell'edificabilità dei suoli, assegnata nella fase operativa sulla base della dimensione strutturale non conformativi. Le esperienze ad oggi maturate all'interno del piano riformato (non solo in Lombardia), sono da questo punto di vista risultate ancora di tipo tradizionale: i promotori e gli sviluppatori immobiliari, nonostante le dichiarazioni delle associazioni di categoria, si sono dimostrati più attenti alla ricerca della certezza dei diritti che della competizione fra progetti e programmi imprenditoriali alternativi.

Negoziare con qualche rete

Il Documento d'inquadramento dei PII (introdotto dalla Lr 9/1999, mantenuto transitoriamente in vita fino alla redazione del Piano di governo del territorio disciplinato dalla nuova Lr 12/2005), che avrebbe dovuto fornire le strategie urbanistiche ed il telaio territoriale delle trasformazioni programmate, ha invece di sovente registrato le richieste private più che inquadrato le trasformazioni all'interno di una visione strategica e strutturale.

Nella nuova architettura legislativa non è prevista un'organica fase di raccordo fra le previsioni del piano e le attuazioni puntuali: si passa direttamente dalla programmazione generale (il Documento di piano) alla pianificazione attuativa, ordinaria o negoziata. Si tratta di un limite della legge, unitamente a quello della durata del Documento di piano: 5 anni, troppo pochi per uno strumento che individua la costituzione del territorio. Limite, che verrà probabilmente superato dall'impossibilità pratica (per risorse e tempo) delle amministrazioni locali di affrontare ad ogni mandato la revisione del Documento di piano.

Paradossalmente, quindi, nonostante l'ipertrofia degli strumenti di scala comunale programmati dalla legge regionale, non è previsto un livello di definizione del quadro di coerenze delle trasformazioni urbane in grado di selezionare, in un arco ragionevolmente breve di

tempo, le trasformazioni da promuovere, anche utilizzando concorsi e bandi pubblici (per dare partecipazione ai progetti e trasparenza al mercato), sulla base delle indicazioni esemplificative ed emblematiche del Documento di piano. Manca quindi la dimensione propriamente operativa, in grado di governare le negoziazioni con qualche rete (ancorché la più lasca possibile), di regolazione dei processi che si svolgono a valle delle scelte di programmazione generale.

Questo detto nella consapevolezza che dobbiamo abbandonare un atteggiamento prevalentemente attento agli aspetti strumentali e procedurali e promuovere un atteggiamento maggiormente rivolto agli aspetti di contenuto, sostanza qualità e concretezza delle scelte e delle politiche urbanistiche, cercando di lavorare al meglio nelle condizioni date.

Declinazioni e finalità del progetto urbano

La sperimentazione delle pratiche concorsuali passa infine attraverso la costruzione di pertinenti progetti urbani. Il progetto urbano è oggi per molti osservatori il modo di fare urbanistica⁷. Una vera e propria operazione collettiva il cui risultato fisico è la composizione di azioni e di attori che si svolgono in un tempo necessariamente non breve.

Il progetto urbano presenta due assi portanti: quello morfologico di tipo tradizionale, di definizione degli aspetti progettuali, sia urbanistici che architettonici; e quello processuale di tipo innovativo, che può essere attuato con differenti strumenti all'interno della gamma dei programmi complessi, che individua una procedura e un metodo per la costruzione del progetto e l'implementazione delle trasformazioni programmate. Per entrambi gli atteggiamenti, sia morfologico che processuale, il progetto urbano non si configura come il prodotto di una norma ma quale esito di un processo e di una procedura finalizzati all'attuazione delle trasformazioni programmate. Il progetto architettonico è quindi solo una parte, seppure importante, all'interno della costruzione del progetto urbano, assieme all'individuazione e l'aggregazione dei soggetti, alla ricerca di finanziamenti, alla definizione degli obiettivi, alla valutazione dei vincoli e delle procedure, all'esplorazione dei mercati.

* *Direttivo Sezione Inu Lombardia.*

Note

1. Si veda la trattazione di questo tema in P. Galuzzi, P. Vitillo, *Esercizi di progettazione urbana. La didattica nei Laboratori di Urbanistica*, Milano 2007
2. Si tratta di interventi che, seppure realizzati con titoli abilitativi diretti e senza ricadute pubbliche per standard e attrezzature, hanno in molti casi inciso radicalmente sulle trasformazioni funzionali, tipologiche e insediative di parti consistenti della città
3. Si vedano in particolare le riflessioni e la ricostruzione di Laura Pogliani, *Pianificare per accordi in Lombardia: innovazioni al bivio tra regolamentazione e responsabilità negoziale*, in F. Curti, *Lo scambio leale*, Roma 2006
4. Si tratta di una ormai lunga stagione legislativa, partita da due leggi regionali di agevolazione dei processi di recupero urbano: la legge Verga (Lr 22/1986), che istituisce i Piani integrati di recupero (Pir) e la legge Adamoli (Lr 23/1990), che ripropone i Pir in particolare con priorità di recupero di aree industriali dismesse. Proseguita con la stagione dei Pru di cui alla L 179/1992 e dei successivi Decreti ministeriali del 1994 e del 1997; e con la disciplina

degli accordi sanciti dalla Lr 9/1999, che introduce a livello regionale i Programmi integrati di intervento (PII), ripresi dalla nuova legge di governo del territorio, Lr 12/2005

5. Ho trattato questa doppia criticità in *Prove d'innovazione? Spunti di riflessione a partire dalla X Rassegna Urbanistica della Lombardia*, in *Territorio* n.46/2008, Milano

6. F. Curti (a cura di) *Lo scambio leale*, Roma 2006

7. Si vedano in particolare Nuno Portas *L'emergenza del progetto urbano* e Piercarlo Palermo *L'autonomia del progetto e il problema della visione condivisa*, in *Casabella* n.110/1998