

Un buon piano, probabilmente come un efficiente sistema economico, deve assomigliare a un torneo sportivo: poche e chiare regole, nessun vantaggio al via, fiducia negli arbitri e vinca il migliore. Un po' come l'analogia fra l'urbanistica e la Borsa spesso ricordata da Giuseppe Campos Venuti "(...) Quando io ero ragazzo mio papà lavorava in Borsa. A me non piaceva molto il mestiere di papà, così ho finito per fare l'urbanista, un mestiere basato sulla scelta delle regole. Poi, studiando un poco il mondo ho scoperto che la Borsa non è una giungla senza regole, ma un mercato con poche leggi, rispettate però rigidamente: l'insider trading è punito, l'eccesso di rialzo o di ribasso fermano la contrattazione e alla fine puoi anche essere Bill Gates ma l'antitrust ti fermerà. Così, da vecchio comincio a desiderare che la mia urbanistica funzioni come la Borsa di papà".

Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo



PIANO #03

PAROLE CHIAVE

ISBN 978-88-7603-054-3

€30,00

INU Edizioni

PIANO #03

#03

PAROLE CHIAVE

PRATICARE IL PIANO?

Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo

INU Edizioni





REDAZIONE

Marisa Fantin

PROGETTO GRAFICO

Ilaria Giatti

GRAFICA CONTENUTI

Marika Leonardi

PRODOTTO DA

INU Edizioni Srl

Piazza Farnese 44 - 00186 Roma
Tel. 06 68195562
inuprom@inuedizioni.it
www.inu.it

Iscrizione CCIAA 814890/95
Iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

COPYRIGHT

INU Edizioni Srl

E' possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo, architetti, svolgono attività didattica e di ricerca all'interno del DiAP (Dipartimento di Architettura e Pianificazione) della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano.

Autori di pubblicazioni sui temi del piano, delle trasformazioni urbane e della rigenerazione delle città, sono soci effettivi dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) e partner dello Studio FOA Federico Oliva Associati.

paolo.galuzzi@polimi.it

giorgio.vitillo@polimi.it

laburb@polimi.it

www.foastudio.it





PIANO #03

PAROLE CHIAVE

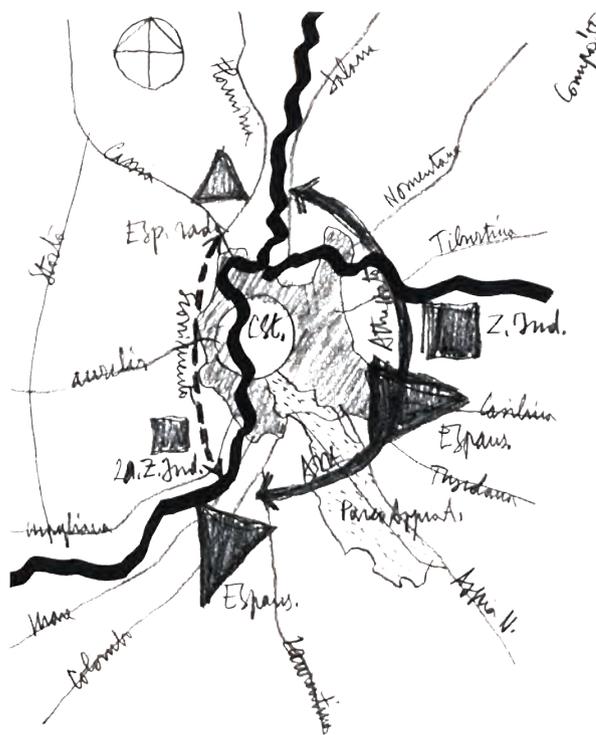


INU Edizioni



INDICE

- I | **PERCHÈ PRATICARE IL PIANO?**
PRESENTAZIONE, PAOLO GALUZZI | PIERGIORGIO VITILLO
P. 06_07
- II | **SERVE ANCORA IL PIANO?**
PREFAZIONE, FEDERICO OLIVA
P. 08_19
- III | **UN UNICO ATTEGGIAMENTO, DIFFERENTI DIMENSIONI E TECNICHE**
P. 21_29
- IV | **INNOVAZIONE E STRATEGIE**
P. 31_39



Roma PRG 1995, Schizzo di Giuseppe Campos Venuti



- 01 | **UN PIANO ECOLOGICAMENTE CONSAPEVOLE**
REGGIO EMILIA PRG 1999
P. 51_62
- 02 | **LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E LA VALORIZZAZIONE DEL MODERNO**
IVREA PRGC 2001 - 2004
P. 67_78
- 03 | **MOBILITÀ SOSTENIBILE E CENTRALITÀ URBANE**
ROMA PRG 2003 - 2008
P. 83_95
- 04 | **UN PROGETTO PER GOVERNARE LA DIFFUSIONE URBANA**
CUNEO PRG 2003
P. 101_108
- 05 | **LA NUOVA DIMENSIONE STRUTTURALE**
MONTEVEGLIO PSC 2006 E SCANDIANO PSC 2010
P. 113_126
- 06 | **DISEGNARE IL NUOVO PIANO**
PADOVA PAT 2004 E VERONA PI 2010
P. 131_145
- 07 | **IL MODELLO LOMBARDO DI RIFORMA**
MELZO PGT 2009, LODI PGT 2010, VIGEVANO PGT 2010
P. 151_162
- 08 | **IL RIEQUILIBRIO DELLE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI**
POTENZA PSC 2010
P. 167_174
- 09 | **PIANO E SVILUPPO SOSTENIBILE**
MONOPOLI PSC 2009
P. 179_188



Perché Praticare il piano?¹

Presentazione, Paolo Galuzzi | Piergiorgio Vitillo

Questo libro è nato quasi per caso, come peraltro molte delle cose che ci capita di fare, parlando con Marisa Fantin di città e di territori, del loro difficile presente e del loro incerto futuro, ma (soprattutto e per il vero) chiacchierando del più e del meno. Marisa, appassionata e curiosa, ci ha spronati a mettere in luce e focalizzare i temi d'interesse e d'innovazione dei piani ai quali (con varie forme, modalità e livelli di coinvolgimento), abbiamo lavorato nell'arco degli ultimi dieci anni, dentro l'Università, ma anche al di fuori, nella pratica dello Studio, anche se per noi non fa letteralmente alcuna differenza.²

Abbiamo da sempre condiviso la lezione di Giuseppe Campos Venuti (per noi Bubi), che ci ha insegnato e sollecitato a integrare didattica, ricerca, applicazioni concrete, formando e raccontando ciò che si pensa attraverso le cose che si fanno, costruendo le teorie attraverso la prassi e misurando ostinatamente la distanza fra quello che raccontiamo e ascoltiamo all'interno dell'Università e ciò che si fa sul campo, nelle città e nei territori. Provare a ridurre questo divario, innestando gradi d'innovazione e di sperimentazione nei lavori, condizionare e modificare le pratiche reali (poco e poco alla volta, ma concretamente), rappresenta l'obiettivo ma anche la fatica forse più grande dei nostri lavori.

Le cose che occorre fare le chiedono i nostri committenti (non si fa un buon progetto senza un buon committente), come bisogna farle proviamo a suggerirli noi, lavorando necessariamente con le risorse e i materiali a disposizione; occupandoci del presente, stando dentro ai cambiamenti, anche perché se le risposte non vengono da noi, alla fine le darà inevitabilmente qualcun altro (la seppur nobile denuncia rischia di esaurirsi in sterile testimonianza); mettendoci continuamente ogni volta in gioco: in che modo? Proponendo alla discussione e al pubblico confronto le cose che facciamo, attraverso pubblicazioni, Convegni, Seminari, partecipazione alle occasioni pubbliche di discussione e di dibattito. Non è importante cosa si fa, ma come lo si fa, e soprattutto come lo si sottopone a verifica e falsificazione.

Non abbiamo volutamente raccontato dei piani la struttura generale nella loro interezza (per fare questo, le fonti informative sono oggi fin troppo ricche e molteplici) e abbiamo provato a fare una duplice selezione: dei casi da presentare, innanzitutto; e, all'interno di questi, dell'elemento caratterizzante, dei suoi tratti essenziali, del tema che a nostro parere meglio la qualifica.

La domanda sostanziale e sottotraccia che ha guidato la descrizione dei temi dei piani è apparentemente banale: esiste nella realtà un nuovo modo di fare i piani? Stiamo collettivamente producendo piani finalmente efficaci e soprattutto utili alla collettività, in grado di restituire credibilità al metodo della pianificazione, dando risposta agli aspetti critici del piano di tradizione (onnicomprendività, rigidità, inefficacia)? Abbiamo provato a rispondere a questa



domanda senza soffermarci sugli aspetti strumentali e formali delle pratiche regionali, ma facendo riferimento al nostro atteggiamento progettante, agli aspetti sostanziali delle questioni affrontate, ma soprattutto alle modalità di ricerca che cerchiamo, nei limiti delle nostre forze e capacità, di mantenere come metodo di lavoro, pur nella diversità dei casi e delle esperienze. Praticare il piano? nasce così. Anche per questa ragione, non è un libro che occorre leggere dall'inizio alla fine. Naturalmente, può essere usato come meglio si crede, sapendo che, come abitudine, sono da attribuire esclusivamente a noi gli inevitabili errori, incompletezze e imprecisioni presenti nei testi.

Post scriptum, la “macchina del piano” documenta, alla fine dei piani presentati, gli attori politici, tecnici e amministrativi che hanno contribuito alla costruzione delle differenti esperienze. Per motivi editoriali, l'abbiamo in alcuni casi ridotta: anche in questo caso, sono da attribuire a noi le sintesi affrettate e le eventuali e involontarie imprecisioni, rimandando necessariamente per la completezza degli organigrammi agli atti e ai documenti ufficiali.

1 La prima parte del libro si struttura come un unico saggio, anche se articolato in tre temi (II° Serve ancora il piano? la Prefazione di Federico Oliva; III° Un unico atteggiamento, differenti dimensioni e tecniche di Piergiorgio Vitillo; IV° Innovazioni e strategie di Paolo Galuzzi) e prova ad argomentare l'attualità e l'utilità del metodo del piano, all'interno di uno scenario di incertezza sul suo futuro. La seconda parte documenta alcuni temi caratterizzanti il nuovo piano attraverso i casi selezionati. In particolare, partendo da riflessioni e scambi di opinioni condivisi, Paolo Galuzzi ha redatto i capitoli 02, 04, 06, 08, 09; Piergiorgio Vitillo i capitoli 01, 03, 05, 07. Un ringraziamento particolare va a Federico, che, come al solito, ci ha generosamente accompagnato e aiutato nella costruzione delle riflessioni e dei temi di approfondimento.

2 All'interno del Dipartimento di Architettura e Società (Diap) della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano, il Lab_urb, Laboratorio di urbanistica, è lo strumento essenziale di raccordo fra didattica, ricerca e sperimentazioni pratiche. Oltre a noi (Federico Oliva, Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo), ci lavorano appassionatamente un gruppo di giovani dottori di ricerca e assegnisti (Matteo Doni, Marika Fior, Giuseppe Fiorillo, Stefano Salata, Elena Solero, Elisabetta Troglio). Lo Studio (FOA_Federico Oliva Associati), è composto da persone che, giorno dopo giorno, senza mai contare le ore, interpretano valori e visioni condivisi, traducendoli nei nostri progetti. Quello che facciamo è il risultato del loro grande lavoro (www.foastudio.it).



SERVE ANCORA IL PIANO?

Prefazione, *Federico Oliva*

La lunga vicenda della riforma urbanistica non si è ancora conclusa, ne forse mai si concluderà, almeno nei termini in cui questa è stata pensata e lanciata. Non perché le proposte dell'INU del 1995 fossero sbagliate, anzi, è certamente vero il contrario. A rileggerle dopo sedici anni quelle proposte¹, che definivano un nuovo modello di piano articolato in tre componenti, sono, infatti, ancora del tutto convincenti, anche perché riprendevano con chiarezza alcune esperienze europee consolidate, riproponendo anche in Italia il ricorso a strumenti collaudati e ragionevoli, in grado di sostituire completamente e con efficacia il modello regolativo precedente, quello del Piano Regolatore Generale (PRG) dalla vecchia legge urbanistica del 1942, molte volte cambiata nel corso della sua lunga vita, ahimè non ancora terminata. Cambiamenti che tuttavia non furono mai sostanziali, con l'eccezione del tentativo fallito nel 1963 e della legge 10 del 1977; quest'ultima frutto però di un compromesso politico che ne ha quasi completamente annullato la portata innovativa.

La prima, la "legge Sullo" avrebbe certamente cambiato la qualità dell'espansione urbana quando questa cominciava a manifestarsi con intensità, ma l'esproprio generalizzato preventivo fu respinto da un regime immobiliare in gran parte fondato sulla rendita, grazie anche all'ingenuità massimalista commessa da chi aveva previsto il "diritto di superficie" come modalità di assegnazione delle aree espro-

priate²; mentre la seconda, la "legge Bucalossi", sembrava poter risolvere il vizio d'incostituzionalità che gravava sull'urbanistica italiana a causa del "doppio regime" degli immobili e della conseguente disparità di trattamento tra proprietari nelle stesse condizioni, dovuta alle scelte discriminanti dei piani. Salvo poi accorgersi che la mediazione politica aveva del tutto annullato la portata innovativa della "concessione ad edificare", perché tra i valori che la rendita garantiva ai suoli che il PRG rendeva edificabili e l'importo dei contributi di concessione vi era una inaccettabile differenza sostanziale, per non parlare dei valori delle indennità per i suoli che il PRG obbligava all'esproprio.

La prima componente era il Piano Strutturale, con carattere solo programmatico, non conformativo dei diritti edificatori e non vincolistico (ad eccezione dei vincoli ricognitivi dovuti a leggi regionali e nazionali); una forma che superava le difficoltà decisive legate alla durata e alla decadenza dei vincoli, mentre garantiva quella necessaria visione strategica presente, almeno in parte, anche nel precedente modello. La seconda componente era il Piano Operativo, relativa agli interventi di trasformazione urbana, con carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo dei diritti edificatori e una durata di cinque anni, per garantire l'equiparazione dei vincoli urbanistici ai diritti edificatori assegnati. Non si trattava di uno strumento attuativo del Piano Struttu-

rare, ma doveva tradurle progettualmente le indicazioni, garantendo così quella flessibilità che si era rivelata necessaria nella gestione del precedente modello, assai rigido. La sua attuazione era affidata quindi agli interventi diretti e agli strumenti attuativi normalmente confermati dalle leggi regionali. La terza componente era, infine, quella del Regolamento Urbanistico, relativo agli interventi sul patrimonio edilizio esistente (manutenzione qualitativa, ampliamento, sostituzione, ristrutturazione), con carattere quindi regolativo, che utilizzava a questo fine le tecniche e le modalità attuative già sperimentate nel passato dai PRG.

Questo era, in estrema sintesi, il contenuto della proposta INU, insieme alla riproposizione del Piano Territoriale Provinciale, sempre con carattere strutturale, come livello di pianificazione dell'area vasta.

Il problema è che quella riforma non è mai realmente decollata: in primo, luogo perché il Parlamento non ha mai approvato la legge sui principi fondamentali del governo del territorio, come richiede la Costituzione per tutte le materie a "responsabilità concorrente" Stato - Regioni; in secondo luogo, perché le leggi regionali cosiddette "riformiste", ispirate cioè alle proposte dell'INU solo in una minoranza dei casi l'hanno tradotta in norme coerenti con la stessa, interpretandone correttamente la sostanza. Negli altri casi, o si è trattato di un adeguamento solo parziale, destinato quindi ad essere poco efficace quando non sbagliato,

o, peggio di un adeguamento solo nominalistico, che utilizzava cioè le nuove definizioni per riproporre i vecchi strumenti; mentre non sono poche le Regioni che hanno apportato poche irrilevanti modifiche procedurali al vecchio modello, o che non hanno per nulla modificato la propria legislazione. Tutto ciò, in un profluvio di norme che compongono testi unici di dimensione mostruosa, di nuove ridondanti procedure per la formazione e l'approvazione dei piani, di definizioni farraginose relative al modello attuativo e valutativo, quasi che la complessità, anzi la complicazione, sia il requisito obbligatorio per garantire l'efficacia di una legge urbanistica, una materia che invece ha bisogno di semplificazione, di sintesi e di chiarezza per essere compresa e quindi condivisa. Per non parlare dell'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica, a proposito della quale la normativa regionale ha, quasi sempre, prodotto il massimo della complicazione, allontanando, contemporaneamente, qualsiasi efficacia della valutazione. Naturalmente questa condizione non è un caso, ma una scelta, magari non deliberata ma profondamente sentita, comune alla maggioranza della pubblica amministrazione italiana, attenta a difendere ogni specifico potere e attribuzione e spalleggiata da un'impostazione giuridica anch'essa improntata alla massima complessità, secondo un'inclinazione caratteristica del nostro diritto. Ma vi è anche di più. Alla base della limitata affermazione della riforma, vi è anche una

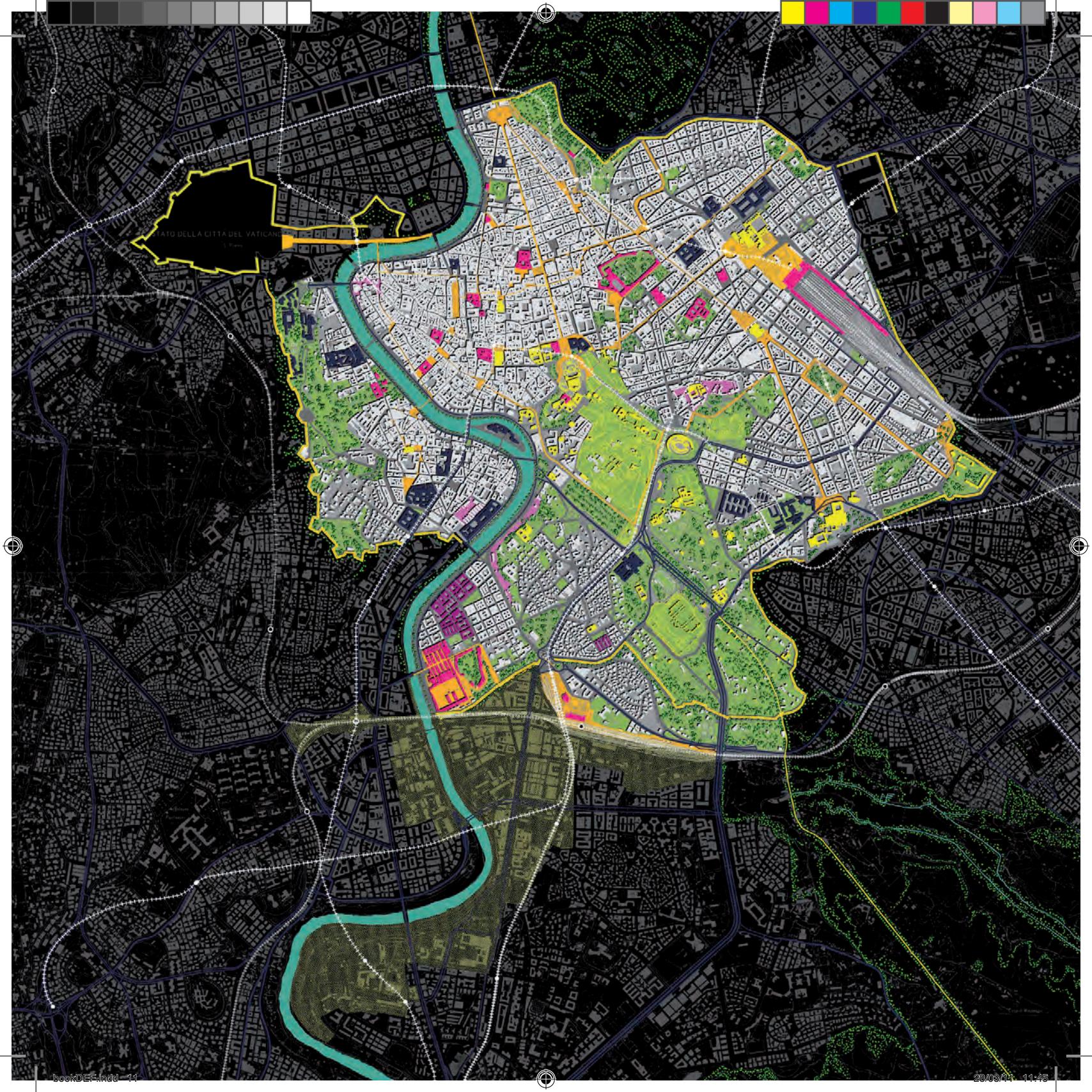
fortissima resistenza culturale e disciplinare, oltre che giuridica, ad abbandonare il vecchio modello regolativo, a dimenticare il PRG, riproponendo quest'ultimo sotto mentite spoglie. Questa tendenza è presente in ugual misura nella pubblica amministrazione, i cui quadri dirigenti ancora in attività si sono formati in un momento precedente la riforma e nel mondo della professione, anch'esso poco portato all'aggiornamento disciplinare, come traspare con evidenza dalla produzione professionale corrente (quanti nuovi Piani Strutturali sono in realtà vecchi Piani Regolatori Generali!)³. Un aggiornamento poco garantito anche dall'Università, dove non pochi docenti soffrono in uguale misura delle carenze di conoscenza e di aggiornamento presenti nel restante mondo dell'urbanistica. Tutto ciò non è certo aiutato dalla confusione presente nel nostro ordinamento, dove, nonostante la riforma costituzionale del 2001, la vecchia legge urbanistica del 1942 non è stata mai abrogata e accanto alle sue norme obsolete convivono in maniera discordante le nuove norme regionali, che disciplinano anche questioni rilevantissime, che presuppongono una competenza dello Stato. Come, per esempio, la perequazione urbanistica, che non esiste nel nostro ordinamento ma che è prevista in quasi tutte le leggi regionali ed è praticata dovunque. Tutto ciò ha comportato una ricorrente situazione contraddittoria della giurisprudenza, che ha prodotto e continua a produrre sentenze contro o a favore

le nuove disposizioni dei piani, soprattutto in materia di compensazione e perequazione, a seconda del Tribunale Amministrativo Regionale che le emette, della sezione del Consiglio di Stato che le conferma o riforma; ma anche grazie a ricorrenti imprudenze commesse dalle Amministrazioni nelle loro scelte specifiche, in una situazione che invece richiederebbe sempre una grande cautela.

Volendo trarre una prima conclusione sull'efficacia o meno del piano come riformato dalle Regioni (possiamo usare questa formula per riferirci al nuovo modello, con tutte le precisazioni sopra esposte) si può quindi sostenere che ciò non è in realtà possibile, per la semplice ragione che il modello della riforma non si è ancora espresso come effettivamente pensato nelle intenzioni originarie.

Questa prima conclusione non fornisce però una risposta attendibile alla domanda di fondo che era alla base del ragionamento precedente, anche se non dichiarata esplicitamente: oggi, è ancora utile ragionare in termini di piano? E se il piano serve ancora, di che tipo di piano si deve trattare? Alla prima di queste due domande credo si debba dare una risposta affermativa, anche ripensando al lungo dibattito che ha attraversato il mondo dell'urbanistica a cavallo degli anni ottanta, quando, di fronte alla crisi oggettiva ed evidente che modello di piano allora in uso stava attraversando a causa del peso delle troppe contraddizioni giuridiche che stavano ormai sempre più emergendo,

*Roma PRG, Scenari
circostrizionali, 1
circostrizione*



STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

qualche urbanista e molti architetti proposero una sua sostituzione con il progetto, ritenendo cioè che il processo di trasformazione urbana che stava allora iniziando non potesse essere affrontato dal vecchio modello urbanistico regolativo, ma dovesse invece essere affidato a più adeguati progetti urbani, in grado di interpretare meglio la complessa realtà in divenire; senza pensare che vi potesse essere anche la possibilità di proporre un modello alternativo a vecchio strumento oggettivamente obsoleto e inefficace, buttando via, come si dice, il bambino con l'acqua sporca⁴. In realtà quel dibattito che contrappose il piano urbanistico al progetto architettonico e gli urbanisti agli architetti fu completamente privo di senso, quasi che i due strumenti fossero in contrapposizione in quanto tali e che non rappresentassero due modi differenti ma complementari per affrontare la trasformazione urbana. Dimenticandosi, inoltre, che l'urbanistica italiana è culturalmente figlia dell'architettura ed è a essa intimamente legata nella pratica professionale, ma anche nell'insegnamento universitario. Così, da una parte furono ugualmente rifiutati i piani del tutto conformi alle indicazioni della legge urbanistica del 1942 e quindi obsoleti e inefficaci e quelli che, pur dovendosi necessariamente muovere all'interno dello stesso ordinamento, sperimentavano le nuove soluzioni che qualche anno dopo si sarebbero concretizzate nelle proposte di riforma. Mentre, dall'altra parte, veniva condannato senza appello tutto ciò che

non corrispondeva ad un approccio in termini di piano, equiparando anche in questo caso le proposte di deregulation più smaccata, con i tentativi, peraltro non molto diffusi, di sperimentare nuove vie, magari anticipatrici della futura pianificazione strutturale⁵. Insomma, un dibattito sconclusionato, fortemente ideologizzato, lontano da un approccio culturalmente fondato.

In realtà, sono sempre stato convinto della necessità e dell'utilità del piano urbanistico, non come un quadro completo apparentemente razionale di regolazione dell'uso del suolo e di conseguente conformazione edificatoria, ma come un quadro di riferimento necessario per valutare i vantaggi e gli svantaggi di una certa trasformazione, o, come diremmo oggi, la sua sostenibilità complessiva, ambientale, sociale ed economica. Così come sono stato sempre convinto che un tale quadro di riferimento debba essere necessariamente territorializzato, basato cioè su un sistema d'informazioni adeguatamente cartografate e non possa accontentarsi di un sistema di regole e di procedure e, tantomeno, debba confidare solo su comportamenti virtuosi della gestione pubblica, tecnica e politica. La mancanza di un riferimento territoriale e l'eccessiva fiducia accordata alla politica, sono stati peraltro i limiti dell'esperienza più interessante sviluppata approfondendo la strada del progetto alternativo al piano e della sua valutazione, quella milanese del Documento per le politiche urba-

nistiche del 2000, mutuata da esperienze straniere peraltro non confrontabili con la nostra situazione⁶; limiti poi riconosciuti anche da chi ha avuto la massima responsabilità culturale e tecnica in quell'esperienza, almeno per quanto riguarda i comportamenti dell'amministrazione locale. I piani urbanistici hanno sempre contribuito a costruire o a rafforzare l'identità e l'immagine di una città, attraverso i tessuti urbani che hanno concretamente formato o i grandi impianti infrastrutturali e i principali servizi che hanno previsto e che si sono realizzati nel tempo: in tutte le città è possibile rintracciare gli effetti dei piani e le intenzionalità urbanistiche che li hanno prodotti⁷. Non è pensabile che sia possibile costruire per parti quell'identità e quell'immagine, assemblando i tanti progetti che l'espansione prima e la trasformazione urbana poi richiedevano; come non è pensabile che una funzione importante, non dico strategica, possa essere realizzata dovunque, in base alle molte occasioni che la più virtuosa e trasparente negoziazione tra pubblico e privato possa offrire: insieme alle opportunità da cogliere, c'è sempre una coerenza da ricercare, una tecnica da conoscere ed applicare, una decisione specifica che deve fare i conti con valutazioni più ampie che non possono essere bypassate, ma considerate con la massima attenzione preventiva. Vi è, insomma, un contenuto tecnico dell'urbanistica che non può essere vilipeso considerando ogni trasformazione sempre possibile e trascurando così un corpo

disciplinare ricco e complesso, con gli effetti che si possono ovunque verificare.

Un quadro di riferimento territoriale è quindi indispensabile. Anche se, paradossalmente, potrei affermare che una città con un buon governo e una buona capacità di gestione, dotata di un'adeguata ed efficiente rete di mobilità di massa e di un ragionevole progetto di rete ecologica, non avrebbe in realtà alcun bisogno di un piano urbanistico e potrebbe quindi utilizzare tranquillamente il progetto nelle sue varie forme in cui oggi si manifesta (i masterplan innanzitutto) per affrontare il futuro. Ho usato il condizionale, perché in Italia, naturalmente, queste condizioni non esistono.

Per rispondere invece alla seconda domanda prima posta (che tipo di piano), deve essere preliminarmente affrontata un'altra problematica, troppo spesso trascurata ma decisiva, quella delle risorse, in generale per il governo del territorio e in particolare per la costruzione della "città pubblica". Si tratta di una problematica particolarmente rilevante nell'attuale situazione condizionata dalla crisi economica globale, che ha ridotto ulteriormente le già risicate risorse pubbliche, costringendo le Amministrazioni locali ad un uso improprio degli oneri di costruzione per pagare le spese correnti, mentre determinava il forte calo di quelle private. Ma anche in futuro, risolta la crisi, il problema delle risorse si porrà con la stessa importanza, data la concreta possibilità che le ristrettezze della finanza pubblica permanga-

no per un periodo non breve e che, da posizioni nello stesso tempo, la situazione economica complessiva si presenterà in modo significativamente diversa dal passato, in uno scenario jobless, particolarmente cambiato per quanto riguarda il settore immobiliare, che difficilmente potrà riprendere i ritmi e riacquisterà i valori del periodo immediatamente precedente la crisi. Ciò significa, in pratica, che non potremo più contare sui margini generosi che la trasformazione urbana garantiva nel recente passato per recuperare qualche risorsa pubblica, né che potremo affidarci ad una negoziazione gestita caso per caso, in base alle capacità d'iniziativa delle singole Amministrazioni.

Questa riflessione sulle risorse comporta una ripresa di attenzione alle problematiche della rendita immobiliare e alla necessità di una sua redistribuzione sociale, attraverso un nuovo tipo di fiscalità e con una visione che non può essere analoga a quella del passato, peraltro non vicinissimo, dati i molti anni trascorsi da quando ci si è occupati di tali problematiche, sia a livello disciplinare che legislativo. La rendita si è infatti profondamente modificata, in particolare in questa fase di metropolizzazione dove non è più possibile distinguere tra suoli edificabili e suoli non edificabili in base alle scelte di piano, mentre gli stessi strumenti negoziali hanno contribuito ad allargarne ulteriormente l'influenza. Essa, inoltre, va oggi considerata più come una opportunità da cogliere, in quanto rappresenta il surplus di ricchezza prodotto

dalla città e dal territorio, che una categoria economica negativa da contrastare radicalmente attraverso strumenti, come l'esproprio, che oggi ne rappresenterebbero un pieno riconoscimento⁸.

L'attenzione per le problematiche delle risorse comporta, inoltre, anche un diverso atteggiamento rispetto a quello tenuto, in generale, nel passato da parte di tutti (politici, imprenditori, tecnici) nei confronti delle proposte di trasformazioni urbane ed anche nel modo di operare degli urbanisti. In entrambi i casi sembrano necessari un maggior senso di responsabilità, una diversa sobrietà, se si vuole anche una nuova austerità, trovando soluzioni che siano effettivamente corrispondenti alle risorse disponibili e a quelle ragionevolmente reperibili⁹. Se, per esempio, una determinata rilevante trasformazione urbana necessita di un'accessibilità di massa e se le relative infrastrutture non esistono o non sono realizzabili in tempi adeguati, quella trasformazione non potrà non solo essere realizzata così come immaginata, ma probabilmente sarà opportuno anche non prevederla nel piano di riferimento, ovvero ridimensionarla, privilegiando, invece, altre trasformazioni possibili e fattibili. Valutazioni analoghe riguardano anche l'impostazione di molte soluzioni progettuali, specialmente di quelle definite come "progetti urbani", troppo spesso mutate da altre situazioni, diverse soprattutto per quanto riguarda la disponibilità di risorse, la cui realizzazione, quasi sempre

*Monopoli PSC,
Schema strutturale*



Ambito per nuova cantieristica navale

Nuovo porto turistico

Attrezzature urbane (teatro, spazi espositivi)

Nuova sede comunale

Caserma dei carabinieri

Stazione autobus extraurbani

Cittadella dello sport



parziale, spesso non centra assolutamente gli obiettivi di qualità che le stesse dichiaravano di voler perseguire.

Questa riflessione coinvolge anche il modello di piano che l'INU ha proposto e sostenuto dal 1995. Come ho già sottolineato in precedenza, quel modello non è in discussione perché si è potuto constatare che dove è stato applicato sviluppando coerentemente le proposte del nostro Istituto, ha prodotto strumenti efficaci, in grado di garantire la guida dei processi che avvengono nella città e nel territorio, realmente innovativi rispetto al passato. L'obiettivo è però quello di migliorare ulteriormente quel modello, rendendo ancora più evidenti le innovazioni proposte ormai più di quindici anni fa: piani generali che sviluppino realmente la dimensione strutturale, piani operativi selettivi, che sollecitino trasformazioni possibili e fattibili e contribuiscano concretamente alla redistribuzione sociale della rendita con nuove forme di fiscalità locale, una gestione dell'esistente più attenta ai valori della storia, della qualità urbana, della sostenibilità ambientale ed energetica. In più aggiornando ancora i contenuti di questi piani sulle nuove problematiche territoriali nel frattempo emerse: piani non più solo comunali nei territori metropolizzati, ormai largamente maggioritari nel nostro Paese, piani che garantiscano un'effettiva e consistente riduzione del consumo di suolo, piani che affrontino le problematiche energetiche non solo a livello edilizio, ma anche a quello urbanisti-

co, con una diversa strategia di uso del suolo. Le condizioni attuali della pianificazione, così come emergono dalle leggi regionali, ci devono indurre a proporre soluzioni diverse da quelle fin qui prodotte dalla riforma, piuttosto che insistere nel suo completamento, partendo dalla legge nazionale (che è comunque indispensabile) e finendo con l'intero mosaico regionale. L'urbanistica italiana ha, inoltre, bisogno di una scossa per ritrovare quel rapporto con la società che la sua progressiva burocratizzazione istituzionale e la sua sempre maggiore lontananza dal progetto le ha fatto perdere. Sulla base delle considerazioni prima svolte sul modo in cui la riforma è stata interpretata dalle leggi regionali e di quelle intorno alle problematiche, ancora più decisive, relative alle risorse è possibile tratteggiare i caratteri fondamentali di un rinnovato modello di piano realmente efficace e praticabile, che recuperi tutta la densità tecnica della nostra disciplina e che contribuisca anche a riavvicinare posizioni e orientamenti diversi sul governo del territorio. Si tratta di due punti fondamentali, oltre alle note già evidenziate nel paragrafo precedente.

Il primo punto riguarda la conferma del carattere strutturale del piano generale, dove per strutturale si deve intendere sia l'essenzialità delle sue indicazioni, sia l'impronta strategica che deve assumere, sia la sua natura esclusivamente programmatica, non prescrittiva e non vincolistica e, soprattutto, non conformativa dei

diritti edificatori, tranne che per le aree comprese nelle cosiddette “invarianti strutturali”, una soluzione già sperimentata con qualche successo da alcune esperienze regionali. Il Piano Strutturale dovrà contenere solo indicazioni opportunamente selezionate e non tutte quelle possibili, soluzione che riprodurrebbe, di fatto, uno strumento molto simile al vecchio modello regolativo, costruite con la metodologia della pianificazione strategica, vale a dire attraverso progetti condivisi e sostenuti dai soggetti che a vario titolo hanno responsabilità nei processi territoriali. Un piano che però, prima di tutto, dovrà fare riferimento alle due reti fondamentali sulle quali si deve basare un razionale assetto del territorio, quella della mobilità e quella ecologica, ambedue necessarie per garantire in generale efficienza e sostenibilità e, in particolare, per poter valutare i progetti di trasformazione, mentre per quanto riguarda il sistema insediativo il Piano Strutturale indicherà tutte le aree nella quali non sarà possibile attuare nuove trasformazioni per ragioni oggettive, di natura ambientale, ecologica e paesaggistica, vale a dire le cosiddette “invarianti strutturali”. Questa è la differenza sostanziale con il modello sin qui attuato anche nelle migliori sperimentazioni e consiste nell’opportunità che le stesse non siano indicate, neppure con le flebili rappresentazioni della non conformità oggi in uso. Vi saranno, naturalmente, indicazioni relative ad aree da utilizzare prioritariamente, le aree industria-

li dismesse, innanzitutto (fino a quando ce ne sarà ancora qualcuna da recuperare), quelle già costruite ma da riqualificare o da sostituire (con la speranza che questa modalità si affermi quanto prima); aree la cui trasformazione rappresenta un’opportunità oggettiva e che comporta evidenti vantaggi pubblici per la collettività. Mentre non è assolutamente opportuno evidenziare, in qualsiasi forma, altri interventi di trasformazione, lasciando a un successivo momento di valutazione la decisione sull’opportunità di attuarli in base a regole che il piano dovrà comunque definire e delle “invarianti strutturali” prima ricordate.

Il secondo punto riguarda la riproposizione del Piano Operativo, non una sua evoluzione come nel caso del piano strutturale, ma una sua conferma perché, in realtà, le esperienze di questa seconda componente proposta dalla riforma sono talmente poche e contraddittorie da non costituire una qualsiasi valutazione. In molte leggi regionali, anche quelle che sono state considerate riformiste, non è sostanzialmente previsto e quando lo è non è mai selettivo, o limitato nel tempo, o obbligatorio, mentre spesso riproduce i caratteri del vecchio PRG (in un caso, addirittura, è il PRG). In realtà, il Piano Operativo dovrebbe consistere nell’individuazione dei progetti maturi, fattibili e convenienti per la collettività, che possono essere avviati in un periodo temporale determinato. La proposta logica è che questo periodo corrisponda a cinque anni, perché così si possono

equiparare i vincoli urbanistici che per legge hanno appunto una durata di cinque anni, ai diritti edificatori che il Piano Operativo assegna, essendo uno strumento evidentemente conformativo, riducendo così anche il pericolo delle “previsioni residue” il cui peso grava in modo determinante sull’urbanistica italiana. A parte questo particolare, certo non irrilevante, della durata quinquennale, la proposta del Piano Operativo coincide sostanzialmente con quella avanzata da chi vuole ridurre il processo di pianificazione alla selezione di progetti di trasformazione con le stesse caratteristiche prima ricordate, da sottoporre a valutazione¹⁰. La differenza fondamentale consiste nella presenza del Piano Strutturale proprio come elemento fondamentale per qualsiasi attività di valutazione. Si può solo aggiungere che l’attuazione del Piano Operativo sarà affidata ai normali strumenti, negoziali e no, magari dopo un passaggio attraverso il Masterplan, uno strumento usato in ogni parte del mondo e che non è necessario definire per legge.

Si tratta, in sostanza, di mantenere ferma l’idea di fondo della proposta di riforma, migliorando però le prestazioni degli strumenti proposti, rendendoli più semplici, più comprensibili, realmente perequativi (una scelta attuativa irrinunciabile). Riducendo anche l’insieme del sistema di pianificazione oggi inutilmente ridondante, ma soprattutto adeguandoli, come prima ricordato, alle risorse disponibili e a quelle reperibili. Integrando maggiormente

la pratica della pianificazione con quella del progetto, confermando quella che è una caratteristica propria dell’urbanistica italiana, sorta e cresciuta all’interno della cultura dell’architettura. Quest’ultimo aspetto consentirebbe anche una maggiore comprensione degli stessi piani urbanistici, normalmente illeggibili per i non addetti ai lavori; una condizione che ha accentuato l’isolamento culturale e sociale della nostra disciplina, che è poi una delle cause fondamentali dei nostri troppo limitati successi.

- 1 La riforma urbanistica: i principi e le regole, documento preparatorio per il XXI Congresso INU, Bologna aprile 1995, in: Luigi Falco (a cura), *Le riforme possibili. Quaderni di Urbanistica Informazioni n. 6/95*, INU Edizioni, Roma
- 2 Giuseppe Campos Venuti, *Città senza cultura*, cap. 2 *In principio era la rendita urbana*, a cura di F. Oliva, Editori Laterza, Bari, 2010
- 3 Pierluigi Properzi (a cura), *INU – Rapporto dal territorio 2010*, cap. 3 *I piani comunali*, a cura di S. Ombuen, INU Edizioni, Roma 2011
- 4 Alessandro Tutino (a cura), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma 1986
- 5 Comune di Milano, *Progetto Passante: documento direttore* (1984)
- 6 Comune di Milano: *Ricostruire la grande Milano. Documento di inquadramento per le politiche urbanistiche (2000)*, vedi anche: Luigi Mazza, *Prove parziali di Riforma*. Franco Angeli Editore, Milano 2004
- 7 F. Oliva, *L'urbanistica di Milano*. Hoepli, Milano 2002
- 8 *La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare*, documento preparatorio per il XXVII Congresso INU, Livorno 2011, in *Urbanistica Informazioni n. 235*
- 9 Giuseppe Campos Venuti, *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano 1978. Inoltre: *Città sostenibile e austera*, in *Urbanistica Informazioni 236*
- 10 Pier Carlo Palermo, *I limiti del possibile*, cap. III *Governo del territorio* e cap. VI *Trasformazioni per progetto*, Donzelli Editore, Roma 2009



Piergiorgio Vitillo

UN UNICO ATTEGGIAMENTO, DIFFERENTI DIMENSIONI E TECNICHE

Un atteggiamento riformista è ancora praticabile?

"(...) L'urbanistica riformista è molto semplicemente quella che riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone regole di comportamento che, senza soffocare ma anzi stimolando l'iniziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e a garantire gli interessi generali della comunità urbana e nazionale".¹

La tradizione del riformismo urbanistico italiano presenta solide e riconosciute radici, anche se probabilmente non si può parlare di una vera e propria scuola. Mentre in Europa occidentale le diverse forme di capitale (imprenditoriale e finanziario) hanno sfruttato le rendite assai meno che nel nostro Paese, trovando investimenti profittevoli anche negli altri fattori e settori economici, per l'urbanistica italiana è stato certamente più difficile confrontarsi ad armi pari con il mercato immobiliare, in ragione dei pesanti condizionamenti che le rendite urbane hanno avuto sui caratteri dello sviluppo dei nostri territori. Dopo una lunga stagione nella quale parlare di rendita era considerato "demodè", se non addirittura guardato con fastidio, la recente e pesantissima crisi immobiliare globale ha riportato interesse e attualità verso alcuni temi² che l'urbanistica riformista ha introdotto e praticato a partire dagli anni Sessanta. Un riformismo inteso sia come metodo (una visione laica e non dogmatica), sia come contenuto (valori e politiche praticabili per co-

struire un futuro possibile); un atteggiamento e uno stile di lavoro che ritroviamo anche in quella parte della disciplina economica che ricercava miglioramenti concretizzabili nell'immediato e non desiderabili in vacuo; preferiva il poco al tutto, il realizzabile all'irrealizzabile, il gradualismo delle trasformazioni alla sempre rinviata "trasformazione radicale del sistema."³

Ciò ci costringe a lavorare nello spazio possibile, ma assai stretto, fra l'apparentemente vincente modello neo – liberista e l'atteggiamento conservatore dell'urbanistica regolativa e vincolistica, che peraltro continua a essere praticata, con ben altro rigore e serietà e in presenza di amministrazioni pubbliche molto più solide, in diversi Paesi europei (Germania, Svizzera, Francia); provando a rivisitare e aggiornare la tradizione riformista attraverso la lettura, ancora una volta strutturale, dei mutati contesti sociali, economici e territoriali; utilizzando tecniche e pratiche operative; provando a tenere assieme e a incrociare piani, politiche, progetti (un quadro di riferimento che scommette sugli incroci, sull'integrazione e sulla dialogabilità fra le differenti discipline); riconoscendo la centralità dovuta all'urbanistica formale e aggiornandola nei contenuti e nelle forme (non solo di rappresentazione); passando dallo zoning rigido e autoritativo della tradizione modernista, alle nuove dimensioni strutturale e strategica, operativa e regolativa; che meglio danno risposta ai fenomeni

di metropolizzazione, alla scala del tempo e alla multiscalarità dei fenomeni urbani. Polis e civitas sono entrate in crisi, ma non possiamo rigenerare le città che abbiamo conosciuto, studiato e amato⁴; abbiamo a che fare con un nuovo spazio – tempo irriducibile ai modelli e ai caratteri del passato ed è su questi temi che andrebbe approfondita la ricerca sull'abitare contemporaneo.

Fra gli scenari di governo possibili, pensiamo sia perseguibile un'equilibrata politica riformista, modesta ma responsabile, critica e riflessiva, capace di esprimere azioni fondate su impegni e su giudizi. Una politica che non perde il senso del possibile e del limite,⁵ perché, abbiamo imparato che se abbiamo dei problemi e le soluzioni non le diamo noi, alla fine le darà qualcun altro. Quando siamo di fronte a problemi oggettivi, con una radice sostanziale, non si deve scappare e l'ultima cosa utile è negarli; bisogna sporcarsi le mani senza avere paura di farlo. La semplice denuncia rischia di esaurire il nostro ruolo nella testimonianza, nobile sul piano etico, inefficace sul piano pratico. Anche perché la tutela della rigidità, la linea difensiva, non funziona più: una strategia di pura conservazione davanti ai mutamenti radicali dei nostri territori si rileva alla fine non solo debole, ma soprattutto inefficace. Dobbiamo quindi occuparci del presente, stando dentro ai cambiamenti, concentrandoci sulle cose che si possono e si debbono fare, modificare e migliorare da subito; un pragmatismo finalizza-

to, che si confronta con l'urgenza del presente, riconoscendo il mercato e le sue esigenze, ma all'interno di regole finalizzate a rappresentare gli interessi delle comunità: è questo che a noi piace chiamare ancora riformismo.

Le esperienze maturate in questi anni e qui selezionate danno conto di questo atteggiamento progettante. Con una metafora efficace potremmo dire che le nostre attività, il nostro lavoro quotidiano, corrispondono all'attraversata di un deserto.⁶ Nel nostro cammino possiamo fare tre cose: alzare la sabbia solo lo stretto necessario per muoverci, lasciando il minimo delle tracce al nostro passaggio (la conservazione *tout cour*); alzare la sabbia per vedere dove la sabbia viene casualmente spostata dal vento (la contemplazione estetizzante); alzare la sabbia per orientarne la caduta e costruire paesaggi (il progetto consapevole e intenzionale): cosa che forse dovremmo responsabilmente fare.

Dimensioni e tecniche

Un buon piano, come probabilmente un efficiente sistema economico, deve assomigliare a un torneo sportivo: poche e chiare regole, nessun vantaggio al via, fiducia negli arbitri e vinca il migliore. Un po' come l'analogia fra l'urbanistica e la Borsa spesso ricordata da Giuseppe Campos Venuti "(...) Quando io ero ragazzo mio papà lavorava in Borsa. A me non piaceva molto il mestiere di papà, così ho

*Montevoglio RUE,
Territorio Rurale*



finito per fare l'urbanista, un mestiere basato sulla scelta delle regole. Poi, studiando un poco il mondo ho scoperto che la Borsa non è una giungla senza regole, ma un mercato con poche leggi, rispettate però rigidamente: l'insider trading è punito, l'eccesso di rialzo o di ribasso fermano la contrattazione e alla fine puoi anche essere Bill Gates ma l'antitrust ti fermerà. Così, da vecchio comincio a desiderare che la mia urbanistica funzioni come la Borsa di papà”.

Separare dimensioni differenti

I piani riformati, confrontandosi in particolare con l'efficacia e con il tempo delle previsioni urbanistiche, separano differenti dimensioni: strutturale, operativa e regolativa.

La dimensione strutturale del piano, i cui caratteri fondamentali appaiono l'essenzialità (poche e semplici regole), la flessibilità (processo aperto e modificabile), la non conformatività (equità ed efficacia), interpretata quale cornice di riferimento per le scelte di governo, sufficientemente stabile e generale, finalizzata a dare coerenza all'assetto territoriale e urbano, va declinata in rapporto alla sua traducibilità con modalità e tecniche operative, verificandone sul campo criticità, efficacia, prospettive (se il piano serve è perché è utile ad affrontare e dare risposta ai problemi della città e del territorio). Il piano deve limitare i propri campi di competenza, attraverso la selezione dei temi e dei problemi da affrontare⁷ (il piano che vuole

dire tutto non è un piano). Togliendo valore cogente e giuridico alle previsioni urbanistiche, la dimensione strutturale del piano può rappresentare la territorializzazione delle strategie, delle azioni e delle politiche promosse dalle Amministrazioni comunali. I contenuti strutturali del piano attengono quindi ai valori di fondo, di lungo periodo, agli elementi tendenzialmente più stabili e meno negoziabili, contenuti ed espressione di “descrizioni fondative”; un quadro di riferimento quindi, non necessariamente un piano tradizionale, che torna a rendere credibile il metodo della pianificazione e libera le previsioni generali (le “certezze ipotetiche”) dal carattere di conformazione dei suoli e delle proprietà, che sono invece più propriamente ed efficacemente disciplinati nella dimensione operativa.

Le connessioni/interrelazioni che nei territori hanno ambiente, infrastrutture e insediamenti sono così forti da richiedere, proprio per loro natura, una visione d'assieme integrata, una cornice di riferimento, un robusto telaio, indipendentemente dal nome che attribuiamo loro, che riconoscano il sistema delle relazioni (ambientali e infrastrutturali), all'interno di un sistema prioritario di azioni e di progetti, accompagnato da regole essenziali che ne orientino la valutazione e l'attuazione (passando dal principio di prescrittività a quello di coerenza, dal disegno delle trasformazioni alle prestazioni da richiedere). L'essenziale (o la struttura) è una dimensione che può dare luogo a

letture, interpretazioni e sviluppi utilmente differenti, ma che necessita di un governo autorevole, in grado di selezionare e orientare, non solo di una gestione tardiva e rimediabile dei problemi urbani. Progettare oggi la città contemporanea vuole dire connettere, nient'altro che connettere; obiettivo della ricerca di relazioni deve essere quello di legare fisicamente le parti, tenendo insieme gli elementi che compongono in particolare gli spazi aperti; questo al fine di riscattare la residualità dello spazio non costruito, risolvendo discontinuità ed episodicità pregresse, con obiettivi di riordino e di valorizzazione degli spazi, trasformando vuoti occasionali in luoghi collettivi il più possibile fortemente interconnessi e integrati.

La dimensione operativa del piano, intesa quale definizione del quadro di coerenze delle trasformazioni urbane, seleziona (in un arco ragionevolmente breve di tempo), le trasformazioni da promuovere. Mentre il quadro programmatico generale indica le localizzazioni, le condizioni generali di fattibilità, le funzioni strategiche da sviluppare e le condizioni di sostenibilità, la dimensione operativa (prescrittiva e conformativa), risulta strettamente legata alla rinnovata attenzione alla dimensione del tempo.

La dimensione regolativa (valevole a tempo indeterminato, prescrittiva e sempre modificabile, come qualsiasi regolamento comunale), attiene ai catasti e diritti della città consolidata. Il disegno della città esistente assume nei

casi presentati modalità grafiche profondamente diverse anche da un passato recente. Infatti, mentre la suddivisione delle zone del piano di tradizione era molto frammentata e fatta esclusivamente sulla base delle densità esistenti e delle funzioni insediate/insediabili prevalentemente monofunzionali, l'individuazione degli ambiti (non più "zone" in senso tradizionale), avviene non solo sulla base delle densità e degli usi ma anche delle caratteristiche di formazione storica, di conformazione tipologica e morfologica, di qualità ambientale e insediativa, di matrice attuativa, utilizzando un consistente apparato di lettura, interpretazione e progettazione della città esistente. Gli ambiti urbani consolidati sono articolati per "tessuti urbani": un'organizzazione territoriale, urbanistica – edilizia, che presenta caratteri di omogeneità dal punto di vista della trasformazione storica, del rapporto formale e dimensionale tra spazi pubblici e spazi privati, delle relazioni tra tipo edilizio e lotto di riferimento, con la prevalenza di una o più funzioni urbanistiche principali; cercando, compatibilmente con le necessarie cautele di tutela delle funzioni deboli (residenza e servizi) e di salvaguardia ambientale e igienico - sanitaria, di mescolare il più possibile le funzioni all'interno dei differenti tessuti urbani.

Ammesso e non concesso che le previsioni dei piani siano fatte con coerenza e giudizio, vi sono tre differenti distanze, tre motivi sostanziali, per i quali occorre separare nel processo

di piano la dimensione previsionale generale, da quella operativa, da quella regolativa:

- la distanza nel tempo fra le previsioni generali e le fasi dell'attuazione reale delle trasformazioni: la durata delle operazioni di trasformazione urbana inevitabilmente si allunga; il mercato è sempre più flessibile e mobile, accrescendo l'imprevedibilità delle forme e dei contenuti delle operazioni. Non vi è rischio maggiore di prescrivere regole e suoli prima che si verificano le condizioni operative di realizzazione. A ciò si accompagnano i rapidi mutamenti del contesto sociale ed economico, che rendono ineluttabile l'evoluzione continua dei programmi urbanistici e degli stessi progetti.

- la distanza fra le previsioni generali e i soggetti reali dell'attuazione: nessuna attuazione può astrarsi dalle condizioni reali specifiche, sia locali che temporali dei luoghi. Le trasformazioni urbane necessitano, oggi più di ieri, di partner finanziari e operativi in grado di montare e costruire le operazioni di trasformazione. Al progetto deve corrispondere un soggetto committente, in grado di esprimere domande, bisogni e aspettative, mettendo a disposizione risorse e chiedendo al programma di dare risposte coerenti e praticabili alle aspettative dichiarate e attese.

- la distanza del piano riformato dal vecchio modello di piano: il nuovo piano delineato dalle leggi regionali presenta caratteristiche disciplinari di tipo strutturale e contenuti politico

- programmatici di natura strategica. Disciplina i sistemi ambientali e infrastrutturali, trattando con leggerezza le altre problematiche, compreso quelle insediative. Un piano non più generalista, che non vuole decidere tutto subito e imporre una disciplina rigida e imperitura, ma, al contrario, detta le regole principali ed essenziali di una partita che si giocherà con soggetti, attori e risorse differenti e reali. Un piano, quindi, che per sua natura non necessita di un'attuazione conforme, ma che attraverso un processo continuo di progettazione e gestione, consente di raggiungere gli obiettivi di quadro individuati. Nella fase che quindi non può più essere definita attuativa, ma semmai operativa, la gestione utilizzerà i differenti e molteplici strumenti all'interno della gamma dei programmi complessi.

Modi di attuazione

Due sono in particolare le modalità che i piani presentati hanno messo in campo e sperimentato per l'attuazione delle previsioni: la perequazione intesa come progetto urbano e territoriale (praticamente tutti i casi); il progetto urbano individuato come dispositivo per massimizzare relazioni e prestazioni (Roma e Vigevano in particolare).

La perequazione come progetto

La perequazione urbanistica rappresenta come visto la risposta pragmatica e operativa alla crisi del modello pubblicistico espro-

priativo finalizzato all'acquisizione delle aree e delle dotazioni pubbliche per la collettività. La perequazione serve ed è utile solo se funzionale al progetto (qualsivoglia) di città pubblica. Deve quindi risultare prioritario, rispetto agli aspetti strumentali e tecnici (sia urbanistici che economico – estimativi), il disegno urbano e territoriale, fondato sulla costruzione delle reti ecologiche e dei sistemi ambientali, connesso al presidio agricolo e paesaggistico del territorio, alla continuità del sistema degli spazi aperti e delle dotazioni territoriali. È in funzione di questo disegno e di questi imprescindibili obiettivi progettuali che la perequazione assume senso, valore ed efficacia, con particolare riferimento al sistema delle relazioni (infrastrutturali, ambientali e insediative), che caratterizza la città contemporanea.

La perequazione è quindi prima di tutto una visione al futuro della città che vogliamo, che utilizza strumentalmente, in modo cauto e ragionevole, i diritti edificatori (le volumetrie da realizzare in situ o da trasferire), al fine di perseguire le finalità non solo pubblicistiche e di equità, ma anche e soprattutto “progetto di relazioni”. Il recente modello perequativo milanese (PGT 2010) non tiene conto della natura ineguale e disomogenea degli immobili, dello stato di fatto (localizzazioni, caratteri, rapporto con il contesto, accessibilità, ecc.) e dello stato di diritto (vincoli, previsioni urbanistiche, ecc.) in cui si trovano. Produce teorici diritti edificatori all'interno del Parco Sud Mi-

lano, da trasferire senza governo all'interno della città consolidata e delle aree di trasformazione, con il rischio di ingolfare il mercato di crediti edilizi difficilmente esigibili. Un piano che rischia purtroppo, al contrario di quanto auspicato e dichiarato, di risultare non utile al mercato e alla concorrenza urbana, avvantaggiando (forse solo teoricamente) il binomio rappresentato dai grandi proprietari delle aree del Parco Sud, che vedono valorizzati i loro suoli con la più tradizionale rendita fondiaria assoluta e delle piccole - medie imprese edilizie per le trasformazioni estensive nella città esistente. Se il progetto territoriale non è dato, o perlomeno non risulta chiaramente percepibile, il rischio è che prevalga il profilo estimativo e il meccanismo perequativo proposto si riduca a una mera operazione di tipo economico - finanziario astratta e per diversi aspetti anacronistica che, soprattutto in questa complicata fase del mercato immobiliare, rischia di gonfiare di “mattoni di carta” i bilanci delle società (e non solo le società immobiliari) e di liberare consistenti “titoli tossici” (in questo caso diritti volumetrici), che difficilmente troveranno i suoli su cui atterrare.

Il progetto urbano

Il progetto urbano presenta due principali 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 programmate⁸.

Nei casi presentati, il progetto urbano è un dispositivo che individua relazioni e prestazioni, che guarda più al processo che al prodotto, esito di una procedura regolata con la necessaria flessibilità dal piano e non come prodotto meccanico di una norma; una strategia per attuare nel tempo le trasformazioni, attraverso la ricerca continua di relazioni e prestazioni, non di mere prefigurazioni spaziali. Con questa concezione, il progetto urbano assume caratteri che lo differenziano dai tradizionali strumenti urbanistici attuativi: un modo di pensare e di interagire composito, in cui confluiscono dimensioni strategiche, spaziali, istituzionali, connesse alla progettazione degli interventi di trasformazione.

Due brevi questioni infine sulla negoziazione, tema intimamente connesso alla costruzione del progetto urbano: la dimensione del tempo dei programmi e il rapporto flessibilità/liberalizzazione. Occorre ammettere che più di vent'anni di programmazione negoziata non hanno ridotto i tempi delle attuazioni: al contrario, le tempistiche dei programmi negoziati sono spesso assai più lunghe delle tradizionali varianti puntuali ai piani, mancando, peraltro, all'interno delle Amministrazioni comunali diverse competenze nel campo della valutazio-

ne. Al contempo, flessibilità non vuole dire liberalizzazione: spesso il mondo imprenditoriale chiede contemporaneamente certezza dei diritti e flessibilità. Sui caratteri e sulla qualità delle competizioni possiamo e dobbiamo lavorare ancora molto.

- 1** La definizione è contenuta nella Presentazione di Giuseppe Campos Venuti, in Giuseppe Campos Venuti, *L'urbanistica riformista*. Antologia di scritti, lezioni e piani a cura di Federico Oliva, EtasLibri, Milano, 1991, è il testo che meglio compendia i caratteri di quella che viene comunemente denominata "scuola riformista", anche se il termine scuola appare inappropriato, mancandole in questo caso i tratti caratteristici e distintivi (continuità e riconoscibilità nel tempo e nello spazio, ma anche condivisione di un robusto statuto scientifico - disciplinare), seppur in presenza di figure autorevoli e carismatiche anche a livello internazionale. Inoltre e a maggior ragione, nel caso dell'urbanistica vale la definizione data da Bertrand Russell della matematica "(...) un argomento del quale non sappiamo mai quello di cui stiamo parlando né se quello che diciamo sia giusto."
- 2** Oltre alle questioni connesse al tema della rendita fondiaria urbana, "amministrare l'urbanistica" e "urbanistica e austerità" assomigliano parecchio a "governo del territorio" e a "sviluppo sostenibile", parole chiave dell'urbanistica contemporanea.
- 3** Il riferimento obbligato è alla singolare e straordinaria figura dell'economista Federico Caffè. Si vedano in particolare, Federico Caffè, *La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino 1990. Ermanno Rea, *L'ultima lezione. La solitudine di Federico Caffè scomparso e mai più ritrovato*, Einaudi, Torino 1992.
- 4** Su questi aspetti, si vedano le riflessioni di Massimo Cacciari, *La città*, Pazzini Editore, 2004.
- 5** La questione è affrontata da Pier Carlo Palermo, *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Editore Donzelli, Roma, 2009. Quella strana cosa che Palermo chiama "mettere in rete, orientare e valutare in maniera critico - comparativa le proposte", ma anche "ricomporre una strategia urbana coerente e unitaria a partire da iniziative discrete", noi continuiamo a chiamarla piano. Non certo il piano di tradizione, sinottico, ipernormativo, a tutela delle rigidità; e nemmeno l'interpretazione burocratica e banalizzata di alcuni piani riformati recenti. Anche se ci separa una questione di fondo, il quadro di riferimento e i progetti non sono per noi operazioni contestuali ma dimensioni differenti, mediate e armonizzate da un'organica fase di raccordo (la dimensione operativa).
- 6** Per la metafora utilizzata e sul tema delle responsabilità del progetto, di veda Danilo Palazzo, *Responsabilità progettuale e paesaggio dei margini urbani*, in *Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Università degli Studi di Firenze, Firenze University Press, n. 6/2006, numero monografico *Progettare sui limiti*.
- 7** "If planning is everything, maybe it's nothing". Un importante contributo teorico su questo tema è venuto dagli studiosi che non si sono limitati ad approfondire i processi di formulazione delle politiche pubbliche ma che hanno considerato cosa avviene quando queste vengono messe in atto (J.Pressman e A. Wildavski in particolare), con un'intenzionalità fortemente pragmatica.
- 8** Su questi aspetti, 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



Paolo Galuzzi

INNOVAZIONE E STRATEGIE

L'innovazione degli strumenti non è mai fine a se stessa.

Strettamente legata all'approfondimento dei margini di innovazione praticabili sulle figure del piano comunale che il vario repertorio di leggi regionali e disposizioni nazionali oggi consente, si pone la ricerca continua di un aggiornamento dei temi rilevanti a cui il piano può offrire una specifica soluzione.

L'impegno della ricerca condotto in questi quasi venti anni è stato compiuto almeno in due direzioni: nella ricerca di strumenti di governo del territorio interpretati nelle forme più evolute del planning europeo; nei contenuti più attuali che la nuova dimensione urbana e i contesti insediativi a più elevata antropizzazione sollecitano.

Le città italiane e i loro territori sono oggi, coinvolti da un intenso processo di metropolizzazione e il nuovo fenomeno urbano in atto richiede strategie di azione aggiornate e pertinenti per affrontare gli squilibri territoriali determinati da tale processo. Solitamente, i campi tematici che il piano comunale affronta riguardano politiche che hanno una propria autonomia e possono trovare una risposta appropriata anche al di fuori di un piano o di un programma urbano. Ciò non toglie che indirizzare il progetto di piano verso un esplicito contributo strategico di carattere generale possa contribuire effettivamente a sostenere quelle politiche, avendo cura di riconoscere i limiti e i campi di competenza possibili per una

utile integrazione negli strumenti urbanistici. Ciò significa individuare i modi particolari e non scontati che il piano e le realtà urbane e territoriali interessate offrono per contribuire ad affrontare queste tematiche, misurando sia i limiti oggettivi di manovra del piano, sia le nuove possibilità offerte da un'interpretazione innovativa della riforma del piano comunale avviata dalle regioni. Un'attenta responsabilità interpretativa e un orientamento al progetto di tipo selettivo guidano l'approccio unitario di fondo che connota i piani presentati dentro le differenti soluzioni con cui le riforme regionali hanno declinato il piano comunale.

Appare chiaro come il progetto urbanistico comunale, in questa prospettiva, possa essere orientato e sintonizzato ad accogliere il contributo delle politiche, non esaurendone naturalmente ulteriori e più mirati apporti esterni alla pianistica istituzionale. Queste tematiche hanno spesso una rilevanza generazionale¹ connessa alle condizioni di sfondo generale in cui un piano si muove, ma possono anche riguardare fattori di contesto strettamente legati alla situazione in cui si opera. Tra i temi 'generazionali' che abbiamo affrontato nei casi presentati in questa rassegna, assumono particolare rilievo le politiche della mobilità, della qualità energetica, ecologica e ambientale del territorio, del contenimento dello spreco di suolo, della riqualificazione della città esistente e dello spazio aperto, dell'abitare sociale, della città pubblica e della cronica scarsità di

produzione di beni pubblici e di beni comuni che le trasformazioni insediative italiane riescono a generare.

Nelle esperienze presentate, il diverso dosaggio di questi temi conseguente alle specifiche condizioni di contesto costruisce la strategia generale di piano, che permea le grandi opzioni di assetto, ma anche quelle azioni puntuali orientate a parti specifiche delle città, in cui la strategia generale, trova approfondimento e definizione spaziale.

Una prospettiva di lavoro che costringe ad un ulteriore avanzamento della cultura urbanistica per liberare i piani generali da ogni carattere regolativo e conformativo, riportandoli verso un orizzonte temporale non necessariamente unitario, in cui regolare i conti con il passato e con il futuro. L'orizzonte futuro che attiene alla visione complessiva, intorno a cui prefigurare strategie, politiche, visioni e assetti non necessariamente ordinati nel dettaglio; da cui derivare l'animazione di differenti e successive scelte locali che, necessariamente, devono confrontarsi con le innumerevoli dimensioni temporali del piano, che comportano i momenti della composizione, quelli della comunicazione e quelli della legittimazione, a cui ogni piano spesso rinuncia in forza dell'appiattimento verso la sola regolazione.

L'ampiezza tematica e strategica necessaria per sostenere la nuova sfida urbana trova generalmente spazio nei numerosi elaborati programmatici che ormai affiancano le tavole

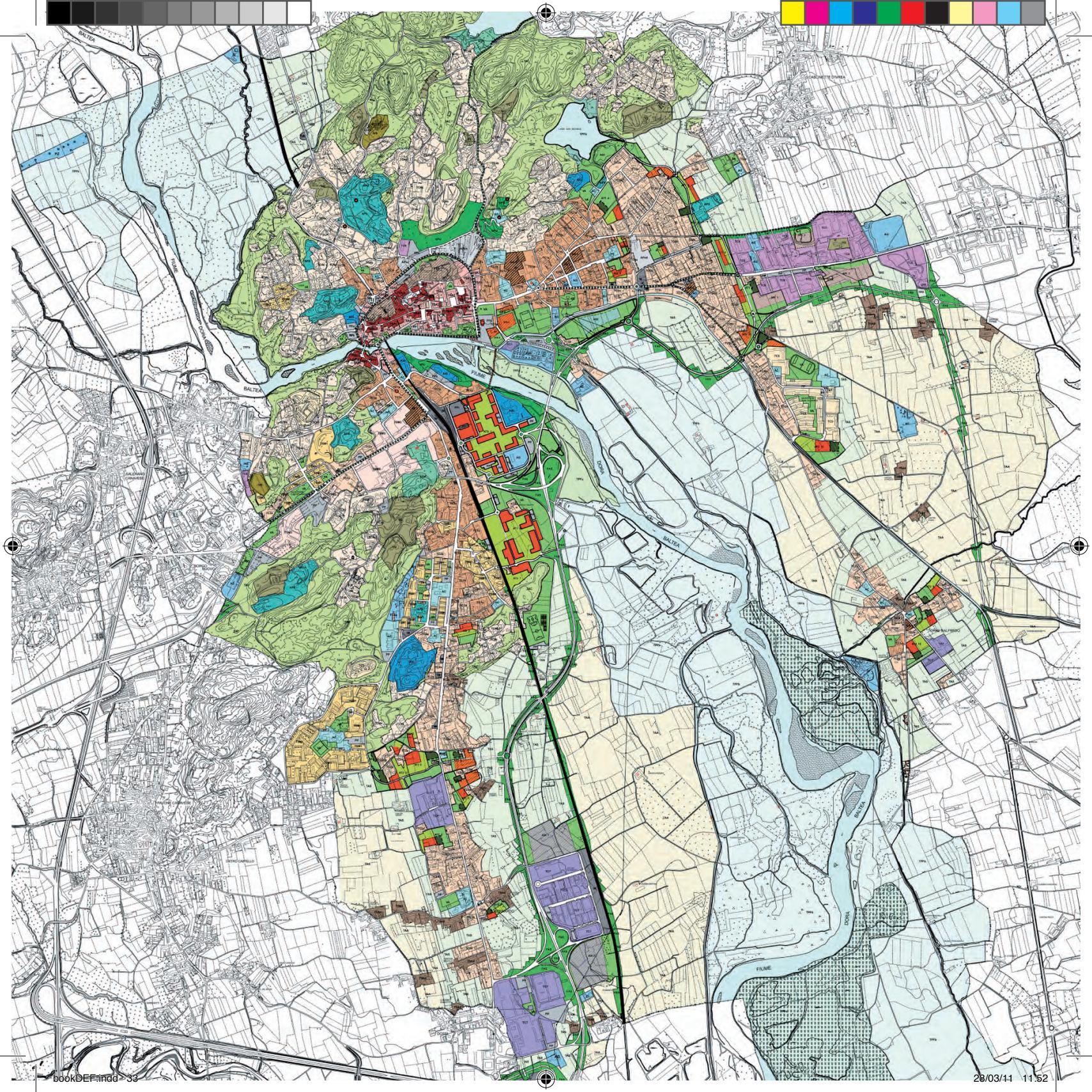
dei piani riformati. Ciò caratterizza non solo le tavole che sostanziano la parte generale, strategica e strutturale di un piano comunale, alla quale si attribuisce il disegno progettuale sintetico, ma anche le tante altre figure, che strutturano le visioni e le immagini del cambiamento.

Strutturare i territori nella dimensione urbana contemporanea

Lavorare nei territori della metropolizzazione sollecita una rinnovata importanza della dimensione d'area vasta e di quella intercomunale. È necessario spingere l'interpretazione degli assetti futuri oltre i confini comunali all'interno dei quali resta impossibile affrontare la sostanza dei problemi della nuova dimensione urbana e dei processi di metropolizzazione in corso. Processi generati da un complesso di fenomeni che, oggi, caratterizzano il rapporto tra città, forme insediative contemporanee e infrastrutture da un lato, territori naturali e agricoli dall'altro. Il risultato fisico più evidente della nuova dimensione urbana consiste, infatti, nella dilatazione degli assetti insediativi e infrastrutturali, con prevalenti caratteri di dispersione e diffusione.

E' questa la città contemporanea, del tutto diversa da quella tradizionale, la cui dimensione geografica non è assolutamente sovrapponibile a quella amministrativa e che si è sviluppata con un modello di crescita assai lontano da quello per fasce concentriche della città

Ivrea PRGC, stralcio



tradizionale. Una "nuova città" che comporta interrelazioni stabili tra le sue parti e nuovi stili di vita per i propri abitanti, diffusi su un territorio sempre più ampio per ragioni differenti: da quelle economiche, a quelle dei modi dell'abitare, alle traiettorie degli spostamenti quotidiani non solo per ragioni di lavoro e di studio, ma anche per lo shopping e il tempo libero, muovendosi tra i grandi epicentri della città contemporanea imposti dalle nuove forme del commercio e dell'intrattenimento di massa. Senza rinunciare all'attrazione dei centri storici originari, dove è localizzato il commercio più qualificato e dove si può ancora apprezzare lo spazio pubblico più riconoscibile che ancora conserva la nuova dimensione urbana, caratterizzata da un ordine debole e da gerarchie ancora più lasche. I principi ordinatori e i fattori di localizzazione del nuovo fenomeno urbano sembrano, infatti, sempre meno legati alla gerarchia, a fattori di distanza, a particolari condizioni di posizione, come in passato. Il nuovo fenomeno urbano assume forme diverse da quelle del modello insediativo tradizionale delle città italiane con la nascita di nuove aree urbane a bassa densità che si aggiungono alle periferie urbane e metropolitane, configurando una nuova città.

Nella nuova dimensione urbana la città appare un insieme poco strutturato, in cui gli effetti in termini di frammentazione territoriale sono sempre più evidenti.

Nelle tavole strutturali dei piani presentati si

misura la necessità di definire il telaio delle relazioni infrastrutturali e ambientali intorno a cui organizzare i nuovi assetti urbani. Una matrice fisica e di senso orientata a sostenere il ruolo che un territorio esprime dentro un orizzonte più ampio e a tenere insieme la dimensione locale con quella territoriale estesa del nuovo fenomeno urbano. Numerosi casi selezionati nel presente volume assumono questa sfida, identificano elementi infrastrutturali, figure urbane e territoriali intorno alle quali provare a dare una piega alternativa alla nuova città che si estende e si diffonde.

Il telaio che orienta i disegni generali si compone sempre attraverso l'integrazione progettuale della rete della mobilità sostenibile e della rete ecologica.

Una rete della mobilità, che prospetta modi per gli spostamenti meno inquinanti e meno energivori e che contribuisce alla massima efficienza della città metropolitana, così da ridurre in modo significativo il carico antropico. A questa rete viene subordinata e modulata per pesi e funzioni ogni trasformazione significativa prevista sul territorio.

Una rete ecologica, tesa a collegare, anche attraversando i tessuti della città estesa, le aree più rilevanti di valore naturalistico e ambientale, con l'obiettivo di tutelare queste ultime e di garantire contemporaneamente un significativo processo di rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili, soprattutto negli interventi di trasformazione. Un connettivo

progettato per mettere in relazione gli spazi aperti della città estesa e proporre un primo programma di deframmentazione.

Ridurre lo spreco di suolo

Un'ulteriore condizione posta dai processi di metropolizzazione in atto nel territorio italiano riguarda il contenimento del consumo di suolo. La progressiva occupazione di suolo extraurbano e la sua trasformazione in suolo urbano hanno conosciuto negli ultimi anni una sensibile crescita, toccando trend molto sostenuti rispetto al passato. Un consumo di suolo che si manifesta in modo ormai indipendente rispetto al soddisfacimento di bisogni legati alla crescita demografica o all'infrastrutturazione del territorio e colpisce in misura più significativa le aree meno urbanizzate, coinvolgendo principalmente suoli agricoli di pianura e bassa collina. Situazioni in cui gioca ancora in modo evidente la spinta espansiva giocata ormai solo sul differenziale di valore dei suoli agricoli e urbani.

I rilevamenti più recenti e attendibili riportano negli ultimi cinque anni in Lombardia un dato medio che si attesta su valori superiori agli 11 ettari al giorno di aree passate all'urbano².

Il contenimento dell'uso del suolo va sicuramente praticato con specifiche e diversificate politiche territoriali che chiamano in causa l'azione di Stato e Regioni sui molteplici fattori che rappresentano le principali cause del consumo di suolo³.

Attraverso il piano urbanistico e su diversi fronti, si può comunque offrire un primo concreto contributo contro l'eccessivo consumo di suolo per usi urbani.

Ai piani comunali possono essere affidati compiti specifici per limitare i consumi dei suoli non urbanizzati, per evitarne gli sprechi e soprattutto per compensarne dal punto di vista ecologico le sottrazioni inevitabili.

Innanzitutto, riducendo a dimensioni fisiologiche le nuove crescite per insediamenti e infrastrutture e accrescendo il riuso di aree già edificate da riqualificare. Un aspetto strategico che trova ancora più senso nella fase attuale di contrazione della domanda di nuove case private e di crisi del settore immobiliare.

Anche un'attenta e mirata densificazione della città esistente può giocare a vantaggio di soluzioni più risparmiatrici di suolo, senza, però, che tale scelta costringa a perseguire altezze, tipologie e forme incongrue o a rinunciare alla diffusione di spazi verdi nei tessuti urbani. In secondo luogo, il consumo di suolo può essere contenuto indirizzando le trasformazioni urbanistiche verso soluzioni che privilegino il riciclo di eventuali vecchie previsioni del piano precedente, sovradimensionate e non utilizzate. Il trattamento del residuo, infatti, in questa faticosa fase di passaggio dai piani regolatori ai piani strutturali e operativi costituisce un'operazione che non va sottovalutata e che richiede un approccio cauto. Il passaggio da uno strumento insieme generale e regolativo a uno

strumento a più dimensioni distinte, può essere l'occasione per rivedere e ricalibrare alcune scomode o non più attuali previsioni residue. Senza lasciarsi condizionare da una visione genericamente ambientalista, il progetto urbanistico deve saper distinguere tra diversi consumi di suolo, avendo per ferma la convinzione che l'ambiente non viene difeso e migliorato solo con azioni di conservazione e di tutela, ma anche attraverso condizioni adeguate che accompagnano progetti di trasformazione urbana e territoriale. Se si applicano particolari condizioni alla trasformazione urbana in termini di permeabilità naturale del suolo e di messa a dimora di una adeguata quantità di alberi latifoglia, si ottiene una capacità di assorbimento di anidride carbonica, di produzione di ossigeno, di produzione di acqua per evotraspirazione, assai superiore di quanto non sia in grado di garantire lo stesso suolo mantenuto alla condizione agricola o addirittura abbandonato.

Mentre il consumo di suolo continuerà a rimanere un tema critico per la pianificazione comunale, fino a quando verrà meno la tendenza, ancora molto sentita da parte dei comuni, a finanziare con "moneta urbanistica" i propri servizi e il loro funzionamento. Una consuetudine sempre più difficile da limitare anche nelle realtà virtuose del territorio italiano per la situazione attuale di bancarotta dei bilanci comunali, di contrazione dei trasferimenti sempre più ridotti all'osso, dell'imposizione di meccani-

smi centrali di contenimento della spesa pubblica, che riducono ulteriormente l'autonomia economica degli enti locali .

Affrontare la rigenerazione ambientale ed energetica

Da alcuni anni, anche se la sperimentazione è ancora acerba, i piani iniziano ad occuparsi delle problematiche energetiche, in considerazione del fatto che nella città contemporanea il bilancio energetico risulta sempre negativo. Soprattutto nella nuova dimensione urbana la domanda energetica rischia di essere sempre crescente e le condizioni per garantire le risorse necessarie e per utilizzare tecnologie adeguate vengono meno. Il piano urbanistico non può certo da solo affrontare tale problematica nel suo complesso ma sicuramente può incidere, attraverso una buona regolamentazione edilizia e urbanistica sugli sprechi prodotti da un patrimonio edilizio inadeguato, incentivando il risparmio energetico e l'utilizzazione di fonti alternative non energivore e non inquinanti.

Anche una strategia adeguata per le trasformazioni urbane più complesse permette di intervenire su questa problematica. Come è noto, la forma urbana, i suoi spazi aperti insieme ad una significativa dotazione del verde, pubblico o privato, possono incidere in misura significativa sul microclima urbano e conseguentemente sui consumi da riscaldamento e da raffreddamento degli edifici. Se si applicano particolari

condizioni alla trasformazione urbana attraverso la permeabilità naturale del suolo e la messa a dimora di una adeguata quantità e qualità di alberi, si possono ottenere particolari performance climatiche e al contempo generare l'assorbimento di anidride carbonica, la produzione di ossigeno e di acqua per evotraspirazione. Una strategia di sostenibilità, anche energetica, nella gestione della città esistente e nel condizionamento delle nuove trasformazioni può, quindi, essere affidata al piano e contribuire alla tutela delle risorse ambientali non riproducibili e alla rigenerazione ecologica di quelle riproducibili. Un risultato che secondo un modello ormai sperimentato nella sua praticabilità e nella sua efficacia, può essere conseguito a costi contenuti o nulli, in quanto basato sull'accrescimento delle aree verdi della città, ottenute in compensazione dei diritti edificatori applicati nelle nuove aree di trasformazione.

Sostenere una strategia di riqualificazione e ammodernamento della città esistente

Troppo frequentemente ai Regolamenti Urbanistici (o agli strumenti affini) viene sbrigativamente accreditata una sostanziale continuità redazionale con il vecchio Prg, dimenticando quanto poco, in generale, i piani regolatori approfondissero adeguatamente le problematiche di riqualificazione della città consolidata. Oggi, la centralità dei temi che coinvolgono la città, i suoi processi di trasformazione, la sua

abitabilità, richiedono un approccio più articolato sotto il profilo analitico e progettuale: da una parte, approfondendo la conoscenza dei tessuti e delle diverse forme insediative che compongono la città, dall'altra, superando l'indice fondiario quale riferimento unico per governare le aree già edificate. Il piano delle regole deve dotarsi di una disciplina nuova, differenziata per le diverse realtà urbane che compongono la città esistente, che abbia come fine il concreto miglioramento delle sue condizioni abitative. Una disciplina capace di indirizzare anche processi di graduale e puntuale trasformazione/sostituzione di tessuti urbani obsoleti, individuando i luoghi e i contesti più significativi per operare questa trasformazione. Un'operazione che interpreta in positivo e affronta processi urbani che in qualche caso hanno trovato soluzioni spontanee, non sempre efficaci, fuori dalle inadeguate regole volumetriche e parametriche dei vecchi Prg.

Si tratta, in questi casi, di trovare un ragionevole equilibrio fra l'incentivazione della sostituzione e la limitazione di incremento del carico urbanistico e ambientale. A tali strumenti regolativi, spetta quindi il compito di raccogliere, tematizzare e rilanciare virtuosamente la sfida deregolamentante lanciata dai Piani Casa emanati da alcune Regioni. Si tratta di iniziare a promuovere un processo di sostituzione su parti estese della città consolidata cresciute nelle fasi più intense della fase di grande espansione urbana, che solo in parte

possono essere recuperate, perchè presentano condizioni di invecchiamento e di inadeguatezza impiantistica, prestazionale e costruttiva. Nell'ottica di una città che non necessariamente deve ancora ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i punti di forza e di eccellenza, salvaguardando, al contempo, il territorio aperto urbano e extraurbano, nonché la sua biodiversità.

Aiutare la costruzione di una città più solidale

Un contributo ulteriore che i piani comunali possono offrire riguarda la politica delle abitazioni sociali, oggi ormai riconosciute dalla legislazione urbanistica come vere e proprie dotazioni territoriali, assimilate agli standard dei servizi pubblici. Su questi temi il piano urbanistico, può venire in aiuto ad una politica nazionale che stenta ancora a fornire le risorse e le condizioni per una duratura e più efficace politica della casa. Perché da tale risposta dovrebbe dipendere in modo significativo la possibilità di ottenere risultati benefici sul versante cruciale di una rinnovata coesione sociale nella nuova dimensione urbana. L'edilizia residenziale sociale inizia ad essere, così, inserita nei meccanismi attuativi di carattere perequativo e compensativo come 'dotazione' da assicurare in ogni nuovo insediamento, a carico degli stessi soggetti attuatori, ovvero attribuendo direttamente al comune una quo-

ta di diritti edificatori per pubblica finalità, e affidandone la realizzazione tramite bandi. Il meccanismo perequativo consente, così, di integrare organicamente le aree per l'edilizia sociale in qualunque trasformazione urbanistica, acquisendo le stesse gratuitamente, attraverso la compensazione perequativa, invece di ricorrere all'esproprio. Una strategia urbanistica che costituisce il supporto concreto per rendere maggiormente possibili e incisive alcune politiche urbane indirizzate alla integrazione e alla coesione sociale, contribuendo, insieme, alla qualità complessiva e funzionale dei tessuti urbani contemporanei.

All'interno dei processi di metropolizzazione, la città ripropone in modo ancora più stringente il problema di modernizzare e irrobustire un'armatura urbana che è stata penalizzata nel processo di espansione quantitativa. Una domanda di opere e attrezzature oggi ritenute cruciali per la qualità della vita urbana, quali strade, parchi, piazze e spazi aperti, ossia quei 'materiali urbani' che danno forma e fisionomia alla città futura. I piani presentati mettono a frutto una lunga stagione di sperimentazione di meccanismi perequativi nella pianificazione comunale⁴, con il fine di sostenere una domanda non solo burocraticamente quantitativa, ma di stimolo per la progettualità dei nuovi spazi collettivi e dei nuovi beni comuni della città contemporanea. L'assenza di spazio pubblico adeguato rappresenta, infatti, un'ulteriore condizione negativa della

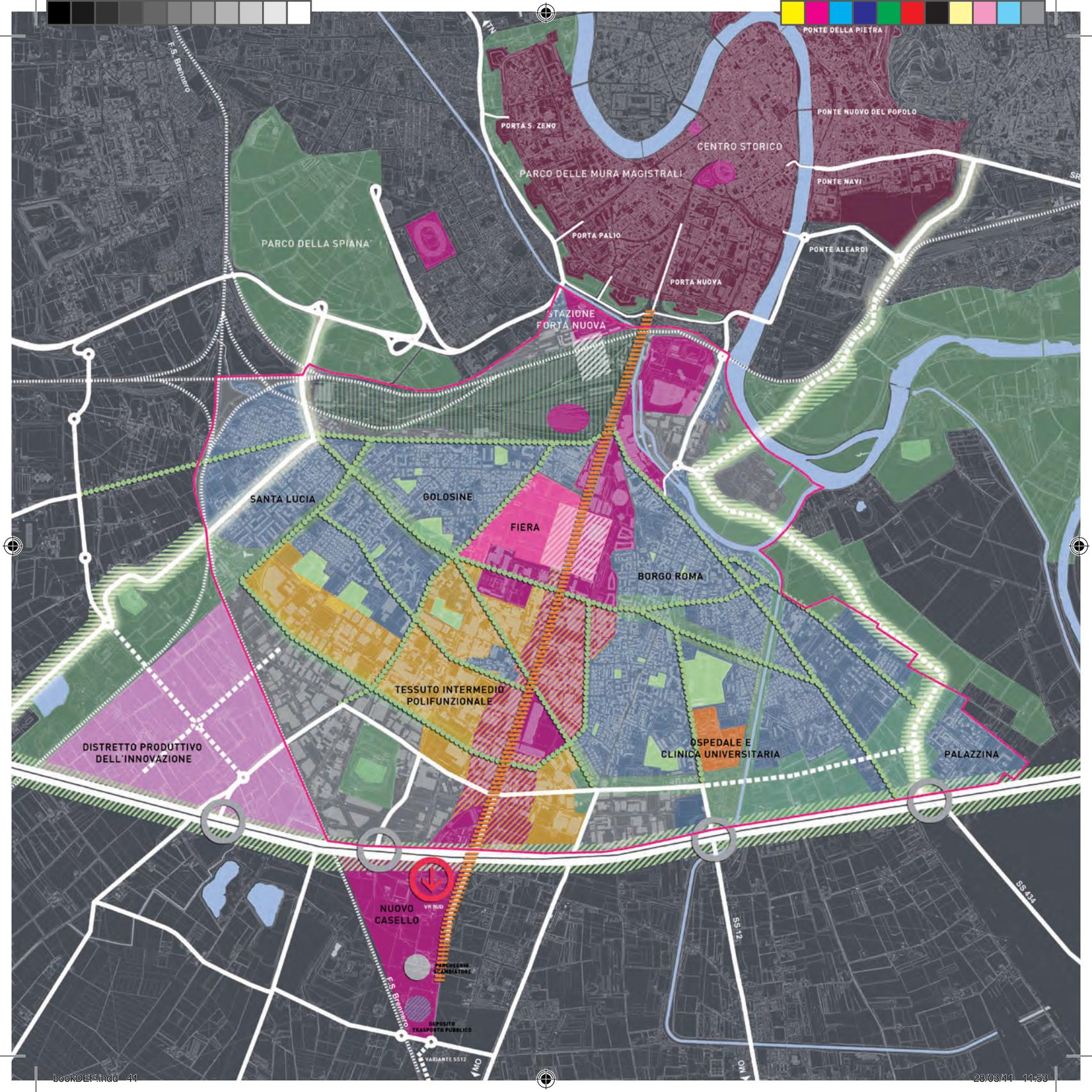
“nuova città”: lo spazio pubblico tradizionale è stato sostituito, oltre che dai grandi centri commerciali sparsi sul territorio, da un sistema connettivo costituito dalla sola rete della mobilità che si identifica con quella della viabilità (non più urbana, ma nemmeno extraurbana), dato che il trasporto individuale motorizzato, cioè il ricorso all'automobile, è l'unica modalità utilizzabile.

Il problema delle risorse per garantire la costruzione della città pubblica, la qualità e la sostenibilità delle città italiane nella congiuntura di crisi di questi anni è al centro dei lavori del XXVII Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica⁵. L'intreccio tra la crisi urbana aggravata dall'attuale fase di metropolizzazione delle città italiane e la crisi economica acuta che sta vivendo il nostro Paese costringe a mettere a fuoco ancora con più precisione i temi affrontati in questo volume, delineando una stagione progettuale indirizzata a una maggiore sobrietà dei processi di trasformazione e alla ricerca di una più ampia e responsabile coalizione di interessi tra pubblico e privato. La quarta generazione dell'urbanistica italiana, quella della metropolizzazione, nasce all'insegna dei temi che tornano ad essere interessanti per interpretare il mutamento della città contemporanea, quali quelli del ruolo della rendita, del contenimento del consumo di suolo, dell'austerità intesa quale sobrietà progettuale necessaria in una fase di crisi, nonché dei temi futuri della ricerca urbanistica: quelli

del risparmio energetico, del welfare urbano, dei nuovi modelli territoriali per governare il nuovo paradigma urbano, di cui il piano comunale continuerà a rappresentare il più significativo banco di prova.

- 1 Nel suo ultimo libro, Giuseppe Campos Venuti sostiene che dopo tre generazioni (Ricostruzione, Espansione e Trasformazione) l'urbanistica sia entrata nella quarta fase del cambiamento urbano e territoriale, quella della metropolizzazione. In G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica* (a cura di Federico Oliva), Editori Laterza, Roma-Bari 2010
- 2 INU, Legambiente, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (Crcs), *Rapporto 2010*, Inu Edizioni Srl Roma 2011.
- 3 Si veda in particolare il contributo di F. Oliva, "Politiche per contenere il consumo di suolo", in *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia*, a cura di D.Bianchi e E.Zanchini, Edizioni Ambiente, Milano 2011
- 4 Galuzzi P., Vitillo P., 2008, a cura di, *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- 5 F. Oliva "La città oltre la crisi" in *Urbanistica* n.145, gen.-mar. 2011, Inu Edizioni Srl Roma.

*Verona PII,
MasterPlan stralcio*



F.S. Brennero

PONTE DELLA PIETRA

PONTE NUOVO DEL POPOLO

PORTA S. ZENO

CENTRO STORICO

PARCO DELLE MURA MAGISTRALI

PONTE NAVI

PARCO DELLA SPIANA

PORTA PALIO

PONTE ALEARDI

PORTA NUOVA

STAZIONE PORTA NUOVA

SANTA LUCIA

GOLOSINE

FIERA

BORGO ROMA

TESSUTO INTERMEDIO POLIFUNZIONALE

OSPEDALE E CLINICA UNIVERSITARIA

PALAZZINA

DISTRETTO PRODUTTIVO DELL'INNOVAZIONE

NUOVO CASELLO

PARCHEGGIO SCAMBIASTORE

DEPOSITO TRASPORTO PUBBLICO

VARIANTE SS12

MO

SS 12

SS 424

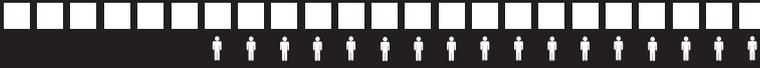


■ = 10 KMQ

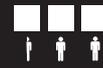
† = 10.000 ABITANTI

SUPERFICIE & ABITANTI

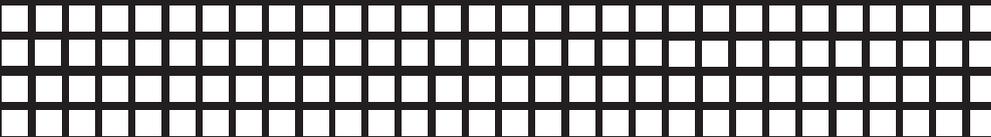




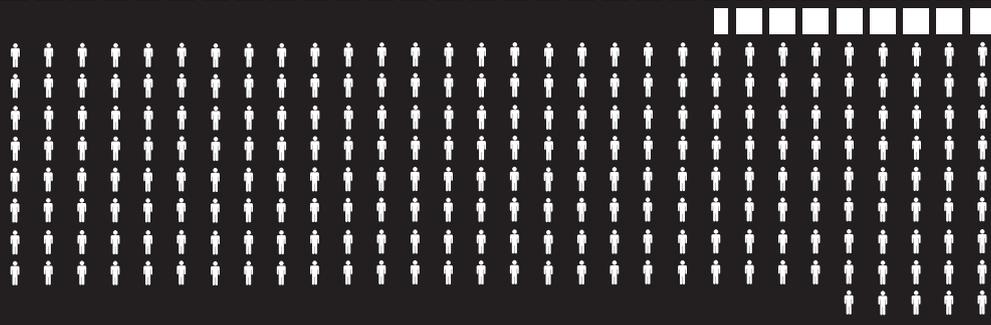
REGGIO EMILIA



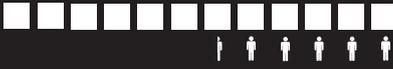
IVREA



ROMA



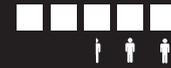
CUNEO



MONTEVEGLIO



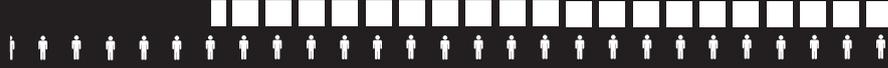
SCANDIANO



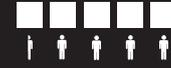
PADOVA



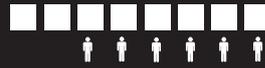
VERONA



MELZO



LODI



VIGEVANO



MONOPOLI

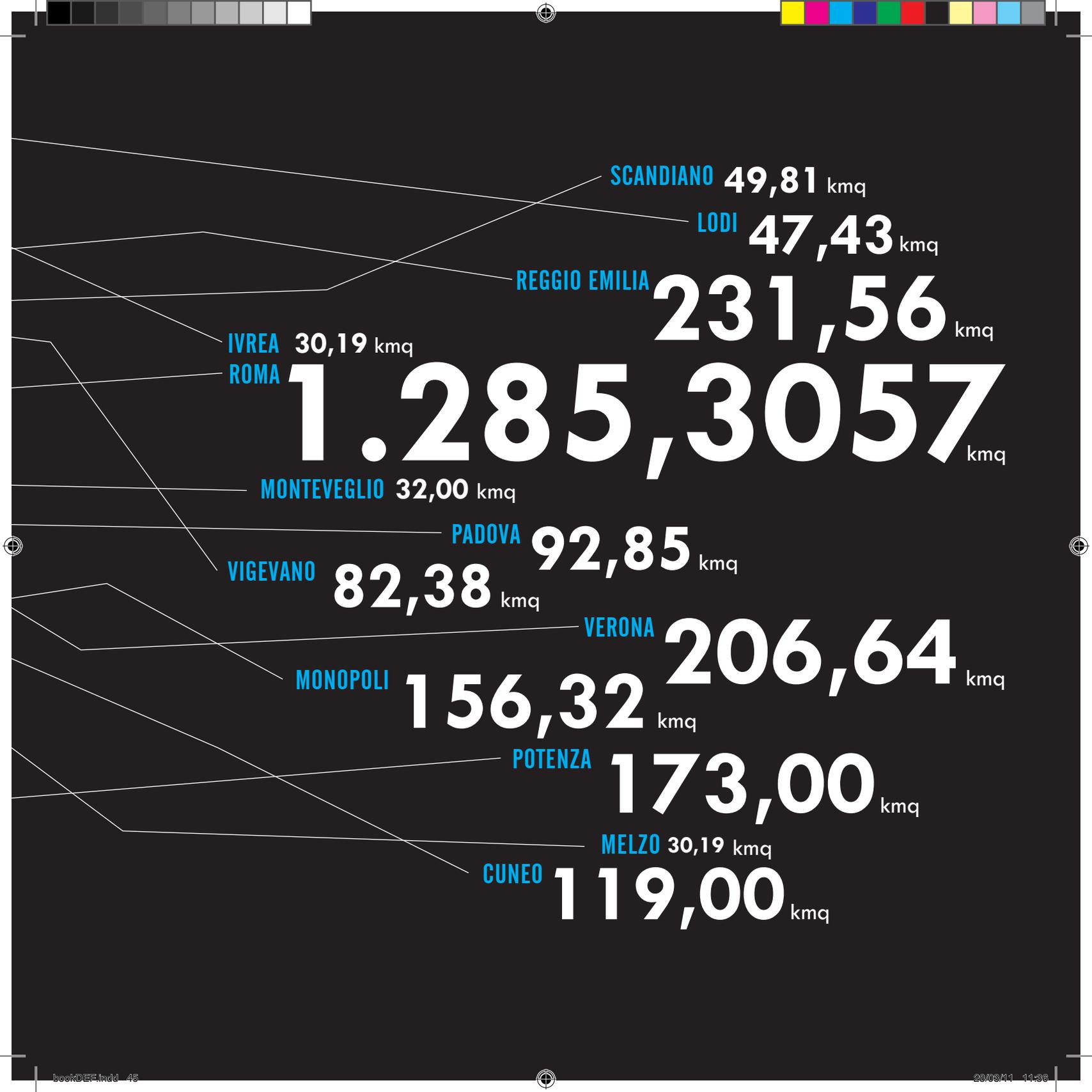


POTENZA





SUPERFICIE





ABITANTI



REGGIO EMILIA	168.567
IVREA	24.409
ROMA	2.751.103
CUNEO	55.061
MONTEVEGLIO	5.105
SCANDIANO	24.964
PADOVA	213.941
VERONA	264.475
MELZO	18.400
LODI	44.039
VIGEVANO	63.120
MONOPOLI	49.607
POTENZA	68.533



REGGIO EMILIA

ANNO: 1999

SUPERFICIE: 231,56 KMQ

ABITANTI: 168.567





01

REGGIO EMILIA







Reggio Emilia PRG 1999

Un piano ecologicamente consapevole

Il ruolo della tradizione

L'attenzione alla dimensione ambientale rappresenta per Reggio Emilia un percorso lungo e consolidato, fatto di differenti tappe e vicende urbanistiche e amministrative.

Interesse e attenzione che partono dal Piano Regolatore Generale del 1962 (Albini – Campos – Piacentini), che riduce drasticamente lo sviluppo insediativo, organizzandolo secondo una struttura gerarchica alternativa legata al sistema della mobilità (rappresentata allora solo dalla viabilità e dal trasporto privato su gomma). Si affinano nel Progetto preliminare di riordino urbanistico – ecologico (REU) del 1989, che delinea le prime proposte ecologico – ambientali riprendendo e contestualizzando buone pratiche europee (tedesche e olandesi in particolare). E soprattutto nel Progetto Preliminare di PRG del 1994, che introduce, in una logica integrata di pianificazione e ambiente, la perequazione urbanistica e le regole ecologiche – ambientali da rispettare nelle trasformazioni urbane, nonché le prime politiche di riqualificazione urbanistico – ecologica per la città esistente¹. Si consolidano con le varianti di anticipazione al nuovo piano generale, legate sia alla traduzione normativa cogente di alcuni temi trattati dal Progetto preliminare di PRG, sia all'aspetto specifico dell'ambientazione della grande viabilità (1997). E trovano la loro definizione compiuta nel PRG 1999, che rappresenta a tutti gli effetti un piano – cerniera, fra l'urbanistica riformista di tradizione emiliana e i nuovi contenuti strutturali e ambientali introdotti dalla legge regionale 20/2000, i cui temi sono stati ripresi, aggiornati e sviluppati organicamente nel recente Piano Strutturale Comunale (PSC 2009)².

Ricerca relazioni

Il concetto di rigenerazione urbana tiene assieme molteplici temi e questioni quali la trasformazione della città, il miglioramento degli assetti ambientali e paesaggistici, la riqualificazione e il potenziamento delle dotazioni pubbliche, il rinnovo dei tessuti urbani, la rigenerazione/riqualificazione delle periferie. Questioni che nel piano del 1999 trovano il loro comune denominatore nella ricerca di relazioni. Ricercare relazioni ha significato esercitare un lavoro paziente che ha privilegiato i contesti da un lato e le riconessioni dall'altro. Obiettivo della ricerca di relazioni è quello di legare le parti, tenendo insieme gli elementi che compongono in particolare gli spazi aperti: per molti, progettare oggi vuole forse dire connettere, semplicemente connettere. Questo anche al fine di riscattare la residualità dello spazio non costruito, risolvendo discontinuità ed episodicità pregresse, con finalità di riordino e di valorizzazione degli spazi, trasformando vuoti occasionali in luoghi collettivi fortemente integrati e interconnessi.

La ricerca di relazione è declinata nel piano del 1999 attraverso le due principali famiglie di



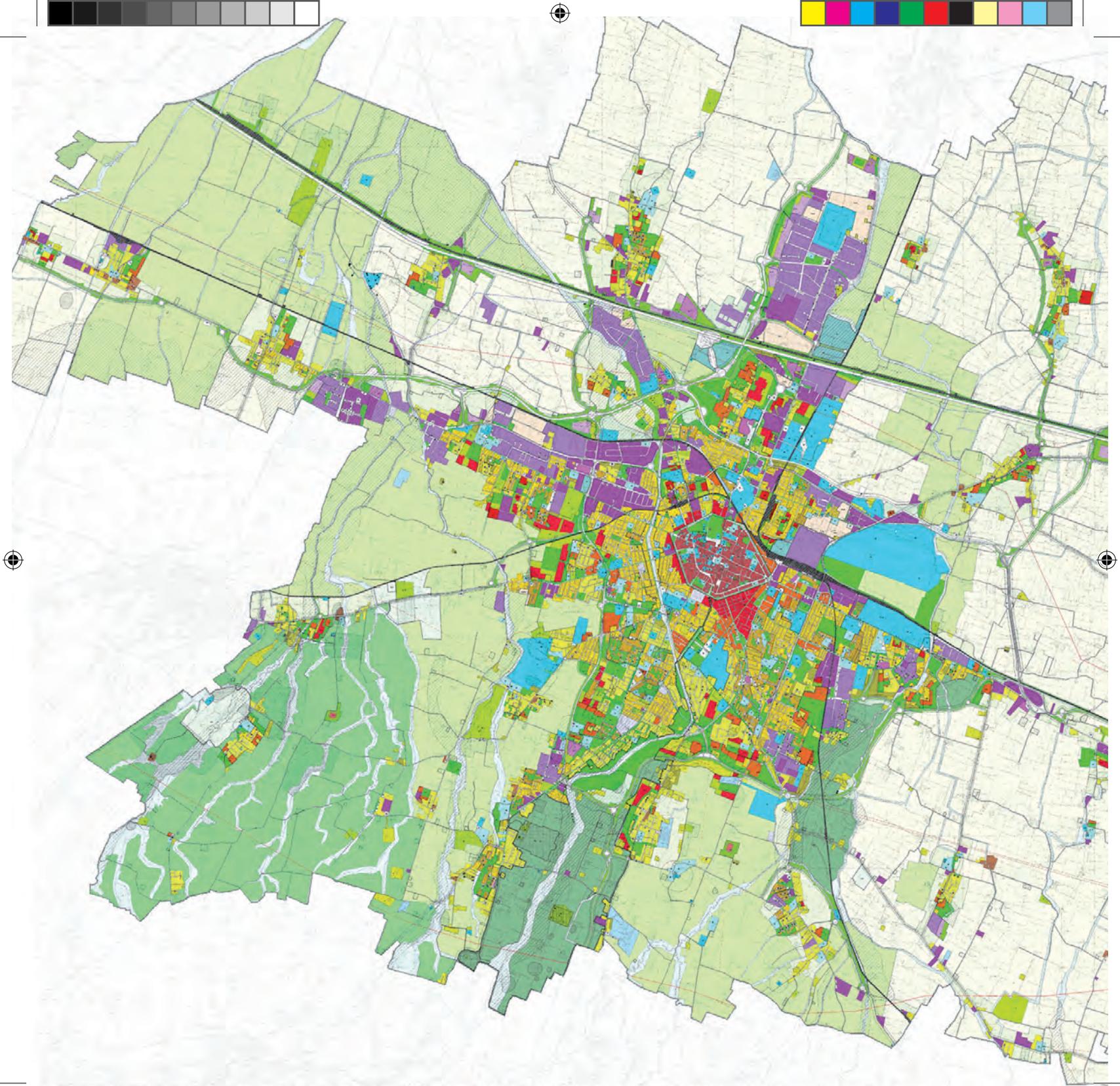
sistemi urbanistici: le infrastrutture di mobilità (pubblica e privata, ma anche reti tecnologiche ed energetiche); gli ambienti e i paesaggi (la rete ecologica, i paesaggi urbani e extraurbani). Unitamente all'utilizzo della perequazione urbanistica come principale strumento per recuperare il deficit pregresso di aree verdi che, seppur nella buona dotazione di standard urbanistici esistenti ereditata dalla tradizione e dalla storia del welfare urbanistico locale, caratterizzava lo stato di fatto agli inizi degli anni Novanta.

Quattro appaiono a mio parere le questioni sostanziali attraverso le quali possono essere meglio precisate le tematiche ambientali ed ecologiche del piano: la realizzazione del verde attraverso la perequazione urbanistica, la costruzione di reti ambientalmente interconnesse, la rigenerazione ambientale dei tessuti urbani esistenti, la costruzione di una rete di mobilità pubblica³.

Realizzare il verde attraverso la perequazione

Il piano del 1999 ha declinato compiutamente e in maniera organica la perequazione generalizzata delle trasformazioni urbane. La tecnica della perequazione urbanistica nasce come risposta pragmatica e operativa alla crisi del modello espropriativo pubblicistico finalizzato all'acquisizione dei servizi per la collettività.⁴ Crisi dovuta a molteplici concause, legislative e socio – economiche, che a partire dagli inizi degli anni '80 hanno interessato la pianificazione: decadenza quinquennale dei vincoli pubblici, accresciute indennità di esproprio (di fatto quasi a valore di mercato), riconoscimento obbligatorio di una specifica indennità per la sola apposizione del vincolo, drastica riduzione delle risorse pubbliche, difficile praticabilità procedurale e sostenibilità politica – amministrativa; attribuendo un equilibrato indice territoriale di edificabilità (per garantire la necessaria sostenibilità e rigenerazione ambientale), alle sole aree oggetto di trasformazione urbanistica, con la contemporanea cessione gratuita (a compensazione dei diritti di edificabilità concessi) delle aree pubbliche, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano, non solo dei singoli insediamenti. L'indice di edificabilità ha natura territoriale ed è spalmato su tutte le aree trasformate, pubbliche e private. Il meccanismo perequativo introduce destinazioni miste, con diritti privati e doveri pubblici uguali per tutti. Consentendo quindi di eliminare nelle scelte di piano la differenziazione fra destinazioni private (che premiano le interessate) e destinazioni pubbliche (che al contrario le penalizzano). La sua finalità originaria e specifica è quindi quella dell'acquisizione dei suoli necessari alla costruzione della città pubblica, unitamente al perseguimento del principio di indifferenza (e quindi di equità), fra le proprietà coinvolte nelle trasformazioni urbane e rappresenta oggi il meccanismo

*Reggio Emilia PRG,
stralcio*



attuativo ordinario privilegiato dalla quasi totalità delle nuove legislazioni urbanistiche regionali. Come tutti gli strumenti, può essere utilizzata bene o male, ma si configura, come un insieme articolato di tecniche e di pratiche consolidate e ormai sufficientemente sperimentate, alle quali è possibile fare riferimento, anche se naturalmente non esiste un unico modello applicativo. Non può essere assunta come un fine, un valore urbanistico in sé, ma va utilizzata come strumento di progetto per la città: i piani non devono perequare, ma perseguire obiettivi di corretto sviluppo urbanistico, per quanto possibile perequando.

La specificità del caso reggiano è la definizione un progetto di perequazione finalizzato esplicitamente alla costruzione di un robusto e interconnesso sistema di verde pubblico, urbano e di quartiere, con il coinvolgimento dei privati nell'attuazione. Per tutti i comparti di trasformazione, trattati attraverso un elaborato al contempo programmatico e prescrittivo (l'"Album delle aree di trasformazione"), che volutamente non disegna soluzioni ma indica le prestazioni e gli obiettivi da raggiungere, sono indicate limitate e circoscritte prescrizioni "a flessibilità controllata": regole fondiari (aree pubbliche, aree private), urbanistiche e funzionali (indici massimi realizzabili, mix funzionale regolato all'interno di margini di flessibilità lasciati alle scelte del mercato nella fase attuativa degli interventi). Promuovendo quindi la necessaria integrazione funzionale, disciplinata individuando le funzioni ammesse in rapporto ai caratteri dei tessuti urbani, cosa assai diversa dall'indifferenza funzionale praticata da alcuni piani recenti, nei quali la ricchezza dell'integrazione e della mixetè ereditata dalla città storica risulta appiattita sulla libertà tutta ideologica dell'indifferenza funzionale. Fornendo parametri e indicatori per l'impianto ecologico e l'equipaggiamento ambientale delle trasformazioni (corridoi ambientali, alberi e arbusti, permeabilità dei suoli, tipologie e caratteri del verde); unitamente a regole d'impianto urbanistico, da interpretare e con le quali confrontarsi nella fase di attuazione degli interventi (tipologie di tessuto urbano, direzione e giacitura prevalente degli edifici, costituzione di luoghi centrali, rete dei percorsi pedonali e ciclabili).

L'applicazione del modello perequativo generalizzato per tutti i comparti di trasformazione non ha escluso la modalità dell'esproprio per l'acquisizione di alcune aree pubbliche, nei casi in cui la perequazione non è risultata praticabile e la copertura finanziaria per l'acquisizione delle aree pubbliche non è risultata concretamente conseguibile nel tempo di validità del piano. Ma l'esproprio è stato utilizzato con giudizio, quando le circostanze lo hanno suggerito, in modo prudente e circostanziato: ampliamento di servizi esistenti, infrastrutture per la mobilità, domande sociali indifferibili. A titolo di esempio, solo 70 ettari dei 315 ettari di verde programmato sono acquisiti tramite esproprio, la quasi totalità delle dotazioni è quindi acquisita



come compensazione nei comparti di trasformazione.

Capitolo a parte ma significativo è dedicato al verde privato, finalizzato ad incrementare i processi di rigenerazione ambientale: all'interno delle aree di trasformazione, una quota consistente (il 30% della superficie da trasformare), può essere destinata a "verde ecologico ambientale"; un verde diverso dal tradizionale verde pertinenziale a servizio del singolo alloggio, ma al contrario accorpato e a beneficio dell'intero insediamento, sul quale è consentita la possibilità di realizzare attrezzature sportive e servizi ludico – ricreative alla scala del quartiere. Unitamente al verde pubblico, rappresenta quindi una significativa massa critica (mediamente il 70% dei comparti di trasformazione), per innescare efficaci processi di rigenerazione ambientale ed ecologica.

Costruire reti ambientali interconnesse

Particolarmente interessante appare da questo profilo la tavola programmatica che il piano dedica alle politiche ambientali ("Proposte per il sistema ambientale"), declinate attraverso quattro specifici campi di azione: una "legenda parlata" collega gli oggetti e i temi territoriali individuati alle specifiche politiche da intraprendere, sia pubbliche che private (riqualificazione, rigenerazione, potenziamento, conservazione e valorizzazione, prevenzione e protezione, ecc.), traducendo le componenti ambientali individuate in un esplicito progetto ambientale, paesaggistico e territoriale:

- ambiente da qualificare (le risorse esistenti), rappresentato dal sistema del verde, nelle sue differenti articolazioni (i parchi e i giardini, i servizi con presenza significativa di verde, i filari alberati, i boschi urbani); dal sistema degli insediamenti (i tessuti urbani con presenza significativa di verde, anche a impianto unitario); dal sistema ecologico e naturalistico (i biotopi in via di estinzione, le zone umide e i fontanili, i boschi le siepi e la vegetazione ripariale, la vegetazione di rilievo a carattere forestale, gli ambiti fluviali); dal sistema storico – archeologico (gli edifici di pregio, le chiese, gli oratori, i siti archeologici);
- ambiente da progettare (le risorse previste), rappresentato dal sistema infrastrutturale (le aree di ambientazione e di riequilibrio ambientale della grande viabilità e del sistema ferroviario dell'alta velocità, l'anello verde del sistema della circonvallazione); dal sistema degli insediamenti (il verde pubblico previsto, il verde privato all'interno delle aree di trasformazione); dal sistema agro alimentare (i boschi urbani, i parchi agricoli – territoriali, gli ambiti agricoli di valenza paesistica, gli ambiti agricoli a valenza ambientale, le aree di riequilibrio ecologico);
- ambiente da connettere (le reti ambientali e di fruizione), rappresentato dalla rete artificiale



(gli itinerari ciclo pedonali di fruizione degli ambienti naturali e storici); dalla rete verde (i cunei verdi di relazione fra spazi urbani e sistemi ambientali), dalla rete blu (gli ambiti fluviali interni ed esterni ai tessuti urbani);

- ambiente da riqualificare (le fragilità, le situazioni critiche), rappresentato dalla viabilità urbana ed extraurbana, dagli ambiti ad altissima impermeabilizzazione, dagli ambiti urbani e delle frazioni sprovvisti di fognatura e/o con fognature solo parzialmente depurate), dagli scolmatori a forte criticità, dalle aree critiche per possibili allagamenti, dalle aree critiche per l'alta vulnerabilità degli acquiferi, dai corsi d'acqua con livelli di qualità scadenti o pessime, dai pozzi idropotabili di captazione della rete acquedottistica, dagli elettrodotti ad alta tensione, dai depuratori e dai collettori principali.

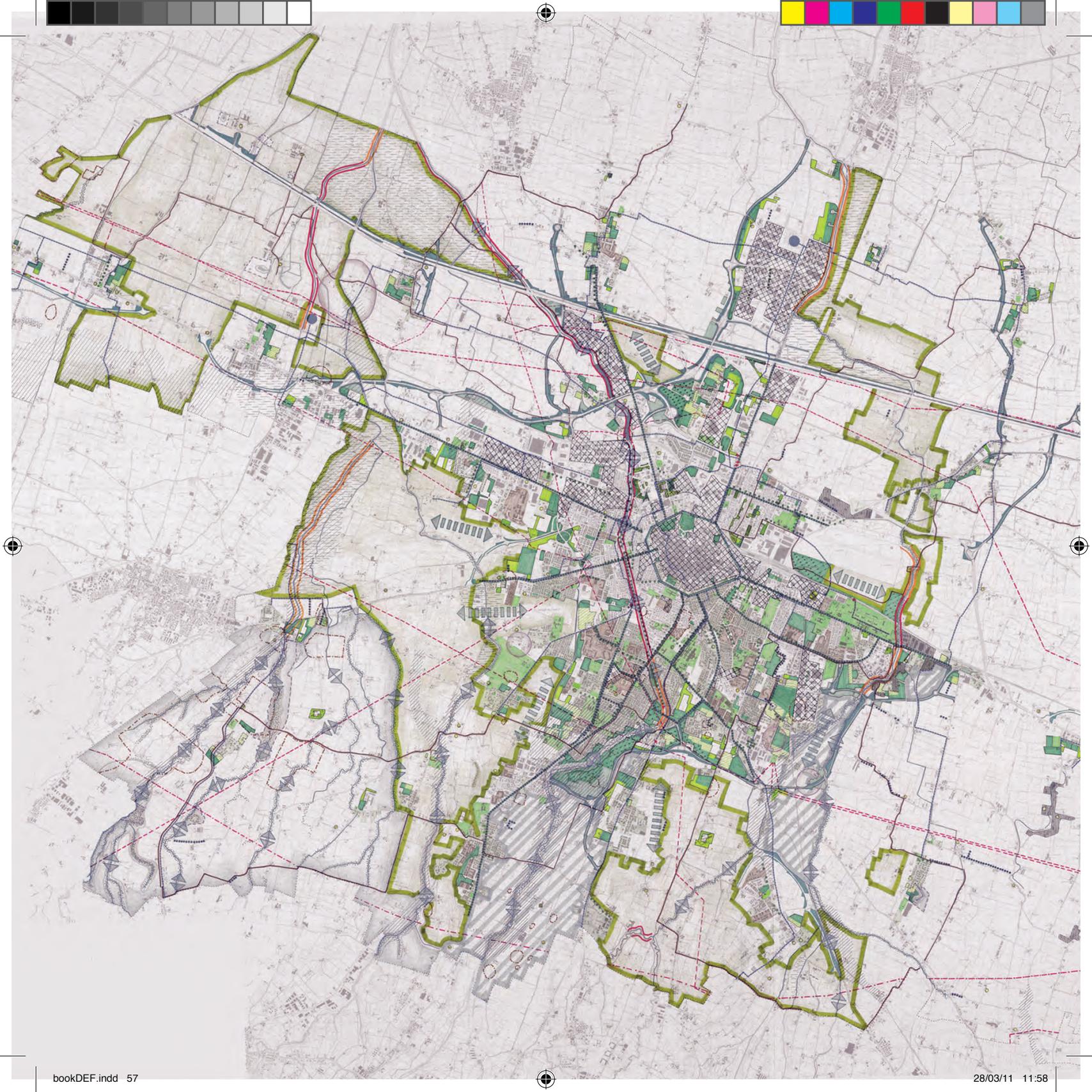
Altra innovazione del piano è l'interesse per le reti tecnologiche, che diventano campo di attenzione e di competenza del piano, integrando, sia programmaticamente che prescrittivamente gli insediamenti alle reti tecnologiche. La realizzazione di qualsiasi intervento edilizio - urbanistico è infatti correlata alla presenza e alla funzionalità delle reti fognarie, mentre nei nuovi insediamenti è previsto l'obbligo di reti separate. Prestando particolare attenzione alle situazioni di criticità delle reti nonché alla limitazioni delle densificazioni all'interno del tessuto consolidato (servito da una rete mista), correlate alle politiche di riduzione delle aree impermeabili e conseguentemente del carico complessivo immesso nel sistema fognario.

Favorire la rigenerazione ambientale dei tessuti urbani esistenti

Con politiche, strumenti e modalità differenti, molte città europee hanno avviato processi di riqualificazione, rigenerazione e rinnovo urbano; alcune fornendo un'interpretazione contemporanea dell'isolato urbano ottocentesco, altre puntando sulla eco - sostenibilità delle trasformazioni, altre ancora scommettendo sulle proprie tradizioni e sulle perizie di urbanizzazione⁵. Considerando la città come una soluzione, non come un problema; e favorendo la creazione di spazi che vivano e lavorino assieme. Tutte le esperienze, indifferentemente, hanno cercato di superare il banale concetto di sostituzione edilizia, mettendo in gioco una comprensione profonda dei luoghi, dei contesti, dei paesaggi, colti nelle loro differenti e molteplici articolazioni e caratteristiche. Si tratta di un atteggiamento progettuale, di una cura e di uno stile di lavoro che il nostro Paese ha coltivato con passione nel secondo dopoguerra, sia nel campo del progetto urbanistico che di quello architettonico. Ma che oggi sembra avere smarrito, con particolare riferimento al rapporto con la storia, i contesti, le preesistenze ambientali.

La città esistente interpretata attraverso i tessuti urbani è uno dei due aspetti rilevanti ripresi

*Reggio Emilia PRG,
Proposte per il
sistema ambientale,
stralcio*



da diversi piani italiani contemporanei, unitamente alle nuove figure dell'ecologia urbana, dell'ambiente e del paesaggio. Mentre la tradizionale zonizzazione della città esistente era fatta esclusivamente sulla base delle densità esistenti (insediamenti intensivi e semintensivi, estensivi e semiestensivi, insediamenti radi, ecc.), nonché delle funzioni insediate/insediabili prevalentemente monofunzionali (zone residenziali, zone industriali, zone commerciali, zone terziarie, ecc.), il piano del 1999 individua degli ambiti (veri e propri tessuti urbani, non più "zone" in senso tradizionale), non solo sulla base delle densità e degli usi ma anche delle caratteristiche di formazione storica, di conformazione tipologica e morfologica, di qualità ambientale e insediativa, di matrice attuativa.

Per tessuto urbano è intesa un'organizzazione territoriale urbanistica – edilizia individuata e articolata sulla base delle analisi e dell'interpretazione della città consolidata, che presenta caratteri di omogeneità dal punto di vista della trasformazione storica, del rapporto formale e dimensionale tra spazi pubblici e spazi privati, del rapporto tra tipo edilizio e lotto di riferimento, con la prevalenza di una o più funzioni urbanistiche principali.

Per i dieci tessuti urbani individuati (che sia aggiungono ai tessuti della città storica, disciplinati attraverso specifiche norme di dettaglio), di cui cinque residenziali, due tipologico – ambientali, tre produttivi, vengono definite (oltre ad eventuali prescrizioni specifiche), le modalità di attuazione, la normativa funzionale, gli indici e i parametri urbanistici ed edilizi, le modalità di intervento, le tipologie urbanistiche prevalenti da utilizzare nei nuovi interventi edilizi.

All'interno di questi tessuti urbani, il piano persegue conseguentemente obiettivi di riqualificazione, d'incremento della qualità degli insediamenti, di articolazione delle funzioni compatibili, di miglioramento delle dotazioni territoriali. Cercando, unitamente alle necessarie cautele di tutela delle funzioni deboli (residenza e servizi in particolare), nonché di salvaguardia ambientale e igienico - sanitaria, di mescolare il più possibile le funzioni all'interno dei differenti tessuti urbani⁶.

Costruire una rete di mobilità pubblica

Per costruire nuove centralità che siano articolate, qualificate e rigeneranti, occorre investire sulla mobilità collettiva (ambientalmente ed ecologicamente sostenibile), con un impegno rilevante di risorse. La politica individuata nel PRG 1999 (d'intesa con la locale Azienda Consorziale dei Trasporti, ACT), è stata quella del potenziamento anche in funzione di metropolitana di superficie delle tre ferrovie locali in concessione (Ferrovie Emilia Romagna, FER, gestisce complessivamente nove linee regionali), che innervano il territorio provinciale (Reggio – Guastalla verso nord,



Reggio – Sassuolo verso sud – est, Reggio – Ciano d’Enza verso sud – ovest). Il piano programma il loro potenziamento e riuso per il trasporto urbano, realizzando undici fermate complessive all’interno della città, unitamente alla loro interconnessione con la linea ferroviaria FS, a sua volta declassata a servizio regionale con la realizzazione del Sistema ad Alta Capacità (che interscambierà, attraverso la nuova fermata Medio – Padana dell’Alta Capacità, con la linea Reggio – Guastalla). E la realizzazione del nuovo Centro di Interscambio per la Mobilità (CIM), integrato alla Stazione ferroviaria centrale delle FS, con funzioni di raccordo, integrazione e interscambio ferro – gomma, sia pubblico che privato, di scala provinciale.

Ma anche individuando all’interno della città un sistema di Zone 30, che definiscono un aggregato di isole prevalentemente residenziali protette dal traffico parassitario di attraversamento e all’assunzione come prioritario del completamento della rete delle piste e dei percorsi ciclo – pedonali, a servizio e integrazione delle differenti modalità di trasporto e quali connessioni fra i sistemi ambientali, la città esistente e i sistemi storici.

Il PRG 1999 programma infine l’inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture, stradali e ferroviarie, definendo esplicite misure di compensazione e mitigazione degli impatti ambientali (atmosferici e acustici), disciplinandone la realizzazione integrata e contestuale.



1 Per il Piano del 1962 si veda Giuseppe Campos Venuti (a cura di), *L'urbanistica Riformista*, Etas 1991; per il Progetto preliminare di riordino urbanistico ecologico (REU), il n. 196/1993 di Parametro; per il Progetto preliminare di PRG il n. 1/1995 di Urbanistica Quaderni.

2 Il PRG, adottato nel 1999 (approvato nel 2001), con la consulenza scientifica operativa e generale di Federico Oliva e Giuseppe Campos Venuti, è compiutamente descritto nel n. 112/1999 di Urbanistica. Il nuovo PSC (che mantiene la consulenza scientifica generale di Giuseppe Campos Venuti), adottato nel 2009 e attualmente in fase di approvazione, è compiutamente descritto nel n. 137/2005 di Urbanistica.

3 Per la trattazione analitica di questi aspetti si vedano in particolare Anna Campeol, *Il principio di sostenibilità nel processo di pianificazione a Reggio Emilia* e Paolo Galuzzi, *Vedemecum dell'urbanistica ecologica applicata*, entrambi in Urbanistica n. 112/1999.

4 Su questi aspetti, si veda in particolare Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo (a cura di), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini 2009

5 Su questi aspetti si vedano le interessanti riflessioni dell'editoriale di Cino Zucchi, Innessi, in *Costruire in laterizio* n. 137, settembre/ottobre 2010, con particolare riferimento alle esperienze di Berlino, Londra, Amsterdam.

6 Tessuto di impianto di prima espansione, a prevalente destinazione residenziale, con impianto unitario a isolati regolari, caratterizzato da densità fondiaria di media entità, impermeabilizzazione medio-alta. Tipologia urbanistica prevalente: blocco isolato pluripiano (mediamente di 3 piani), allineato rispetto alla maglia stradale e con fronte edilizio principale verso la strada. Tessuto prevalentemente organizzato sul principio dell'allineamento su strada, con edifici in linea superiori ai tre piani e a torre, a prevalente destinazione residenziale, di saturazione e completamento, caratterizzato da alte densità fondiaria, alta impermeabilizzazione. Tipologia urbanistica prevalente: edificio in linea disposto secondo il principio dell'allineamento stradale con funzioni commerciali al piano terra verso strada e edificio a torre.

Tessuto prevalentemente organizzato sul principio dell'allineamento su strada, con edifici in linea inferiori ai tre piani, a prevalente destinazione residenziale, di saturazione e completamento, caratterizzato da densità fondiaria di media entità, con alta impermeabilizzazione, con presenza di impianti a pettine su percorso di collegamento. Tipologia urbanistica prevalente: edificio a blocco pluripiano disposto secondo il principio dell'allineamento stradale.

Tessuto estensivo di recente formazione prevalentemente organizzato sul principio della lottizzazione, con edifici isolati al centro del lotto, a prevalente destinazione residenziale caratterizzato da basse densità fondiaria, media impermeabilizzazione. Tipologia urbanistica prevalente: edificio a blocco isolato mono o plurifamiliare.

Tessuto a impianto unitario libero, a prevalente destinazione residenziale e/o direzionale, formato in base ad interventi unitari finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale (pubblica e privata), caratterizzato da alte densità fondiaria. Tipologia urbanistica prevalente: edificio in linea pluripiano (5 piani), isolato su spazio verde attrezzato e di connessione.

Edifici residenziali con giardino, ville e case isolate con ampi spazi di verde attrezzato a parco o giardino, la cui vegetazione di pregio esistente dovrà essere mantenuta e curata.

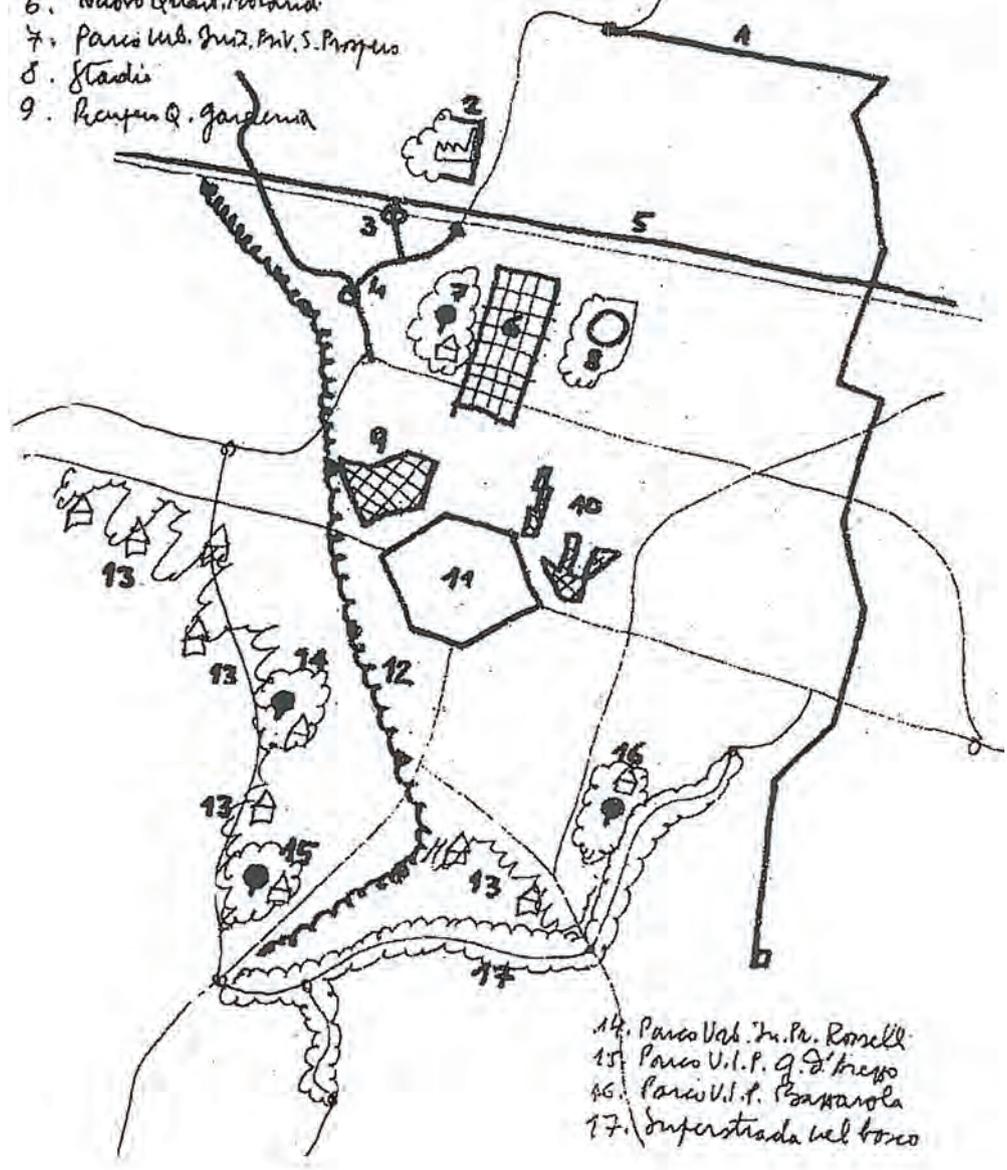
Parchi e ville, si tratta dei parchi privati di pregio ambientale e tipologico, strettamente correlati agli edifici in essi ricompresi e di eventuali aree limitrofe di pertinenza, vincolati o meno da legislazioni sovraordinate, la cui vegetazione di pregio dovrà essere mantenuta e curata.

Tessuto produttivo polifunzionale, a prevalente destinazione produttiva, caratterizzato dalla compresenza di differenti funzioni

*Reggio Emilia
PRG, Schema
della struttura del
preliminare (schizzo
di studio)*

1. Locuzione
2. Max Maria
3. Casello a.
4. am. N-S + ss. 63
5. Alta Vel.
6. Nuovo Quart. Morandi
7. Parco Urb. Guiz. Pnt. S. Prospero
8. Stadio
9. Rimpetto Q. gardenia

10. Rimpetto Q. S. Croce
11. Salvag. e valniss. C. S. Torino
12. Crociata verde
13. Rimpetto p. periferie verdi



14. Parco Urb. In. Pa. Roselli
15. Parco V.l.P. G. S. Crespo
16. Parco V.l.P. Passarola
17. Superstrada del toro



terziarie e di servizio e da una bassa permeabilità del suolo. Tipologia prevalente: capannone artigianale di medie e piccole dimensioni.

Tessuto produttivo, a prevalente destinazione produttiva artigianale-industriale, caratterizzato da un disegno urbanistico unitario e da bassa permeabilità. Tipologia prevalente: grandi strutture per la produzione industriale.

Tessuti commerciali, si tratta di insediamenti esistenti a prevalente destinazione specialistica commerciale. Tipologia prevalente: medie e grandi strutture di vendita.



LA MACCHINA DEL PIANO

REGGIO EMILIA PRG 1999

SINDACO A. SPAGGIANI

ASSESSORE ALL'URBANISTICA A. MALAGOLI

DIRIGENTE DEL SERVIZIO PIANIFICAZIONE URBANISTICA M. FORTELLI

DIRIGENTE DEL SERVIZIO AMMINISTRATIVO A. CALZOLARI

DIRIGENTE DEL SETTORE PIANIFICAZIONE G. LIGABUE

COORDINAMENTO URBANISTICO A. CAMPEOL

PROGETTAZIONI ESTERNE ALL'AMMINISTRAZIONE

CITTÀ STORICA M.C. COSTA | G. GAETANI | V. MESSORI | V. MODIGLIANI | A. CURTI

L. GIULIANI | R. LENZINI | M. MAGNANI | R. CABIBBO | E. FONTI | R. IORI

F. PASCHINI | S. SERRI | V. RUFFONI | F. GIORDANO | I. ROSSI | A. CACACI

E. DENTIS | M. L. FAVARELLI | M. GIORDANO | M. GROSSI

CITTÀ EDIFICATA E CITTÀ DA TRASFORMARE FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI

F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO con M. FACCHINETTI | V. FEDELI | S. ZANABONI

PIANO DEI SERVIZI V. IANNELLA | F. MARANI | M. SPAGGIARI | M. CUCCA

INFORMATIZZAZIONE ELIOFOTOTECHNICABARBIERI

PROGETTAZIONI INTERNE ALL'AMMINISTRAZIONE

COORDINAMENTO URBANISTICO R. CORNIA

RESPONSABILI DI PERCORSO L. BIANCHI | R. CORNIA | S. FERRARI | M. SERGIO

GRUPPO OPERATIVO A. ANCeschi | R. CAPILUPPI | C. CROTTI | D. DAVOLI

D. MORDACCI | C. MORINI | S. PRODI | G. ROMEI | A. SEDEZZARI | M. TEREZIANI

A. TONDELLI | G. VELLANI

ELABORAZIONI CARTOGRAFICHE M. LANZONI

S. I. T. L. L. SCIORTINO

STUDI E RICERCHE

STUDI E ANALISI SULLA CITTÀ STORICA M. C. COSTA | G. GAETANI | V. MESSORI

D. MODIGLIANI



IVREA

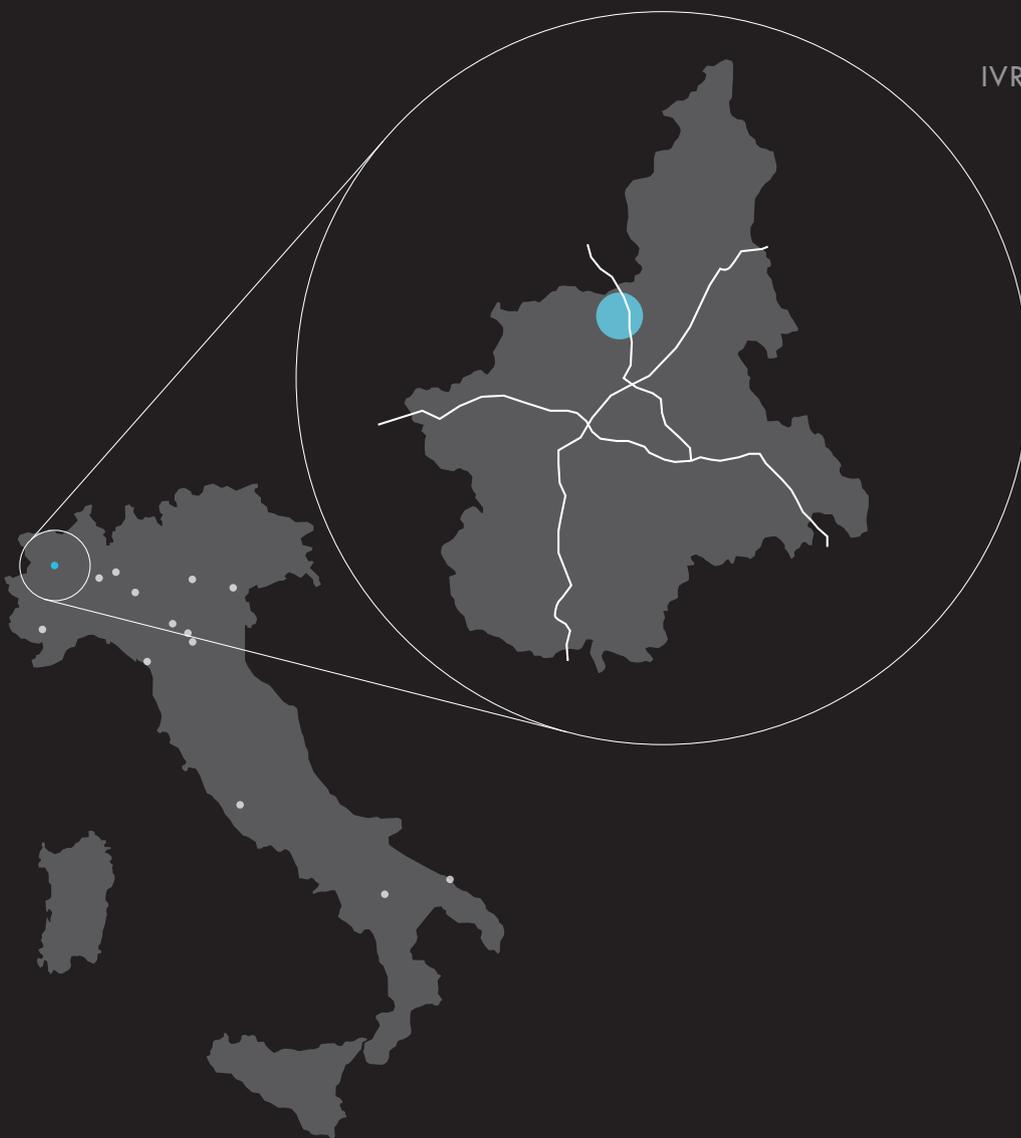
ANNO: 2004

SUPERFICIE: 30,19 KMQ ■■■

ABITANTI: 24.409 † † †



IVREA 02







Ivrea PRGC 2001 - 2004

La riqualificazione urbana e la valorizzazione del Moderno

Lavorare attraverso uno schema strutturale

All'inizio del 1999 l'Amministrazione comunale di Ivrea decise di dare avvio alla revisione del PRG di Ivrea con un approccio fortemente innovativo nel metodo e nei contenuti. Il vecchio PRG era ormai stato attuato, aveva esaurito la sua capacità di governare i processi di trasformazione della città e necessitava un ripensamento generale, regole nuove e aggiornate. Nel frattempo, la città aveva cambiato struttura economica e sociale, e il vecchio PRG non appariva più in grado di risponderne ai nuovi bisogni e alle sfide poste dalla nuova fase economica. Non erano più procrastinabili le scelte infrastrutturali funzionali a colmare le due lacune storiche dell'accessibilità esterna e della mobilità interna, penalizzanti per lo sviluppo economico della città e del territorio.

Ivrea ancora una volta era chiamata a scrivere una nuova pagina della sua storia, a dimostrarsi capace di adottare un più aggiornato modello di sviluppo produttivo, sociale, economico e territoriale, facendo leva sul ricchissimo patrimonio di conoscenze, di cultura, di tecnologie e di innovazione che i decenni della migliore stagione olivettiana avevano lasciato. Dall'eredità di questa esperienza si trattava di trovare un modello di sviluppo stabile con il quale accompagnare la città nel passaggio dall'economia prevalentemente industriale a quella caratterizzata dall'informazione, dalla comunicazione e dai servizi.

Nel passato e nel presente della storia della città si dovevano ritrovare le condizioni per una proposta di sviluppo futuro. Proposta che, non poteva non valorizzare un passato così ricco, dove le trasformazioni economiche si erano intrecciate a quelle territoriali urbane e un presente che registrava la mutazione del tessuto economico senza dolorosi traumi e senza contraddire il pianificato modello di assetto sostanzialmente policentrico consolidatosi in quasi sessanta anni di piani, progetti e interventi del periodo olivettiano.

Nell'esaurirsi di quella stagione, Ivrea e il suo territorio hanno avuto la capacità di conservare una buona riflessività, testimoniata dagli studi, dalle elaborazioni e dai progetti che misuravano la lunga fase di transizione economica. Il Patto territoriale del Canavese¹ della fine degli anni novanta è sicuramente l'esempio più avanzato di reazione attiva alla crisi industriale e a sostegno dell'occupazione. Ma al territorio, e in particolare alla città, che, insieme alla Provincia di Torino manteneva un ruolo progettuale trainante, mancava un nuovo quadro di riferimento spaziale, a cui appoggiare i progetti che nascevano, capace di accogliere e al contempo di rilanciare le sollecitazioni strategiche che maturavano dalle politiche a sostegno dello sviluppo economico. Anche per tali motivi, il nuovo processo di piano prese rapidamente avvio e trovò il terreno fertile per conseguire già un primo importante esito progettuale con la Delibera Programmatica,



presentata al Consiglio Comunale e poi alla cittadinanza alla fine del 2000. Questo documento, prima ancora di aver completato l'intero quadro conoscitivo urbanistico comunale, provava a delineare una prima proposta di progetto in chiave strutturale, utile per aprire un confronto a tutto campo sulla nuova rotta da intraprendere.

Delle suggestioni e delle scelte portanti di quel primo documento molto si ritroverà nel successivo Progetto preliminare del 2002, così come nel Progetto definitivo del 2004. Sono queste le fasi progettuali nelle quali il progetto di piano si è progressivamente precisato accogliendo e ospitando temi che si sono resi evidenti solo durante il percorso progettuale². Attraverso queste tappe la struttura iniziale è rimasta inalterata e, non solo ha retto il confronto con il tempo, ma è riuscita a orientare con precisione la progettualità emergente. In presenza di un quadro legislativo regionale ancora non riformato, era ancor più necessario che fin dalle fasi di avvio emergesse la natura strutturale del piano e, in parallelo, che l'operatività urbanistica conseguente fosse pensata con margini di flessibilità ed efficacia maggiori di quelli sperimentati fino a quel momento. La natura strutturale del piano pertanto doveva costituire l'ossatura sulla quale dar corpo agli approfondimenti successivi.

In alternativa al disegno di carattere regolativo basato sostanzialmente sull'azzoneamento funzionale e per tipi di intervento, il carattere strutturale del nuovo piano emergeva da una figura in cui erano messe in relazione le componenti costitutive, urbane e territoriali del progetto e i sistemi a cui riferire le opzioni, gli obiettivi, le scelte urbanistiche e ambientali del futuro piano. Un percorso che maturava la scelta di far crescere il nuovo piano di Ivrea già con le caratteristiche che l'attesa riforma urbanistica nazionale -ma anche quella in discussione a livello regionale- assegnava alla pianificazione comunale³.

La Delibera Programmatica nasce corredata da un'ampia cartografia, tra cui alcune tavole programmatiche di grande sintesi e astrazione simbolica, che danno vita allo Schema Strutturale del piano e insieme lo articolano in temi e azioni da sostenere. La sperimentazione di tale sintesi strutturale ha, inoltre, consentito all'Amministrazione Comunale di iniziare ad assumere decisioni coerenti su questioni strategiche e cogliere l'opportunità di anticipare occasioni di progetto inattese: il Movicentro (la stazione intermodale con il contributo della Regione), il "Peduncolo" (variante ex-SS228) e la Variante al Piano Particolareggiato dell'area ex-Montefibre. Queste anticipazioni hanno permesso di fondare il nuovo Piano dentro una concreta strategia territoriale e hanno costituito la cornice propedeutica per l'intero percorso progettuale, con ricadute che non esauriscono il loro effetto dentro la dimensione esclusivamente locale.

Con la Delibera Programmatica, si scelse, inoltre, di adottare un meccanismo attuativo capace



di garantire insieme l'equità delle scelte immobiliari e la concreta realizzazione degli interessi pubblici previsti in tutti gli interventi privati operabili sul territorio, assumendo un approccio generalizzato della perequazione urbanistica a tutta la Città da trasformare.

Persistendo un quadro legislativo regionale ancora legato alla pianificazione comunale regolativa, con il Progetto Preliminare e poi Definitivo si è completato l'intero quadro di pianificazione comunale, tornando a unire inevitabilmente quella duplice impostazione generale/programmatica e regolativa/operativa, che il nuovo modello di piano riformato vorrebbe distinguere. Fondendo insieme la struttura e le strategie generali con le regole e le azioni puntuali per gli interventi futuri, che sarebbe utile e opportuno distribuire e programmare nel tempo, favorendo così previsioni più elastiche e una gestione più flessibile del piano.

Strategie urbanistiche per la riqualificazione urbana

Il cambiamento di rotta che il piano di Ivrea delinea è basato essenzialmente sull'abbandono di ogni idea d'espansione, che, sia pure nel modo migliore- aveva ancora informato tutta la pianificazione precedente della città.

L'approccio alla riqualificazione urbanistica e ambientale già permea le tavole strutturali della Delibera Programmatica, dove si prefigurava la politica per la Città Storica, da allargare oltre il Centro antico ai moderni "quartieri olivettiani"; la riqualificazione della Città consolidata attraverso una accurata pianificazione per tessuti; un nuovo approccio per le aree ex industriali dismesse in particolare l'aggiornamento delle vecchie scelte per l'area Montefibre la principale trasformazione strategica dei tessuti urbani esistenti. Le tavole strutturali evidenziavano una manovra urbanistica in gran parte sostenuta a partire da aree già urbanizzate o da ambiti residui della precedente pianificazione.

La scelta strategica della riqualificazione urbana è rappresentato dal fatto che 3/4 delle nuove previsioni del nuovo piano di Ivrea riguardano tessuti urbani esistenti, o aree già investite dalla vecchia disciplina urbanistica, ma non utilizzate. Gli ambiti di trasformazione coprono in totale circa 163 ettari, di cui 121 ettari rappresentano aree del PRG vigente inattuato, su cui il nuovo piano ha inciso con lo strumento della perequazione. Gran parte della nuova offerta di insediamenti interessa aree già destinate ad usi urbani dal PRG vigente, mentre solo una quota inferiore al 25% della superficie riservata agli Ambiti di trasformazione è proposta su aree agricole periurbane o marginali chiamate per la prima volta a svolgere ruoli urbani. Tale dato viene ulteriormente confermato con la precisazione dei lotti di completamento della Città consolidata, consistenti in circa 20 ettari dei quali solo 3,6 interessano aree agricole marginali.



Al netto dei servizi, gli Ambiti di trasformazione per insediamenti integrati urbani, per attività e per servizi coprono una superficie pari a 73 ettari e rappresentano in ogni caso il 44% dell'aumento complessivo della Città della trasformazione e il 7% circa del complessivo territorio urbanizzato e da urbanizzare.

L'approccio urbanistico del piano alla Città Consolidata conferma l'abbandono della disciplina espansionistico-razionalista e la scelta della qualificazione urbana. Sostituendo lo zoning con una nuova disciplina impostata sui tessuti urbanistici, che senza scartare la problematica formale, la intreccia con i contenuti funzionali. La normativa per tessuti garantisce, così, una gestione costante di tutta la Città Consolidata, con ampi margini di flessibilità e utilizzando regole semplici e precise, capaci di evitare dubbi interpretativi e al contempo di agevolare la qualificazione dei tessuti, senza ingessarli, né consentirne pericolosi stravolgimenti.

Un piano per i tessuti della città esistente

Perché tutta la città esistente e non solo la sua parte storica tornasse ad essere protagonista del piano bisognava che finisse la spinta espansiva.

All'inizio degli anni Novanta la pianificazione di salvaguardia storica e dei beni culturali inizia in alcuni piani ad interessare non soltanto il centro storico, ossia i tessuti realizzati prima della rivoluzione industriale, ma l'intera città formatasi con i piani ottocenteschi di espansione e anche la città moderna del novecento, che a Ivrea è rappresentata dalla città olivettiana: i quartieri

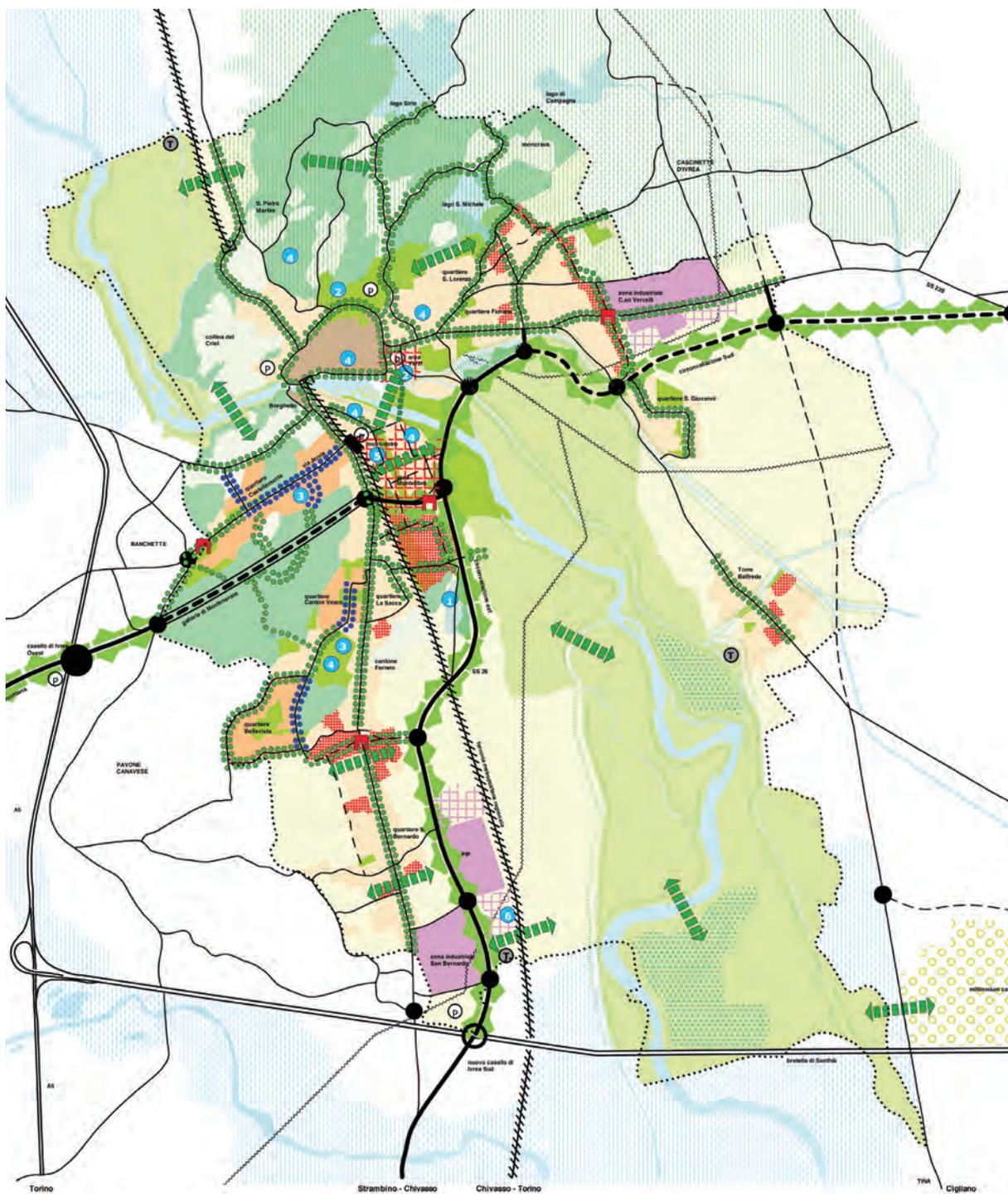


Ivrea PRGC, Schema Strutturale.

Ivrea PRGC, Proposta per il Sistema Ambientale.

Ivrea PRGC, Proposta per il Sistema Infrastrutturale.

Ivrea PRGC, Proposta per il Sistema Insediativo.



razionalisti lungo via Jervis, dei quartieri di Canton Vesco e di Bellavista appartengono, così, alla città storica e dei beni culturali.

A Ivrea, in particolare, la disciplina per la Città storica antica necessitava di una revisione e di un affinamento sia dal punto di vista della salvaguardia morfologica che di quella del controllo funzionale.

La metodologia di attenzione, e valorizzazione già adottata per la Città storica antica, così, si apre oggi a tutta la Città Consolidata con l'esplicito obiettivo di non manometterla ma certamente anche di non irrigidirla; anzi di stimolare ogni possibile processo vitale di adeguamento nel preciso rispetto di pochi ma ben evidenti valori morfologici e funzionali.

La definizione di una disciplina per "tessuto urbanistico" si propone quindi di superare la semplice zonizzazione funzionale e l'analisi dei tipi edilizi legata alle caratteristiche architettoniche e distributive del singolo manufatto, per esprimere al contrario la tipologia urbanistica e quindi la struttura vera e propria dello spazio urbano, evidenziando il rapporto tra suolo scoperto e suolo costruito, pubblico e privato, collettivo e individuale. L'identificazione dei tessuti urbani consente così di leggere le condizioni strutturali degli insediamenti (immobiliari, socio-economiche, funzionali), oltre che la logica di occupazione del suolo: ogni tessuto si differenzia quindi per caratteri di formazione storica, per sistemi insediativi (rapporto tra tipi edilizi e struttura urbana) e per funzioni prevalenti. Si tratta pertanto di individuare politiche differenziate per ciascun tessuto e discipline urbanistiche specifiche volte a favorire il recupero e il pieno utilizzo del patrimonio edificato anche come incentivo ad una generale operazione di manutenzione della città.

L'attenzione con cui pianificare la città esistente è dunque, ancora quella innovativa già usata per la Città storica antica, da affinare e aggiornare ma da dedicare oggi anche alla Città storica moderna e a quella consolidata cresciuta fino alla grande espansione di questo dopoguerra.

La valorizzazione del Moderno

La scelta strategica della qualificazione urbana diviene significativa per il nuovo approccio ai valori storici, disciplinati per la prima volta ad Ivrea secondo una preventiva e sistematica analisi storica e una normativa che deriva dall'uso più aggiornato delle tipologie edilizie ed urbanistiche.

Ad Ivrea, infatti, la definizione di Città Storica, che si riferisce ai tessuti urbani ritenuti di "valore storico", si applica ad un caso probabilmente unico al mondo. Perché ad Ivrea esistono ben



tre quartieri unitari di notevole dimensione, realizzati in un periodo di tempo relativamente breve, durante circa quarant'anni nel Novecento, ai quali le caratteristiche di eccezionale qualità architettonica, urbanistica e ambientale attribuiscono indiscutibilmente un valore storico. I quartieri di Via Jervis-Castellamonte, di Canton Vesco e di Bellavista, sono dunque parte a pieno titolo della Città Storica moderna d'Ivrea, come della Città Storica antica fanno parte i tessuti interni alle antiche mura.

Le qualità e la storia con cui si è formata la città moderna olivettiana, il suo essere stato laboratorio per la costruzione di un'urbanistica che raccoglieva i contributi più avanzati del dibattito italiano del dopoguerra, rappresentano un ulteriore contributo fondativo nell'affrontare l'attualità ed il futuro dell'urbanistica eporediese nel processo di formazione del nuovo piano. Utile per capire i processi e i progetti che hanno definito l'attuale assetto territoriale, infrastrutturale e insediativo della città. Fin dalla prima originaria proposta del Piano Regolatore presentata nel 1942, (Devoto, Figini e Piccinato) il tema dominante era quello di strutturare e accompagnare la crescita industriale di Ivrea senza determinare fratture con la città storica e attraverso un'organica espansione residenziale secondo tre distinte direttrici e coordinata al nuovo sviluppo, con l'istituzione di un nucleo direzionale nei pressi della stazione Ferroviaria, sostenuto dalla realizzazione di un nuovo ponte sulla Dora. I piani successivi hanno di fatto ripreso i tratti principali di questo disegno favorendo un ampliamento della città "a grappolo" attraverso nuclei diversi, residenziali e industriali, separati da ampie zone verdi, piuttosto che sostenere o accompagnare il più spontaneo sviluppo concentrico attorno al vecchio nucleo urbano. La nuova città avrebbe dovuto costruirsi come un insieme di quartieri residenziali di varia composizione sociale, integrati da attività complementari tali da definire delle vere e proprie unità di vicinato ("federazione di unità residenziali"), aperte verso il nucleo urbano e la campagna.

La lettura dei processi pianificatori di quegli anni dimostra come l'originario disegno di sviluppo urbano, concepito nell'ottica olivettiana dalla proposta di Piano del 1942, ribadito da quello del GTCUC (mai accolto) e poi parzialmente ripreso anche dal Piano '59, sostenga una forma della città fortemente articolata e integrata nel contesto rurale e paesaggistico canavesano. Nel tempo, questa articolazione urbana ha ricevuto una sostanziale conferma e si è andata progressivamente rafforzando.

Non è solo la valorizzazione delle architetture e dei singoli tessuti storici a sostanziare la nuova politica di salvaguardia del moderno, ma più in generale il disegno stesso della città e dei suoi caratteri di impianto, che finisce per diventare ancora più apprezzabile attraverso le politiche di sostegno alla riqualificazione urbana e alla nuova pianificazione delle Aree



di trasformazione, di cui l'impostazione progettuale dell'area Montefibre ne è l'esempio più concreto⁴. Per il recupero dell'area Montefibre, infatti, il riferimento all'urbanistica dei quartieri olivettiani, diviene l'occasione per individuare un nuovo modello abitativo integrato, fortemente radicato nel verde e ancorato e alla mobilità metropolitana.

Un nuovo modello di gestione della città storica

La dilatazione della politica urbanistica di salvaguardia alla Città Storica determina la ricerca di un modello gestionale assai più complesso di quello utilizzato per il solo Centro Storico derivato dal modello bolognese.

Le modalità di intervento diretto, prima generate dall'analisi tipologica delle unità edilizie, ora vengono desunte dalla lettura delle tipologie di tessuti urbanistici, determinando diversi livelli e tipologie di salvaguardia, nel passaggio dai tessuti medievali, rinascimentali e barocchi, ai tessuti neoclassici, fino a quelli moderni.

Per i tessuti e gli edifici moderni la norma urbanistica individua interventi edilizi e urbanistici, che consentono una trasformazione guidata, dentro in una prospettiva generale di tutela e valorizzazione dei caratteri fisici e morfologici dell'urbanistica olivettiana.

Una disciplina che coniuga un processo di vitale riuso e adeguamento di questo patrimonio, con la salvaguardia dei principali elementi costitutivi e compositivi delle architetture moderne.

La disciplina di tutela degli edifici e dei tessuti della città storica olivettiana è costruita nella consapevolezza dell'estrema fragilità degli edifici e degli spazi moderni anche quando interessata alle categorie di intervento più restrittive quali il restauro; o quando approfondisce le forme più accettabili di "recupero filologico" per i quartieri residenziali più rappresentativi, spesso costituiti da edifici tipici ripetuti, in cui l'integrità architettonica va inevitabilmente temperata con la sostenibilità economica e sociale degli interventi.

Come per la Città storica antica, la salvaguardia muove insieme da una disciplina di tessuto per quegli episodi urbani moderni conclusi o per quelli di addensamento urbanistico unitario (come ad esempio via Jervis, via Pinchia, via della Liberazione, via Papa Giovanni XXIII, la collina del Crist), a una regolamentazione edilizia specifica per gli episodi singoli più significativi o per l'edilizia olivettiana minore e diffusa.



Costruire un Manifesto per la qualità della città e del territorio

Il piano di Ivrea ha fatto proprio un adattamento della Catalogazione⁵ del 2001 introducendo alcune opportune integrazioni e modifiche che hanno permesso la stesura di uno specifico elaborato programmatico del piano: la Carta per la Qualità.

Tale elaborato, nel tempo, ha assunto la natura di vero e proprio manifesto per la tutela del territorio eporediese, dove per la prima volta viene posta attenzione, valore e tutela alla città olivettiana moderna al pari di quella storica. Non si è trattato di riconoscere la struttura latente di un particolare paesaggio industriale, ma di rendere evidente, dentro la sedimentazione delle trasformazioni della città contemporanea eporediese, la traccia profonda e distinta della città moderna, che nel piano è stata riconosciuta -usando un paradosso- Città Storica Moderna (associata alla Città Storica Antica).

Nella Carta s'intrecciano e si declinano tre tipi di qualità con riferimento al senso e al significato che assumono nella storia della città e della comunità eporediese:

- particolari aspetti di contesto, ossia i caratteri morfogenetici e strutturali dell'impianto urbano;
- particolari aspetti architettonici, tipo-morfologici, compositivi e d'uso dei singoli tessuti ed edifici;
- particolari aspetti ambientali e paesaggistici, degli spazi aperti, la singolarità di ambienti e paesaggi che incorniciano, caratterizzano e qualificano i sistemi insediativi.

La Carta della Qualità identifica e articola, quindi, gli elementi qualitativamente rilevanti del territorio, della città, del sistema insediativo eporediese. Il fine è quello di far emergere concretamente i tratti salienti e distintivi dell'identità urbana e paesaggistica di Ivrea, quali capisaldi fisici e culturali del progetto di riqualificazione della città contemporanea.

La mappatura della Carta della Qualità non si ferma, pertanto, ai singoli manufatti di valore, ma coinvolge contesti significativi, ambienti urbani, tessuti e paesaggi, che legano indissolubilmente le forme e le qualità dell'insediamento al territorio. Ciò assume una particolare rilevanza ad Ivrea proprio con riferimento alle sue architetture moderne: edifici solidamente radicati al contesto ambientale e paesaggistico canavesano, cardini di una precisa concezione moderna dello spazio aperto, permeabile e paesaggistico, apprezzabile in molte realizzazioni olivettiane.

La Carta per la Qualità è concepita, infine, come un elaborato in continua costruzione: elemento dinamico e ulteriormente cumulabile del processo di attuazione del piano urbanistico. In questo risiede il carattere programmatico e gestionale della tavola, nella convinzione che ulteriori integrazioni e indicazioni di intervento scaturiscano nella fase di attuazione e di gestione.



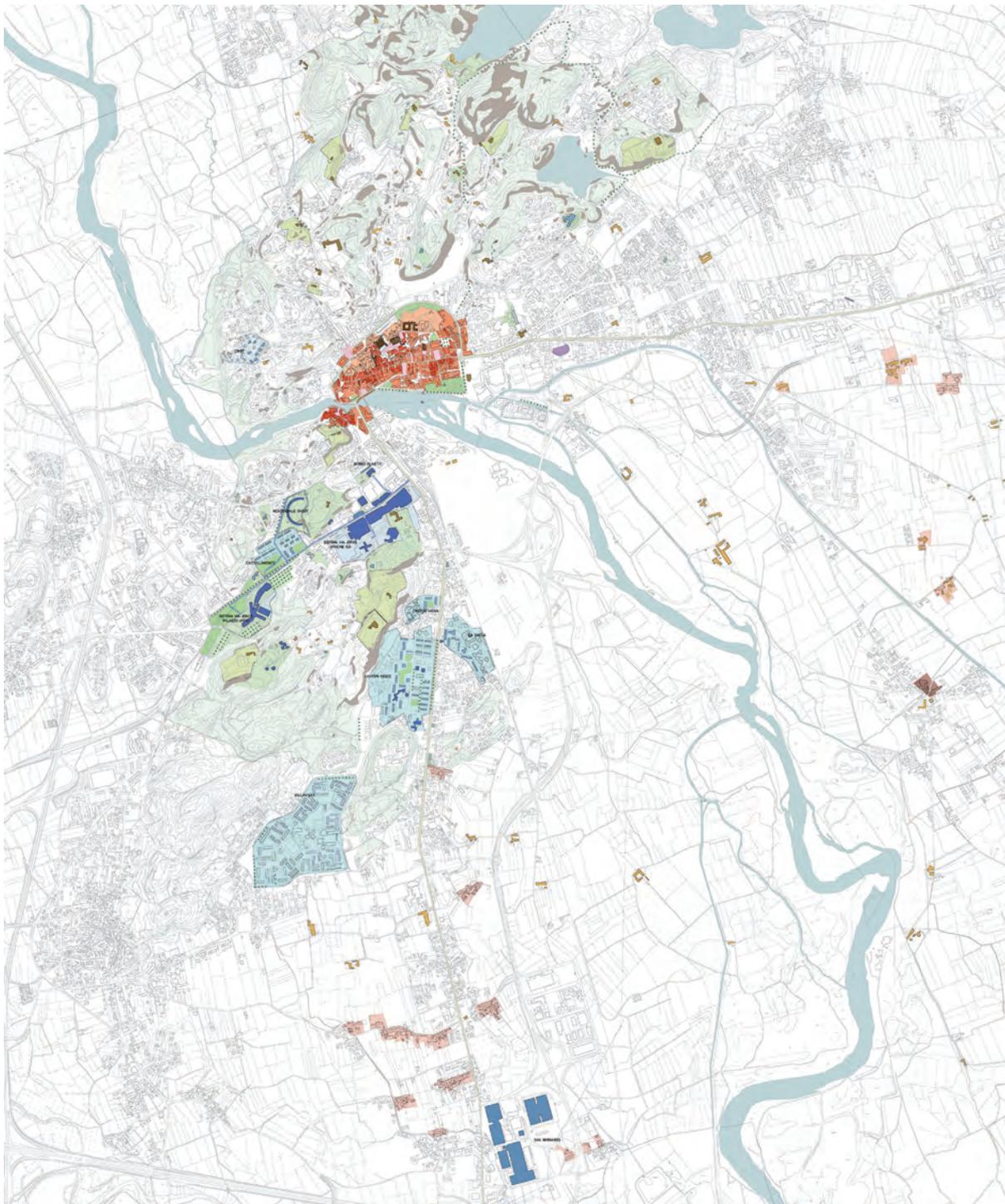
La valorizzazione dello spazio aperto

La Carta per la Qualità mette in relazione un patrimonio architettonico di valore con il suo paesaggio urbano e territoriale: l'anfiteatro morenico, il fiume, il sistema collinare; ma anche la qualità potenziale degli spazi che si attraversano visitando il Museo a cielo aperto dell'architettura moderna (MAAM), passeggiando tra le architetture moderne di Via Jervis e di Canton Vesco.

Uno spazio tra le cose che imprime significato a queste architetture; che insieme a queste costituisce la parte fisicamente più fragile dell'eredità moderna e insieme quella meno evidente della lezione di Ivrea, imperniata sul concetto moderno di spazio urbano, sui caratteri dell'urban landscape eporediese.

Accanto a quello costruito, il piano di Ivrea affronta, così, il tema dello spazio aperto, un'acquisizione fondamentale per sostanziare la tutela di tutte le architetture moderne di Ivrea. Una cornice che presenta gli stessi aspetti di tutela e valorizzazione degli edifici, costituendo essa stessa materia degna di tutela: tra i molti esempi più significativi, può essere ricordato il "grande bosco" che avvolge il Direzionale Olivetti, progettato da Pietro Porcinai, recentemente scalfito dalle opere della nuova viabilità di accesso dal casello autostradale, realizzate dalla Provincia di Torino su un ambito che insiste tra i comuni di Ivrea e di Banchette. La realizzazione di tali opere ha rischiato di cancellare in modo irreversibile una sistemazione paesaggistica che trae proprio dalla "normalità" della soluzione progettuale la sua forza e il suo valore. Un'operazione che ha messo in discussione non tanto l'intangibilità di quella magistrale soluzione -peraltro un'intangibilità inappropriata data la natura necessariamente dinamica di un giardino o di un parco- quanto il pericolo di perdita di valore derivato dalla banalizzazione di un luogo notevole attraverso un'alterazione inconsapevole prodotta da un progetto infrastrutturale di pura ingegneria stradale.

All'interno di una aggiornata politica di tutela, invece, anche gli spazi aperti, come quelli costruiti di pregio, possono costituire il welfare positivo di una virtuosa prospettiva di sviluppo territoriale.



1 Il Piano territoriale del Canavese ha avuto come ente promotore il Comune di Ivrea e ha coinvolto 123 Comuni, 5 Comunità Montane, la Provincia di Torino e 58 organizzazioni, comprendenti le principali forze economico-sociali locali, nonché alcuni soggetti di interesse strategico operanti a livello regionale. Dal 1997, anno in cui il Comune di Ivrea ha avviato le procedure il Patto si è articolato in tre fasi tre fasi, fino alla sottoscrizione finale del 1999.

2 Sono almeno quattro i fatti importanti accaduti durante il processo di piano che ne hanno messo a prova l'ossatura strutturale:

- l'evento alluvionale dell'ottobre 2000, che ha drammaticamente riproposto all'attenzione il tema della sicurezza ambientale del nodo idraulico di Ivrea, imponendo nuovi vincoli e problemi da risolvere;
- l'approvazione e il finanziamento del progetto per la nuova stazione intermodale (Movicentro), che ha obbligato un'accelerazione del percorso attuativo, in quanto opera infrastrutturale strategica per l'area eporediese, unitamente all'ammodernamento della linea Chivasso-Ivrea per facilitare il collegamento ferroviario metropolitano con Torino;
- gli approfondimenti condotti sul piano delle indagini geologiche, vere e proprie verifiche di fattibilità per alcune scelte decisive;
- l'avvio, in coerenza con i lavori per la redazione del Nuovo Piano Regolatore, della revisione dello strumento urbanistico esecutivo dell'area ex-Montefibre, indispensabile per l'attuazione del Movicentro, ma anche per avviarne finalmente la trasformazione.

3 Almeno per due legislazioni la Regione Piemonte ha cercato di approvare una riforma organica della legge urbanistica n.56 del 1977, senza riuscirci. In modo coraggioso l'Amministrazione comunale di Ivrea si è fatta interprete delle istanze di rinnovamento aderendo alla stesura di un piano completamente nuovo rispetto alle tradizionali forme tecniche di redazione dei piani che l'applicazione di quella legge aveva sedimentato. Un piano che generalizzava l'applicazione della perequazione per le aree di trasformazione senza un esplicito riferimento giuridico di supporto.

4 Per approfondire le caratteristiche del Piano particolareggiato si veda l'articolo di E. Solero "Il Piano per l'area Ex Montefibre" in Urbanistica n.127 Maggio-Agosto 2005.

5 Il lavoro di Catalogazione è stato documentato nel volume Il paesaggio futuro: Letture e norme per il patrimonio dell'architettura moderna di Ivrea, a cura di P. Bonifazio, E. Giacomelli, Umberto Allemandi Editore, Torino 2007

LA MACCHINA DEL PIANO

IVREA PRG 2000

SINDACO F. GRIJUELA

ASSESSORE ALL'URBANISTICA A. REDOLFI

UFFICIO DI PIANO N. VINZIO | L. PALESE | C. RAMELLA VOTTA

PROGETTISTI G. CAMPOS VENUTI | C. A. BARBIERI

FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI | F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO con

A. DELL'ORTO | M. INNOCENTI | E. SOLERO

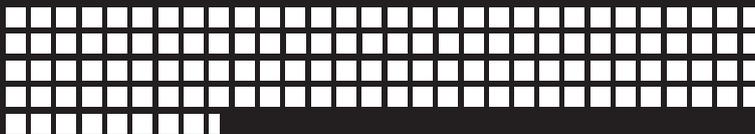
CONSULENTI R. DE VECCHI PELLATI (ASPETTI GEOLOGICI) | A. MELA (ASPETTI SOCIOLOGICI) | P. GOLINELLI (ASPETTI GIURIDICI) | P. TOSONI (CITTÀ STORICA ANTICA) | E. GIACOPELLI (CITTÀ STORICA MODERNA)



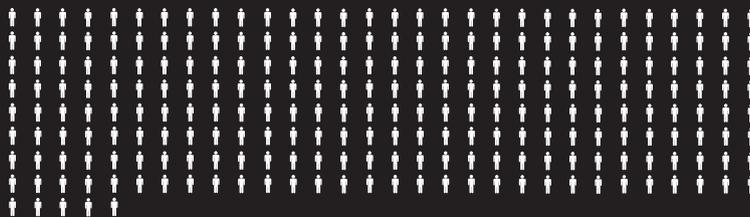
ROMA

ANNO: 2005

SUPERFICIE: 1.285,3057 KMQ

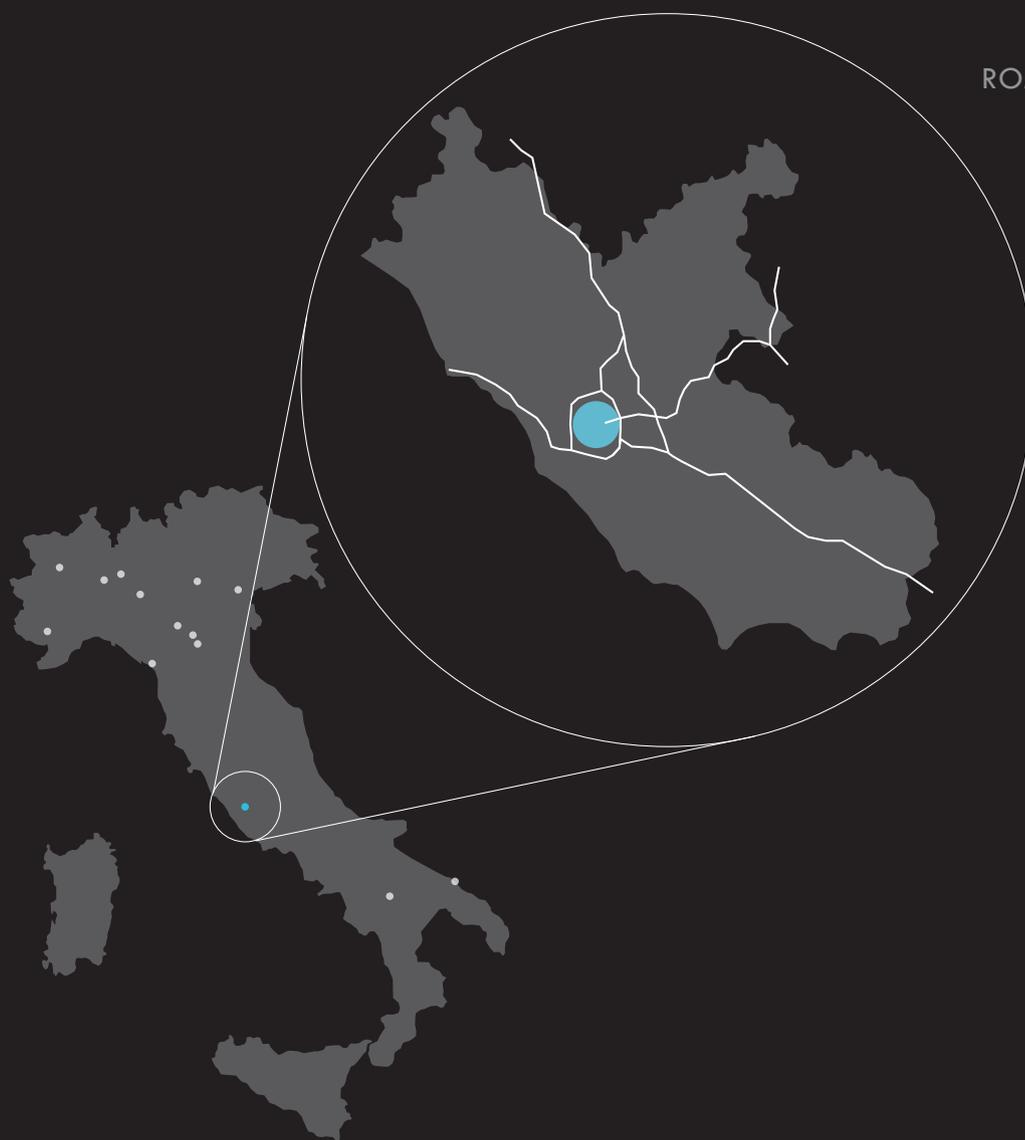


ABITANTI: 2.751.103





ROMA 03







Roma PRG 2003 | 2008

Mobilità sostenibile e centralità urbane

Città e territori senza mobilità

Le diverse fasi dello sviluppo territoriale italiano hanno evidenziato come le trasformazioni delle città e dei territori dal dopoguerra ad oggi siano avvenute senza alcun rapporto con il sistema delle infrastrutture del trasporto pubblico¹. Al contrario, la spinta verso il trasporto automobilistico individuale è risultata determinante, mettendo in luce le enormi difficoltà che oggi si incontrano per recuperare una situazione in cui l'assenza di efficienti sistemi di mobilità per il trasporto collettivo rappresentino un elemento di arretratezza, di spreco e di grave degrado ambientale. "L'anomalia genetica"² delle città italiane, è riferita al fatto che mentre nell'Europa occidentale le città sono cresciute, a partire dalla rivoluzione industriale, con un rapporto strettissimo con le ferrovie, costruendo addirittura nuove ferrovie metropolitane per sostenere e indirizzare il proprio sviluppo, le città italiane sono cresciute prima e si sono trasformate poi in modo totalmente subalterno alle infrastrutture viabilistiche, trascurando il sistema ferroviario che oggi si cerca faticosamente di recuperare anche a fini di trasporto urbano.

Nonostante la crescita dovuta grazie agli investimenti da parte degli Enti locali e delle Regioni, la mobilità nelle città, soprattutto in quelle di maggiore dimensione, non è certo soddisfacente e la capacità di trasporto pubblico non corrisponde alla domanda e non rappresenta quasi mai un'alternativa valida all'automobile. I danni ambientali, economici e sociali determinati dall'attuale situazione di dominio dell'automobile sono noti e non è necessario elencarli, anche se il gravissimo gap del trasporto su ferro (sia alla scala urbana che territoriale) rispetto alle altre realtà europee, rappresenta indubbiamente un eccezionale e negativo costo economico e sociale.

Ciò che va invece messo in luce è che l'alternativa per una mobilità efficiente e ambientalmente sostenibile non può che essere ricercata in una sostanziale crescita del trasporto collettivo rispetto a quello individuale e che tale crescita sia prevalentemente affidata al ferro, il sistema di trasporto in grado di garantire la massima capacità unita alla massima efficienza, potendo disporre di una sede propria in cui muoversi e, assieme, di assicurare i minimi impatti sull'ambiente. Naturalmente non in tutte le città è possibile proporre un trasporto pubblico su ferro: le dimensioni e i relativi carichi di traffico pongono precise condizioni di fattibilità, che escludono soluzioni irrealistiche, come peraltro le risorse finanziarie disponibili; ma la politica di una riduzione del trasporto automobilistico individuale e di potenziamento del trasporto collettivo dovrà comunque rimanere un obiettivo centrale e prioritario.



Dalla stagione riformista alla controriforma capitolina

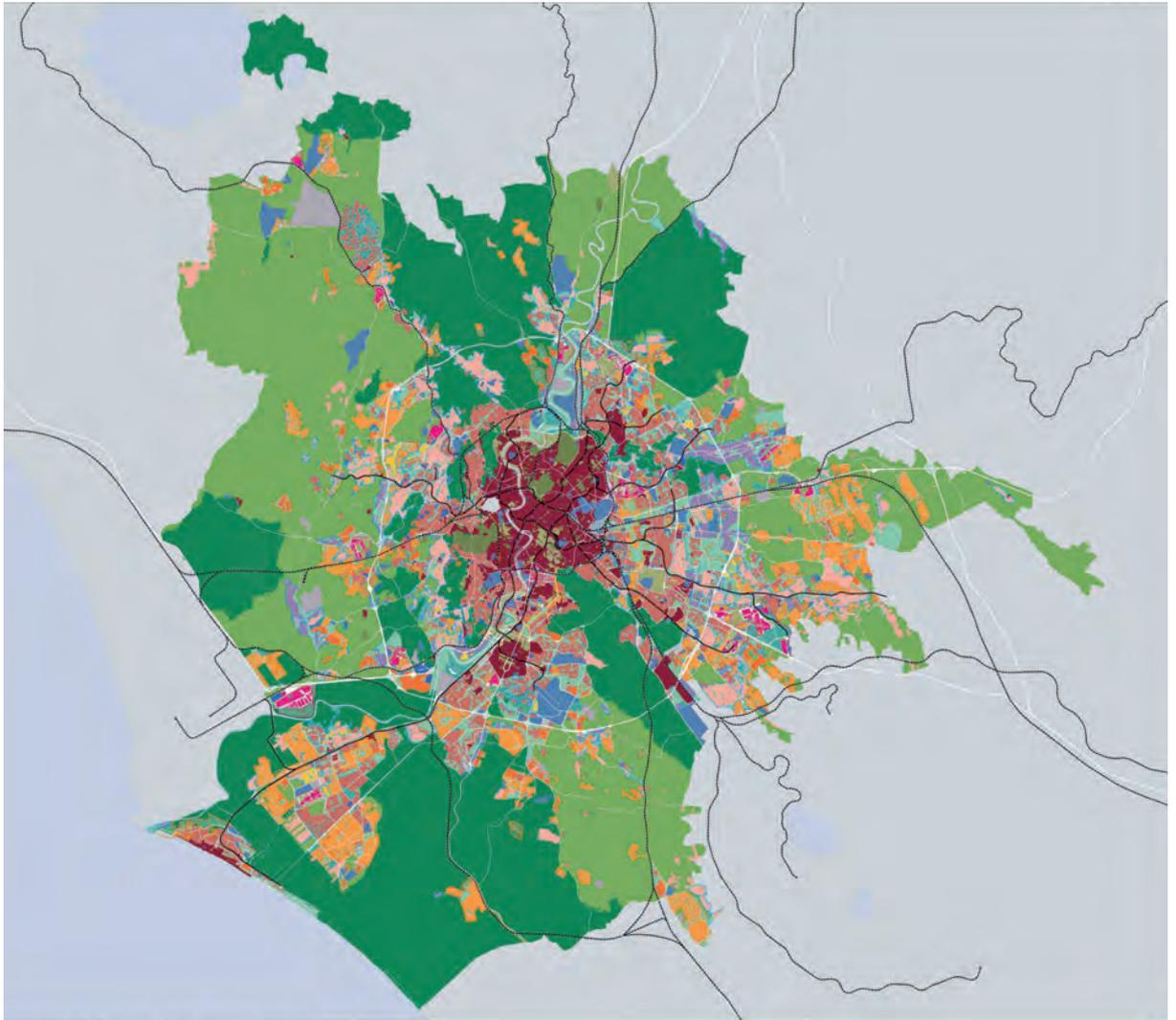
La manovra urbanistica romana per riformare il vecchio piano Piccinato (1962) ha inizio con il primo mandato dell'Amministrazione Rutelli (1993 – 1997), diversi anni prima dell'adozione (2003) e dell'approvazione (2008) del nuovo piano urbanistico da parte delle Amministrazioni Veltroni³.

Nelle more della predisposizione del nuovo piano, i programmi e i progetti, non solo le attuazioni ordinarie delle previsioni del piano, per la rifunzionalizzazione di parti di città o di recupero urbano delle periferie pubbliche (introdotti in particolare dai Programmi di riqualificazione urbana e dai Programmi di recupero urbano previsti dalle leggi nazionali del 1992 -1993), vengono messi a confronto, stressati e implementati, traguardandoli attraverso il disegno in costruzione del nuovo piano, ottenendo come risultato alcuni positivi ed interessanti effetti di retrazione su quest'ultimo. Si viene in questo modo a configurare un vero e proprio piano – processo (lo slogan utilizzato era quello del “pianificare facendo”⁴), funzionale non solo a gestire la transizione, ma vero e proprio dispositivo attraverso il quale mettere a punto e costruire il nuovo piano; che viene modellato, plasmato e definito anche in ragione delle esigenze urbane alle quali occorre dare risposta, senza eludere il tema della complessità del sistema città, delle sue dinamiche e del suo funzionamento, ferme restando poche regole di struttura e di strategia generali, con un costante avvicinamento agli obiettivi finali attraverso la realizzazione di parti e di pezzi del nuovo piano, all'interno di un'ipotesi strutturale e strategica di tipo generale; che non si sarebbe dovuto esaurire con l'adozione formale del piano, come una tradizionale fase transitoria.

Un'operazione pragmatica, praticata a Roma ma anche da diverse città (Reggio Emilia, Piacenza, Torino fra le altre), che hanno scelto di non fermare la macchina degli interventi in corso e programmati, dandosi però un quadro di riferimento urbanistico che prefigura le macro scelte del piano, con il quale confrontarsi per l'attuazione dei singoli programmi, progetti e interventi, che hanno gestito le trasformazioni urbane anticipando e sperimentando meccanismi e strategie del piano prima della sua effettiva formalizzazione.

Nel caso di Roma, ciò è avvenuto con la predisposizione del Poster Plan⁵, e del successivo Piano delle Certezze⁶, che hanno di fatto dato avvio alla progettazione e all'attuazione delle metropolitane ferroviarie, innescando l'azione generale di riorganizzazione del nodo ferroviario di Roma in chiave di trasporto metropolitano, uno dei temi strategici individuati dall'allora Amministrazione comunale.

Roma PRG, Sintesi



Dopo i quindici anni delle Amministrazioni di centrosinistra (1993–2008), la nuova Amministrazione Alemanno ha nella sostanza, anche se non ancora nella forma, messo nel cassetto il piano. Il primo atto urbanistico della nuova giunta, maturato poco dopo l'insediamento, al fine di affrontare una drammatica esigenza abitativa, è stato un bando per il reperimento di nuove aree per realizzare 30 mila alloggi di housing sociale (con una quota peraltro minoritaria destinata all'edilizia residenziale pubblica), trasformando suoli agricoli in aree residenziali; orientandosi subito dopo verso progetti puntuali (i nuovi stadi per le squadre capitoline, veri e propri pezzi di città programmati anche in questo caso in variante al piano su aree agricole e in aree ambientalmente sensibili) e sul riutilizzo delle aree da convertire ereditate con il federalismo demaniale (caserme in particolare), ma anche sui grandi eventi (con l'approvazione del federalismo e della legge per Roma Capitale Alemanno avrà poteri speciali anche in materia urbanistica), come l'abortito Gran Premio e relativa pista di Formula Uno all'EUR e, soprattutto, con il Piano strategico e di sviluppo di Roma Capitale (febbraio 2011), che guarda alla candidatura Olimpica per il 2020, concentrandosi in un quadro di geografia territoriale ampiamente metropolizzata, esclusivamente all'interno dei confini comunali e lasciandosi definitivamente e deliberatamente alle spalle la stagione riformista⁷.

Roma perde il treno

Il piano riformista cambia radicalmente atteggiamento anche nei confronti del sistema della mobilità previsto dal piano Piccinato (1962), basato esclusivamente sulla mobilità su gomma (una grande rete viaria, esemplificata emblematicamente dal Sistema Direzionale Orientale, innervato esclusivamente dall'Asse attrezzato, vera e propria autostrada urbana), impostando al contempo una stretta integrazione fra le previsioni di mobilità pubblica e le previsioni urbanistiche.

Il nuovo piano prende a riferimento il modello tedesco del trasporto pubblico (in particolare le S – bahn, linee ferroviarie extraurbane di superficie, integrate alle U – bahn, le tradizionali metropolitane sotterranee) e la RER parigina (Rete Espressa Regionale). Diverse città tedesche a partire dai primi anni settanta riutilizzano le reti ferroviarie esistenti e si strutturano in senso policentrico (sul modello berlinese), offrendo un servizio di trasporto a cadenze frequenti, irradiato attraverso la rete ferroviaria nei sistemi metropolitani e regionali.

In particolare, la “cura del ferro” proposta (che prevede di modificare radicalmente il rapporto



esistente fra il trasporto pubblico e quello privato, portandolo dal 30% al 40%, e di utilizzare la rete viabilistica solo dove il traffico su ferro non risulta strategico o fattibile), si struttura sulla cintura ferroviaria (che ha un diametro dell'ordine di 7 – 8 km e corre ai margini della città consolidata, anche se ancora incompleta nella parte nord), poco più ampia delle mura aureliane, e sulla quale convergono numerose linee radiali nazionali e regionali. La strategia proposta prevede di fare correre lungo la cintura, adeguatamente potenziata, non solo i servizi merci e passeggeri nazionali, ma anche i servizi metropolitani cadenzati, in grado di collegare contemporaneamente il nucleo interno della città e il sistema policentrico esterno della periferia e della provincia.

L'esistenza nell'area metropolitana romana di circa 300 km di Ferrovie Metropolitane (FM) e delle relative 80 stazioni, funge da punto di forza per integrare la ferrovia all'interno della città a fini di trasporto urbano, con l'ulteriore qualità rappresentata dalla presenza della cintura, che avvolge quasi completamente il centro urbano: le linee delle Ferrovie Metropolitane potranno scorrere su di essa (senza attraversare il centro con un passante ferroviario sotterraneo come nel modello tedesco e milanese, realizzato peraltro con trent'anni di ritardo), evitando la terziarizzazione dell'area centrale e rappresentando invece al contrario l'occasione per le trasformazioni urbanistiche lungo la cintura ferroviaria.

Mentre le linee Ferroviarie Metropolitane s'irradiano nel territorio metropolitano dopo aver lambito il centro attraverso la cintura ferroviaria, le linee metropolitane esistenti (linee A e B) e le nuove linee metropolitane programmate (linee C e D) disegnano una doppia croce, intersecando diametralmente l'anello di cintura. Il "pianificare facendo" ha messo operativamente in servizio tre linee ferroviarie "passanti", sovrapposte in cintura: la FM1 da Fiumicino a Monterotondo, la FM2 da Lunghezza alla Stazione Tiburtina, la FM3 da Cesano a San Pietro. Complessivamente si tratta di 92 km di linea, con 39 stazioni.

Il piano prevede il potenziamento delle due linee metropolitane esistenti: la linea A (gialla, Anagnina - Valle Aurelia) e la linea B (arancio, Rebibbia - Laurentina), che s'intersecano alla Stazione Termini, rispettivamente da 14,4 Km e 22 stazioni a 28 Km e 33 stazioni la linea A e da 19 Km e 22 stazioni a 45,3 Km e 46 stazioni la linea B; ma anche la realizzazione delle due nuove linee: la linea C (Pantano – Clodio-Mazzini, 37,1 Km e 41 stazioni, da sud – ovest a nord - est) e la linea D (EUR – Ojetti, 16,6 km e 24 stazioni, da sud a nord - ovest).

Complessivamente le tre Ferrovie Metropolitane e le quattro linee metropolitane conterranno oltre 230 chilometri e 200 stazioni: circa l'80% delle previsioni insediative del nuovo piano saranno servite dalla rete del ferro esistente e programmata⁸.

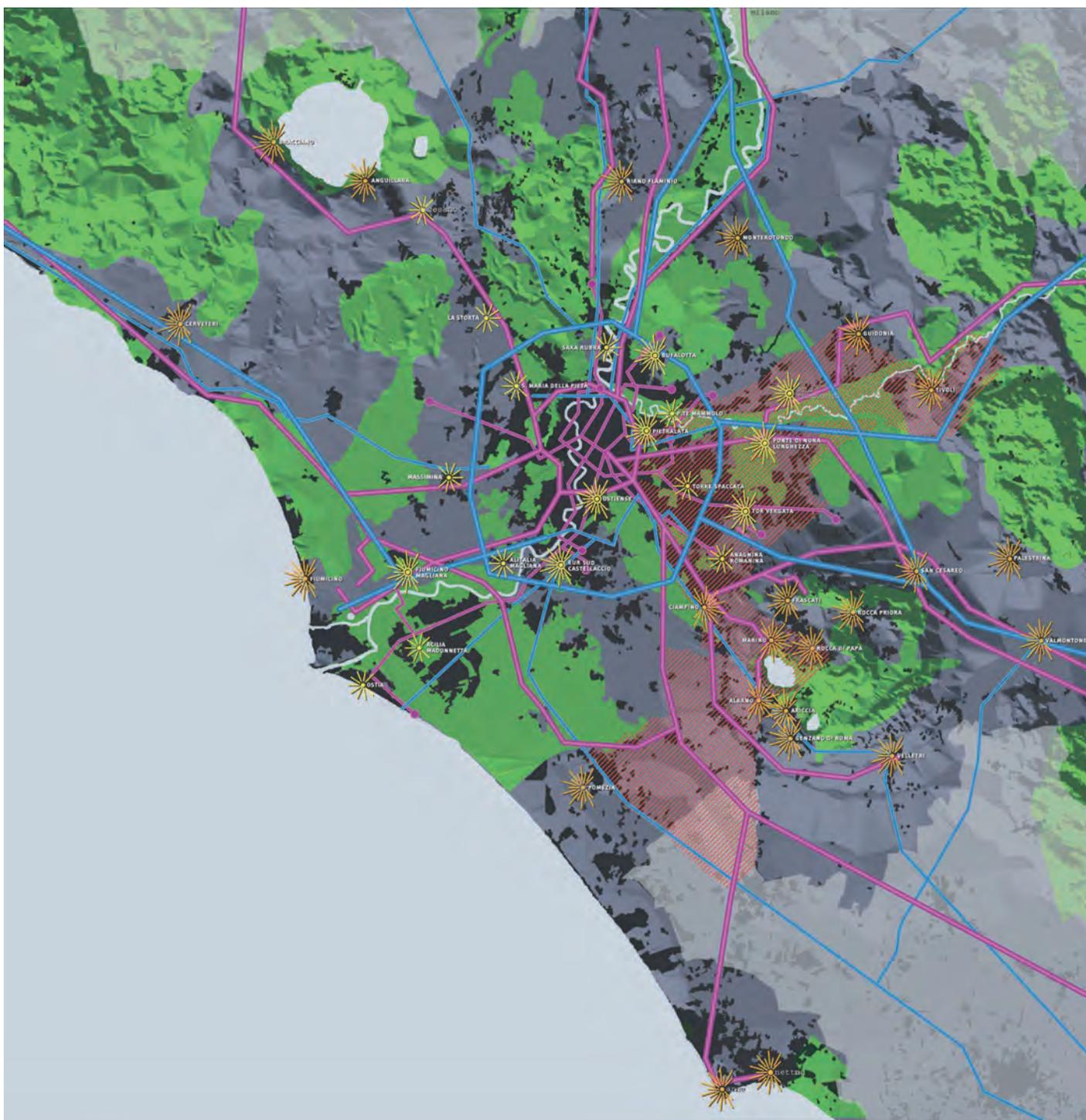


Ma anche la “cura del ferro” risulta abbondantemente annacquata dal Piano strategico della mobilità sostenibile (Psms, marzo 2010), che contiene robuste previsioni viabilistiche, fra le quali la chiusura dei principali anelli stradali⁹. A fronte di un sistema di metropolitane ad oggi insufficiente, che non è ancora possibile definire come rete¹⁰, di un sistema di tram e di autobus che soccombe al traffico automobilistico e al più alto tasso di motorizzazione d'Europa, le giunte di centrosinistra avevano deciso di correre ai ripari con la “cura del ferro”. Un programma avviato ma non ancora concluso, che prevedeva come detto di portare da due a quattro le linee di metropolitana e il completamento dell'anello ferroviario in modo che le ferrovie suburbane integrassero gli abitanti della provincia nel sistema urbano.

Il Piano strategico della mobilità sostenibile definisce esplicitamente la “cura del ferro” non idonea a risolvere i problemi dei trasporti. Mentre le città italiane di maggior dimensione puntano sulle metropolitane e sulla loro estensione (Milano, ma anche Napoli e Torino), programmando un servizio integrato con il territorio metropolizzato (attraverso in particolare il Sistema ferroviario regionale nel caso di Milano), alcune grandi capitali europee (Parigi e Madrid fra le altre), che presentano già una robusta rete del ferro, integrano le politiche di sviluppo urbano alla rete metropolitana (ogni nuovo insediamento è innervato dal trasporto pubblico), con un uso promiscuo della rete del ferro per garantire la mobilità metropolitana e regionale, unendo i diversi capolinea della rete radiale con linee di tram, permettendo in questo modo i collegamenti periferici trasversali¹¹; alcune città italiane di media dimensione, sull'esempio francese, puntano invece sul tram come mezzo di collegamento fra le diverse centralità all'interno del tessuto urbano (Firenze, Palermo, Padova).

Roma perde invece il treno, voltando le spalle ai diversi e possibili modelli di trasporto collettivo, anche se, in ragione delle dimensioni demografiche e territoriali e della domanda potenziale, per Roma il modello della rete metropolitana appare senza dubbio il più adeguato. Il trasporto metropolitano non appare essere un obiettivo dell'Amministrazione comunale, anche se gli stessi studi contenuti nel piano della mobilità prevedono un aumento dei pendolari del 30% in dieci anni. Tra le priorità individuate dal Psms troviamo invece il controllo satellitare del traffico urbano, gli incentivi alla conversione elettrica dei mezzi commerciali (a cui saranno aperte le ZTL), un piano - pullman che consente ai torpedoni di parcheggiare in centro e non ai capolinea della metropolitana, un sistema di rotatorie, nonché i cinque anelli di circoscrizione. La macchina resterà inevitabilmente e ancora per molti anni la regina incontrastata della Città Eterna.

Roma PRG, Struttura del Piano e strategie metropolitane



Sistema del ferro e trasformazioni urbane

Due appaiono a mio parere gli elementi d'interesse in riferimento al rapporto fra la mobilità pubblica in sede propria e le trasformazioni urbane programmate dal piano: il sistema del ferro e le nuove centralità (urbane e metropolitane); e la cintura ferroviaria individuata quale specifico Ambito di programmazione strategica.

*Sistema del ferro e nuove centralità*¹²

Il piano di Roma sviluppa con coerenza il rapporto tra mobilità e trasformazione urbana, assumendo il tema delle nuove centralità, unitamente alla definizione degli Ambiti di programmazione strategica, quale organica strategia territoriale di sviluppo e individuando due principali tipologie di centralità: metropolitane (prendendo quale riferimento localizzativo il piano territoriale provinciale del 1998) e urbane. Le 18 centralità programmate, localizzate prevalentemente all'esterno della città consolidata (ma anche le centralità di nuova previsione non occupano nuovi suoli e riguardano previsioni residue del piano del 1962), sono intese quali veri e propri dispositivi generativi, in grado di ospitare funzioni e servizi di rango metropolitano e urbano e di irrobustire l'armatura funzionale della città e favorire al contempo processi di riqualificazione e di rivitalizzazione urbana, sociale ed economica. Contrariamente al piano del 1962, che concentrava le funzioni direzionali di rango urbano prevalentemente a est e a sud della città (il Sistema Direzionale Orientale e l'EUR), il nuovo piano le diffonde equilibratamente all'interno dei tessuti edificati esistenti, con l'obiettivo specifico di dare una nuova qualificazione urbana alle periferie. Le centralità sono intese sia come erogatrici di servizi di livello superiore tendenzialmente rari (ricerca, poli scientifici e tecnologici, attrezzature culturali, ecc.); sia orientate alla popolazione (istruzione superiore, centri commerciali, tempo libero, parchi urbani, ecc.).

Le previsioni complessive delle centralità assommano a circa 5 milioni di mq di superfici edificabili, di cui una quota consistente attribuita all'Amministrazione comunale, con un articolato mix funzionale, prevalentemente terziario; alcune fortemente specializzate; altre con una limitata quota di usi residenziali (massimo 20% degli usi insediabili).

Condizione ineludibile per favorire questo processo di decentramento, di riequilibrio e di valorizzazione e riqualificazione, consiste nel fatto che le nuove centralità siano servite da un'adeguata mobilità di massa (presenza delle stazioni, esistenti o programmate, sia delle metropolitane, sia del servizio delle FM), unitamente ad una forte riconoscibilità tipologica, morfologica e spaziale, formando un robusto sistema con i nodi di scambio della mobilità su



ferro.

Il criterio essenziale di sostenibilità del piano prevede che l'attuazione dei nuovi insediamenti sia condizionata e subordinata alla realizzazione delle linee di trasporto su ferro e alle relative stazioni: un prerequisito apparentemente banale, ma assolutamente innovativo nel panorama italiano.

Le centralità metropolitane e urbane sono articolate in due famiglie, che fanno riferimento allo stato della pianificazione, per le quali è prevista la specifica procedura di attuazione del "progetto urbano"¹³: cinque ambiti a "pianificazione definita" (Buffalotta, Pietralata, Polo tecnologico, Ostiense – Marconi, Magliana – Alitalia), per i quali sono già stati programmati o sono in corso di approvazione gli specifici strumenti di attuazione; e tredici nuovi ambiti "da pianificare" (Cesano, Santa Maria della Pietà, Saxa Rubra, Ponte Mammolo, Ponte di Nona – Lunghezza, Collatino – Togliatti, Torre Spaccata, Tor Vergata, Agnanina – Romanina, Gabi, EUR – Castellaccio, Acilia – Madonnetta, Fiumicino – Magliara).

Alle centralità metropolitane e urbane si aggiungono le centralità locali (complessivamente 46), localizzate all'interno della città storica, della città consolidata e della città da ristrutturare. La loro individuazione trae spunto generalmente dalla presenza di una piazza o da una strada, che spesso coincide con l'asse commerciale del quartiere: all'interno di queste il piano localizza le principali funzioni e i servizi in grado di meglio organizzare e fare funzionare il sistema dei Municipi, anche al fine di rivitalizzare e riqualificare i limitrofi tessuti urbani, dotandoli al contempo di una buona accessibilità ciclo pedonale e di un'alta riconoscibilità e qualità funzionale e architettonica. La loro localizzazione è correlata alla presenza di perlomeno uno di tre fattori: le stazioni della rete delle FM (che possono in questo modo diventare significativi spazi di relazione strettamente integrate ai tessuti urbani esistenti); le opportunità di trasformazione urbana (in corso e programmate dal piano); la valorizzazione delle memorie storiche (al fine di contribuire a rafforzarne l'identità di luoghi centrali).

La Cintura ferroviaria come Ambito di programmazione strategica¹⁴

All'interno del rapporto fra sistema del ferro e trasformazioni urbane, capitolo significativo assume, unitamente alla riqualificazione edilizio - urbanistica delle grandi stazioni (Termini, Tiburtina, Ostiense, Trastevere e San Pietro), l'individuazione della Cintura ferroviaria quale Ambito di programmazione strategica, che prevede di trasformare la cintura ferroviaria, da barriera che divide a elemento di permeabilità, d'identità e al contempo di attrazione, arricchendola (lungo il limite esterno del piano Sanjust del 1909), di nuove centralità funzionali,



ambientali e di fruizione.

Rispetto agli altri quattro Ambiti di programmazione strategica (il Tevere, il Parco dei Fori – Appia Antica, Flaminio – Fori – EUR, le Mura), che corrispondono ad altrettanti segni che hanno strutturato la città, l'ambito della Cintura ferroviaria appare oggi un tema esclusivamente funzionale, che il piano trasforma e valorizza anche in rapporto alle opportunità di trasformazione urbanistica e di ridefinizione funzionale e morfologica collegati indirettamente alla “cura del ferro”. Gli obiettivi di mobilità sono in questo caso estesi a una più ampia riprogettazione e valorizzazione dei tessuti e degli spazi aperti che caratterizzano le parti di città separate dalla ferrovia, attraverso interventi di riqualificazione ambientale e di riconnessione dei sistemi verdi, di percorsi della mobilità ciclo – pedonale e di ricostituzione di un sistema di relazioni, di nuove ed efficaci modalità di interscambio. Unitamente alla classificazione, gerarchizzazione e riqualificazione morfologica e ambientale del sistema della viabilità esistente, che si relaziona con la cesura ferroviaria, vengono individuati sei differenti settori urbani strutturanti, articolando per ognuno obiettivi ed azioni specifiche, localmente mirate: Trionfale – Foro Italico – Tor di Quinto (caratterizzato da valenze ambientali da valorizzare con l'introduzione di usi ricreativi e ludico - sportivi); Salaria – Nomentana (per il quale viene prevista ridefinizione di alcuni nodi e porte della viabilità, al fine di ricreare una continuità fra i tessuti urbani interni ed esterni alla ferrovia, introducendo nuove funzioni destinate alla fruizione degli spazi aperti del Tevere e dell'Aniene); Tiburtina – Prenestina – Casilina – Tuscolana (con la ridefinizione del difficile rapporto fra città e infrastrutture, deviando il traffico veloce, smantellando la sopraelevata e restituendo qualità insediativa ai tessuti attraversati); Appia – Ardeatina (caratterizzato dalle connessioni con il Parco archeologico e monumentale dei Fori e dell'Appia Antica, ridefinendo gli accessi ed i collegamenti infrastrutturali, con l'introduzione di funzioni ricreative e culturali); Ostiense – Magliana – Portuense (attraverso la definizione di una serie di azioni diversificate al fine di restituire identità morfologica e funzionale al sistema insediativo e infrastrutturale e l'introduzione di nuove funzioni urbane); Gianicolese – Aurelia – Boccea (ridefinendo l'ingresso occidentale alla città attraverso interventi di ricucitura dei tracciati di valore storico – testimoniale, valorizzando le destinazioni locali specializzate introducendo nuove funzioni ricettivo – ricreative).

- 1** Per la trattazione organica di questo aspetto si veda in particolare Federico Oliva, *Urbanistica, mobilità e trasporto pubblico locale*, in Oddo Bucci (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, il Mulino, Bologna 2006.
- 2** Il termine è coniato da Campos, che penso lo abbia utilizzato per la prima volta in una tesi di laurea (Aa 1995-1996), *Il riuso della cintura ferroviaria di Milano: progetto per un nuovo modello ferroviario per l'area metropolitana e la regione nel quadro di alcune significative esperienze europee*, Massimiliano Innocenti, Antonella Dell'Orto, Alessandro Panighetti.
- 3** Il nuovo piano venne approvato poco prima della fine anticipata del secondo mandato dell'Amministrazione Veltroni, eletto Sindaco nel 2001 e dimessosi nel 2008 per candidarsi alle elezioni politiche. Per la trattazione esaustiva dei temi e dei contenuti del PRG 2003/2008, si veda il numero monografico di *Urbanistica* n. 116/2001, curato da Laura Ricci. La struttura del PRG 2003/2008 si articola in estrema sintesi su tre elementi principali: la "cura del ferro", che trae origine da un Accordo di programma fra Comune, Provincia, Regione e Fs; un integrato sistema ecologico e ambientale, formato da parchi, aree naturali e territori agricoli; il policentrismo, partendo dal riconoscimento di sistemi insediativi metropolizzati, caratterizzati da insediamenti di 100-150 mila abitanti (vere e proprie città), concentrando sui nodi del ferro tutte le nuove previsioni, creando nove centralità (alcune nuove, altre già esistenti), privilegiando funzioni urbane di qualità, nonché attività produttive con l'utilizzo dello strumento della perequazione (che ha visto riconosciuta la sua piena legittimità con la Sentenza del Consiglio di Stato n. 4545 del luglio 2010). Pur riconoscendo i diritti edificatori maturati con il piano del 1962, i proprietari li possono sfruttare nelle nuove polarità e lungo le direttrici del ferro.
- 4** Sulla manovra urbanistica del "pianificare facendo", si veda lo specifico servizio contenuto in *Urbanistica* n. 106/1996, *Il processo di pianificazione a Roma*.
- 5** Il Poster Plan rappresenta la mappa iniziale (1995) della struttura del nuovo piano, uno strumento informale ma un vero e proprio programma urbanistico in forma di "manifesto" (valorizzazione del sistema ambientale, priorità della mobilità su ferro, riqualificazione delle periferie), che localizza i programmi in agenda, concentra l'attenzione sui temi del recupero urbano, della operatività e della dimensione metropolitana. Per il sistema della mobilità, vengono indicate le linee ferroviarie di superficie e i nodi di scambio, nonché le linee metropolitane esistenti: uno schema che rappresenta selettivamente il progetto urbanistico della città, attraverso l'individuazione degli elementi essenziali e dei temi qualificanti.
- 6** Il Piano delle Certezze (adottato nel 1997) si configura formalmente come una Variante generale al piano del 1962 e individua i tre grandi sistemi (ambientale e degli spazi aperti, città consolidata, città della trasformazione), tutelando in particolare le grandi invarianti ambientali dell'Agro romano (che interessano circa il 65% del territorio comunale), con la cancellazione di 59 milioni di metri cubi previsti dal piano del 1962.
- 7** Il Piano strategico e di sviluppo di Roma capitale (Pss), presentato agli Stati generali della città nel febbraio 2011, punta su 12 temi progettuali e 14 progetti pilota: 225 progetti, nessuna idea di città, come afferma Giovanni Caudo sul *Giornale dell'Architettura* n.93/2011. Un libro dei sogni, un elenco troppo vasto e senza copertura finanziaria, che a fronte di circa 22,5 miliardi di Euro di investimenti necessari (è previsto tra l'altro un secondo anello autostradale, GRA2, o perlomeno un primo tratto), dispone di risorse pubbliche per soli 2,6 miliardi di Euro.
- 8** L'Accordo Quadro sul Nodo ferroviario di Roma, siglato fra i Ministeri dei trasporti, delle Finanze, dei Lavori Pubblici, la Regione Lazio, la Provincia di Roma, il Comune di Roma e le FS (marzo 2000), finalizzato ad assumere le iniziative necessarie all'accelerazione degli interventi e a coordinare le attività di competenza delle diverse amministrazioni riguardo agli interventi ferroviari per il Giubileo del 2000 e il completamento degli interventi ferroviari, contiene il quadro completo degli interventi

di infrastrutturazione ferroviaria da realizzare entro il 2004, nonché le modalità e le procedure per la riqualificazione delle aree ferroviarie e individua puntualmente 90 interventi articolati in tre settori di intervento: il potenziamento qualitativo e quantitativo del servizio di trasporto ferroviario; la programmazione e costruzione della rete delle Ferrovie Metropolitane; la riqualificazione del sistema delle stazioni.

9 Il Piano strategico della mobilità sostenibile (Psms), prevede, in estrema sintesi, la chiusura dei cinque principali anelli stradali della città, tre già esistenti da adeguare (lungotevere, tangenziali, GRA) e due da costruire (uno interno e uno esterno al GRA), la conclusione dei lavori delle linee Metro B1 e C e l'avvio dei cantieri per la linea D, l'estensione del bike sharing per un totale di 70 postazioni, la realizzazione di nuove piste ciclabili; il possibile prolungamento delle linee tranviarie 8 e 2, l'eventuale acquisizione delle ferrovie concesse, a partire dalla Roma-Lido. Una lista di opere realizzabili a breve, medio e lungo periodo, ma che è stato definito da alcuni un libro dei sogni e da altri un elenco di interventi già previsti dalla Giunta Veltroni. Per gli interventi a breve e medio periodo le opere sono totalmente o parzialmente finanziate, per quelli a lungo periodo le risorse sono tutte da reperire.

10 Per meglio comprendere la trasformazione in corso, basta tratteggiare l'evoluzione dei lavori delle nuove linee metropolitane. La Linea B1 (lavori iniziati nel 2005), vedrà probabilmente la luce tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012; tuttavia, la sua entrata in funzione prevederà una diminuzione delle corse. Il nuovo programma cambia inoltre tracciato (riducendolo) e si limita a due sole nuove stazioni, l'ultima delle quali si trova in aperta campagna. La Linea C non gode di miglior salute: avviata nel 2007 per essere pronta nel 2013, ha già rallentato la sua corsa quando il Comune ha concesso alcune proroghe sulla consegna dei lavori. A fine 2011 dovrebbe entrare in servizio il tratto Pantano – Parco di Centocelle, ma lo spezzone più importante della linea sarà costruito per ultimo. Infine, i prolungamenti della linea C, che avrebbero consentito di avvicinare la città all'Università, al Policlinico di Tor Vergata, alla nuova Città dello sport, al quartiere di Tor Bella Monaca, sono eliminati dalla programmazione in favore di altre modalità ancora da progettare. Per quanto riguarda la Linea D, i cui lavori sarebbero dovuti partire nel 2008, non è ancora conclusa la gara d'appalto e non è chiara la fonte dei finanziamenti.

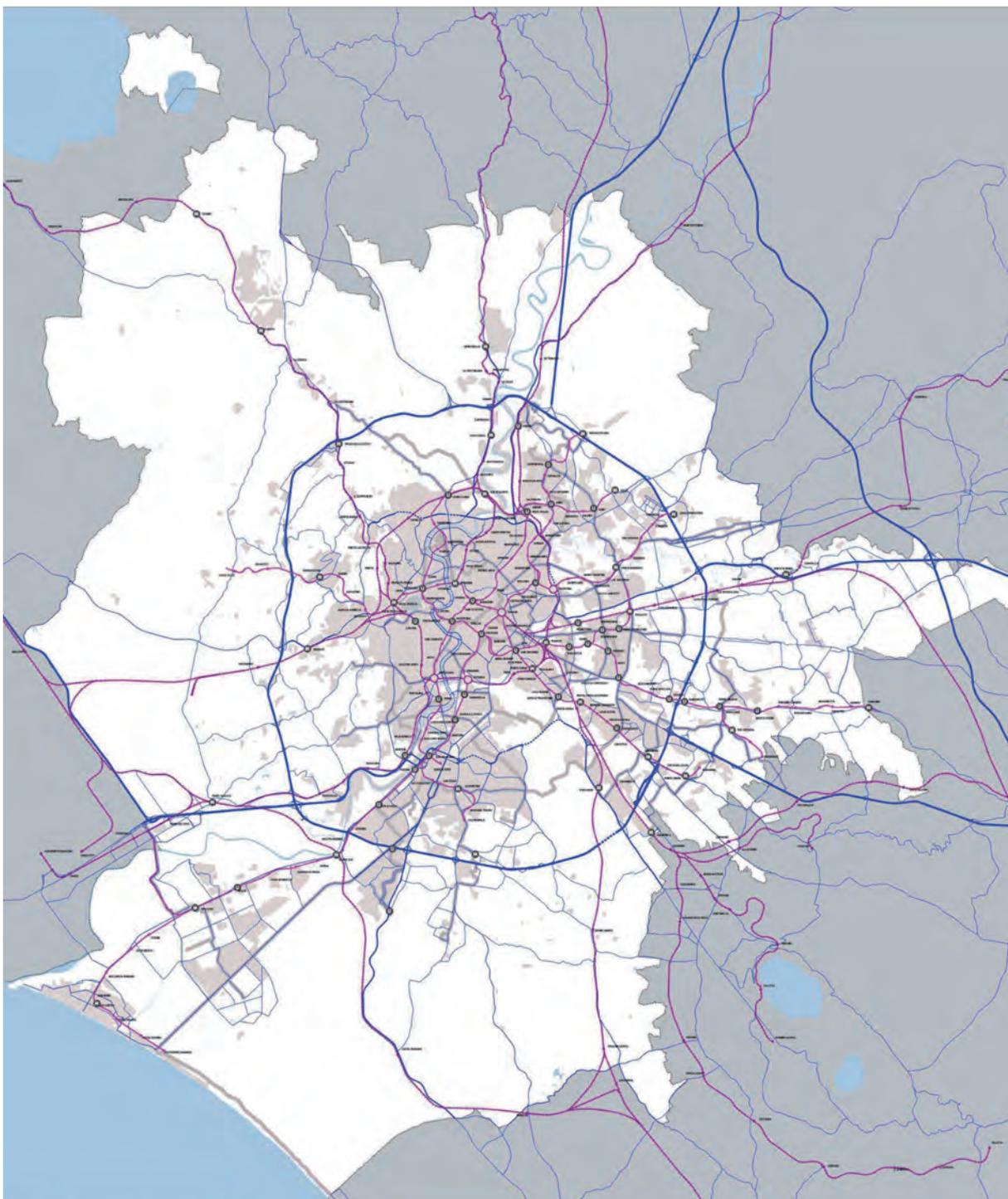
11 Sul tema delle politiche ferroviarie nelle principali città europee, si veda l'interessante ricostruzione di Antonella Dell'Orto, Massimiliano Innocenti, Alessandro Panighetti, Il riassetto ferroviario nelle metropoli europee, in Urbanistica n. 109/1997.

12 Su questi aspetti, si vedano le considerazioni di Stefano Garano, Il Sistema delle Centralità, in Urbanistica n. 116/2001.

13 Per ogni centralità, il piano definisce specifiche schede d'ambito, da sottoporre alla procedura del "progetto urbano" (disciplinato dall'art. 18 delle norme di attuazione). Il piano individua alcune invarianti strutturali (quantità complessive, rapporto con le infrastrutture su ferro, vincoli sovraordinati) e alcuni fattori di flessibilità (organizzazione interna, specificazione delle attività terziarie insediabili, ecc.). Mentre il quadro programmatico generale indica le localizzazioni, le condizioni generali di fattibilità (l'accessibilità, le dotazioni infrastrutturali, la rete ecologica urbana), le funzioni strategiche da sviluppare e le condizioni di sostenibilità, il "progetto urbano" si configura quale esito di un processo e di una procedura regolati con la necessaria flessibilità dal piano, non come prodotto meccanico di una norma; un modo di pensare e di interagire composito, in cui confluiscono dimensioni strategiche e spaziali, connesse alla progettazione degli interventi di trasformazioni di parti di città. Può assumere il ruolo di programma delle attuazioni, all'interno del quale si selezionano le priorità, organizzandole nel tempo, con la verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte.

14 Per questi aspetti, si veda in particolare la scheda curata dal Gruppo di lavoro città storica, Ambito di programmazione strategica Cintura ferroviaria, in Urbanistica n. 116/2001.

*Roma PRG,
Infrastrutture per la
mobilità*





LA MACCHINA DEL PIANO

ROMA

SINDACO W. VELTRONI

ASSESSORE ALL'URBANISTICA D. CECCHINI | R. MORASSUT

UFFICIO NUOVO PIANO REGOLATORE M. MARCELLONI | D. MODIGLIANI

CONSULENTI GENERALI G. CAMPOS VENUTI | S. GARANO | G. NIGRO | F. OLIVA (FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI) | E. PIRODDI | L. RICCI

COORDINAMENTO URBANISTICO L. RICCI

CONSULENTI DI SETTORE C. GASPARRINI (ELABORAZIONI PROGETTUALI DELLA CITTÀ STORICA) | P. GABELLINI (DISEGNO DEL PIANO) | S. BELLOMIA | P. MANTINI (ASPETTI GIURIDICI E AMMINISTRATIVI DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE) | R. PERRIS (REDAZIONE DEL REGOLAMENTO EDILIZIO IN RELAZIONE CON LE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE) | L. RICCI (QUESTIONI ATTINENTI AI NUCLEI NON PERIMETRATI E RELAZIONE TRA PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO E NUOVO PIANO)



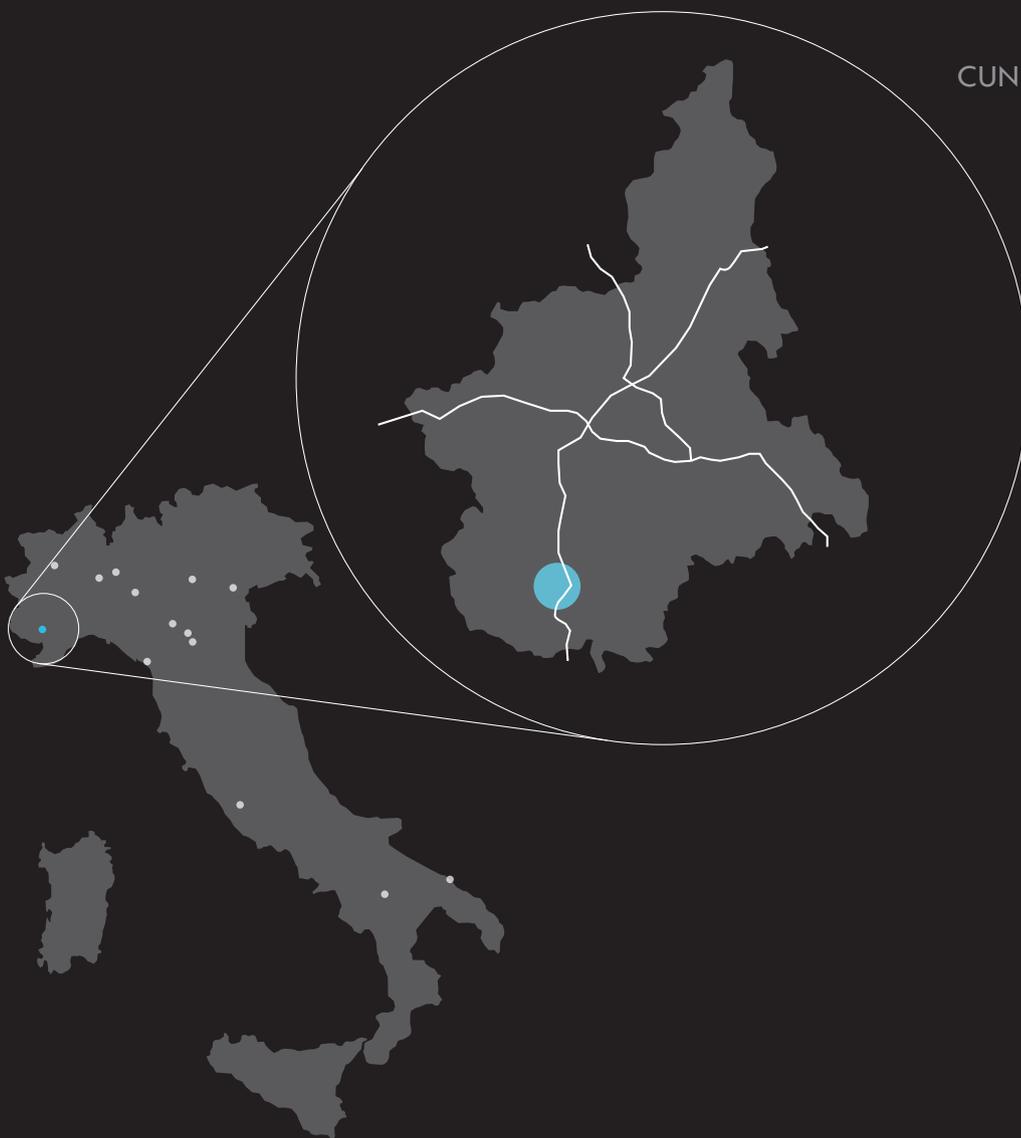
CUNEO

ANNO: 2003
 SUPERFICIE: 119 KMQ
 ABITANTI: 55.061





CUNEO **04**







Cuneo PRG 2003

Un progetto per governare la diffusione urbana

Città e territorio

Il piano di Cuneo, la cui elaborazione si colloca tra il 2001 e il 2004, rappresenta un caso sicuramente singolare nella rassegna dei piani presentati in questo volume e, più in generale, nelle esperienze di pianificazione a cui abbiamo lavorato negli ultimi dieci anni. Il piano, infatti, si confronta con un territorio in forte crescita: in cui è evidente il divario tra la perdurante stasi demografica e l'intensa crescita insediativa che si manifesta contemporaneamente con forme differenti: attraverso la concentrazione di pesanti interventi edilizi di carattere abitativo e terziario nella città alta consolidatasi storicamente sull'Altipiano; attraverso la macroscopica crescita e trasformazione delle frazioni originariamente rurali della piana agricola, in cui accanto ai nuovi interventi abitativi, prolifera l'attività di piccola e media impresa; ma anche, ormai, in modo sempre più accentuato attraverso le forme di una diffusione agricola di ampio spettro, che agisce nelle maglie di una salvaguardia agricola ormai inefficiente.

L'area cuneese, in quella fase storica, è un territorio caratterizzato dal dinamismo territoriale tipico delle realtà geografiche ed economiche transfrontaliere e di snodo tra sistemi metropolitani più maturi e forti, caratterizzato dal rapido mutamento di una economia agricola ancora forte e radicata nella cultura locale verso la piccola e media impresa, in crescita nei settori più innovativi e competitivi dei mercati comunitari e internazionali.

Un processo di metropolizzazione di cui si era già fatto carico il Prusst del Piemonte Meridionale¹ maturando per questo territorio quell'irrobustimento dell'armatura infrastrutturale territoriale che avrebbe dovuto dare un supporto territoriale a una trasformazione di ampia portata.

Il Piano di Cuneo è dunque un progetto che si confronta con la crescita economica e urbana di un territorio in espansione e che chiede al piano di intervenire e assecondare uno scenario di offerta insediativa e di coerente infrastrutturazione. Una realtà urbana, peraltro, che considerata la recente affermazione della piccola e media impresa, non era in grado di mettere in gioco un significativo patrimonio di aree già urbanizzate da trasformare, se non limitatamente ad alcune limitati episodi di riuso produttivo presenti sul territorio.

Come molte città italiane, anche Cuneo era entrata negli anni Ottanta in una fase di stasi demografica e il suo mercato abitativo non presentava più la spinta quantitativa del passato ma in alternativa si rivolgeva a una nuova domanda qualitativa. Una città ormai stabilmente attestata su quasi poco meno di 55.000 abitanti e 22.500 famiglie, che disponeva di un patrimonio edilizio di non meno di 96.000 stanze e di ormai 24.200 alloggi. Aveva conosciuto un trend di produzione edilizia che negli anni Novanta si era mantenuto comunque sostenuto, registrando una media di realizzazioni di circa 250 alloggi all'anno, il che significa indicativamente 1.000



stanze all'anno. Tale produzione interessava quasi per il 43% l'Altipiano, lo "sperone allungato", su cui sorgono la città storica e le espansioni del dopoguerra che si estendono linearmente fino a Borgo San Dalmazzo; per il 45% riguardava invece le frazioni ai piedi dell'Altipiano, disposte nella piana fluviale e solo per l'12% l'esteso territorio agricolo, che proprio a partire dagli anni Ottanta era stato interessato da una crescita diffusa importante, di abitazioni e soprattutto dell'intero sistema delle attività.

La provincia di Cuneo, infatti, povera e contadina nell'immediato dopoguerra, dopo cinquant'anni primeggiava ormai per l'alta percentuale di piccole e medie imprese con il Veneto, l'Emilia Romana e in generale con tutta la cosiddetta Terza Italia.

Una crescita che ha complessivamente registrato tassi di crescita e di consumo di suolo sensibilmente più significativi rispetto al decennio precedente, rallentata solo in parte dall'esaurimento delle previsioni abitative del PRG vigente. Un piano non pensato per rispondere a quella nuova domanda ormai prevalente nel mercato abitativo di molte altre città medie italiane alla ricerca di una tipologia estensiva e nel verde. Una domanda che non poteva trovare soddisfacimento all'interno della densa trama ortogonale della città alta, ma solo generarsi spontaneamente tra le larghe maglie della disciplina urbanistica degli insediamenti nelle zone agricole del piano vigente.

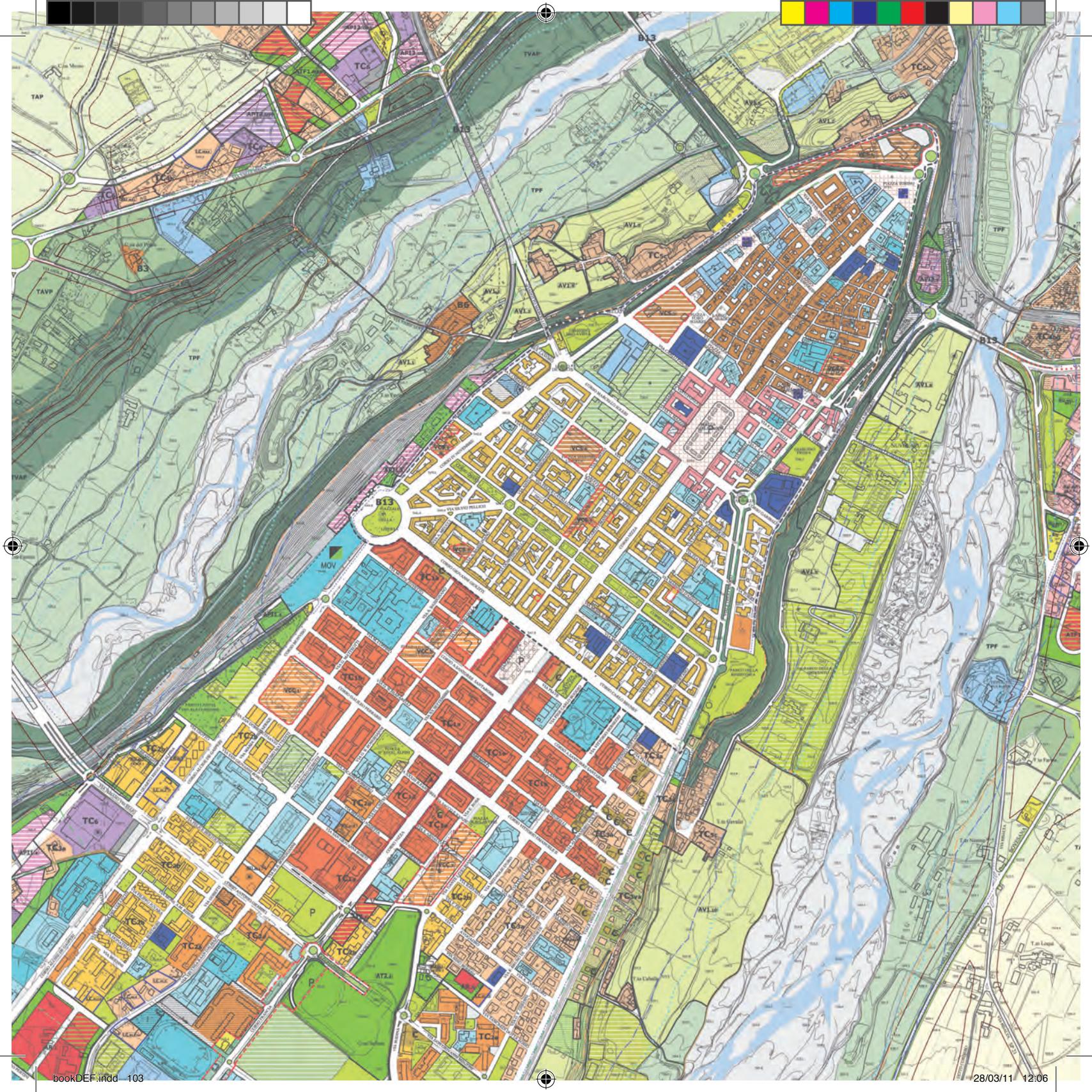
Il nuovo Piano prevede di piegare tale domanda all'interno di una nuova politica territoriale di riequilibrio qualitativo degli insediamenti, sostenuta da un nuovo assetto spaziale della città e del territorio, capace di interpretare una geografia di trasformazioni di lungo periodo, offrendo una concreta alternativa pianificata alla naturale tendenza degli insediamenti a diffondersi sul territorio.

Un progetto territoriale per la nuova città diffusa

Sarebbe stato, inoltre, sbagliato trascurare la rilevanza delle trasformazioni con cui agli inizi degli anni duemila la città e il territorio di Cuneo devono confrontarsi. Dal punto di vista demografico e dal punto di vista edilizio, infatti, più di un terzo del sistema cuneese ormai risiede nelle frazioni, di cui quelle disposte a corona intorno all'altipiano avevano conseguito una consistenza doppia rispetto a quelle più lontane. Se il confronto fosse poi condotto non sulle abitazioni, ma sulle attività, il peso preponderante delle frazioni più grandi emergerebbe in tutta la sua evidenza.

La dinamica che ha guidato la crescita delle frazioni ha motivazioni forti che continuano a spingere il mercato abitativo e delle attività fuori dalla città arroccata sull'Altipiano. Tra queste

*Cuneo PRG, Assetto
Urbanistico, stralcio*



è stata già ricordata la possibilità di realizzare abitazioni estensive, unifamiliari o bifamiliari e in parte anche di farne presidio delle proprie attività. Ve ne sono sicuramente altre che hanno a che fare con dimensioni più stringenti dell'abitare a Cuneo: per esempio, la ricerca di alloggi a costo più accessibile rispetto a quello praticato nella città alta; la prossimità ai luoghi di lavoro delle zone artigianali e industriali cresciute nella pianura, il contatto con la qualità del paesaggio agrario.

A fronte di una condizione socioeconomica in continuo rafforzamento e dell'affermarsi del conseguente modello insediativo diffuso, il punto di debolezza della situazione cuneese rimane la scarsa accessibilità e il relativo isolamento della città e dell'intero territorio.

Con il nuovo piano, nasce così l'idea di consolidare il processo di decentramento dall'Altipiano lungo le principali direttrici territoriali infrastrutturali ai piedi della città alta, attraverso una nuova figura urbanistica e infrastrutturale del sistema insediativo cuneese, che ha preso il nome di "città del fuso infrastrutturale"².

La città del fuso infrastrutturale

Le soluzioni necessarie per superare l'isolamento infrastrutturale del territorio cuneese tendono a far leva e a dare valore a realizzazioni e programmi già in essere.

Riveste un valore strutturale il sistema dell'accessibilità esterna convergente su Cuneo, cerniera territoriale e insieme porta transfrontaliera in forza dei progetti provinciali, regionali e internazionali. Tale sistema è costituito dalla tratta sud-occidentale della dorsale pedemontana proveniente da Torino-Pinerolo-Saluzzo e dalla direttrice Casale-Asti-Cuneo, quale tratto dell'autostrada Asti-Cuneo, allora in costruzione. Il piano concorre al completamento di tale sistema, interconnettendo la tangenziale di scorrimento occidentale di collegamento con gli assi transfrontalieri alla strada bovesana, attraverso due collegamenti est-ovest, uno più baricentrico alla città esecuzione e uno nuovo di carattere territoriale sul confine meridionale con il comune di Borgo San Dalmazzo. L'insieme di questi tratti viari costituisce il fuso infrastrutturale che iscrive completamente l'Altipiano e inanella le frazioni maggiori.

Il processo di decentramento insediativo in atto non viene quindi contrastato ma inserito in un più articolato processo di qualificazione urbana e ambientale dell'intero sistema cuneese. Ottenuto evitando la congestione della città dell'Altipiano e salvaguardandone i valori storici e urbani, nonché realizzando interventi di alta qualità ambientale nelle fragili e disordinate realtà periferiche più recenti. Razionalizzando e qualificando le spinte del mercato verso le frazioni più accessibili al fuso, valorizzandole e integrandole nella organizzazione urbana.



Questa nuova organizzazione urbana permette di ridistribuire valori, ruoli e funzioni a un territorio che rafforzerà nel tempo la sua natura multipolare, accentuata, in questo decennio, dal decollo delle frazioni più prossime alla città alta e ai suoi tre attuali accessi principali. Il disegno del fuso infrastrutturale permette di indirizzare tale redistribuzione sulle cinque frazioni in esso iscritte (Confreria, Cerialdo e Madonna dell'Olmo sul lato del fiume Stura, Borgo San Giuseppe e Madonna delle Grazie sul lato del torrente Gesso) e di finalizzarla alla costituzione di polarità insediative sui nuovi nodi e assi del sistema, al riordino e completamento di una trama urbana oggi troppo frammentata e caratterizzata da una integrazione funzionale ancora fragile.

Per le principali frazioni esterne al fuso³ l'offerta ridistribuita di insediamenti è misurata nella prospettiva di uno strutturale consolidamento urbanistico di tali nuclei e di una crescita finalizzata a rafforzarne il ruolo di centri insediativi qualificati del territorio; all'Altipiano, infine, spetta una sostanziale qualificazione del proprio assetto urbanistico, conseguita più sotto il profilo qualitativo che quantitativo, valorizzando e completando l'impianto a maglia ortogonale e riorganizzando il margine periferico sud per poli raccordati da ampie zone a verde.

Il consistente decentramento insediativo nelle frazioni e in particolare di quelle interne al fuso infrastrutturale e più prossime alla città è destinato a modificare sensibilmente l'organizzazione urbanistica della città di Cuneo.

Il tessuto delle frazioni interne al fuso infrastrutturale sarà chiamato a ospitare funzioni sempre più complesse sostenute dal nuovo sistema infrastrutturale che tenderà a integrare queste nuove realtà insediative ai tessuti dell'altipiano.

Questo processo di maturazione insediativa non tende di certo a sottrarre all'Altipiano il suo ruolo storico, rappresentativo e culturale, che ne esce rafforzato dalla possibilità di intraprendere un progetto di valorizzazione qualitativa dei tessuti storici preindustriali, ottocenteschi e novecenteschi e in generale un nuovo approccio qualitativo per la città consolidata⁴. Così come il decentramento insediativo nelle frazioni non viene affidato solo agli interventi edilizi e infrastrutturali ma sarà accompagnato dall'intervento ambientale di riqualificazione dei territori fluviali che lambiscono la città e per le ripe che cingono l'Altipiano.

Il Sistema dei servizi, in massima parte ottenuto attraverso l'applicazione della perequazione urbanistica, che nel piano di Cuneo viene applicata in forma generalizzata, concorre significativamente a dar forma alla nuova città del fuso infrastrutturale svolgendo al contempo un ruolo di costruzione dei paesaggi di livello locale e allo stesso tempo divenendo elemento di paesaggio e di percezione territoriale.

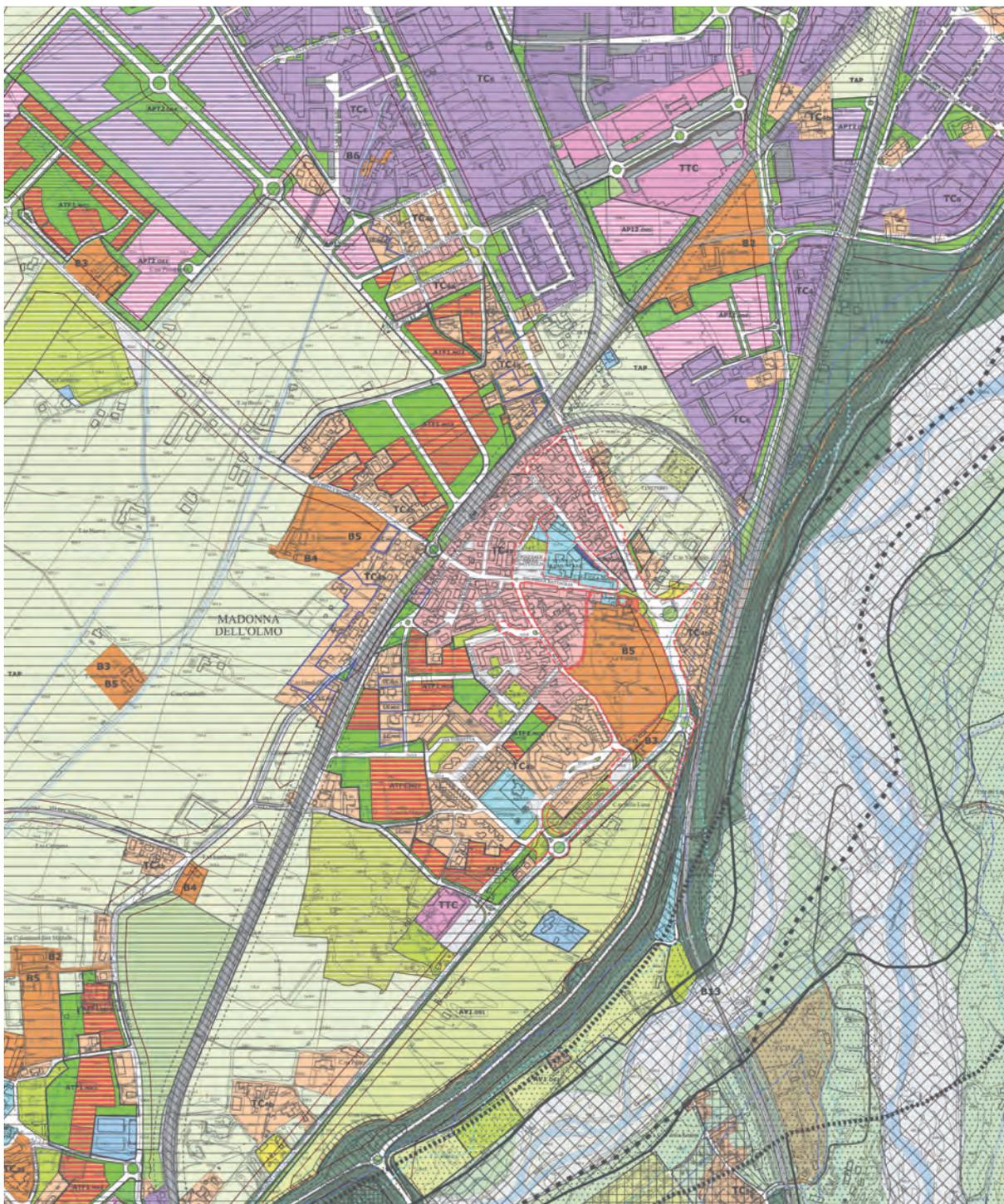


La normativa basata sulla perequazione urbanistica, consente al nuovo piano di non correre più il rischio della decadenza dei vincoli sulle aree per servizi e impegna in modo assai ridotto il bilancio comunale per l'acquisizione delle aree della città pubblica. Contemporaneamente alla realizzazione delle edificazioni, ottiene la cessione delle aree pubbliche, la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e la attrezzatura di quelle secondarie con particolare riferimento al verde.

Consente una reciprocità tra la realizzazione degli insediamenti privati che concorreranno alla formazione della nuova città e la concretizzazione delle attrezzature, del verde e in generale della città pubblica, che ne costituiranno la fisionomia e il carattere urbano.

Il piano di Cuneo si pone quindi come piano di offerta al servizio, però di un modello di città diversa da quella che spontaneamente si stava affermando. Una città insieme aperta alle occasioni di trasformazione che concorrono a quel disegno e impegnata a perseguire un disegno comunque coeso e di carattere ancora urbano.

*Cuneo PRG,
Zonizzazione del
territorio, stralcio*



1 Il Prusst del Piemonte Meridionale è stato promosso dalle provincie di Cuneo, Asti e Alessandria con la partecipazione di 44 Comuni, 5 Comunità montane, 3 Enti Parco e 60 aziende private con la finalità di incidere sullo sviluppo di un ambito territoriale che si candida a divenire una cerniera tra l'Europa centro meridionale e quella nord occidentale. I tre assi strategici su cui lavora sono Infrastrutture e logistica, Difesa e valorizzazione del patrimonio ambientale, valorizzazione del patrimonio storico-architettonico.

2 L'opzione di fondo coltivata nel nuovo piano di Cuneo è quella di individuare e far condividere una esplicita e stabile struttura del territorio come condizione essenziale per il governo del territorio nel breve e medio periodo. Questa struttura esplicita costituisce un riferimento di base non soltanto per le politiche di investimento privato e pubblico, per la programmazione degli interventi sul sistema locale e per la regolazione fisiologica dei processi di formazione della rendita, ma anche per lo sviluppo di una cultura e identità del milieu sociale, economico e culturale della città.

3 Si tratta delle frazioni di San Pietro del Gallo, Passatore, Roata Rossi e San Benigno e Ronchi sul lato del fiume Stura, e di Spinetta, Roata Canale, Bombonina, Tetti Pesio sul lato del torrente Gesso.

4 Il piano di Cuneo matura negli stessi anni in cui si sta lavorando al piano di Ivrea e al piano di Roma. Le strategie di riqualificazione per la Città esistente, pur nella sostanziale differenza che caratterizza le tre città, muove da istanze che si sono necessariamente contaminate e che hanno permesso di sperimentare un reale aggiornamento tecnico e culturale nel modo di affrontare la Città storica e in generale l'approccio per la città esistente. A Cuneo come a Ivrea, il lavoro sulla città storica antica ha avuto come prezioso consulente Piergiorgio Tosoni, il cui contributo ha permesso di affinare ulteriormente tale approccio, anche con la predisposizione di accurate Guide, a cui sono state demandate le indicazioni di comportamento relative ai gradi di tutela degli edifici storici.

LA MACCHINA DEL PIANO

CUNEO PRG 2002

SINDACO E. ROSTAGNO | A. VALMAGGIA

ASSESSORE ALL'URBANISTICA M. MANTELLI

PROGETTISTI G. CAMPOS VENUTI | C. A. BARBIERI

G.I. PREVIGLIANO | FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI | F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO

UFFICIO DI PIANO REGOLATORE G. PREVIGLIANO | C. LUCIANO | W. FERRIONE

E. LOVERA | G. FERRERO | A. FRACCHIA | B. GIORDANA | L. GIRAUDO | S. SIMISE

INDAGINI STORICO – ARCHITETTONICHE P. TOSONI

INDAGINI GEOLOGICO TECNICHE G. GALLIANO

MONTEVEGLIO

ANNO: 2006

SUPERFICIE: 32 KMQ



ABITANTI: 5.105



SCANDIANO

ANNO: 2010

SUPERFICIE: 49,81 KMQ



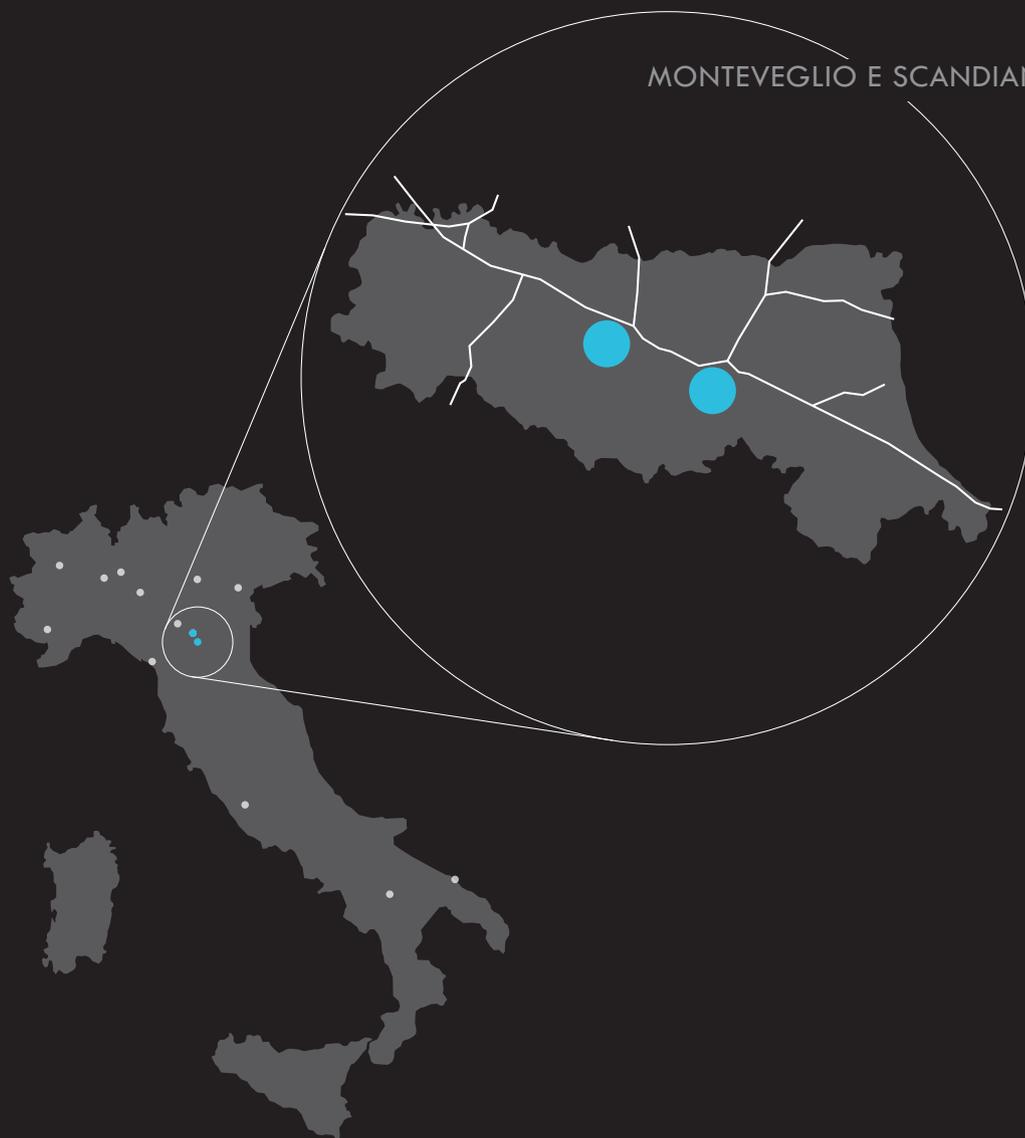
ABITANTI: 24.964





05

MONTEVEGLIO E SCANDIANO







Monteveglia PSC 2006 e Scandiano PSC 2010

La nuova dimensione strutturale

L'occasione di lavorare a due piani strutturali emiliani¹, in due Province differenti, ci ha consentito di approfondire il tema della dimensione strutturale del piano, dei suoi rapporti con le altre dimensioni del processo di pianificazione, nonché della sua rilevanza al fine di restituire efficacia ma al contempo credibilità al "metodo del piano". Le riflessioni che seguono, con l'utile pretesto dei due casi presi in esame, danno conto di questi temi e di questo percorso di ricerca.

Coniugare dimensioni differenti

La legge urbanistica generale emiliana (LR20/2000), individua tre differenti strumenti (e quattro dimensioni, comprendendo anche quella attuativa), finalizzati al governo del territorio: PSC, RUE e POC. Il Piano Strutturale Comunale (PSC), che delinea le scelte strutturali (ambientali, infrastrutturali, insediative), indirizza le strategie e le politiche di assetto e di sviluppo locale, tutela e valorizza l'integrità fisica ed ambientale del territorio comunale. In coerenza con le previsioni del PSC, l'Amministrazione comunale predispone e approva altri due strumenti: il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), disciplina regolativa valevole a tempo indeterminato, che governa gli interventi diffusi ed estensivi negli ambiti consolidati e nel territorio rurale (città esistente e territorio rurale), individuando al contempo le modalità d'intervento, i parametri urbanistico – edilizi e le relative metodologie di calcolo, nonché i titoli abilitativi relativi al processo edilizio e il Piano Operativo Comunale (POC), che seleziona e programma le trasformazioni intensive e gli ambiti di riqualificazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni (il rapporto delle nostre previsioni con il tempo). Sulla base degli interventi programmati dal POC, sono infine predisposti, a cura dei soggetti attuatori, i piani urbanistici, la vera e propria fase attuativa delle trasformazioni intensive, che rappresentano quindi la quarta dimensione del processo di piano, oltre a quelle strutturale, regolativa e operativa.

La dimensione strutturale stabilisce le regole del gioco, essenziali, strategiche e programmatiche; apre al futuro, dando luogo a letture, interpretazioni e sviluppi differenti, utilmente differenti. Il sistema delle relazioni (ambientali e infrastrutturali), trova la giusta collocazione all'interno della dimensione strutturale, attraverso la selezione degli obiettivi e la definizione di una scala di priorità, di azioni e di progetti, accompagnato da poche e certe regole che ne orientino l'attuazione e la valutazione. Ciò implica necessariamente il passaggio dal principio di prescrittività / conformità a quello di coerenza, dal disegno delle trasformazioni alle prestazioni da richiedere: un cambiamento radicale, che togliendo valore giuridico alle previsioni generali,



separa il piano (e le sue “certezze ipotetiche”) dal trattamento della disciplina fondiaria, liberando maggiori gradi di libertà e opportunità, ma che implica l’assunzione di responsabilità interpretative e progettuali, attitudini, sensibilità e preparazioni alle quali molte Amministrazioni comunali (compresi gli apparati tecnici) non sono ancora abituate, nonostante siano trascorsi più di dieci anni dall’entrata in vigore della legge regionale di riforma e che, peraltro, trovano anche difficile riscontro e tiepida accoglienza nel mondo degli operatori immobiliari, poco avvezzi alla selezione e alla competizione sulla qualità dei progetti e troppo abituati alla tranquillità e alla comodità della conformazione del suolo e alle conseguenti e confortevoli rendite.

La dimensione operativa distribuisce le carte ai giocatori, sulla base delle regole del gioco prestabilite. La nuova attenzione alla dimensione del tempo ha profondamente modificato il nostro modo di pensare e di fare i piani. Il piano della legge del 1942, nato essenzialmente per governare la crescita delle città, mescolava al proprio interno, in un unico atto omnicomprensivo, dimensioni profondamente differenti: uno strumento generale (doveva riguardare tutto il territorio), regolatore (disciplinava nel dettaglio gli usi del suolo), immortale (con previsioni valevoli a tempo indeterminato), rigido (immodificabile se non attraverso estenuanti e complesse procedure di variante). Dall’originaria impostazione razionalista (un masterplan da attuarsi attraverso piani esecutivi), il piano comunale è diventato (sia attraverso leggi che nella prassi), una disciplina direttamente esecutiva, particolareggiata e definitiva degli usi del suolo, direttamente conformativa dei diritti proprietari, funzionale nella sostanza ad assegnare diritti privati e imporre vincoli pubblici. Un attrezzo quindi oggi difficilmente utilizzabile, sostanzialmente inefficace in quanto incapace di governare i reali processi di trasformazione urbana e territoriale, anche perché si confronta con uno scenario (la trasformazione urbana) completamente differente da quello per cui era nato (la crescita e lo sviluppo della città).

La dimensione operativa, di raccordo fra la dimensione strutturale generale e le singole attuazioni degli interventi, è presente in molte leggi regionali riformate, fra le quali quella emiliana, ma non in quella lombarda, che implica il passaggio diretto, senza una fase di raccordo, dalla programmazione generale alla fase attuativa autoconformativa (ordinaria e negoziata). Non è quindi previsto un organico quadro di coerenze delle trasformazioni urbane in grado di selezionare, in un arco ragionevolmente breve di tempo, le trasformazioni da promuovere, sulla base delle indicazioni previsionali generali.

La dimensione attuativa, che precede il ciclo edilizio della costruzione, mette infine sul tavolo le carte, le puntuali attuazioni degli interventi. Per sua natura molteplice e plurale, mette in campo il risultato fisico e funzionale delle trasformazioni urbane, sulla base delle quali possono essere



al contempo valutati i piani più efficaci e i player migliori.

Occorre però evidenziare il possibile rischio d'inefficacia anche del nuovo piano riformato: se la somma delle differenti dimensioni pubbliche del processo di piano contenuta in differenti legislazioni regionali (strutturale, operativa, regolativa), dà ancora come risultato il vecchio piano regolatore generale, abbiamo moltiplicato tempi e procedure, senza restituire credibilità ed efficacia, nell'indirizzo di riformare in profondità il piano e i suoi processi, al metodo della pianificazione, producendo nuove retoriche prive di un efficace e innovativo contenuto tecnico – operativo, che non danno risposta agli aspetti critici del piano di tradizione (onnicomprensività, rigidità, inefficacia); se, al contrario, il piano riformato risultasse strumento efficace e soprattutto utile alla collettività per il governo della città e del territorio, la direzione ancora debolmente intrapresa farà un passo avanti decisivo.

Disegnare la città al futuro?

All'interno di questo tema, particolarmente rilevante appare una technicality solo apparentemente marginale, come quella delle forme e modalità di rappresentazione, che si configura al contrario come una vera e propria rivoluzione nel disegno del piano²: la definizione ideogrammatica, astratta e non dettagliata delle trasformazioni intensive, lasciando alle fasi operativa e attuativa delle trasformazioni e alle relative scale progettuali, il disegno degli assetti urbanistici di dettaglio e i rapporti con i diritti e il catasto.

I piani strutturali di Monteveglio e di Scandiano presentano entrambi caratteri di forte iconicità ed emblematicità. Non individuano puntualmente gli areali delle trasformazioni programmate, che sono al contrario definiti simbolicamente attraverso forme geometriche elementari (cerchi, ellissi, quadrati), certamente non interpretabili come indicazioni prescrittive, che al contrario si configurano come indicazioni localizzative non univoche e non predeterminate delle scelte: si accende in questo modo un fuoco, un interesse territorialmente indicato, senza individuarne l'esatta localizzazione. Oppure, attraverso contorni sfumati, volutamente incerti e indefiniti, senza perimetrazioni precise (come nel caso dei comparti di trasformazione di Scandiano), da puntualizzare in sede operativa, per difetto o per sottrazione, a seconda delle necessità, degli approfondimenti e delle situazioni specifiche. Gli ambiti degli interventi verranno quindi puntualmente e precisamente individuati, anche dal punto di vista dei diritti e del catasto, nel momento in cui matureranno le condizioni degli interventi: è con la dimensione operativa che si



formalizzano i diritti e i doveri degli operatori³. Anche la rappresentazione delle infrastrutture tecnologiche e della mobilità assume in entrambi i piani caratteri ideogrammatici e schematici, con le previsioni di alcuni “corridoi di salvaguardia”, a carattere meramente esemplificativo e ideogrammatico, che i piani depositano per le indispensabili valutazioni e decisioni procedurali, di fattibilità e progettuali.

Si tratta di un disegno innovativo, non di un vezzo formalistico, esplicitamente finalizzato a esprimere anche dal punto di vista grafico le differenze fra la nuova dimensione strutturale e le tradizionali forme regolative: non si tratta di un fatto banale né tantomeno scontato, in ragione dei differenti interessi in gioco e delle molteplici tensioni che sembrano spingere, al contrario, verso il ritorno al passato e alla regolazione puntuale degli usi del suolo⁴.

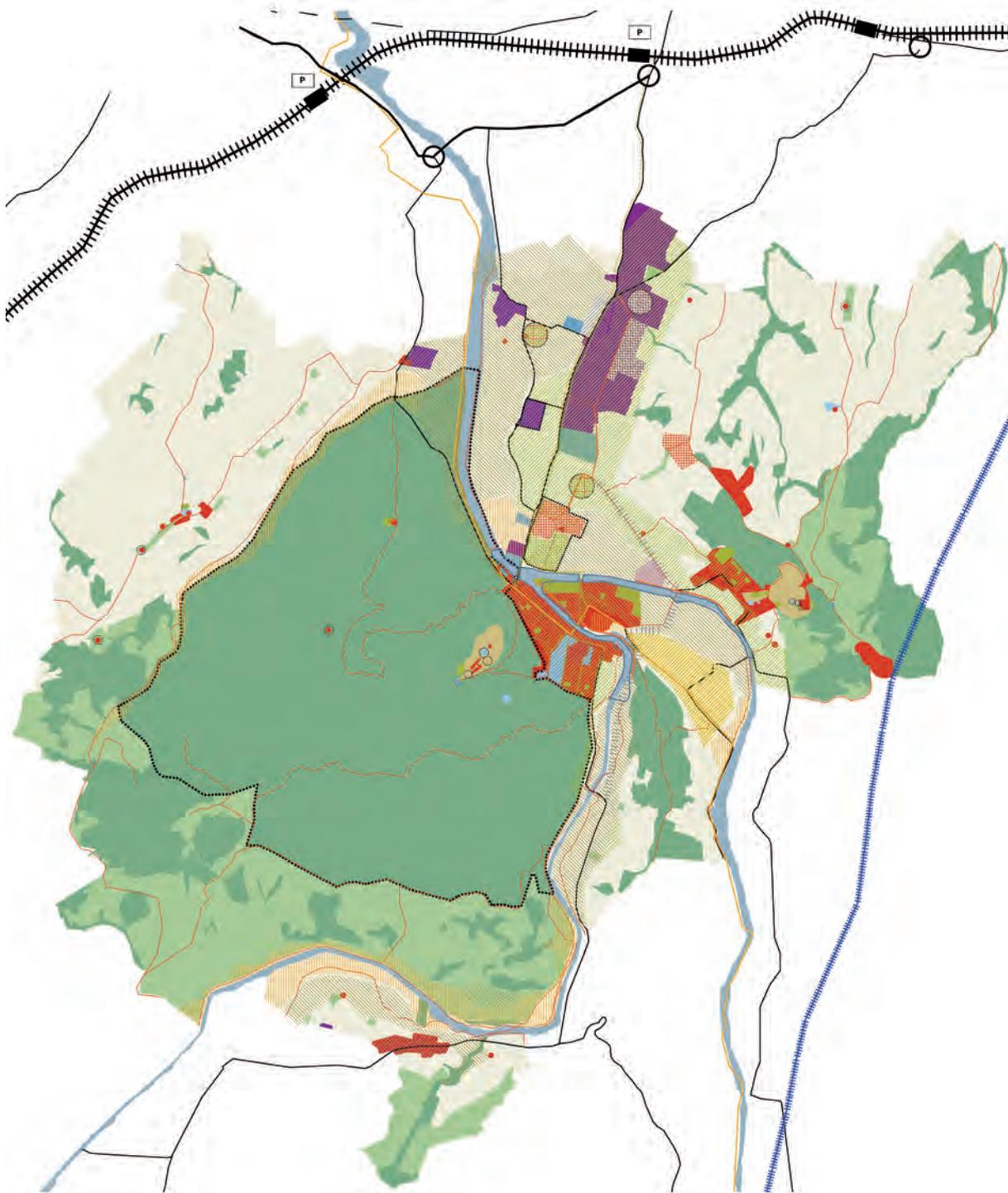
Classificazione dei suoli e perequazione urbanistica

La corretta classificazione dei suoli e l'utilizzo della perequazione urbanistica risultano fattori e strumenti tecnici utili e complementari al funzionamento del piano riformato, necessari per chiarire i diversi campi di competenza delle differenti dimensioni del piano e che raggiungono i loro massimi effetti proprio con la separazione fra la dimensione strutturale e la dimensione operativa dei piani⁵.

Sia a Monteveglio che a Scandiano, il piano strutturale classifica il territorio comunale in: Territorio urbanizzato (TU), da sottoporre a RUE; Territorio urbanizzabile (la città da trasformare, articolata dal PSC in differenti ambiti di trasformazione), da disciplinare con i POC; Territorio rurale, da disciplinare attraverso il RUE. Come detto, le perimetrazioni del territorio urbanizzato e le localizzazioni esemplificative ed emblematiche delle trasformazioni individuate dal PSC sono elementi di riferimento per la definizione degli interventi di attuazione (POC e RUE). Non vengono infatti considerate varianti al piano strutturale le rettifiche dei perimetri del Territorio urbanizzato e delle localizzazioni del Territorio urbanizzabile, in ragione di motivate e argomentate valutazioni dettagliate delle condizioni morfologiche e fisico – ambientali del suolo, nonché sulla base degli effettivi confini e risultanze catastali.

Entrambi i piani strutturali non assegnano direttamente diritti edificatori, ma si limitano a definire potenzialità massime di edificabilità. I diritti edificatori sono assegnati dal POC nella fase attuativa delle trasformazioni e sulla base della effettiva fattibilità degli interventi, in cambio della cessione compensativa gratuita delle aree pubbliche. Unitamente, gli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali, sono assegnati in misura proporzionale alle proprietà immobiliari interessate, sulla base dei parametri dimensionali e dei criteri urbanistici, funzionali e ambientali definiti in termini generali dal PSC e articolati nei POC.

Monteveglio PSC,
Aspetto generale



Rapportarsi alla scala metropolitana

Una forte integrazione nel sistema policentrico metropolitano è presupposto preliminare dei piani, che hanno indirizzato lo sviluppo verso l'eccellenza ambientale e l'elevata qualità della vita e dei servizi che caratterizza i contesti locali.

In entrambe le Province (Bologna e Reggio Emilia), i differenti sistemi insediativi presentano interrelazioni così strette da assumere caratteri metropolitani, seppure in forme meno dirompenti rispetto ad altre realtà territoriali⁶: la produzione industriale si è diffusa in tutti i centri, riducendosi nei due capoluoghi; tutti i centri godono di un ottimo livello di servizi primari ad uso dei residenti; alcuni servizi secondari sono decentrati nei principali comuni dei sistemi metropolitani; i costi dell'alloggio e della vita nei centri della provincia sono più bassi che nei capoluoghi; un ambiente naturale ben conservato, garantisce una qualità della vita migliore, per molti aspetti, di quella dei capoluoghi. Questa situazione, a titolo di esempio, ha ridotto di un terzo in venticinque anni la popolazione bolognese, a vantaggio del restante territorio provinciale.

Il piano di Monteveglio ha accolto e accompagnato la strategia metropolitana di decentramento e di riequilibrio promossa dal Piano Territoriale di Coordinamento (Ptcp 2003 – 2004) della Provincia di Bologna, accettando la sfida del riequilibrio metropolitano senza subirla, evitando di isolarsi e contrastando il ritorno a una condizione di subalternità e di marginalizzazione,



*Monteveglio Valsat,
Crescita insediativa
e alternative
localizzative*

*Monteveglio Valsat,
Proposte di
riqualificazione
urbana*

*Monteveglio Valsat,
Sistema delle tutele*

*Monteveglio Valsat,
Progetto della rete
ecologica*

facendola propria e indirizzandola rispetto alle straordinarie vocazioni territoriali che possiede e integrandosi consapevolmente con il sistema della mobilità di collegamento metropolitano. In particolare, gli interventi di adeguamento e potenziamento della rete su ferro realizzati, con il completamento della ferrovia metropolitana di superficie Bologna – Casalecchio - Vignola (e la conseguente attivazione del Servizio Ferroviario Metropolitano, SFM), programmato come sistema portante del decentramento metropolitano dal Ptcp, renderanno maggiormente accessibile (utilizzando la nuova stazione del SFM localizzata nel limitrofo Comune di Crespellano), la comunità locale all'intera area metropolitana.

Nel caso di Scandiano, forse ancora più esplicitamente, si sono integrate politiche provinciali (Ptcp 2007 - 2010) e politiche locali. Le peculiarità dell'ambito scandianese riguardano gli usi e le attività presenti, storicamente legate al distretto produttivo della ceramica. La strategia di valorizzazione individuata dal piano provinciale è finalizzata a legare i territori anche di province differenti (soprattutto con il distretto modenese), attraverso il riuso a scopo passeggeri della linea ferroviaria in concessione Reggio – Sassuolo; consolidando le relazioni interprovinciali in un'ottica di messa a sistema di azioni unitarie, che si riconosca nel ripensare il sistema produttivo ceramico, nella razionalizzazione delle scelte urbanistiche, nell'innovazione e nel recupero dei valori naturali, storici e paesistici; nell'opportunità di decongestionare e razionalizzare la conurbazione pedecollinare, in modo da migliorare l'efficienza del sistema sia dal punto di vista logistico e funzionale, che da quello eco-sistemico e abitativo.

Prendersi cura dei valori ereditati

Il punto di partenza delle due esperienze è stato il riconoscimento dei valori storici e ambientali che contraddistinguono questi territori; riconoscimento inteso non solo come indispensabili salvaguardie e tutele, ma soprattutto come valorizzazione e specializzazione.

Scandiano, modificando progressivamente il proprio ruolo produttivo - industriale, ha parallelamente e per gradi migliorato i tratti qualitativi che già la caratterizzavano in passato, con riferimento particolare ai valori della storia, della cultura, del paesaggio e dell'abitare nel suo complesso, candidandosi sempre più a diventare una "città da vivere", intendendo con tale termine non solo il risiedere, ma la qualità dell'abitare nel suo complesso: eccellente dotazione di servizi, buona e facile accessibilità, rapporto fertile con le proprie risorse storiche, paesaggistiche ed ambientali, con la propria cultura eno – gastronomica. Da questo punto di vista, Scandiano



dialoga oggi oltre che con il distretto ceramico anche con il sistema Matildico pedecollinare. In questa direzione, quattro sono i campi di azione e di interesse che l'Amministrazione comunale ha sviluppato, ripresi e approfonditi all'interno del PSC: il turismo come risorsa economica; la storia, il paesaggio quali valori collettivi e identitari; la riqualificazione della città esistente; il potenziamento dei servizi scolastici, assistenziali, culturali e sportivi.

Il processo di pianificazione intrapreso dall'Amministrazione comunale di Monteveglio rappresenta un disegno teso a esaltare i valori ambientali e sociali che oggi la caratterizzano senza però chiuderla all'evoluzione del futuro assetto metropolitano, ma conservando al contempo e gelosamente la serena e tranquilla atmosfera che ha conquistato nel corso della sua storia.

Valutare differenti alternative localizzative

Secondo quanto indicato dalla legislazione regionale ma non sempre praticato nelle esperienze emiliane, i piani hanno analizzato e valutato le possibili alternative localizzative, prendendo in considerazione anche l'opzione della crescita zero, in stretta interrelazione e integrazione con la Valsat (la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale prevista dalla legge regionale)⁷. In particolare, nel piano di Scandiano appaiono pertinenti ed efficaci in rapporto ai contenuti innovativi della legge regionale, sia la definizione delle alternative localizzative (di natura geografica, territoriale e urbanistica), che dei differenti scenari di sviluppo (sia quantitativi che qualitativo – funzionali), entrambi proposti alle valutazioni della Conferenza di pianificazione che ha discusso ed approfondito il Preliminare di PSC⁸. In stretta integrazione con il Quadro Conoscitivo e con la Valsat, il Preliminare di PSC è stato utilizzato per rendere esplicito il processo di selezione delle scelte strutturanti il piano, rapportandole alle criticità ed ai fabbisogni rilevati con la formazione del Quadro Conoscitivo. La validità e l'ammissibilità delle diverse opzioni e degli scenari ad esse collegate sono state quindi valutate in base allo scopo di perseguire una gestione del territorio in ottica di sviluppo sostenibile e di qualità ambientale, attraverso un disegno organico che inquadri i territori al livello distrettuale e provinciale, tra cui spiccano i temi dell'utilizzo consapevole delle risorse naturali, della preservazione dei territori e delle aree agricole, attraverso la tutela della qualità complessiva del territorio e l'incremento del turismo, anche in relazione alla promozione di coltivazioni di prodotti eno-gastronomici, della promozione e sviluppo di progetti di mobilità sostenibile. Il PSC ha inoltre approfondito, attraverso uno specifico Masterplan, gli aspetti tipologici e insediativi dello scenario prescelto (il Raggio verde



del Tresinaro), individuando un primo assetto urbanistico e ambientale e assegnando le prime vocazioni funzionali, fruibili e paesaggistiche.

La strategia urbanistica riformista per Monteveglio ha previsto una moderata crescita residenziale, e la conservazione – riqualificazione dell’attuale apparato produttivo, utilizzando suoli già urbanizzati. La struttura territoriale e ambientale (il 95% del territorio di Monteveglio non è urbanizzato), ha guidato e condizionato i temi progettuali del piano: all’interno di questo quadro insediativo e ambientale di grande valore, il PSC ha effettuato le scelte di localizzazione dei nuovi insediamenti⁹. Le scelte del PSC hanno inoltre contribuito alla costituzione di una rete ecologica e ambientale locale, collegata alla più generale rete eco-biotica provinciale, strutturata sul sistema dei corsi d’acqua, sugli ambiti di interesse ecologico e ambientale, sugli ambiti di interesse paesaggistico e ambientale, sugli ambiti di interesse agricolo, sul Parco dell’Abbazia.

Dimensione strutturale e ambiente

La dimensione strutturale modifica anche il rapporto del processo di piano con i temi ambientali. I bilanci e le valutazioni di sostenibilità sono trattati preliminarmente e risultano strettamente integrati alle scelte urbanistiche (la valutazione “nel piano”, non “del piano”): nel caso di Scandiano, attraverso l’analisi multi - criteri definita per la valutazione delle alternative localizzative prima ricordata; nel caso di Monteveglio, il PSC è integrato da uno specifico elaborato relativo al bilancio ecologico e ambientale delle trasformazioni indotte dal piano¹⁰. Il documento propone una lettura innovativa del tema dell’influenza del verde in ambiente urbano, che massimizza i valori del suolo agricolo esistenti e utilizza con la massima prudenza i valori previsti come conseguenza delle trasformazioni programmate, al fine di essere meglio garantiti dagli obiettivi perseguiti. I dati ottenuti confermano le valutazioni espresse relativamente agli effetti del verde urbano sul microclima, sulla produzione di ossigeno e sull’assorbimento di anidride carbonica¹¹. Per tutti e tre i parametri considerati (traspirazione, produzione di ossigeno, assorbimento di anidride carbonica), calcolate secondo ipotesi medie, gli effetti positivi sull’ambiente fisico del verde urbano presentano valori molto significativi. Applicando i parametri e i valori ipotizzati alle trasformazioni residenziali previste dal PSC, si ottiene un bilancio ambientale delle trasformazioni ampiamente positivo. In estrema sintesi, le trasformazioni programmate producono, rispetto allo stato di fatto rappresentato dal suolo agricolo non trasformato, effetti 1,6 volte superiori per il microclima urbano; effetti 1,6 volte superiori anche per la produzione di ossigeno; effetti 3,5 volte superiori per l’assorbimento di anidride carbonica, garantendo un bilancio ecologico – ambientale positivo alle principali trasformazioni urbane.

*Scandiano PSC,
Crescita insediativa
e alternative
localizzative*

1 Il primo caso è relativo ad un piccolo borgo collinare, a ovest di Bologna (Monteveglia, poco più di 5.000 abitanti), per il quale la Federico Oliva Associati, con la consulenza scientifica generale di Giuseppe Campos Venuti, ha operativamente seguito l'intero processo di pianificazione (PSC, RUE e 1°POC, dal 2004 al 2009). Il secondo caso (Scandiano, 25.000 abitanti), affronta le problematiche di un importante centro economico e storico – culturale localizzato nel sud – est del sistema metropolitano di Reggio Emilia, ai margini dell'Appennino, per il quale il Laboratorio di Urbanistica (Lab_urb, Federico Oliva, Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo), del Dipartimento di Architettura e Pianificazione (Diap), della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano sta svolgendo attività di consulenza al locale Ufficio di Piano (coordinato da Elisabetta Mattioli), per la predisposizione del PSC (adottato nel 2009 e in corso di approvazione) e del RUE (ancora in fase di redazione).

2 Su questi aspetti si veda in particolare Giuseppe Campos Venuti, "Una rivoluzione nel disegno del piano", in *Urbanistica* n. 137/2008, che riflette su questi aspetti a partire dal nuovo PSC di Reggio Emilia.

3 Ammesso e non concesso che le previsioni del piano siano fatte con coerenza e giudizio, vi sono tre differenti distanze, tre motivi sostanziali, per i quali occorre separare la dimensione previsionale da quella attuativa:

a) la distanza nel tempo fra le previsioni generali e le fasi dell'attuazione reale delle trasformazioni: la durata delle operazioni di trasformazione urbana inevitabilmente si allunga; il mercato è sempre più flessibile e mobile, accrescendo l'imprevedibilità delle forme e dei contenuti delle operazioni. Non vi è rischio maggiore di prescrivere regole e suoli prima che si verifichino le condizioni operative di realizzazione. A ciò si accompagnano i rapidi mutamenti del contesto sociale ed economico, che rendono ineluttabile l'evoluzione continua dei programmi urbanistici e degli stessi progetti.

b) la distanza fra le previsioni generali e i soggetti reali dell'attuazione: nessuna attuazione può astrarsi dalle condizioni reali specifiche, sia locali che temporali dei luoghi. Le trasformazioni urbane richiedono, oggi più di ieri, partner finanziari e operativi in grado di montare e costruire le operazioni di trasformazione. Al progetto deve corrispondere un soggetto committente, in grado di esprimere domande, bisogni e aspettative, mettendo a disposizione risorse e chiedendo al programma di dare risposte coerenti e praticabili alle aspettative dichiarate e attese.

c) la distanza del piano riformato dal piano di tradizione: il nuovo piano delineato dalle leggi regionali presenta caratteristiche disciplinari di tipo strutturale e contenuti politico - programmatici di natura strategica. Disciplina i sistemi ambientali e infrastrutturali, trattando con leggerezza le altre problematiche, comprese quelle insediative. Un piano non più generalista, che non vuole decidere tutto subito e imporre una disciplina rigida e imperitura ma, al contrario, detta le regole principali ed essenziali di una partita che si giocherà con soggetti, attori e risorse reali. Un piano, quindi, che per sua natura non necessita di un'attuazione conforme, ma che attraverso un processo continuo di progettazione e gestione, consente di raggiungere gli obiettivi di quadro individuati. Nella fase che quindi non può più essere definita attuativa, ma semmai operativa, la gestione utilizzerà i differenti e molteplici strumenti all'interno della gamma dei programmi complessi.

4 Senza la presenza autorevole e influente di Campos fra i progettisti del piano a Monteveglia, con particolare riferimento al rapporto con la Provincia di Bologna cui spettava il compito di approvazione del PSC, probabilmente questo risultato non sarebbe stato possibile. La stessa cosa vale per il caso di Scandiano: senza la preparazione culturale, l'interesse e la curiosità disciplinare dell'Ufficio urbanistico del Comune (coordinato da Elisabetta Mattioli) e della Provincia di Reggio Emilia (coordinato da Anna Campeol), anche questa esperienza avrebbe probabilmente trovato qualche non banale difficoltà.

5 Su questi aspetti, si veda in particolare P.Galuzzi - P.Vitillo "Massimi effetti soltanto con piani comunali sdoppiati tra strutturale e operativo", in *Dossier di Edilizia e Territorio* (a cura di Ezio Micelli), I sistemi alternativi all'esproprio, n. 30/2008.

6 Su questi aspetti si vedano le trattazioni specifiche contenute in Piergiorgio Vitillo “Caratteri del territorio, caratteri dei piani” in www.provincia.re.it/PTCP/Verbalì Sedute plenarie e tematiche/Verbale la Sessione Plenaria, Seduta del 4 luglio 2007; descrizioni e interpretazioni del territorio locale sono contenute nella Relazione del PSC di Monteveglio.

7 Nel caso di Scandiano, la Valsat è stata seguita da Ambiter S.r.l. (e curata da Giorgio Neri, Davide Gerevini, Claudia Giardinà). A Monteveglio la Valsat è stata redatta dagli Uffici tecnici comunali, con la consulenza di Giovanni Viel (un grande professionista e un caro amico, che purtroppo non c'è più), sugli aspetti geologici, idraulici e sismici.

8 A Scandiano, le scelte localizzative individuate sono state sintetizzate in cinque opzioni (Opzione 1: risalita lungo la valle del Tresinaro; Opzione 2: potenziamento e crescita delle frazioni; Opzione 3: occupazione della piana agricola; Opzione 4: riqualificazione dei bordi urbani; Opzione 5: raggio verde del Tresinaro), per ognuna delle quali sono stati analizzati gli impatti e le ricadute sui tre sistemi (ambiente, mobilità, insediamenti e servizi). A ogni esternalità è stato assegnato un valore positivo o negativo, legato alla coerenza con gli obiettivi di sviluppo, alla capacità di massimizzazione dei benefici e minimizzazione degli impatti negativi, alla coerenza con la sensibilità del territorio (attraverso la “Tavola della sensibilità ambientale alla trasformazione residenziale”). La restituzione cartografica ha consentito una lettura delle scelte valutate come positive (in termini di riduzione degli impatti, ricucitura dei margini dei tessuti esistenti, contenimento dell'uso del suolo, potenziamento dei sistemi della mobilità dolce) e negative (in termini di consumo di suolo, depauperazione dei valori paesaggistici e ambientali, aumento dei livelli del traffico). Le alternative localizzative sono state successivamente declinate e dettagliate in quattro scenari di sviluppo coerenti con le vocazioni del territorio, in particolare per quanto riguarda le previsioni di contenimento dell'espansione, a vantaggio del riuso del suolo già urbanizzato (Scenario 1 di mantenimento della programmazione, Scenario 1_b di revisione della programmazione, Scenario 2 di riqualificazione e completamento, Scenario 3 di riqualificazione/ completamento e trasformazione). Questi scenari, che presentano una base comune per le previsioni ambientali ed infrastrutturali, sono stati corredati dalla valutazione dell'offerta insediativa. Il terzo scenario, della “riqualificazione/completamento e trasformazione”, si è configurato come la visione al futuro preferibile. La scelta dei centri frazionali nei quali operare le ridefinizioni dei bordi urbani è stata sottoposta a valutazione multicriteriale, che ha gerarchizzato le ipotesi formulate, stimandone il dimensionamento sostenibile. A questo fine, è stata redatta un'apposita scheda di valutazione, con differenti parametri e indicatori e un giudizio di sintesi che ha selezionato i luoghi maggiormente vocati alla riqualificazione urbana e al completamento dei bordi edificati.

9 In particolare, il PSC di Monteveglio individua quattro alternative localizzative:

- a) la risalita lungo il sistema delle valli fluviali;
- b) la riqualificazione/completamento delle lottizzazioni collinari, realizzate dai piani che hanno preceduto il PSC;
- c) il potenziamento e la crescita del sistema delle frazioni, completando in maniera indifferenziata sia il capoluogo che le frazioni;
- d) la piana alluvionale del Samoggia, storica direttrice di collegamento al sistema del fondovalle.

La risalita insediativa lungo i sistemi vallivi è stata scartata, oltre che per i vincoli esistenti e per le intrinseche caratteristiche ambientali e paesaggistiche, per altrettanto evidenti ragioni microclimatiche (cattivo soleggiamento, ventilazione, umidità). Le nuove lottizzazioni collinari sono state scartate per evidenti ragioni paesaggistiche e ambientali, oltre che per i vincoli esistenti, nonché per ragioni di assetto e stabilità geomorfologica. Il potenziamento e la crescita indifferenziata del sistema delle frazioni sono stati scartati per ragioni urbanistiche e di accessibilità (si è infatti già raggiunto un soddisfacente equilibrio fra insediamenti frazionali, servizi e accessibilità, che è apparso opportuno mantenere). La piana alluvionale del Samoggia ha rappresentato

l'unica scelta urbanisticamente e ambientalmente percorribile e sostenibile, per una pluralità di ragioni: la direttrice si configura in particolare come il collegamento "naturale" con gli insediamenti e i servizi di fondovalle, lungo la Bazzanese, e in particolare con la stazione ferroviaria del Sistema Ferroviario Metropolitano di Crespellano e della futura accessibilità da e per Bologna.

10 L'approfondimento specialistico è stato condotto dallo Studio Land Srl (arch. Andreas Kipar), Considerazioni sull'influenza del verde in ambiente urbano, che risulta allegato alla Valsat del PSC.

11 Prendendo a riferimento cinque differenti tipologie e conformazioni vegetali (campo agricolo, prato, prato alberato, filare arboreo, bosco), gli effetti del verde urbano sull'ambiente fisico risultano quantitativamente così riassumibili.

Tipologie vegetali (1 ha)	Traspirazione H ₂ O (mc/anno)	Prod. O ₂ (tonn./anno)	Assorb. CO ₂ (tonn./anno)
campo agricolo	5 – 10.000	1 – 1,5	2 – 3
prato	10 – 15.000	2 – 3	3 – 4
prato alberato	15 – 30.000	3 – 4	10 – 20
filare arboreo	20 – 30.000	3 – 4	20 – 30
bosco	50 – 60.000	8 – 10	60 – 80

LA MACCHINA DEL PIANO

MONTEVEGLIO PSC 2006

SINDACO R. DONINI | G. DEGLI ESPOSTI
ASSESSORE ALL'URBANISTICA C. CANDELI
RESPONSABILE SETTORE URBANISTICA E EDILIZIA PRIVATA P. CINTI
COORDINAMENTO SCIENTIFICO GENERALE G. CAMPOS VENUTI
SVILUPPO OPERATIVO E REDAZIONE ELABORATI FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI
F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO con S. FEDERICI

SCANDIANO PSC 2010

SINDACO A. GIOVANNETTI | A. MAMMI
ASSESSORE ALL'URBANISTICA P. PICCININI | C. PEDRONI
SETTORE USO E ASSETTO DEL TERRITORIO M. GHIDINI
SERVIZIO TERRITORIO URBANISTICA E AMBIENTE E. MATTIOLI
QUADRO CONOSCITIVO DIAP (POLITECNICO DI MILANO) LABURB
P. GALUZZI | P. VITILLO con M. DONI | G. FIORILLO
E. SOLERO | E. TROGLIO
QUADRO CONOSCITIVO AMBIENTALE | VALSAT/VAS | PIANO DI CLASSIFICAZIONE
ACUSTICA AMBITER S.R.L. | G. NERI | D. GEREVINI | C. GIARDINÀ | L. NEVANO
L. COSTA | M. ROGNA
ASPETTI GEOLOGICI E IDROGEOLOGICI STUDIO IDROGEOTECNICO ASSOCIATO
E. GHEZZI | P. BREVIGLIERI | S. BESANA



PADOVA

ANNO: 2004

SUPERFICIE: 92,85 KMQ

ABITANTI: 213.941



VERONA

ANNO: 2010

SUPERFICIE: 206,64 KMQ

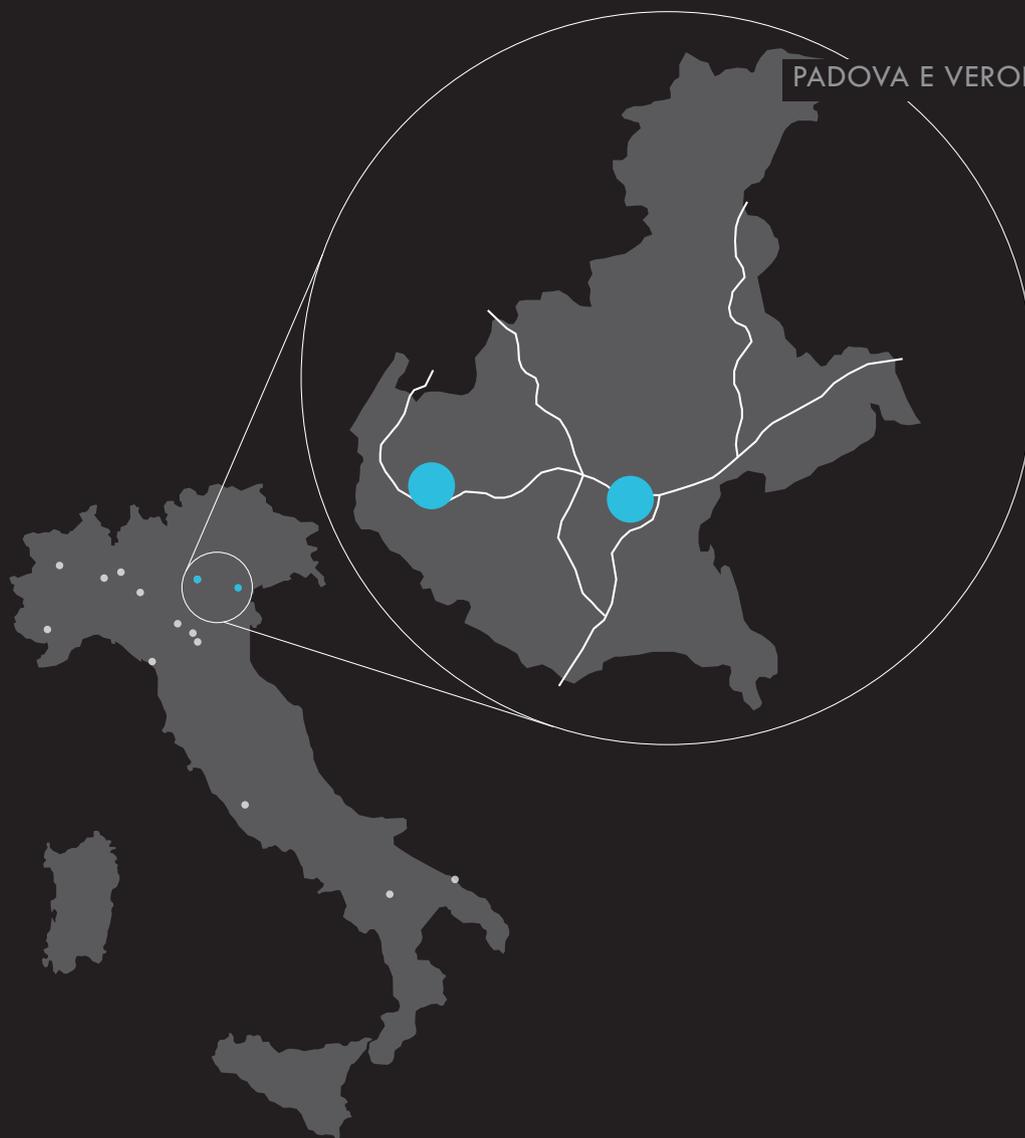
ABITANTI: 264.475





06

PADOVA E VERONA







Padova PAT 2004 e Verona PII 2010

Disegnare il nuovo piano

Con l'entrata in vigore della Legge Regionale n. 11/2004, "Norme per il governo del territorio", si è avviato anche in Veneto un processo di radicale cambiamento che riguarda le modalità della pianificazione urbanistica e i nuovi strumenti per il governo del territorio.

In particolare, con riferimento alla scala comunale, il Piano Regolatore Comunale viene suddiviso in due nuovi strumenti:

- il Piano di Assetto del Territorio (PAT), di validità decennale, che contiene le disposizioni strutturali e delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo locale;
- il Piano degli interventi (PI), che, in coerenza e in attuazione del PAT, disciplina le disposizioni operative con scadenza quinquennale, individua gli interventi di tutela e di valorizzazione, d'organizzazione e di trasformazione del territorio, programmando in modo contestuale i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità.

L'attuazione esecutiva delle trasformazioni programmate dal PI è affidata all'intera gamma dei Piani urbanistici attuativi (PUA), rappresentata sia dagli strumenti attuativi ordinari che dalla famiglia dei programmi negoziati.

La legge regionale presenta alcuni elementi di criticità dovuti essenzialmente alla sovrapposizione fra i campi di competenza degli strumenti, ponendosi in contraddizione con gli stessi principi enunciati. Il PAT, infatti, tende ad assumere contenuti poco strutturali, dovendo dotarsi di una vera e propria normativa con direttive, prescrizioni e vincoli, che finisce di fatto per diventare regolativa/conformativa su specifiche questioni imposte dalla legge stessa. Il PI, inoltre, non disciplina esclusivamente gli aspetti operativi, di raccordo organico fra scelte generali e attuazioni, ma riveste insieme, per contenuti e caratteristiche, il ruolo di disciplinare la città esistente e i tessuti extraurbani con l'individuazione di zone omogenee vere e proprie; al contempo dovrebbe regolare anche le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione;

In estrema sintesi, la somma degli strumenti previsti dalla legge per la scala comunale rischia di dare come risultato generale una eccessiva definizione delle parti normative e regolative.

Nei due strumenti di seguito presentati, il PAT di Padova e il PI di Verona, si è cercata una risposta che, dentro le disposizioni della legge e dei suoi principi, potesse aiutare a fare ordine e spingere i nuovi strumenti verso una forma più attuale e meno soggetta alle criticità che il precedente modello di piano aveva evidenziato. Non si tratta anche in questo caso di intravedere percorsi informali in netta antitesi o alternativi ai contenuti della legge, bensì di riconoscerne e praticarne i contenuti più innovativi, evidenziando soluzioni che, forse in futuro, aiuteranno a precisare quegli aspetti di novità che nella formulazione attuale appaiono ancora latenti.



Il Pat di Padova

Il nuovo piano della città si fonda sulle decisioni di assetto strategiche già individuate dal Documento preliminare del PAT (marzo 2006), a partire dal quale si è avviata la fase di presentazione, discussione e partecipazione delle scelte territoriali strategiche, che ha visto coinvolte le forze economiche e sociali, ed in particolare il gruppo tematico di Agenda 21 appositamente costituito. Questi incontri hanno contribuito a modificare, integrare e arricchire le cinque tavole che delineano l'assetto strategico del PAT. Si tratta di elaborati che esemplificano i contenuti generali e di strategia proposti, rappresentati in maniera ideogrammatica ed esemplificativa.

Diverse sono le innovazioni introdotte nel nuovo Piano di assetto territoriale, sia di contenuto che tecniche e metodologiche. In estrema sintesi si ricordano:

- l'arresto del consumo di suolo: la città cresce solo su se stessa, riusando suoli già urbanizzati, riqualificando i tessuti urbani esistenti, densificando selettivamente i luoghi urbani maggiormente accessibili;
- il ruolo decisivo attribuito alla mobilità pubblica: 50 km di rete ferroviaria esistente utilizzata ai fini del trasporto metropolitano e urbano; valorizzazione del sistema ferroviario metropolitano regionale, con le stazioni urbane che diventano luoghi privilegiati per i servizi e le attrezzature pubbliche e le funzioni collettive;
- la centralità delle problematiche ecologiche e ambientali, con particolare riferimento alla costruzione della rete ecologica locale e del sistema del verde all'interno della città e con scelte e azioni strategiche finalizzate al miglioramento della qualità ambientale e di fruizione della città, nonché alla costruzione della città pubblica e delle centralità urbane;
- la perequazione urbanistica, utilizzata non come strumento fine a se stesso, ma quale progetto vero e proprio per la rigenerazione dei tessuti urbani, mezzo per perseguire e riempire di contenuti il progetto urbano e territoriale del piano;
- la Valutazione Ambientale Strategica, strettamente integrata alle scelte del piano: non elaborata per giustificare a posteriori le scelte, bensì pensata come parte integrante delle scelte del piano, che contribuisce a orientare e integrare positivamente le scelte del piano.

Con il Documento è quindi iniziata una nuova stagione urbanistica per la città. Non solo per le principali scelte e i contenuti innovativi del piano, ma per i gradi di libertà e le opportunità di approfondimento dei temi proposti (rete ecologica e città pubblica in particolare) che i quartieri (in fase di Piano degli Interventi) e la città nel suo insieme (con la progettazione delle



opere pubbliche e il governo nei piani attuativi della qualità dei nuovi insediamenti) potranno affrontare.

Le tavole strategiche del PAT di seguito sinteticamente descritte, si configurano quali supporti di indirizzo per la redazione delle tavole “formali” del PAT, con particolare riferimento alla tavola sulle trasformazioni. Una volta adottato il PAT, spetterà al PI, ancora con la decisiva partecipazione dei quartieri, riempire di contenuti specifici e progettuali le prospettive strategiche che le cinque tavole programmatiche esemplificano. Ognuna delle cinque tavole mette in risalto scelte e azioni conseguenti ad alcuni campi di attenzione ritenuti fondamentali per costruire una prospettiva futura migliore per la città e il territorio padovano: la prospettiva per una città che si muove, respira, una città delle opportunità, delle centralità, una città che cambia.

La città che si muove

Lo schema di piano restituisce il sistema infrastrutturale e della mobilità sostenibile della città futura, quella che rappresenterà l'ossatura portante della struttura urbana, con 50 km di binari esistenti quale punto di partenza per la costruzione di un anello ferroviario di tipo metropolitano. Ne fanno parte la linea ferroviaria nazionale di Alta capacità, con la riorganizzazione del nodo urbano della Stazione centrale; il Sistema ferroviario metropolitano regionale (Sfmr), con la previsione di nuove fermate all'interno dei tessuti urbani; le tre linee tranviarie (di cui due di nuova programmazione) e loro estensione alla scala della città e della comunità metropolitana; la gronda ferroviaria sud (la Abano – Interporto), da utilizzare anche ai fini del trasporto collettivo di tipo urbano; il sistema delle grandi arterie (autostrade, tangenziali, Arco di Giano), dei parcheggi di interscambio ferro – gomma (park & ride) e dei parcheggi di attestamento urbano in corrispondenza dei principali servizi della città.

La città che respira

Il progetto per il sistema ambientale conferma l'importanza e la centralità della rete ecologica urbana, con particolare riferimento alla formazione del Parco delle Mura e del Parco dei Fiumi (anello fluviale Brenta - Bacchiglione – Bretella e rete urbana storica dei canali); il sistema dei 9 parchi metropolitani distribuiti all'interno della città (Confluenza, Gozzano, Isola di Torre, Brentelle, Basso Isonzo, Ronciette, Iris, Farfalle, Morandi); la Cittadella dello sport; il sistema delle cinture verdi (gli ambiti di rilievo paesaggistico, il parco agricolo, i tessuti connettivi città – campagna, le connessioni ecologiche; la rete portante dei percorsi ciclo pedonali. Gli obiettivi per la città che respira, finalizzati al disegno strategico delle trasformazioni



ambientali e al recupero – restauro paesaggistico, saranno perseguiti prioritariamente con gli istituti della compensazione e del credito edilizio.

La città delle opportunità

La tavola individua il sistema dei grandi servizi urbani esistenti e futuri: il sapere (i poli universitari, il polo della ricerca all'interno della ZIP, i poli scolastici di livello superiore); la cultura (la città storica nel suo complesso, il Prato della Valle, la Basilica del Santo e l'Orto Botanico, il Palazzo della Ragione e il sistema delle piazze storiche; il Duomo e il Teatro Verdi, la Cappella degli Scrovegni, la Chiesa degli Eremitani, l'Auditorium); i grandi servizi in senso stretto, caratterizzato da un sistema territoriale a forma di boomerang che va da Padova est alla Cittadella dello sport ad ovest; dal nuovo polo sanitario a nord ovest della città e dal sistema degli ospedali; dal polo fieristico e congressuale; dai principali poli amministrativi; dal polo – asse commerciale rappresentato dalla direttrice per Venezia; dalla cittadella dello sport e dai poli sportivi; dal polo ricreativo/educativo; dalla ZIP, che dovrà essere arricchita e riconvertita non solo funzionalmente ma anche attrezzata ecologicamente.

La città delle centralità

La tavola fornisce una prima indicazione degli Ambiti Territoriali Omogenei (ATO) richiesti dalla legge regionale: si tratta di cinque macro ambiti urbani (definiti a partire dal sistema storico delle unità urbane e dei rioni), per i quali il PAT fornirà linee di indirizzo per la riqualificazione e rigenerazione urbana; il sistema delle centralità metropolitane (rappresentate dalla città storica e dall'ambito della ZIP); il sistema delle centralità urbane (sia urbane che i luoghi dell'identità locale).

Il sistema delle centralità urbane è in particolare sostenuto dalla struttura portante del ferro (sia dal Sistema ferroviario metropolitano regionale che dalle linee tranviarie): le centralità sono rappresentate da differenti progetti urbani locali (un parco, un'attrezzatura pubblica o un servizio collettivo, un centro di quartiere, ecc.), che si relazionano (funzionalmente e per accessibilità) alle fermate del sistema della mobilità pubblica.

La città che cambia

Le strategie programmate per la città che cambia sono articolate sia per il medio - breve che per il medio – lungo periodo. Vi sono, infatti, temi e proposte che non possono essere guardate nel periodo di vita del PAT, ma che vengono proposte alla discussione, anche al fine

Padova PAT, La città che respira, stralcio



di meglio chiarire, esplicitare e mettere in luce “la città del futuro”.

La visione di medio breve –periodo è articolata in due parti: le previsioni confermate e le nuove previsioni.

All'interno delle previsioni confermate sono compresi gli ambiti di trasformazione urbana programmati (le poche residue programmazioni del PRG vigente, per le parti private completamente attuate); gli ambiti di trasformazione e rigenerazione ecologica (le previsioni perequative della Variante dei servizi, con la possibilità di trasferimento dei diritti all'interno dei differenti comparti di trasformazione); le politiche e le azioni per la salvaguardia e la valorizzazione del centro e della città storica.

All'interno delle nuove previsioni sono compresi i nuovi ambiti di riconversione e riqualificazione urbana (aree dismesse e/o da riqualificare all'interno dei tessuti urbani); i nuovi ambiti di miglioramento della qualità urbana (sempre all'interno dei tessuti consolidati); il grande ambito a forma di boomerang per servizi e attrezzature (da realizzare con l'attivazione di programmi urbani complessi); i nuovi assi urbani da riqualificare (morfologicamente e funzionalmente); la ridefinizione - riqualificazione dei margini urbani sfrangiati e incompiuti.

La visione di medio – lungo periodo è stata arricchita con alcune strategie emerse nella fase di discussione e partecipazione, quali “ambiti strategici generatori di trasformazioni nel medio lungo periodo”, quali la riconversione della Fiera come distretto della arti e della cultura, integrata con la vicina cittadella universitaria; il riuso dell'area occidentale delle Caserme per servizi, verde e mix urbano, unitamente ad un grande parco urbano per l'aeroporto Allegri; la riconversione verso la ricerca innovativa, la sperimentazione ed i media della vecchia ZIP nord; la realizzazione dell'idrovia Padova – Venezia.

Il PAT contiene conseguentemente sia un dimensionamento (offerta) delle proprie previsioni insediative di tipo tradizionale (finalizzato quindi a dimensionare le indispensabili dotazioni pubbliche e territoriali), calcolato sulla base del fabbisogno stimato, che assisterebbe Padova a circa 240.000 residenti. Sia una previsione (offerta) delle proprie previsioni insediative di tipo strategico, finalizzato all'attuazione degli obiettivi, delle politiche e delle azioni appunto di natura strategica (Parco delle Mura in primis), che il PAT non dimensiona puntualmente e propone per il medio – lungo periodo.

Il disegno strutturale del PAT di Padova individua, pertanto una via, che permette di non cadere nella consuetudinaria e indifferenziata sovrapposizione ricognitiva di ambiti e vincoli, a cui una troppo fedele applicazione della legge veneta ci ha abituato. E che anche il PAT di Verona non si sottrae da questo destino.



Il rischio è quello di pervenire a un disegno che sembra nascere più dalla sovrapposizione di tematismi e di campi normativi, funzionali forse allo sviluppo della disciplina del PI, invece di intraprendere la strada del disegno sintetico strutturale. Padova, con le sue tavole, costituisce un primo contributo in tal senso

Verona PII 2011

Verona Sud, una centralità territoriale

Verona costituisce il centro di uno dei più importanti territori metropolitani del nordest italiano, collocato in posizione strategica all'incrocio di due grandi corridoi infrastrutturali – l'asse padano Torino Venezia-Trieste e la dorsale del Brennero.

In questo quadro, il settore meridionale della città costituisce una delle centralità più importanti, dove storicamente si sono localizzate le principali attività economiche e produttive, cresciute a ridosso e in relazione alle principali infrastrutture per la mobilità: il nodo ferroviario di Porta Nuova prima e l'autostrada A4 a partire dagli anni '60.

La storia produttiva della città si è iniziata a scrivere nel quadrante meridionale già a partire dalla fine dell'800 con l'istituzione dell'Ente Morale Magazzini Generali (metà anni '20) che sancisce l'avvio delle politiche di sviluppo dell'area, incentrate sulle attività connesse al settore dell'agricoltura, e successivamente con l'istituzione nel dopoguerra della Zona agricola industriale, che di fatto aprono la stagione delle grandi attrezzature logistiche e di servizio, come il Mercato ortofrutticolo e la Fiera.

A partire dal Piano Marconi del '57, gli atti di pianificazione urbanistica successivi hanno sempre confermato il rafforzamento della ZAI storica, anche quando le condizioni di sviluppo della città hanno determinato la nascita di nuovi ambiti di sviluppo per le attività economiche, come quella ad ovest, previsto dal PRG del '75 e denominato Quadrante Europa.

L'ambito individuato come ATO 4 dal recente Piano di Assetto del Territorio (2006) non esaurisce i propri caratteri insediativi nei recinti produttivi della zona industriale ma comprende anche importanti quartieri residenziali come Santa Lucia, Golosine e Borgo Roma, che cingono rispettivamente la ZAI storica ad ovest e ad est e dove risiedono complessivamente circa 65.000 abitanti.

La presenza di importanti infrastrutture, come lo scalo ferroviario e il casello autostradale che innesta direttamente il sistema della ZAI attraverso viale del Lavoro, hanno sostenuto e sostengono ancora il ruolo economico di questo settore urbano anche quando, come nel corso



degli ultimi anni, sono venute meno le ragioni della presenza di alcune attività produttive. Sono ormai frequenti i fenomeni di riconversione e sostituzione delle più storiche realtà produttive con l'insediamento di nuove attività terziarie, direzionali e commerciali.

A questa progressiva mutazione dei caratteri insediativi corrisponde però un preoccupante addensamento delle edificazioni e delle attività che determina effetti negativi sui quartieri circostanti e su un sistema connettivo stradale ormai insufficiente.

Il settore urbano dell'ATO 4 è anche il luogo dove si concentrano alcune polarità urbane, come la fiera, l'ospedale, facoltà scientifiche ed impianti e attrezzature di livello urbano; dove ricadono attrezzature generali e tecnologiche come il depuratore del Basso Acquar e la centrale elettrica di Santa Lucia e dove sono presenti anche significativi elementi del sistema ambientale e del paesaggio, come i meandri del fiume Adige, i forti militari e alcune porzioni ancora paesaggisticamente integre del territorio rurale.

Nel complesso quindi un territorio che presenta diverse articolazioni e che evidenzia problematiche strettamente correlate, in cui le soluzioni devono trovare coerenza in un disegno di assetto che le indirizzi prospetticamente.

Un PAT troppo tradizionale, un progetto urbano troppo rigido

Parallelamente al processo di elaborazione del PAT, la cui adozione risale al marzo 2006, il tema del ripensamento complessivo del quadrante sud di Verona ha avuto un primo momento significativo nella Variante n.282 al PRG del 1975. Predisposta in adeguamento al Piano d'area del Quadrante Europa della Regione Veneto, la Variante 282 del 2007 costituisce una anticipazione del piano comunale e per la prima volta approfondisce in maniera organica il tema della trasformazione e della riqualificazione urbanistica della ZAI storica.

L'obiettivo principale della Variante è quello di definire le condizioni per un rilancio competitivo di Verona, attraverso un processo di rigenerazione urbana in grado di governare la trasformazione della ZAI storica. Si tratta di un vero e proprio progetto urbano, che pone al centro del disegno e delle strategie urbanistiche l'asse nord-sud di viale del Lavoro, declinato in termini di grand boulevard e denominato Cardo Massimo. Su questo asse si innestano gli ambiti da confermare (il complesso fieristico), i programmi già approvati (come il Prusst Verona Sud) e gli ambiti da trasformare per un profonda fascia urbanizzata ed edificata cresciuta lungo l'asse di penetrazione alla città.

In particolare l'intervento sul Cardo Massimo rafforza il ruolo e la sezione di tale asse, con soluzione per certi versi "monumentale": il viale presenta una sezione mediamente di circa 60

metri per uno sviluppo di circa quattro chilometri, sul quale si affaccia una cortina continua di edifici di altezza costante pari a circa 35 m.

Il Cardo ha l'ambizione di assumere il ruolo di cerniera fisica e funzionale tra i quartieri residenziali di Santa Lucia, Golosine e Borgo Roma, con la realizzazione di nuove centralità urbane e brani di città a funzioni miste ed integrate.

Nel PAT approvato in via definitiva nel dicembre 2007, il tema della riqualificazione del settore meridionale della città viene ripreso in forma assai più indeterminata e contemporaneamente esteso ad un territorio più vasto rispetto a quello oggetto della Variante n.282. Pur attraverso una aggiornata tecnica di azionamento, il PAT ricalca le caratteristiche grafiche tradizionali di un piano regolatore di grande scala. Delle acquisizioni formali contenute nel dettagliato progetto urbano della Variante n.282 rimane poca cosa, avendo già maturato la consapevolezza delle difficoltà attuative che l'ambiziosa soluzione progettuale poneva relativamente al meccanismo attuativo adottato e alla scarsa propensione ad essere attuato per stralci attuativi differiti temporalmente.

Il PAT rimanda, infatti, le soluzioni più opportune all'elaborazione di uno specifico strumento operativo, il Piano degli interventi, rivolto all'intero ambito territoriale omogeneo ATO 4 e comprendente, oltre alla ZAI storica, anche i quartieri limitrofi di Santa Lucia, Golosine e Borgo Roma. In questo modo, le strategie di riqualificazione urbana ed economica funzionale del sistema delle aree produttive e dismesse attestata lungo viale del Lavoro, via delle Nazioni e viale Piave, si intrecciano con il tema dell'integrazione dei quartieri residenziali circostanti, in un'unica azione di piano. E' questa la nuova chiave progettuale, sollecitata anche dal Documento del Sindaco del 2008, di indirizzo per la progettazione del Piano degli interventi.

In particolare il Piano di assetto del territorio si è posto come obiettivo strategico l'apertura della città a nuove prospettive di sviluppo, dove Verona vede consolidata la posizione di città metropolitana strategica. In questa strategia, Verona Sud assume un ruolo importante. È qui, infatti, che si localizza il grande distretto fieristico, mentre il processo di riqualificazione delle aree ex produttive si accompagna a nuovi profili funzionali legati alla cultura, allo spettacolo e all'intrattenimento, come il nuovo centro Porta Sud delle ex Cartiere, il polo culturale dell'ex Mercato Ortofrutticolo e dei Magazzini Generali. Le risorse attuali, i programmi avviati e le potenzialità della trasformazione e della riqualificazione urbana di Verona Sud, suggeriscono la possibilità di definire un progetto di scala urbana e metropolitana insieme, finalizzato alla costruzione di una vera e propria Città degli Eventi.

Il cuore della trasformazione della ZAI storica è individuato negli ambiti dell'ex scalo ferroviario,

delle ex cartiere (stralciato dalla Variante 282 nel maggio scorso) e dalle aree del PRUSST, dove gli interventi urbanistici porteranno ad una riconfigurazione radicale degli usi, dell'articolazione degli spazi, dell'accessibilità e delle dotazioni ambientali.

Sotto il profilo della mobilità, le azioni previste dal PAT riguardano soprattutto interventi finalizzati a migliorare le condizioni di accessibilità dalla città e soprattutto dal territorio. In particolare, sono previsti:

- la realizzazione di un sistema di trasporto rapido di massa a servizio delle nuove centralità urbane;
- la riqualificazione dell'asse portante della ZAI, dalla stazione di Porta Nuova al casello;
- lo spostamento del casello autostradale di Verona Sud nella parte meridionale dell'A4;
- la realizzazione di un nuovo asse viario (la Mediana) allo scopo di migliorare i collegamenti est ovest rispetto alla città;
- la riorganizzazione della Complanare al fine di aumentare l'accessibilità di tutta l'area sud, migliorando le connessioni con l'area ospedaliera;

Per i quartieri, le azioni previste riguardano in particolare:

- la riorganizzazione in senso est/ovest della viabilità principale esistente;
- la formazione di un nuovo parco a servizio di Borgo Roma, completando il disegno dell'"anello verde" della città e più in generale la creazione di un vero e proprio sistema di aree verdi in funzione di ricucitura tra i diversi tessuti;
- la riqualificazione dei luoghi centrali urbani nei tessuti dei quartieri.

Il Masterplan per Verona Sud

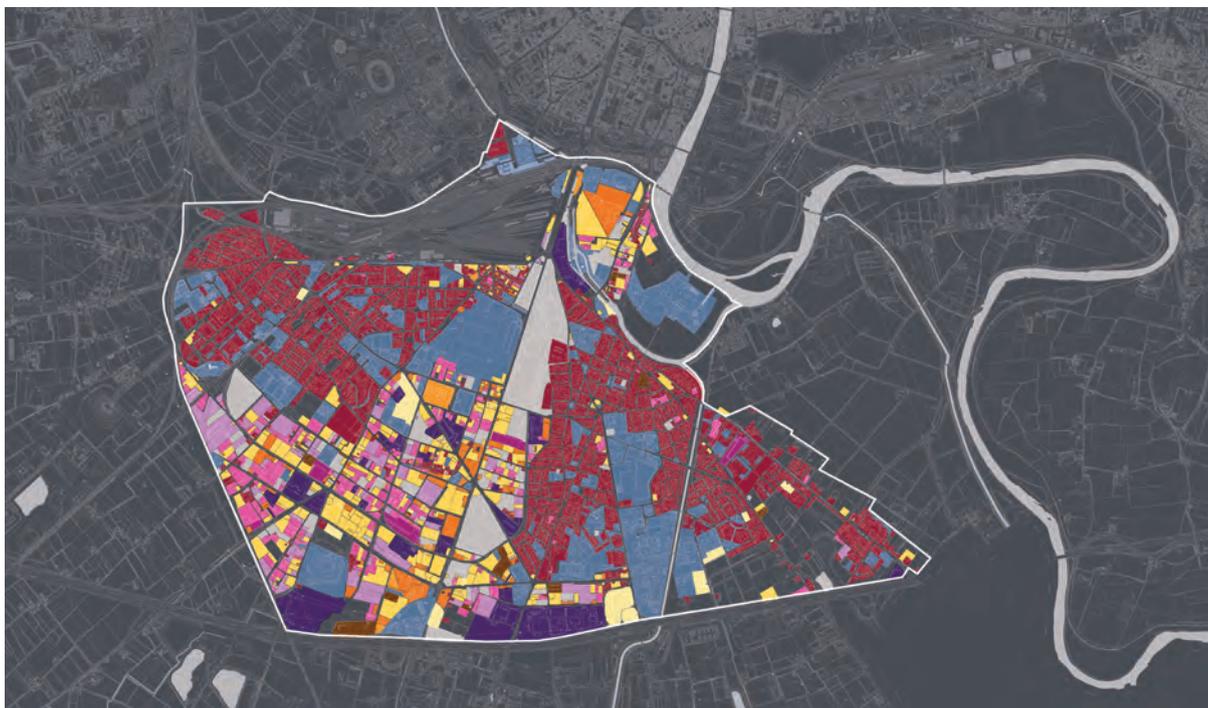
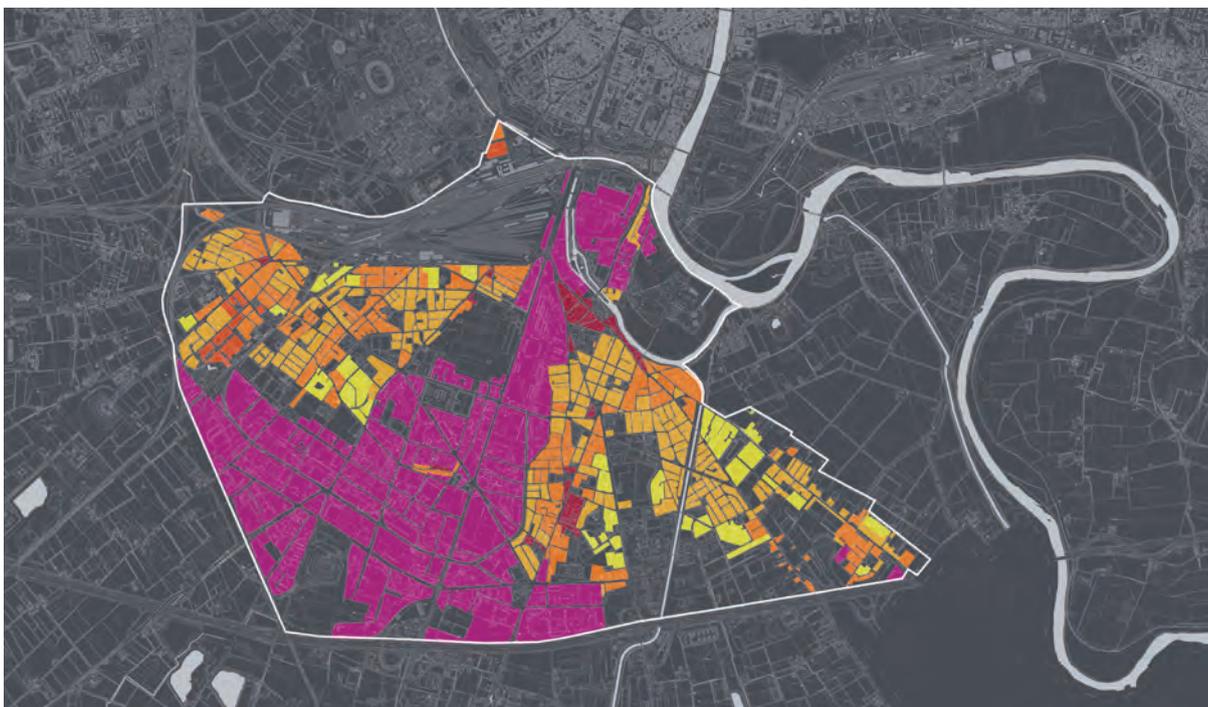
Sulla base della prima fase di consultazione, del Documento di indirizzi del Sindaco e della valutazione delle manifestazioni di interesse riferite a due bandi disposti dall'Amministrazione Comunale, il Masterplan per Verona Sud è finalizzato a raccordare le opzioni generali del PAT con la disciplina regolativa e operativa del Piano degli interventi, attraverso un disegno intermedio (master plan) che ha valore programmatico-strategico.

La funzione del Masterplan è quella di far emergere quei contenuti strategici e strutturali insieme, che il disegno ancora troppo regolativo non aiutava a riconoscere. Una struttura pensata per accompagnare la realizzazione nel tempo di quella che sicuramente sarà la più grande trasformazione di Verona nei prossimi decenni, attraverso un disegno di orientamento, aperto agli imprevisti e alle novità di un'attuazione di lungo periodo.

Compito del Masterplan sarà quello di far convivere qualitativamente nel tempo le grandi

Verona PII, Principali tessuti insediativi

Verona PII, Uso del suolo



trasformazioni in atto nella ZAI storica, in particolare quelle disposte lungo l'asse di Viale delle Nazioni/ Lavoro/Piave con la riqualificazione urbana diffusa dei quartieri di Santa Lucia, Golosine, Borgo Roma e dei tessuti produttivi che lasciano il margine autostradale, assieme alle strutture fieristiche, dentro un quadro di mobilità e di infrastrutturazione definito e realizzabile in tempi certi.

Gli scenari di intervento proposti dal Masterplan, in particolar modo quelli riferiti alla mobilità, cercano di privilegiare la fattibilità e la concretezza delle soluzioni, nonché la realizzabilità per segmenti funzionali implementabili nel tempo, che consentano di innescare nel breve periodo processi di riqualificazione, che dovranno essere accompagnati e sostenuti per generare effetti proiettati nel medio lungo periodo.

Se si vuole conseguire l'avvio di un progetto così complesso tenendo insieme la realizzazione delle infrastrutture necessarie e lo start up di alcuni progetti strategici, si deve innanzitutto ridimensionare gli obiettivi infrastrutturali che accompagnavano il progetto del Viale principale centrale, proponendo una nuova organizzazione del sistema della circolazione e dell'accessibilità, gerarchizzando i flussi e riequilibrando le quote di traffico anche su altre direttrici. Si tratta, da una parte, di operare una tendenziale riduzione e semplificazione delle previsioni e dei contenuti urbanistici della Variante n.282, anche introducendo meccanismi di attuazione differita e la possibilità di trasferire quote edificabili per attività su altri ambiti urbani, come ad esempio l'area della Marangona, dove è previsto il polo dell'innovazione.

Dall'altra, risulta necessario coinvolgere nel processo di riordino urbano di Verona Sud non solo le aree strategiche poste lungo il Viale, ma anche i cluster produttivi localizzati a ridosso dei quartieri storici dell'ATO 4. I principali temi affrontati dal Masterplan e in corso di definizione con il PI, sono la riqualificazione ed il riassetto complessivo di Viale delle Nazioni/Lavoro/Piave; la gestione dei processi di trasformazione della ZAI storica; la riqualificazione urbana dei quartieri.

La riqualificazione ed il riassetto complessivo di Viale del Lavoro La riqualificazione del viale centrale, così, sarà principalmente urbana per offrire un contributo decisivo alla qualità della vita e dell'abitare di Verona Sud.

Con riferimento alla mobilità, ciò comporta una selezione dei ruoli attribuiti in passato al Viale, penalizzando quello di unico ingresso viabilistico verso la Città storica e sostenendo prioritariamente quello di asse dedicato al trasporto pubblico e al servizio delle attività strategiche che si localizzeranno lungo l'asse.

La valorizzazione urbana di Viale delle Nazioni/Lavoro/Piave non potrà assorbire e concentrare tutto il potenziale di rigenerazione urbana presente nella ZAI storica, lasciando irrisolte, o rinviate nel tempo, le domande di servizi e di spazi aperti nei quartieri e nei luoghi più critici di convivenza abitativa con le attività fieristiche e con i tessuti produttivi.

Sotto il profilo strettamente infrastrutturale comporterà:

- la realizzazione di una sezione stradale del Viale centrale variabile tra una dimensione minima di ventidue metri (al netto dei marciapiedi), una prevalente di venticinque metri, ove possibile una più ampia fino a trentadue metri, per assicurare la realizzazione di ambientazione e di arredo (marciapiedi commerciali, alberature e piste ciclabili);
- l'allargamento consentirà per tutto lo sviluppo di realizzare sei corsie, due riservate al sistema di trasporto pubblico, due per senso di marcia per il traffico privato;
- l'asservimento semaforico al trasporto pubblico;
- l'eliminazione e/o razionalizzazione delle svolte a sinistra dal Viale centrale;
- il coinvolgimento degli operatori selezionati con i bandi ai fini dell'acquisizione delle aree necessarie per la realizzazione degli allargamenti della sede stradale.

La gestione dei processi di trasformazione della ZAI storica

Gli indirizzi strategici del PAT individuano nel riuso delle aree produttive dismesse l'elemento chiave della riconfigurazione del quadrante sud della città per colmare la profonda discontinuità esistente oggi tra i quartieri storici e la ZAI.

Il Masterplan sviluppa tale indirizzo sostenendo l'avvio di un processo di cambiamento che assicuri pluralità di funzioni (residenza, terziario, attrezzature ed aree pubbliche) attraverso la proposizione di tipologie e forme capaci di integrarsi con i tessuti circostanti esistenti.

In particolare il Masterplan individua tre ambiti di trasformazione, diversi non solo per condizioni di stato di fatto, di diritto e di localizzazione, ma soprattutto per la capacità di incidere sugli obiettivi di riqualificazione urbanistica ed ambientale.

Il primo ambito comprende i tessuti della ZAI, posti lungo l'asse centrale; il secondo to riguarda i tessuti posti tra i quartieri di Santa Lucia e Golosine, viale Torricelli; il terzo riguarda i tessuti compresi tra via Torricelli/Fermi/Gioia/Pasteur e l'Autostrada.

A ciascuno di essi attribuisce differenti ruoli, criteri e parametri urbanistici di intervento.

Il primo comprende i tessuti della ZAI posti lungo l'asse centrale del viale Nazioni/Lavoro/Piave per i quali si prevede una riqualificazione funzionale di tipo integrato con prevalenza di attività e servizi, nonché una forte dotazione di aree ed attrezzature pubbliche che compensi le carenze

quartieri stessi e i tessuti produttivi della ZAI storica.

Un terzo sistema di aree comprende i tessuti compresi tra via Torricelli/Fermi/Gioia/Pasteur e l'Autostrada, che il Masterplan riconferma come produttivi, lasciando comunque aperto un limitato spazio a nuove attività di tipo terziario e commerciale a condizione che siano accompagnate dalla realizzazione di servizi pubblici o privati ad uso pubblico, prevalentemente al fine di migliorare la qualità insediativa e le condizioni di vivibilità per addetti, utenti e visitatori.

La riqualificazione urbana dei quartieri

La valorizzazione di Viale del Lavoro e le grandi trasformazioni della ZAI non possono assorbire tutto il potenziale di rigenerazione attesa, lasciando irrisolte le problematiche presenti nei luoghi più critici di convivenza abitativa con i recinti specialistici e con i tessuti produttivi, e rinviando nel tempo le domande di servizi e spazi aperti nei quartieri.

Al fine di rispondere a tali necessità il Masterplan individua alcuni livelli di azione su cui strutturare la riqualificazione urbana dei quartieri esistenti:

La messa a sistema di una serie di interventi legati all'accessibilità e alla circolazione come premessa per qualsiasi intervento di riqualificazione urbana. L'organizzazione di un nuovo disegno di rete che, gerarchizzando il ruolo di ciascun segmento viario e ridefinendo la maglia dei collegamenti urbani principali e di connessione interquartiere, consenta di incidere sui connettivi locali liberandoli dai traffici di attraversamento di tipo parassitario e prevedendo interventi di walkability.

La definizione di precise strategie di riqualificazione dei tessuti della ZAI storica cresciuti a ridosso dei quartieri che, trasformandosi, dovranno incrementare la quota di dotazioni pubbliche presenti e realizzare nuove funzioni qualificanti (terziario e commercio), in modo da contribuire a superare la monofunzionalità residenziale attuale.

Il rafforzamento del sistema delle aree pubbliche e del verde (l'armatura della città pubblica) è ordito attraverso interventi finalizzati al miglioramento dei livelli di fruibilità: nuovi corridoi di connessione con il sistema dei parchi urbani, extraurbani e di cintura, la messa in rete del sistema delle aree verdi esistenti e previste nei nuovi ambiti di trasformazione, il rafforzamento delle centralità dei quartieri e il miglioramento delle condizioni di fruibilità.

Il programma di riordino del viale centrale, la previsione di un efficiente servizio di trasporto pubblico, la messa in sicurezza della rete stradale dei quartieri non rappresentano, quindi, solo operazioni specialistiche di ingegneria del traffico, ma prendono senso da un esplicito progetto di città, a cui il Masterplan di Verona Sud inizia a dare fisionomia.



LA MACCHINA DEL PIANO

PADOVA PAT 2004

SINDACO F. ZANONATO

ASSESSORE ALL'URBANISTICA L. MARIANI

PROGETTISTI G. ZULIAN | F. FABRIS

CONSULENZA SCIENTIFICA E OPERATIVA FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI

F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA P. MATTERAGLIA (ATES S .R. L.)

CARATTERI INSEDIATIVI DEL TESSUTO URBANO U. TRAME

CARATTERI DEL PATRIMONIO RESIDENZIALE E CAPACITA' INSEDIATIVA G. MARELLA

STUDI GEOLOGICI P. VORLICEK | D. TOGNON

PIANO URBANO DELLA MOBILITA' D. AGOSTINI | STEER DAVIES GLEAVE | IDROESSE

INFRASTRUTTURE S. P. A.

SISTEMA AMBIENTALE P. BARBARIOL | G. GAZZIN | S. DRAGO

VALUTAZIONE COMPATIBILITA' IDRAULICA G. ZEN

CONSULENZA GEO-INFORMATICA A. CORÒ | F. COLOMBO

VERONA PII 2010

SINDACO F. TOSI

ASSESSORE ALL'URBANISTICA V. GIACINO

DIRETTORE AREA E GESTIONE DEL TERRITORIO L. MARCHESINI

DIRIGENTE COORDINAMENTO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE M. GRISON

DIRIGENTE SETTORE PROGETTAZIONE QUALITÀ URBANA P. BONINSEGNA

CONSULENTI PER IL PII FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI | F. OLIVA | P. GALUZZI | P.

VITILLO con UFFICIO DI PIANO | P. PROSPERO | C. TASSELLO | S. BRAGGIO

PARTE NORMATIVA D. ISELLE | D. FRAGIACOMO

SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE G. ZANATA VENTURA

MELZO

ANNO: 2009
SUPERFICIE: 9,66 KMQ ■
ABITANTI: 18.400 † †

LODI

ANNO: 2010
SUPERFICIE: 47,43 KMQ ■■■■■■
ABITANTI: 44.036 † † † † †

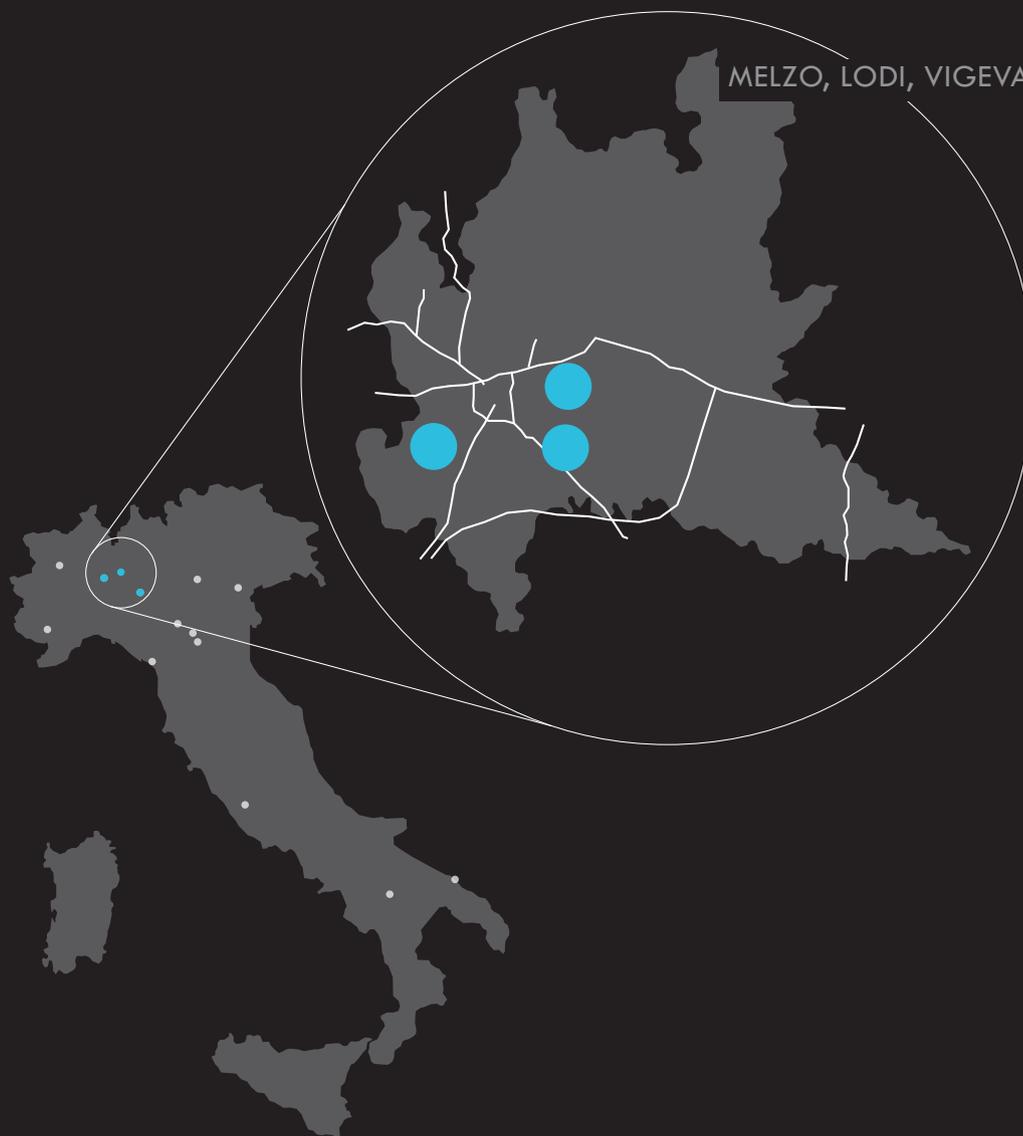
VIGEVANO

ANNO: 2010
SUPERFICIE: 82,38 KMQ ■■■■■■■■■■
ABITANTI: 63.120 † † † † † † †



07

MELZO, LODI, VIGEVANO





Melzo PGT 2009, Lodi PGT 2010, Vigevano PGT 2010

Il modello lombardo di riforma¹

I tre piani lombardi, presi a pretesto per mettere in luce alcune modalità sperimentate nella regione urbana milanese da alcuni recenti Piani di Governo del Territorio (PGT), sono qui trattati quali opportunità per ragionare in particolare su due aspetti; da un lato sull'impostazione dell'architettura legislativa introdotta per il piano comunale con la legge di riforma regionale (LR12/2005); dall'altro lato per mettere in luce alcuni modi, atteggiamenti e tecniche, sicuramente non esaustive per descriverne compiutamente la struttura ed i contenuti, ma probabilmente rappresentative e caratterizzanti una nuova generazione di piani. Le riflessioni che seguono scaturiscono da primi e parziali avanzamenti e maturazioni svolte in applicazione "sul campo" della nuova legge urbanistica regionale e, più in generale, da momenti di ricerca e approfondimento sul tema del governo delle trasformazioni della regione urbana milanese.

Contesti e strumenti

Due sono a mio parere le questioni nodali, che ruotano a loro volta attorno a due coppie tematiche, emerse dalle ricerche sulla pianificazione locale lombarda, maturate in particolare all'interno del Dipartimento di architettura e pianificazione (Diap)² della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano: concertazione interistituzionale / processi di metropolizzazione; conformazione del territorio / conformazione della proprietà.

Processi di metropolizzazione/concertazione interistituzionale

E' utile confrontare le immagini da satellite in serie storica per comprendere la dimensione del processo di trasformazione che ha investito la regione urbana milanese, con la molteplicità e la pluralità di contesti, relazioni, scambi e flussi che quotidianamente l'attraversano. Si tratta di una dimensione che trova conferma e riscontri nei più recenti studi territoriali, sociali ed economici, che hanno cercato di descrivere e interpretare le nuove realtà urbane e territoriali³: una realtà che sembra sfuggire a qualsiasi tentativo di ricondurla a denominazioni consuete, a rendere vano ogni riferimento a delimitazioni amministrative di vecchia o nuova generazione⁴.

Le attuali problematiche territoriali, soprattutto in un territorio esteso, plurale e metropolizzato come quello della regione urbana milanese, non sono riconducibili a un ordine spaziale e sociale unitario: i suoi confini sono incerti, imprecisabili, proprio per la molteplicità e variabilità delle relazioni e delle geografie che ne determinano le dinamiche di sviluppo e trasformazione. Affrontare la metropolizzazione non può certo essere compito esclusivo del piano. Il governo del territorio può tuttavia fornire un contributo importante per travalicare la scala comunale, ormai

poco significativa e utile in rapporto alla dimensione delle problematiche. Dobbiamo forse sperimentare nuove dimensioni strutturali alla scala della metropolizzazione, lasciando al livello operativo la definizione della progettualità locale; strumenti che affrontino i problemi di quel territorio dando risposte adeguate in termini di rete della mobilità, rete ecologica, realizzazione di nuovo spazio pubblico, localizzazione di funzioni strategiche e di centralità; trasformando il territorio metropolizzato in un grande sistema policentrico sostenuto e condizionato dalle reti ecologiche e della mobilità; utilizzando un approccio che rimetta in discussione anche la tradizionale distinzione tra livello comunale e livello d'area vasta e che ci costringa a ripensare quest'ultimo, fino ad ora sostanzialmente identificato con quello provinciale, quale riferimento territoriale e spaziale della dimensione strutturale. In questa direzione, alcune recenti esperienze di pianificazione strategica e strutturale a scala metropolitana segnalano l'apertura di un fronte di interessante sperimentazione: emergono nuove e interessanti forme di aggregazioni, flessibili e volontaristiche; una rete di cooperazione istituzionale a geometria variabile (a seconda si



Melzo, Lodi e
Vigevano superfici
comunali a confronto



tratti di politiche ambientali o infrastrutturali, della case, dei trasporti), che possono aggregarsi e scomporsi sulla base di obiettivi, temi e problemi. Anche se non verranno mai costituite le città metropolitane, appare indispensabile pensarle come una rete di lavoro piuttosto che un ridisegno gerarchico dei rapporti di potere, creando agenzie funzionali di scopo, che stressino confini amministrativi; integrando soggetti differenti e interagendo con i molteplici livelli di governo sulla base di pochi, chiari e ben delimitati obiettivi. Appaiono al contempo indispensabili, pur nella complessità delle arene politiche e decisionali sia un quadro di riferimento territoriale che un insieme integrato di politiche settoriali, che può assumere la forma di una visione e di un'agenda condivisa dei temi e dei problemi, una cornice territoriale in grado di svolgere un ruolo di orientamento e d'influenza autorevole sulle politiche settoriali, tornando al contempo a produrre conoscenza e interpretazione del territorio metropolizzato, descrizioni sistematiche dei problemi, con modalità strutturate di organizzazione delle conoscenze. A partire dalle esperienze in corso di costruzione di ambiti di governance territoriale per la gestione comune di servizi e di politiche di welfare e articolando territori intermedi che concorrano alla costituzione dell'identità e del profilo della regione urbana, si può probabilmente offrire un sistema di riferimenti efficaci ai processi di governo dei territori, garantendo al contempo il necessario principio di sussidiarietà, che deve permeare le azioni e i comportamenti reciproci.

Conformare il territorio / conformare la proprietà

La rilevante innovazione introdotta da molte leggi urbanistiche regionali, compresa quella lombarda, è la separazione della conformazione del territorio, dei suoi caratteri, delle sue vocazioni e delle sue invarianti (che attengono alla dimensione strutturale del piano, ancorché denominata), dalla conformazione della proprietà nella dimensione operativa, che si configura come un'organica fase di raccordo fra le previsioni del piano e le sue puntuali attuazioni. Togliendo valore cogente e giuridico alle previsioni urbanistiche, la dimensione strutturale del piano può rappresentare la territorializzazione delle strategie, delle azioni e delle politiche promosse dalle Amministrazioni comunali. I contenuti strutturali del piano attengono quindi ai valori di fondo, di lungo periodo, agli elementi tendenzialmente più stabili e meno negoziabili, contenuti ed espressione di "descrizioni fondative". Un quadro di riferimento quindi, non necessariamente un piano tradizionale, perlomeno nella sua versione di regolazione degli usi del suolo, ma che può assumere la forma di una visione e di un'agenda condivisa: una cornice territoriale in grado di svolgere un ruolo di orientamento e d'influenza autorevole sulle politiche settoriali, tornando a rendere credibile il metodo della pianificazione e liberando le previsioni generali (le "certezze



ipotetiche”) dal carattere di conformazione dei suoli e delle proprietà, che sono invece più propriamente ed efficacemente disciplinati nella dimensione operativa.

Nel caso della nuova legge urbanistica lombarda⁵ non è invece prevista un'organica fase di raccordo fra le previsioni del piano e le sue attuazioni, passando direttamente dalla programmazione generale alla pianificazione attuativa, ordinaria o negoziata. Si tratta a mio avviso di un evidente limite della legge, unitamente a quello della durata del Documento di Piano: cinque anni, troppo pochi per un piano che ambisce a definire la costituzione del territorio. Nonostante l'ipertrofia degli strumenti di scala comunale programmati dalla legge regionale, non è previsto un 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 del Documento di piano. Manca quindi, nel caso lombardo, la dimensione propriamente operativa, in grado di governare le negoziazioni con qualche rete (anche la più lasca possibile), di regolazione dei processi che si svolgono a valle delle scelte di programmazione generale.

La ricerca di una rotta

La Xa Rassegna Urbanistica della Lombardia (RUL), promossa dalla Sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)⁶, è risultata occasione per una riflessione collettiva non solo sui casi presentati, ma anche sul tema dell'utilità e dell'efficacia degli strumenti di pianificazione in riferimento alle riformate leggi urbanistiche regionali, che hanno radicalmente cambiato, anche se in modi differenti, le condizioni giuridico – operative dell'urbanistica italiana. La Rassegna ha messo a confronto differenti soggetti, attori e diverse esperienze di pianificazione ai vari livelli in applicazione della nuova legge regionale sul governo del territorio. La nuova generazione dei piani lombardi è caratterizzata principalmente da tre fattori: la forte capacità di comunicazione dei documenti che costituiscono il piano; la crescente qualità dei suoi contenuti; il miglioramento complessivo dello stato delle conoscenze territoriali e ambientali. Si tratta di fattori che però inducono a riflettere e approfondire non solo gli interessanti e convincenti elementi d'innovazione contenuti nei programmi, piani e progetti presentati, ma anche i fattori di ritardo e di arretratezza che caratterizzano le nostre pratiche ordinarie e che ci fanno misurare la distanza fra la disciplina e i comportamenti quotidiani degli attori territoriali. Si tratta di

*Lodi PGT,
Scenario Strategico
Locale*



resistenze tecniche e culturali, non solo politico – amministrative, che ricorrono spesso a nuovi strumenti per perpetuare vecchie pratiche, utilizzando nuovi stili e modalità di comunicazione e rappresentazione, con il rischio concreto di ritorno al passato per abitudine, comodità e pigrizia. Questo non solo nel caso lombardo, ma anche in altre realtà regionali che hanno riformato la propria legislazione urbanistica, spesso in mancanza di quadri di riferimento certi e adeguati per descrivere i radicali cambiamenti urbani e territoriali in corso. Le riforme funzionano quando i fili s'interconnettono: se la somma delle differenti dimensioni del processo di piano articolate dalle differenti legislazioni regionali dà ancora come risultato il vecchio piano regolatore, abbiamo moltiplicato tempi e procedure, senza restituire credibilità ed efficacia al metodo della pianificazione; producendo nuove retoriche prive di un efficace e innovativo contenuto tecnico – operativo e senza dare risposta in modo chiaro agli aspetti critici del piano di tradizione (onnicomprensività, rigidità, inefficacia), nell'indirizzo di riformare in profondità il metodo della pianificazione.

Le tre esperienze

I piani di Lodi, Melzo e Vigevano esprimono, seppure con forme e caratteristiche differenti, alcune modalità ricorrenti per interpretare e progettare i sistemi locali e mettono in campo alcune interpretazioni e tecniche per affrontare operativamente i temi posti dalla società e dai territori. Ne ho selezionate tre (il disegno del piano, le modalità attuative, il progetto urbano), sicuramente non esaustive per descrivere compiutamente i contenuti e la struttura dei piani, ma sufficientemente caratterizzanti i casi presentati.

Il disegno del piano

I documenti grafici dei tre piani si caratterizzano per due aspetti peculiari: da un lato per la forte volontà di comunicazione delle scelte e dei contenuti, sia verso l'esterno (la città, la comunicazione più tradizionale), che verso l'interno (l'Amministrazione comunale, i suoi organi di tecnici e amministrativi gestionali), dedicando specifici documenti del piano (elaborati analitico – interpretativi, elaborati gestionali, elaborati prescrittivi) ai differenti attori e soggetti che le utilizzeranno; dall'altro lato, per una chiara separazione fra il disegno della città al futuro e quello della città esistente.

Togliere valore giuridico alle previsioni del piano, liberando il piano dal trattamento della disciplina fondiaria, presuppone un cambiamento radicale, con il passaggio dal principio di conformità a quello di coerenza e l'assunzione di responsabilità interpretativa e progettuale in fase di attuazione delle scelte del piano, alle quali molte amministrazioni ed i loro apparati tecnici non sono ancora abituati. I tre casi presentati sono da questo punto di vista più che rappresentativi: la rappresentazione delle trasformazioni programmate presenta caratteri di forte iconicità ed emblematicità (con l'utilizzo di forme e figure geometriche elementari, tratteggi sfumati, ecc), negando esplicitamente la definizione delle trasformazioni territoriali attraverso perimetrazioni chiuse. Non si tratta di un fatto semplice né tantomeno scontato, in ragione di differenti tensioni che spingono al contrario verso direzioni opposte.

Il Piano delle regole e il Piano dei servizi sono gli strumenti che invece più assomigliano al vecchio azzonamento. In realtà, il disegno della città esistente può assumere modalità grafiche piuttosto originali; infatti, mentre la suddivisione delle zone del vecchio piano era fatta esclusivamente sulla base delle densità esistenti e delle funzioni insediate/insediabili, peraltro prevalentemente monofunzionali, nei Piani delle regole l'individuazione degli ambiti (non più "zone" in senso tradizionale), avviene non solo sulla base delle densità e degli usi, ma anche delle caratteristiche di formazione storico - insediativa, di conformazione tipologica e morfologica, di qualità ambientale e insediativa, di matrice attuativa. Gli ambiti urbani consolidati sono articolati per "tessuti urbani": un'organizzazione territoriale, urbanistica – edilizia, che presenta caratteri di omogeneità dal punto di vista della trasformazione storica, del rapporto formale e dimensionale tra spazi pubblici e spazi privati, delle relazioni tra tipo edilizio e lotto di riferimento, con la prevalenza di una o più funzioni urbanistiche principali. All'interno dei tessuti urbani, i Piani delle regole perseguono obiettivi di riqualificazione, d'incremento della qualità degli insediamenti, di articolazione delle funzioni compatibili, di miglioramento delle dotazioni territoriali; cercando, compatibilmente con le necessarie cautele di tutela delle funzioni deboli (residenza e servizi), di mescolare il più possibile le funzioni all'interno dei differenti tessuti urbani. Analogo discorso può essere svolto per il Piano dei servizi, indagato, progettato e rappresentato non solo in rapporto ai tradizionali aspetti quantitativi (ai fini della corrispondenza allo standard minimo obbligatorio), ma anche in rapporto ad almeno tre nuovi temi: la qualità del servizio offerto (compreso i livelli di fruizione); il rapporto con l'attuazione (le risorse pubbliche realmente a disposizione); l'offerta di servizi di natura immateriale. Facendolo assomigliare ad un vero e proprio piano – programma delle politiche e delle azioni per un rinnovato welfare urbano.

Modalità attuative

La tecnica della perequazione nasce come risposta pragmatica e operativa alla crisi del modello espropriativo pubblicistico finalizzato all'acquisizione dei servizi pubblici. Crisi dovuta a molteplici concause, legislative e socio – economiche, che a partire dagli inizi degli anni '80 hanno interessato la pianificazione: decadenza quinquennale dei vincoli pubblici; accresciute indennità di esproprio (di fatto quasi a valore di mercato); riconoscimento obbligatorio di una specifica indennità per la sola apposizione del vincolo; drastica riduzione delle risorse pubbliche; difficile praticabilità procedurale e sostenibilità politico – amministrativa . I piani presentati propongono un modello perequativo sperimentale ma concretamente attuabile. In particolare, i piani di Melzo e di Lodi attribuiscono diritti edificatori alle aree trasformate dal piano, anche per la realizzazione di alcune aree a servizi, chiedendo in compensazione, sulla base delle regole dettate dal piano, la cessione gratuita delle aree per le dotazioni pubbliche. L'Amministrazione comunale interviene per espropriare soltanto la quota di aree per servizi che i comparti di trasformazione e compensazione non possono fornire, sulla base delle previsioni del Piano dei servizi. Gli indici di edificabilità perequativi e compensativi attribuiti (indici di base assai contenuti, per favorire i necessari processi di rigenerazione ambientale), sono riferiti agli interventi ordinari, in attuazione coerente delle indicazioni strategiche del Documento di piano, da implementarsi attraverso l'intera gamma dei piani attuativi comunali. Il Documento di piano di Vigevano assorbe inoltre i contenuti del Documento di Inquadramento dei Programmi Integrati di intervento (PII), con la finalità di armonizzare i PII alle previsioni del piano, favorendo le trasformazioni ordinarie e relegando sullo sfondo la loro vocazione di strumenti in variante. Oltre alla perequazione e alla compensazione, i piani di Melzo e Lodi prevedono una specifica disciplina d'incentivazione (in misura non superiore al 15% dell'edificabilità ammessa), per due tipologie di obiettivi - azioni: favorire gli interventi di recupero all'interno della città storica, consentendo il trasferimento di una volumetria premiale all'interno degli ambiti di trasformazione programmati dal piano o all'interno di specifici ambiti della città consolidata; promuovere gli interventi che propongano edilizia bioclimatica e misure di risparmio energetico. I diritti edificatori relativi a tale disciplina di incentivazione sono riconosciuti a fronte dell'adozione delle migliori tecniche costruttive disponibili al fine di garantire le migliori prestazioni energetiche. Nel caso di Vigevano, qualora l'attuazione degli ambiti di trasformazione venga proposta in forma coordinata per almeno due ambiti, l'edificabilità assegnata è incrementata del 10% e l'intervento può comprendere altre previsioni relative ad aree limitrofe. Il piano prevede incentivi sia economici che edificatori (quest'ultimi comunque non superiori al 15% della volumetria

Melzo PGT,
Scenario Strategico
Locale



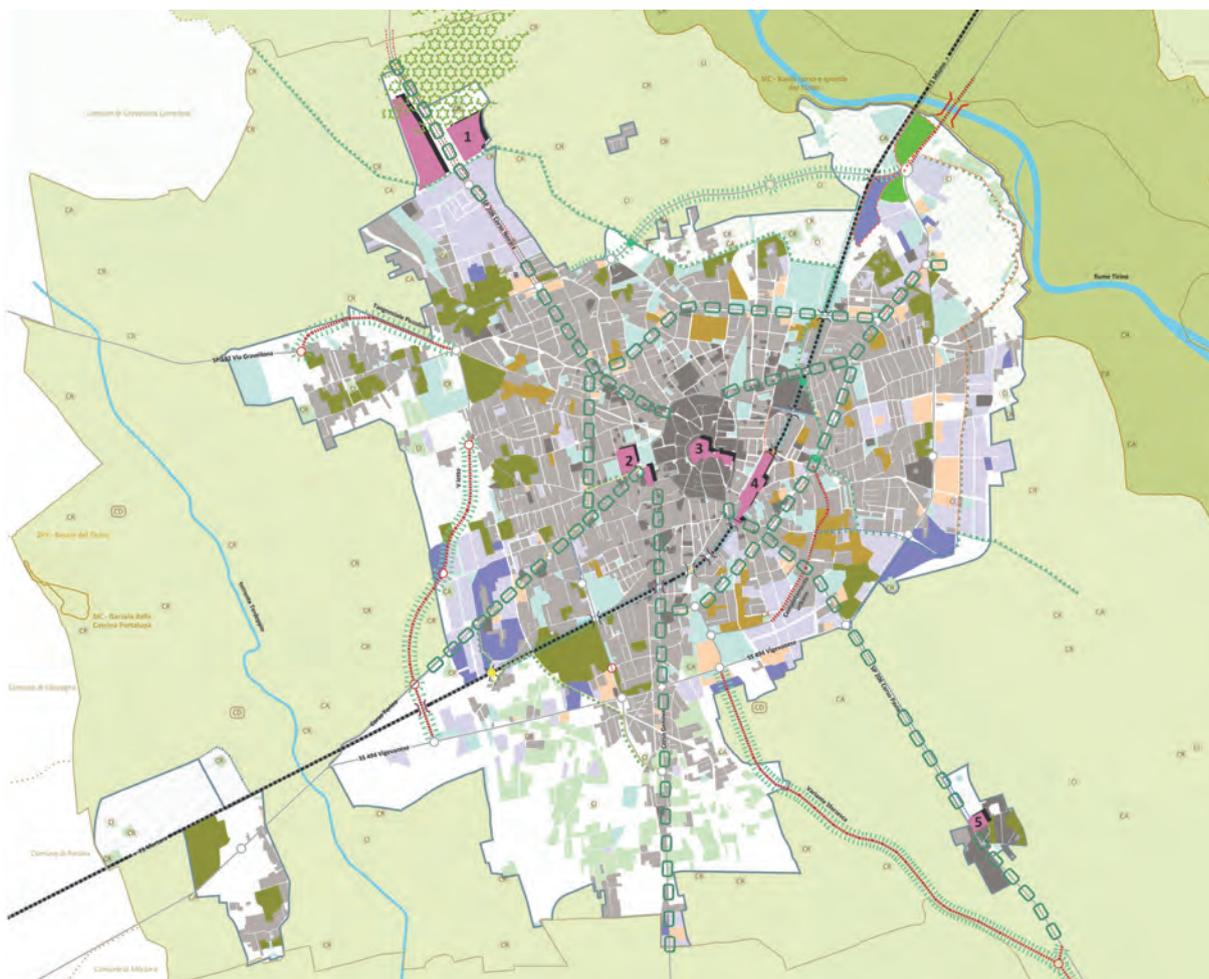
ammessa). In particolar modo, la premialità è attribuita agli interventi di riqualificazione urbana, che prevedano quote aggiuntive di edilizia residenziale sociale, il recupero di aree sottoutilizzate, la conservazione degli immobili d'interesse storico-artistico, la promozione di edilizia bioclimatica e del risparmio energetico con edifici appartenenti alla classe di efficienza energetica "A", per i quali (nel caso di interventi edilizi diretti), è inoltre previsto lo scomputo degli oneri di urbanizzazione. Anche il residuo dei piani vigenti (relativamente consistente in tutti e tre i casi, anche se per cause differenti), assume coerenza all'interno delle previsioni dei Documenti di piano.

Il progetto urbano

Il progetto urbano è da diversi autori considerato il modo per dare attuazione alle trasformazioni urbanistiche della città contemporanea. Un'operazione collettiva, perseguita non solo attraverso il tradizionale disegno urbanistico che anticipa e condiziona le attuazioni, ma sviluppando innanzitutto una procedura e un metodo per l'attuazione delle trasformazioni urbane. Mentre il quadro programmatico generale indica le localizzazioni, le condizioni generali di fattibilità (l'accessibilità, le dotazioni infrastrutturali, la rete ecologica urbana), le funzioni strategiche da sviluppare e le condizioni di sostenibilità, il progetto urbano si configura quale esito di un processo e di una procedura regolati con la necessaria flessibilità dal piano e non come prodotto meccanico di una norma. Con questa concezione, il progetto urbano assume caratteri che lo differenziano dai tradizionali strumenti urbanistici attuativi: un modo di pensare e di interagire composito, in cui confluiscono dimensioni strategiche, spaziali, istituzionali, connesse alla progettazione degli interventi di trasformazioni di significative parti di città; che può assumere il ruolo di programma delle attuazioni, all'interno del quale si selezionano le priorità, organizzandole nel tempo, confrontando soluzioni alternative, con la verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte.

Dei tre casi presentati, Vigevano è quello che sviluppa con maggiore chiarezza ed evidenza la procedura del progetto urbano, che è inteso quale intreccio virtuoso fra piano e programma e che diviene la sede di costruzione strategica di progetti urbanistici. Un dispositivo dinamico, finalizzato principalmente ad attivare un processo decisionale mirato alla valutazione delle proposte di trasformazione e alla definizione degli strumenti urbanistici per attuarle. In particolare, il progetto urbano è nel piano di Vigevano una procedura (avviata con la predisposizione di uno Schema di assetto preliminare), finalizzata alla definizione progettuale delle previsioni del piano relative a parti di città interessate direttamente o indirettamente da interventi di

*Vigevano PGT,
Scenario Strategico
Locale*



particolare rilievo urbano, comprendendo organicamente trasformazioni e infrastrutture in ragione dell'opportunità del loro coordinamento progettuale, finanziario e attuativo. La procedura consente, anche confrontando soluzioni alternative, la valutazione della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle soluzioni proposte.

Il progetto urbano può infine e in generale rappresentare una possibile risposta alle due criticità emerse dalle esperienze locali di negoziazione: le modalità di negoziazione e scambio pubblico/privato; il ricorso a procedure concorsuali nella trasformazione urbana. Le modalità valutative e negoziali utilizzate sono eterogenee, spesso caso per caso, quasi sempre perdenti nello scambio. Al contempo, le esperienze ad oggi maturate all'interno del piano riformato (non solo in Lombardia), sono risultate ancora tradizionali: i promotori e gli sviluppatori immobiliari, nonostante le dichiarazioni, si sono dimostrati più attenti alla ricerca della certezza dei diritti che della competizione fra progetti e programmi imprenditoriali alternativi.



1 Il testo riprende e sviluppa argomentazioni e valutazioni trattate all'interno della Rivista Territorio del Diap (Dipartimento di Architettura e Territorio della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano); in particolare Piergiorgio Vitillo, Modalità e tecniche di progetto, in Territorio n. 49/2009; e Prove d'innovazione? Spunti di riflessione a partire dalla Xa Rassegna Urbanistica della Lombardia in Territorio n.46/2008.

2 I tre piani, svolti all'interno del Lab_urb (Laboratorio di Urbanistica) del Dipartimento di Architettura e Pianificazione (Diap) con il coordinamento di Federico Oliva, si sono avvalsi, sia sulla VAS che sulla partecipazione, di differenti e articolati gruppi di lavoro. Sulla VAS, una consulenza di Etaconsult srl per Melzo; di Angelo Bugatti e del Diet della Facoltà di Ingegneria per Lodi; di Luca Bisogni (Nuova Qualità Ambientale srl) per Vigevano. Sui temi della partecipazione, una consulenza specifica del Diap (Gabriele Rabaiotti e Elena Solero) per Lodi e Vigevano; di Maurizio Cabras nel caso di Melzo.

3 Sui processi di metropolizzazione in atto nei territori italiani è stata prodotta una pluralità di studi e di ricerche, con propri e differenti profili interpretativi e progettuali. Vorrei però qui ricordare un libro collettivo di Maurizio Marcelloni (a cura di), Questioni della città contemporanea, Franco Angeli, Milano 2005.

4 Sul tema di dare forma a queste contraddizioni, si veda in particolare Massimo Cacciari, La città, Pazzini Editore, Rimini 2004.

5 La disciplina lombarda prevede per il piano locale tre differenti strumenti urbanistici: il Documento di Piano (che individua la struttura territoriale e le relative strategie e azioni, a validità quinquennale); il Piano delle Regole (che regola la città esistente privata consolidata unitamente ai territori extraurbani); il Piano dei Servizi (che disciplina la città pubblica e il welfare urbano). Questi tre strumenti di natura pubblica, si completano con la tradizionale dimensione attuativa (sia privata che pubblica).

6 La Xa Rassegna dell'INU lombarda, Piani e progetti per la Lombardia, si è svolta all'Acquario Civico di Milano (1 - 4 aprile 2008), con il patrocinio della Regione Lombardia, della Provincia e del Comune di Milano.

LA MACCHINA DEL PIANO

MELZO PGT 2009

SINDACO P. SABBIONI
DIRETTORE GENERALE M. SPOTO
ASSESSORE AL TERRITORIO E ALL'EDILIZIA PRIVATA A. PALERMO
CAPO SETTORE E PROGETTISTA P. COLOMBO
DOCUMENTO DI PIANO E PIANO DELLE REGOLE DIAP (POLITECNICO DI MILANO)
GRUPPO DI RICERCA LABURB | F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO con M. DONI
G. FIORILLO | E. SOLERO | E. TROGLIO
PIANO DEI SERVIZI R. POZZOLI
COMPONENTE GEOLOGICA, IDROGEOLOGICA E SISMICA DEL PGT GEOARBORSTUDIO
COORDINAMENTO PGT M. CABRAS
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA ETACONSULT S.R.L.

LODI PGT 2010

SINDACO L. GUERINI
ASSESSORE URBANISTICA VIABILITÀ E TRASPORTI M. CREMONESI | L. RUDELLI
DIRIGENTE DEL SETTORE E PROGETTISTA G. LIGI
DOCUMENTO DI PIANO E PIANO DELLE REGOLE DIAP (POLITECNICO DI MILANO)
GRUPPO DI RICERCA LABURB | F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO con M. DONI |
G. FIORILLO | E. SOLERO | E. TROGLIO
PIANO DEI SERVIZI E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA A. BUGATTI | DIET
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA | LABORATORIO – LCPA con R. DE LOTTO
PROCESSO PARTECIPATIVO G.RABAIOTTI | E. SOLERO con M. RIGHETTI

VIGEVANO PGT 2010

SINDACO A. COTTA RAMUSINO
ASSESSORE ALL'URBANISTICA E ALL'EDILIZIA PRIVATA E PUBBLICA G. GIARGIANA
DIRIGENTE SETTORE ASSETTO DEL TERRITORIO E. SPIALTINI
RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO P. TESTA
PGT DIAP (POLITECNICO DI MILANO)
GRUPPO DI RICERCA LABURB | F. OLIVA | P. GALUZZI | P. VITILLO
con M. FIOR | S. SALATA
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA NQA Nuova Qualità Ambientale srl



POTENZA

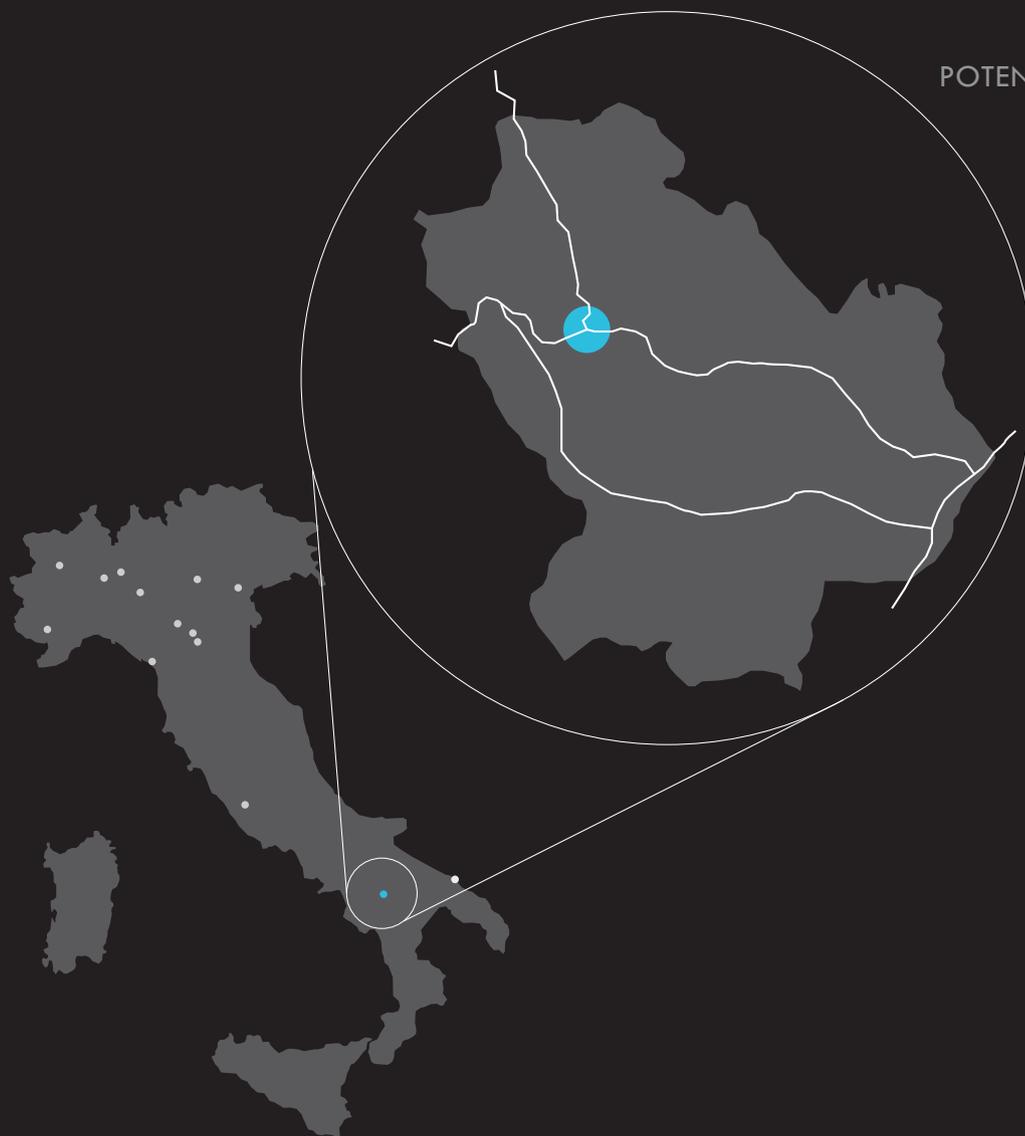
ANNO: 2010
SUPERFICIE: 173 KMQ
ABITANTI: 68.533





POTENZA **08**

POTENZA







Potenza PSC 2010

Il riequilibrio delle trasformazioni territoriali

La sperimentazione avanzata di una legge innovativa

L'esperienza condotta nella città di Potenza dal 2005 al 2009 per la predisposizione del Piano Strutturale Metropolitan (PSM) e del Regolamento Urbanistico (RU) ha rappresentato un momento di avanzamento tecnico e culturale importante per la pianificazione comunale in Basilicata e l'occasione per validare i contenuti della LR 23/99 "Tutela, governo e uso del territorio", sicuramente una delle leggi regionali più innovative approvate in Italia nel quadro del più generale processo di riforma urbanistica. Una legge che tuttavia, a cinque anni dall'entrata in vigore non aveva ancora trovato concreta applicazione, almeno tra i principali comuni della Regione, proprio per le difficoltà che un contesto tecnico e disciplinare assai legato al modello regolativo precedente incontrava nell'applicare il nuovo modello riformato.

La LR 23/99, in linea con la proposta originaria dell'INU del 1995, aveva aderito alla riorganizzazione del piano comunale nelle tre nuove componenti : il Piano Strutturale Comunale (PSC), il Piano Operativo (PO), il Regolamento Urbanistico (RU). Assegnava, così, al primo un carattere di indirizzo, non vincolistico, non prescrittivo e non conformativo dei diritti proprietari, così come al secondo attribuiva il compito prescrittivo e conformativo di attuare le indicazioni del PSC e del RU, disponendo nel tempo le principali trasformazioni urbanistiche per insediamenti, infrastrutture e servizi. Al terzo, infine, assegnava la disciplina regolativa degli interventi per gli insediamenti esistenti, compresi quelli nel territorio extraurbano.

La legge aveva sviluppato, così, nella sostanza il modello originario proposto dall'INU, introducendo al contempo alcune prudenti differenze, che probabilmente scontavano il persistere di un terreno tecnico e amministrativo ancora restio ad aprirsi alla cultura del nuovo piano. Una prima differenza era rappresentata dalla non necessaria consequenzialità temporale tra il PSC e il RU, condizione che apriva ad una possibile pratica distorta del nuovo piano se combinata alla seconda differenza sostanziale introdotta dalla legge: il campo di applicazione del RU non veniva limitato alla sola cura della città esistente ma era esteso anche ai nuovi interventi, ossia ai suoli da urbanizzare, determinando anche per questi ultimi un regime di diritti con una durata a tempo indeterminato, quale quella definita con i vecchi PRG.

La soluzione normativa aveva, così, finito per favorire un rinvio generalizzato della formazione dei PSC, portando i Comuni a una semplicistica trasformazione dei PRG in RU, resa ancora più agevole dalla possibilità di trasferirne tout court le previsioni residue, che, in tal caso, continuavano a rimanere diritti edificatori senza scadenze temporali e senza contropartite.

In questo modo non solo si vanificava il contributo della legge alla riforma del nuovo piano, ma si rinunciava a coglierne le indicazioni alternative utili a contrastare gli effetti perversi del vecchio



modello sul regime dei suoli.

Questi potevano essere superati attraverso un uso avanzato della legge, attribuendo le nuove trasformazioni al PSC non conformativo, anziché al RU immediatamente prescrittivo: le previsioni private e pubbliche, indicate in termini generali non catastali, avrebbero, così, rappresentato proposte che soltanto il successivo PO avrebbe potuto rendere prescrittive per un quinquennio, trascorso il quale sarebbero scadute, allo stesso modo quelle pubbliche e quelle private. Un'applicazione, dunque, utile a contenere in misura significa le rendite di attesa generate dai vecchi piani regolatori generali o da un'applicazione dei nuovi RU tecnicamente appiattita sul precedente modello di piano.

Una visione di insieme: generale e associata

Tale impostazione riformista della legge 23/99 ha guidato il processo di pianificazione a Potenza, dove si è colta l'occasione di impostare il nuovo piano strutturale coinvolgendo in forma associata e volontaria i dieci comuni dell'area urbana potentina. Il lavoro preparatorio per la costruzione delle linee di indirizzo del Piano Strutturale Metropolitan (PSM) ha permesso, così, di definire preliminarmente uno scenario di crescita condiviso e di individuare, in funzione di tale scenario, i principi comuni di revisione della pianificazione vigente, attraverso la predisposizione autonoma di ogni comune del proprio RU.

Sulla base degli indirizzi programmatici del PSM, infatti, ciascun comune potrà redigere autonomamente i propri PO per la realizzazione degli obiettivi posti congiuntamente, così come in molte realtà la redazione di ciascun RU è stata avviata parallelamente, utilizzando le metodologie e il lessico normativo definito dallo strumento programmatico generale.

Il PSM ha rappresentato un'occasione eccezionale per sfruttare al massimo gli elementi innovativi del piano comunale riformato, che proprio nella dimensione intercomunale trova una più ampia valorizzazione per affrontare le problematiche territoriali del nuovo fenomeno urbano, che, nonostante le pur ridotte dimensioni demografiche, non ha risparmiato neppure l'hinterland potentino.

Un piano per il riequilibrio urbano e territoriale

La metropolizzazione nell'area urbana intorno a Potenza, si è manifesta con i caratteri di una dispersione insediativa assai accentuata di abitazioni, attività, e servizi che genera interrelazioni quotidiane tra il capoluogo, ancora principale centro di erogazione dei servizi, e le realtà insediative dei nove comuni circostanti. La metropolizzazione sta disegnando una nuova città,



di cui il capoluogo mantiene il ruolo trainante, ma dove le risposte alle potenzialità e alle criticità infrastrutturali e insediative che tale ruolo comporta possono esser trovate solo dentro un orizzonte più ampio. Cercando nella nuova dimensione territoriale della città il riscatto da una condizione che ha visto nel tempo progressivamente indebolito il proprio dinamismo sociale ed economico rispetto ai vicini sistemi urbani del Mezzogiorno (Foggia, Salerno, Bari, Taranto). Potenza e i Comuni del potentino costituiscono l'unico polo urbano presente nell'area centrale della Basilicata che ha le potenzialità per costituire un'alternativa utile ad evitare che le tendenze centripete del capoluogo prevalgano spontaneamente, senza valorizzare la dimensione territoriale dello sviluppo. Si tratta, infatti, di un polo urbano nel quale sono presenti attività industriali (le aree ASI di Potenza e Tito) e il più qualificato terziario pubblico e privato della Regione (Università, Ospedale Regionale, Uffici Regionali e Provinciali, Istituti di credito, Istituti di ricerca scientifica avanzata ecc.).

L'ambizione è di tendere a rafforzare complessivamente l'armatura urbana ereditata, perché la nuova città, ossia la "Città del territorio potentino", possa aspirare a diventare un nodo territoriale dinamico, il "Capoluogo dell'Appennino meridionale".

I due telai della nuova città

Le scelte essenziali del PSM disegnano il telaio ambientale e infrastrutturale su cui potrà prendere corpo la città futura.

Il telaio ambientale si organizza sugli elementi principali di una rete ecologica tessuta tra gli spazi aperti della futura città, di cui il Parco fluviale del Basento rappresenta la dorsale che, attraversando l'area urbana del capoluogo ne innerva i territori a monte e a valle. Le connessioni prendono forma con la previsione di nuovi parchi urbani e territoriali, con la valorizzazione delle attività agricole e di altre nuove componenti anche di verde privato, finalizzate a dare continuità all'intero sistema. La riconnessione della frammentazione urbana della Città del territorio potentino, viene, così, affidata a un diffuso sistema di parchi urbani, intercomunali e territoriali e di greenways, finalizzato a promuovere la valorizzazione delle risorse naturalistiche e storico-culturali, oltre a creare una infrastrutturazione minuta per la mobilità sostenibile.

Il telaio infrastrutturale seleziona una rete essenziale, privilegiando tre direttrici principali: l'asta della Basentana, la Potenza – Melfi, nonché i nuovi assi a valenza sub-regionale verso il Metapontino e lo Ionio. Mettendo in valore le proposte del PUM di Potenza sulla dorsale settentrionale di ricucitura delle due tangenziali est e ovest, ma soprattutto con la soluzione alternativa formulata per la rete su ferro. Una soluzione che prevede di utilizzare le reti



ferroviarie esistenti, opportunamente aggiornate, per gli spostamenti urbani e metropolitani, attraverso un progetto realistico dai costi praticabili e dai risultati rilevanti per la città e per l'area vasta.

Le proposte progettuali del PSM sono tese a potenziare il sistema di relazioni che lega Potenza agli altri 9 Comuni e quello che lega i 10 Comuni fra di loro, intervenendo sia sul sistema delle infrastrutture (viabilità e ferrovia), sia sul potenziamento del trasporto pubblico, valorizzando le stazioni ferroviarie esistenti.

L'obiettivo è quindi quello di creare un sistema della mobilità efficiente, che privilegi il trasporto collettivo e riduca quello motorizzato individuale.

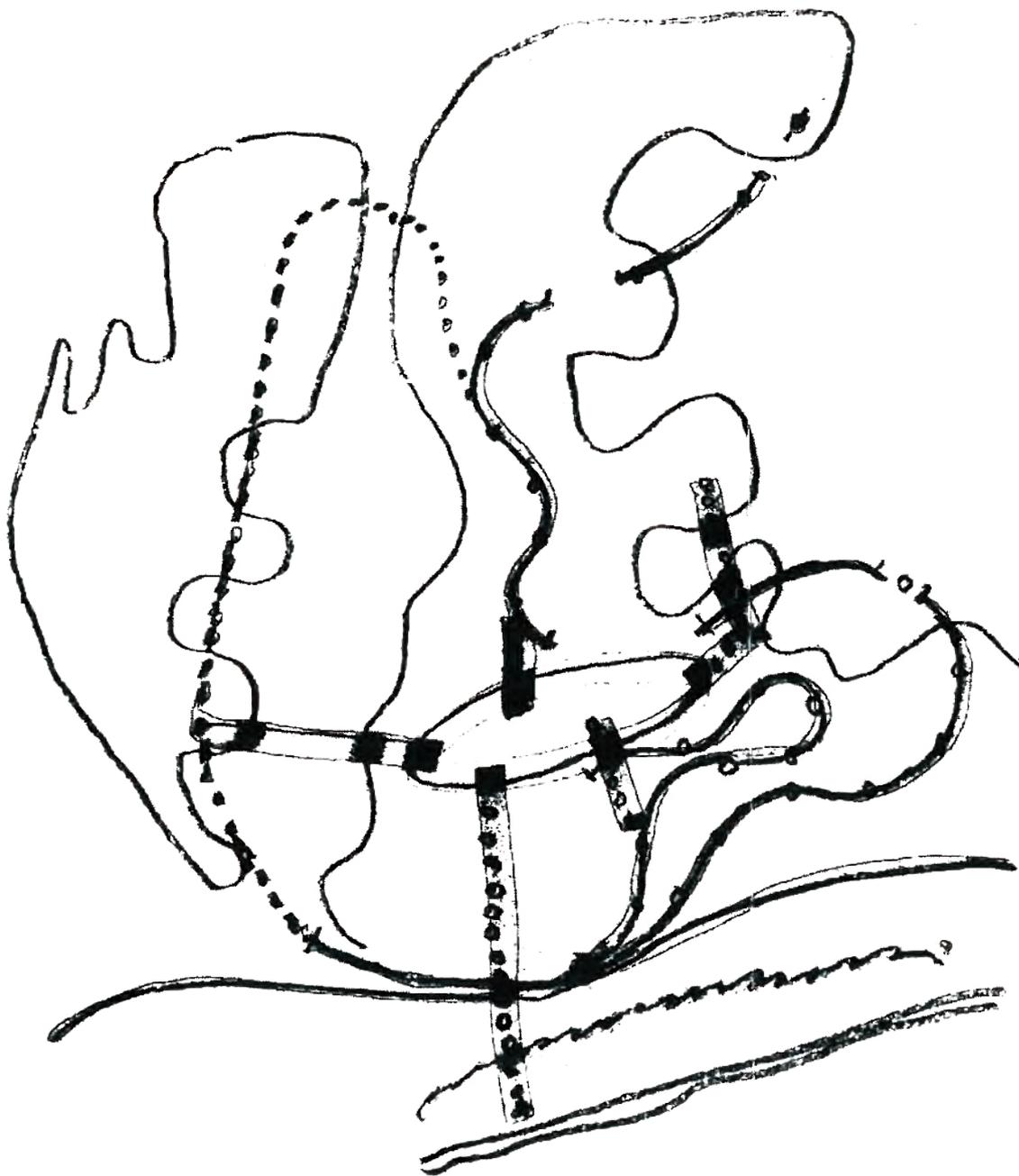
Una particolare importanza in tale nuovo sistema della mobilità, assume il completamento e adeguamento di tutto il sistema viario della Città di Potenza, compreso il sistema delle risalite meccaniche verso il centro storico del capoluogo e dei relativi parcheggi di scambio a valle, date le caratteristiche direzionali che lo stesso conserverà anche nel nuovo quadro programmatico.

La proposta di PSM, così, incardina la nuova Città del territorio potentino alla scelta strategica di riequilibrare il rapporto fra traffico su gomma e su ferro. Il nuovo Servizio ferroviario territoriale è strutturato sulle due linee Baragiano – Melfi (Trenitalia su rete RFI) e Avigliano/Pietragalla – Potenza (su rete FAL), per le quali è possibile con interventi di portata ragionevole, coniugare le funzioni di collegamento della città di Potenza con il proprio bacino di traffico costituito dai comuni di cintura e non solo e, contemporaneamente, quelle di alcune relazioni interne alla città capoluogo.

L'intuizione del PRG 1989 sull'uso del ferro viene tradotta realisticamente dal PSM, utilizzando la rete ferroviaria esistente in un quadro provinciale e metropolitano, con una rilevante componente urbana. Sulla linea FAL Potenza-Avigliano diventa possibile programmare un servizio metropolitano con una cadenza di circa 20 minuti, caratterizzato da sette fermate urbane e due di rilievo territoriale. Questa linea attraversa il Basento fino alla nuova fermata di "Porta Basentana", che insieme a quella di "Potenza inferiore" contribuirà alla formazione di un nuovo polo di rilievo metropolitano, dotato di parcheggi di interscambio e integrato alla nuova stazione per il trasporto pubblico su gomma. Dalla stazione di Porta Basentana, verso sud, si prevede di ripristinare la linea ferrata verso Pignola, ma anche quella a servizio del quadrante occidentale produttivo dell'ASI. Sulla linea RFI Baragiano-Melfi, il servizio avrà una cadenza più lasca di circa 60 minuti e permetterà di servire altri cinque nodi della città capoluogo, oltre alle fermate metropolitane di Tiera e di Avigliano Scalo.

Il sistema ferroviario metropolitano è concepito, così, per assumere un ruolo rilevante nel riequilibrio

*Potenza PSC 2010,
Schizzo di Giuseppe
Campos Venuti*



anche di un'area urbana minore del Mezzogiorno e la sua fattibilità si confronta realisticamente con gli aspetti trasportistici, urbanistici e finanziari in gioco. Al sistema del trasporto su ferro, viene integrato il trasporto pubblico su gomma, basato sulla nuova Autostazione di Potenza inferiore, che avrà l'effetto di rafforzare ulteriormente il nuovo polo urbanistico della Porta Basentana. Il tracciato principale del trasporto pubblico si svilupperà secondo un anello viario che scorre prossimo all'area centrale; di cui garantirà diffusamente sia l'accesso ai principali poli attrattori, sia l'interscambio con i percorsi meccanizzati diretti al Centro Storico e all'Università, raggiungendo contemporaneamente i poli attrattori meno centrali.

Il nuovo schema del ferro potentino disegna le centralità che costituiscono i perni della manovra strategica del futuro. Per il sistema insediativo, il PSM individua, infatti, dieci Aree Progetto e per ciascuna di esse specifica le azioni progettuali che compongono il quadro complessivo degli interventi sia per quanto riguarda le nuove polarità insediative, sia per il potenziamento dell'armatura urbana e sia, infine, per il completamento del sistema infrastrutturale e la ricomposizione unitaria di quello ambientale.

Le dieci Aree comprendono quindi la sostanza della progettualità del PSM e la verifica della reale fattibilità delle proposte e delle ipotesi avanzate e rappresentate in forma sintetica.

Il PSM diviene, così, il luogo dove coordinare le realizzazioni infrastrutturali, le scelte di tutela e valorizzazione ambientale, le trasformazioni insediative di livello sovracomunale, il sostegno alle vocazioni territoriali dei singoli Comuni e pone alla base del nuovo scenario strutturale la possibilità di realizzare un nuovo sistema della mobilità territoriale utilizzando strategicamente le infrastrutture ferroviarie esistenti nazionali, regionali, con le linee locali.

Un RU cooperante con lo schema strutturale generale

L'insieme delle previsioni dei RU comunali e delle indicazioni programmatiche del PSM generale dei nove comuni riguarderanno l'intero territorio comunale. La "somma" dei due strumenti coprirà tutto l'ambito di pianificazione del vecchio PRG, anche se -come già sottolineato- la differenza con il passato è sostanziale. I diritti delle previsioni future che il piano regolatore assegnava a tempo indeterminato, nel nuovo modello sono solo indicazioni programmatiche; mentre il regime giuridico relativo agli insediamenti esistenti, disciplinato dal RU, rimane molto simile a quello del PRG.

Infatti, nel PSM le previsioni residue della pianificazione precedente, vengono considerate soltanto come "potenzialità", sulle quali il piano stesso indicherà di massima quale soluzione adottare nel futuro, lasciando al PO la responsabilità di selezionare gli interventi da attuare nel



quinquennio di riferimento, rendendoli prescrittivi a tutti gli effetti.

L'approccio strategico contenuto nelle linee di indirizzo del PSM, trova una prima applicazione nei Regolamenti Urbanistici dei nove comuni ed in particolare in quello di Potenza, approvato nel 2006 e coordinato con il PUM.

Il RU di Potenza riorganizza il PRG del 1989 sulla scorta degli scenari insediativi, ambientali e infrastrutturali del PSM e con l'obiettivo iniziale e prioritario di rafforzare e qualificare gli abitati esistenti, arricchendoli di servizi e di verde. Una proposta sostanzialmente di consolidamento e razionalizzazione del processo attuativo in atto, reso coerente alla nuova strategia metropolitana; in attesa che, nel medio termine, il PSM, sfruttando il nuovo servizio ferroviario territoriale, contribuisca a far nascere nel capoluogo e nell'area vasta le nuove potenzialità o a sviluppare quelle esistenti.

Infatti, il PRG del 1989 andava rivisto in modo radicale soprattutto per quanto riguarda il forte sovradimensionamento di insediamenti e infrastrutture e l'inefficacia del meccanismo operativo per l'acquisizione delle aree per servizi pubblici. Due suggerimenti di quel piano potevano essere nuovamente proposti. Da una parte, l'ipotesi di realizzare un collegamento viario a nord di raccordo tra la Basentana e l'asse pedemontano della città, opportunamente semplificato e ridotto rispetto all'impostazione originaria. Dall'altra la previsione del "cuore verde" nel centro della città, il Vallone di Santa Lucia, che il RU rilancia intervenendo sui piani attuativi più maturi e anticipando per questi la perequazione urbanistica. Con questa operazione urbanistica condotta a livello di RU, quindi, la città registrerà un sostanziale salto in avanti nella disponibilità di aree gratuite per il verde e per i servizi, oltre a ricevere una quota di un terzo del costo della strada di gronda nord, attraverso il nuovo contributo applicato agli operatori economici interessati dagli interventi di trasformazione.

Il RU di Potenza, quindi, regola la gestione degli insediamenti esistenti, urbani ed extraurbani, ma ripropone e ridisegna anche tutti gli interventi urbanistici già decisi nel passato e in attuazione del vigente PRG, la cui attuazione non è ancora iniziata o che non sono stati ancora completati, ma possono comunque essere definiti diritti acquisiti, in quanto hanno completato il loro iter di formazione in modo definitivo.

Nella "Città esistente" la proposta preliminare di RU comprende due grandi tipologie di tessuti urbani: quelli della "Città storica" (identificabile con il Centro storico e con altre porzioni di tessuti storici in ambito urbano) e quelli della "Città consolidata", che comprendono parti di città completamente edificate, articolate sulla base dei vari piani che hanno regolato la crescita della città.



Con il RU si completano organicamente i margini disarticolati della città, specialmente a nord, ma anche a est e a ovest. Il RU, però, non propone nuove improbabili espansioni, funzionali solo alla rendita. Utilizzando i nuovi PUA potranno essere ottenuti in cessione gratuita con la perequazione urbanistica una grande quantità di aree per servizi pubblici, sia di quartiere che urbani. Si tratta di oltre 180 ettari, capaci di raddoppiare la dotazione comunale di servizi e di verde.

Prospettive future

Affrontare subito e contestualmente la formazione del PSM, del PUM e dei RU è stato necessario per costruire dal basso la pianificazione di scala territoriale, cioè anticipare subito i nuovi criteri alternativi per la formazione dei Piani Urbanistici Attuativi in corso di approvazione. Sarebbe, infatti, stato rischioso mettere allo studio preventivamente le prospettive di più lungo periodo, senza mettere prima a regime una corretta politica urbanistica, necessaria ad affrontare la situazione esistente e preparare la strada per una manovra urbanistica più ambiziosa.

L'attuale stato dell'elaborazione del Documento Preliminare di PSM, pur avendo delineato chiaramente la strategia di riequilibrio territoriale che ha preso avvio con i RU comunali, si sta affermando con tempi piuttosto lenti.

Si è ancora fermi al Documento – Presentazione, che contiene tutti i principali elementi del Documento Preliminare, ma che per divenire tale necessita di approfondimenti e specifiche, soprattutto con riferimento al quadro conoscitivo territoriale e provinciale e a una migliore definizione degli interventi nelle 10 Aree Progetto.

Pur non avendo ancora trovato piena formalizzazione, l'esercizio compiuto con il PSM ha permesso di orientare la revisione dei piani vigenti verso una prospettiva nuova, quella da cui iniziare a dar forma alla Città del territorio ponentino.

LA MACCHINA DEL PIANO

POTENZA PSC 2010

SINDACO V. SANTARSIERO

ASSESSORE ALL'URBANISTICA A. SINGETTA

DIRIGENTE C. DI VITO

CONSULENTE GENERALE G. CAMPOS VENUTI

CONSULENTE SCIENTIFICO – OPERATIVO F. OLIVA (FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI)



MONOPOLI

ANNO: 2009

SUPERFICIE: 156,32 KMQ 

ABITANTI: 49.607 





09

MONOPOLI







Monopoli PSC 2009

Piano e sviluppo sostenibile

Il nuovo modello di Piano nella legge regionale pugliese 20/2001

Il nuovo modello di piano che si sta affermando in Italia negli ultimi anni attraverso le leggi regionali prevede la scomposizione del piano comunale in due componenti, una strutturale con validità a medio lungo periodo ed una operativa relativa ad un periodo breve, di solito non superiore a 5 anni. La prima, quella strutturale, non ha valore vincolistico e prescrittivo e, soprattutto, non conforma i diritti proprietari assegnando edificabilità ma solo indicativo e vincolistica solo per quelli ricognitivi derivanti da pianificazioni sovraordinate, la seconda invece, quella operativa, è vincolistica e prescrittiva per il periodo di riferimento e assegna diritti, è cioè conformativa.

Questo nuovo modello di piano, ormai presente nella legislazione di molte Regioni italiane, è finalizzato ad eliminare l'inefficacia e l'inadeguatezza del vecchio modello regolativo (il PRG) totalmente prescrittivo e conformativo della proprietà.

La legge 20/2001 della Regione Puglia adotta la soluzione di scomporre il nuovo piano comunale, denominato PUG, distinguendo in due componenti: quella strutturale, definita appunto "previsioni strutturali" a livello generale e quella operativa, definita come "previsioni programmatiche". E mentre la formulazione della legge non appare del tutto chiara, per il fatto che le stesse componenti sono comunque contenute in un unico strumento, molto chiari sono invece gli "Indirizzi, criteri e orientamenti per la redazione dei PUG" contenuti nel DRAG "Documento Regionale di Assetto Generale" approvato dalla giunta regionale nel 2007.

In questo documento, la Regione propone di superare tali formulazioni incomplete, senza quindi una modifica della legge, ma elaborando concretamente i nuovi PUG sulla base di precise indicazioni date da parte della stessa Regione.

Il "Documento di indirizzi" sottolinea l'opportunità di caratterizzare i contenuti della componente strutturale di lungo periodo come sistema portante dell'infrastrutturazione e dell'attrezzatura del territorio così come emerge da un quadro conoscitivo attento alla dimensione ambientale (lo "statuto dei luoghi"), sede delle grandi scelte di assetto, in un quadro complessivo di tutela e valorizzazione delle risorse territoriali. Mentre la componente programmatica dovrà occuparsi essenzialmente delle trasformazioni urbanistiche di breve periodo della città e del territorio, quali la tutela, la riqualificazione e il riuso del patrimonio edilizio esistente e gli interventi di sostituzione edilizia e di nuova edificazione.

In sintesi, il documento propone di strutturare il nuovo Piano in una componente strutturale e in una programmatica. La prima fondata sullo "statuto dei luoghi" e sulle grandi "scelte di assetto", in grado di definire "l'organizzazione e l'assetto spaziale del territorio nelle sue forme



fisiche, materiali e funzionali prevalenti, con il compito di conformare stabilmente il territorio nel medio e lungo periodo, definendo il contesto e gli ambiti in cui si realizzano i contenuti della componente programmatica”.

La componente programmatica (cioè operativa) riveste “il valore di quadro degli interventi da realizzarsi nel breve-medio periodo e comprende la disciplina delle relative modalità attuative. Tale componente costituisce la sede in cui le grandi opzioni di assetto strutturale vengono interpretate e declinate in modo specifico e localizzato, a partire dalle domande emergenti, dalle occasioni di investimento e dalle risorse pubbliche e private utilizzabili, nonché dalla attività programmatoria del Comune”.

Il percorso di formazione del PUG di Monopoli ha da subito consapevolmente scelto di sperimentare gli indirizzi di questo documento ancor prima che fossero definitivamente vigenti. Già il Documento Programmatico Preliminare (DPP) adottato nel gennaio 2007, era conforme alla bozza di indirizzi regionali per la formazione dei PUG in corso di elaborazione.

Previsioni strutturali e previsioni programmatiche nel PUG di Monopoli

Nel PUG di Monopoli quindi le previsioni strutturali sono distinte da quelle programmatiche con elaborati grafici e normativi diversi, come anche indicato dagli “Indirizzi” prima citati. La parte strutturale del PUG è stata rappresentata in una scala territoriale riguardante l'intero territorio comunale (1:10.000) e in maggior dettaglio per l'ambito urbano e il Capitolo (in scala 1:5.000). La parte programmatica del PUG è stata rappresentata esclusivamente in una scala di maggior dettaglio per l'ambito urbano, il Capitolo, e tutte le contrade nelle quali è presente un residuo del PRG Piccinato (in scala 1:5.000). Questa parte del PUG riguarda quindi tutte le parti del territorio comunale per le quali sono previste trasformazioni edilizie e urbanistiche di tipo urbano.

Alla componente strutturale è attribuito il ruolo di individuare le invarianti e di indicare gli elementi essenziali dell'assetto del territorio (insediamenti, infrastrutture e ambiente) senza prescrizioni, vincoli e attribuzioni di edificabilità. Questa componente, che non ha effetti conformativi dei diritti proprietari, salvo quelli derivanti dal recepimento dei vincoli ricognitivi (ambientali e paesistici) sovraordinati, definisce quindi l'assetto del territorio per un periodo medio-lungo (15 anni), indica i pesi delle trasformazioni ammissibili (stanze residenziali realizzabili, superfici per attività, ecc.) ed è sottoposta a verifica di compatibilità regionale, cioè ad approvazione da parte della Regione.

Alla componente programmatica è invece assegnato il compito di localizzare e definire le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili, distinguendo quelle sottoposte ad intervento diretto (la città esistente, accorpata e diffusa) da quelle da assoggettare a Piani Urbanistici Esecutivi (PUE). Trattando questa seconda previsione in modo molto flessibile e articolato nel tempo, dato che la legge regionale consente di variare la componente programmatica senza la necessità della verifica di compatibilità regionale, vale a dire con una procedura di approvazione solo comunale. Gli ambiti di trasformazione soggetti a PUE potranno quindi essere modificati nel tempo, precisandone il perimetro, le proprietà interessate e il mix funzionale, che in partenza verrà definito solo per quantità minime delle funzioni principali, lasciando quindi un margine di flessibilità alla definizione del PUE. Gli stessi ambiti potranno anche essere selezionati nel tempo, rimandandone l'attuazione ad un periodo successivo sulla base della disponibilità delle risorse pubbliche e private per realizzare i necessari servizi e infrastrutture contestualmente agli insediamenti, condizione indispensabile di qualità della trasformazione e di buon governo del territorio.

In pratica, le previsioni programmatiche saranno distinte a seconda della modalità attuativa: quelle relative agli interventi diretti sull'esistente e nelle relative aree di completamento della città, delle contrade e dell'edilizia diffusa in campagna e quelle relative ai nuovi insediamenti soggetti ad intervento indiretto (PUE). Mentre le prime non avranno scadenza e interesseranno tutti gli interventi possibili, le seconde saranno articolate nel tempo, con una programmazione rinnovabile con scadenza quinquennale. La selezione degli interventi tra tutti quelli previsti dal PUG, sarà effettuata dal Consiglio Comunale su proposta della Giunta, così come ogni integrazione del PUG (la componente operativa è di esclusiva competenza comunale, varianti comprese) sulla base delle intenzioni di intervento manifestate dai proprietari e della valutazione delle risorse pubbliche e private disponibili, nonché in base alla programmazione comunale dei servizi, delle attrezzature e delle infrastrutture. Tra i criteri per la selezione degli interventi nelle previsioni programmatiche, tra tutti quelli indicati dalle previsioni strutturali si possono indicare, i seguenti:

- proposte per la realizzazione di edilizia residenziale sociale;
- realizzazione diretta di opere pubbliche;
- relazione con le infrastrutture e i servizi esistenti o già programmati dalla Amministrazione;
- la realizzazione di edifici con tecnologie di risparmio energetico e eco-sostenibili.

La normativa del PUG può prevedere procedure di gara concorrenziale tra gli operatori interessati, al fine di privilegiare le migliori condizioni che favoriscano l'interesse pubblico.

La perequazione urbanistica

Un altro carattere innovativo del PUG, capace di sperimentare gli indirizzi del DRAG, è l'uso della perequazione urbanistica come strumento cardine per l'attuazione del piano, dalle forme individuate per le aree ad intervento indiretto a quelle suggerite per la soluzione dell'annoso problema legato alla caducità dei vincoli preordinati all'esproprio.

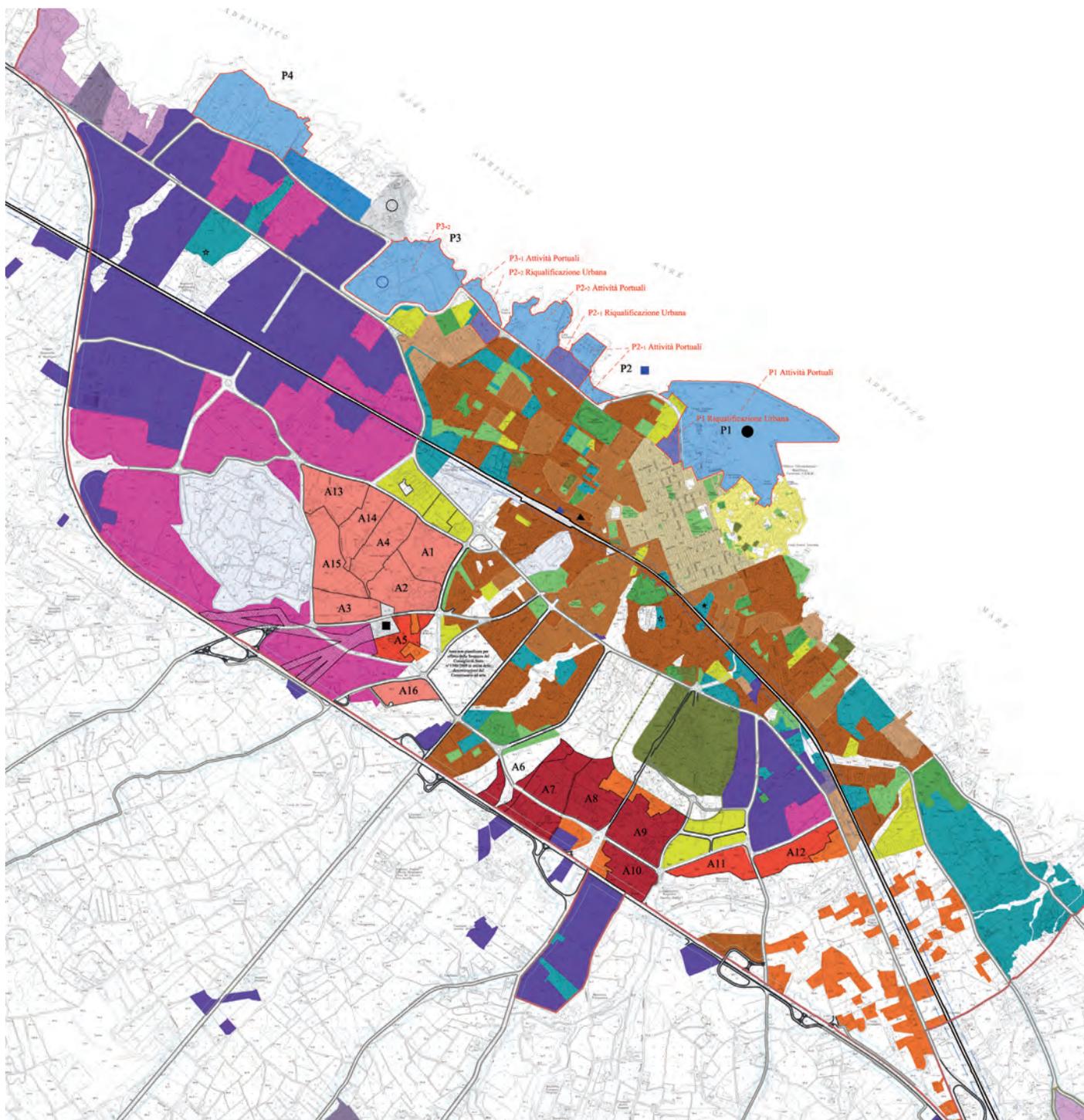
La perequazione urbanistica è la modalità ordinaria di attuazione delle previsioni del PUG relative a trasformazioni urbanistiche sottoposte a PUE, previste dalle previsioni programmatiche. Essa sostituirà, di norma, l'intervento espropriativo, che rimane comunque come strumento a disposizione dell'Amministrazione Comunale in caso di inadempienza dei proprietari interessati. La perequazione urbanistica viene applicata in tutti i Contesti territoriali della trasformazione sia di tipo residenziali che turistici o per attività. Per le invarianti strutturali comprese all'interno del perimetro urbano è stato messo a punto un sistema di compensazione premiale, in base al quale, fermo restando l'obbligo di cedere le superfici di compensazione per servizi pubblici a confine con le invarianti strutturali, per i proprietari che cederanno tali aree al Comune è previsto un diritto edificatorio da trasferire nei comparti perequativi adiacenti pari a 0,01 mq/mq e pari a 0,03 mq/mq per coloro che oltre a cedere le aree le attrezzeranno per servizi pubblici. Si evidenzia inoltre come la soluzione perequativa proposta nei Contesti per Servizi di Nuovo impianto (cessione gratuita del 70% della Superficie Territoriale al Comune e bassi diritti edificatori compensativi da realizzare nel restante 30% a cura del privato con possibili premialità per la eventuale realizzazione di opere pubbliche) elimina alla radice il problema della caducità dei vincoli, rendendo sempre possibile per il privato l'intervento in tali aree ed assicurando nello stesso tempo un'elevata quantità di aree pubbliche superiore a quella prevista per standard nei tradizionali PRG.

Prevedere e garantire uno sviluppo sostenibile del territorio

L'obiettivo fondamentale del PUG è quello di prevedere lo sviluppo sostenibile del territorio di Monopoli, garantendo il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi della popolazione e della relativa domanda di servizi e attrezzature e, al contempo, favorendo le necessità di consolidamento e di espansione del sistema produttivo, condizione essenziale per migliorare gli attuali livelli di benessere. Tutto ciò tutelando le risorse ambientali fondamentali, non riproducibili e favorendo, la rigenerazione di quelle riproducibili.

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile appena dichiarato, viene concretamente perseguito dal PUG con la seguente strategia:

*Monopoli PUG,
Territorio Urbano*



- riduzione dei trend di consumo di suolo rispetto a quanto avvenuto nel recente passato;
- compensazione delle inevitabili sottrazioni di ulteriore suolo non edificato per nuovi insediamenti con specifiche misure finalizzate ad aumentare la capacità di rigenerazione naturale delle risorse acqua e aria;
- ambientazione del sistema infrastrutturale esistente e di nuova previsione (grandi infrastrutture) con misure atte a compensare e ridurre gli impatti delle stesse sui sistemi ambientali e sul sistema insediativo;
- riorganizzare lo sviluppo turistico lungo la costa, tutelando la fondamentale risorsa ambientale rappresentata dall'ambiente marino, ma, al contempo, garantendo la possibilità di utilizzare tale risorsa per una prospettiva di sviluppo economico durevole.

Promuovere la tutela ambientale del territorio

Insieme alla strategia di sviluppo sostenibile, il PUG promuove una parallela strategia generalizzata di tutela ambientale:

- ripristino dell'equilibrio idrogeologico del territorio, con la salvaguardia e, ove possibile, la rinaturalizzazione delle lame e del sistema dei canali irrigui che contraddistinguono i principali bacini idrografici presenti;
- costruzione di una rete ecologica territoriale, costituita dal sistema idrografico superficiale (lame e canali), dagli uliveti storici e/o monumentali, connesse alle aree a maggiore naturalità presenti sul territorio;
- costruzione di una rete ecologica urbana collegata a quella territoriale, formata dalle aree a maggiore valenza naturalistica e dal sistema idrografico naturale presenti nell'area urbana, dagli uliveti storici e/o monumentali, nonché dagli spazi verdi artificiali esistenti e previsti
- tutela della piana olivetata, come elemento fondamentale del paesaggio e della storia del paesaggio monopolitana, individuandola in un apposito contesto territoriale rurale prevalentemente utilizzato per scopi agricoli;
- tutela attiva degli "ulivi monumentali" interessati dai Contesti della trasformazione;
- riduzione della pressione dell'uomo sul territorio extraurbano, contenendo i processi di diffusione insediativa.

Attivare adeguate e significative politiche abitative

Un altro importante obiettivo del PUG, riguarda la possibilità di attivare adeguate e significative politiche abitative per soddisfare i fabbisogni della comunità locale. Obiettivo sostenuto dalle



scelte relative al sistema insediativo e conseguenti ad un dimensionamento di nuovi insediamenti residenziali piuttosto consistente.

La necessità di una riduzione dei valori immobiliari non può comunque essere affidata ad un semplice ampliamento dell'offerta abitativa: l'esperienza insegna, infatti, che una rilevante offerta di abitazioni non riduce in modo significativo i prezzi di vendita delle abitazioni, anche se un'offerta troppo contenuta può contribuire ad innalzarli.

Ma una ampia disponibilità di produzione edilizia abitativa, insieme alla disponibilità di aree, ottenute in compensazione grazie al meccanismo perequativo e alla normativa del PUG in materia di attribuzione dei diritti edificatori, può consentire all'Amministrazione di attivare specifiche politiche abitative quali ad esempio:

- la realizzazione, utilizzando la quota di edificabilità pubblica, di alloggi per edilizia residenziale sociale (ERS, cooperative, IACP, Comune) negli ambiti ad intervento indiretto;
- la realizzazione di edilizia residenziale pubblica utilizzando eventuali finanziamenti regionali sulle aree cedute in compensazione, integrando, anche in questo caso, i vari tipi di residenza.

Si tratta di politiche abitative la cui dimensione può garantire una situazione di concorrenza nell'offerta di edilizia residenziale sociale, che è l'unico modo per raggiungere un controllo sui prezzi di vendita delle abitazioni.

Sostenere lo sviluppo produttivo, rafforzando il carattere di città "completa"

Uno degli Obiettivi fondamentali che il PUG intende perseguire riguarda lo sviluppo produttivo, rafforzando il carattere di città "completa" che già oggi Monopoli riveste, con tutti i principali settori economici rappresentati.

Le politiche di sviluppo per le attività produttive non possono che basarsi su un'ampia offerta di aree utilizzabili, offerta che per essere competitiva rispetto a quella di altre realtà vicine dovrà accentuare i caratteri di qualità insediativa, innovazione tecnologica e accessibilità.

Monopoli deve puntare, in particolare, sul settore terziario ampliando e diversificando l'offerta di servizi, a vantaggio di un comprensorio ampio rappresentato dalle aree non-metropolitane tra Bari, Brindisi e Taranto e nella prospettiva dell'inserimento della Città nella rete adriatica di scambi commerciali, economici e sociali.

In coerenza con questo ruolo di rilievo regionale e transadriatico della città, potrà trovare realizzazione un moderno modello di sviluppo turistico e ricettivo, anch'esso parte essenziale del futuro sviluppo economico locale e strettamente legato alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente costiero.



Risolvere i problemi del Porto

I problemi del porto di Monopoli erano già chiari al tempo del piano di Piccinato nel 1977 ma le proposte contenute in quel piano non appaiono più realizzabili.

Da una parte le attività commerciali e i cantieri navali non hanno spazio sufficiente, dall'altra la città turistica chiede un waterfront urbano che riesca ad preservare le spiagge e un adeguamento della viabilità alle esigenze del trasporto pesante che separi traffici commerciali da quelli turistici.

La soluzione proposta dal PUG per l'area portuale consiste nell'aver chiaramente individuato due settori paralleli alla costa, di cui uno destinato alle attività portuali commerciali, turistiche, cantieristiche, pescherecce e sportive, l'altro destinato alla realizzazione di tutti gli elementi necessari a rimettere in relazione la città con il mare: percorsi di accesso al mare, infrastrutture per il commercio e il tempo libero, una parte di residenze per rendere abitata e viva la zona, parcheggi in prossimità del centro, nuove strade per separare il traffico dei camion da quello delle automobili e dei pedoni.

Vengono chiaramente individuati i due Contesti del sistema portuale, con i due relativi sottoambiti, individuando i soggetti responsabili dell'attuazione:

- sottoambito per le attività portuali;
- sottoambito di Riqualificazione urbana.

Il primo destinato ad accogliere e rendere sempre più efficienti le strutture portuali esistenti e future, il secondo capace di realizzare nuove relazioni, fin qui negate dalla presenza di ampie aree dimesse, tra città e costa.

Insieme disegnano la nuova forma del futuro waterfront di Monopoli.

Il porto è visto nel PUG come l'elemento infrastrutturale più importante per i futuri assetti territoriali, economici, sociali ed ambientali del comune di Monopoli.

Per questo motivo è l'area di trasformazione urbana con l'indice territoriale più elevato e con il maggior numero di destinazioni d'uso possibili, tutte ovviamente legate all'infrastruttura portuale e alle sue molteplici funzioni.

La Legge Regionale 4 giugno 2007: Monopoli città degli ulivi monumentali

La norma di questa legge regionale, interviene nel processo pianificatorio del PUG e mette in discussione molte delle aree che già nello schema strutturale del DPP erano individuate come idonee a possibili trasformazioni per l'insediamento di nuovo impianto, per attività o per residenza.

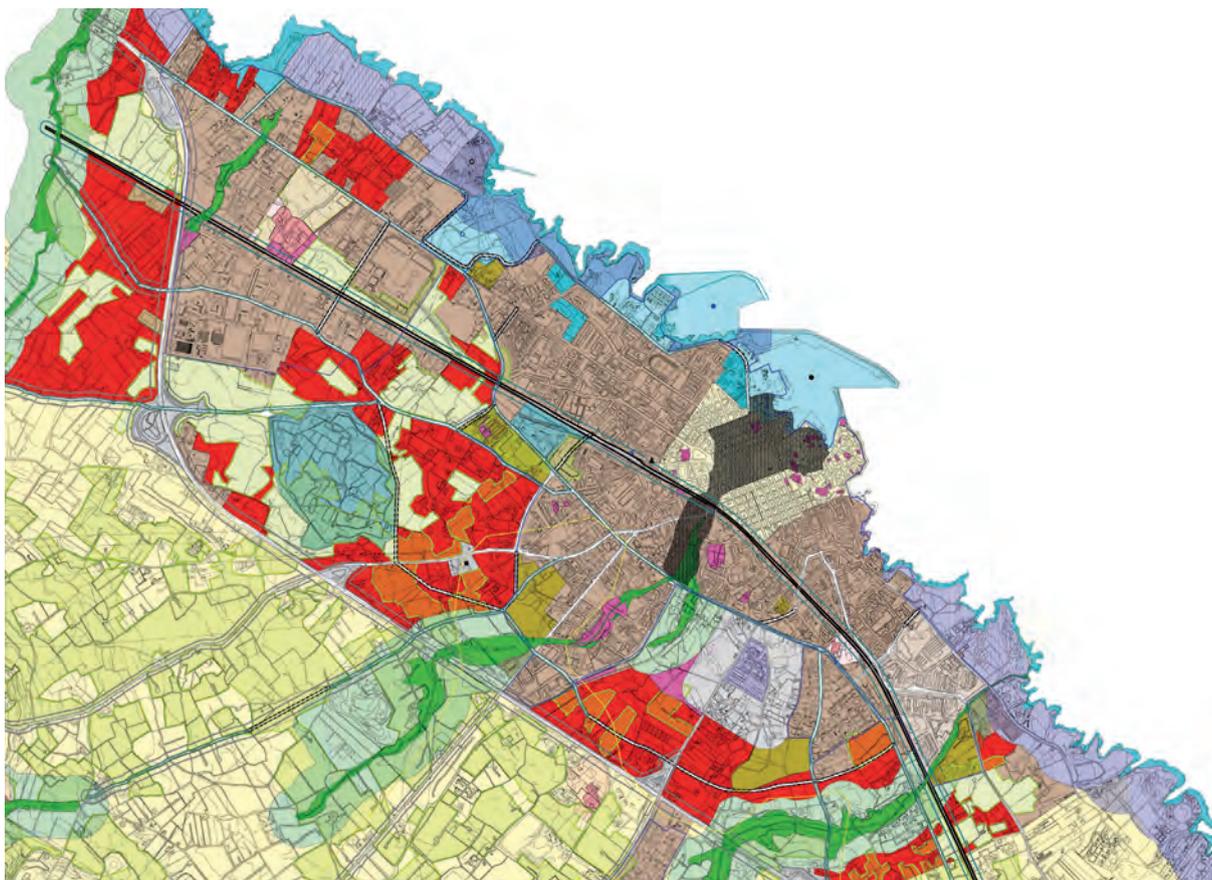
L'intento dichiarato della norma è riconoscere il valore paesaggistico fondante per il territorio

*Monopoli PUG,
Strutturale Ambito
Urbano*



pugliese degli ulivi monumentali.

Tale valore fondante è di tutta evidenza in un territorio comunale come quello di Monopoli, dove dalle analisi già svolte per la redazione del DPP, risultava la presenza di circa 6.000 ha di territorio uliveto, in gran parte interessato da ulivi monumentali, su un totale di 15.600 ha circa relativi alla superficie dell'intero territorio comunale.



Per rispondere a tale sollecitazione e rimanere coerenti con gli obiettivi di tutela e di sviluppo l'idea che emerge dal PUG è quella di utilizzare gli indirizzi normativi regionali sugli "ulivi monumentali" per creare nuovi valori identitari dei luoghi.

La città di Monopoli si propone quindi come la città degli ulivi monumentali, in cui il verde uliveto costituirà l'ossatura principale, "la struttura" della rete ecologica comunale, attraverso cui rendere continua, relazionata e profondamente integrata alla città la trama verde esistente e di progetto; ma rappresenterà anche un elemento di straordinaria qualità per i nuovi insediamenti, soprattutto quelli residenziali, che utilizzeranno la presenza degli ulivi per le dotazioni di verde pubblico e come elemento paesistico.

Concretamente le scelte di Piano sono state modificate per accogliere e valorizzare tale tutela e per esempio nel caso specifico della residenza, il PUG ha individuato tra le aree ad intervento indiretto, quelle in cui la percentuale di ulivi monumentali non supera il 25% della superficie territoriale, su cui il carico urbanistico è stato considerato per intero ($E_t = 0,35 \text{ mq/mq}$) e quelle in cui la percentuale di ulivi monumentali supera il 25% ed è inferiore al 50% della superficie territoriale, su cui il carico urbanistico è stato considerato in modo parziale ($E_t = 0,15 \text{ mq/mq}$). Le nuove situazioni non solo aiuteranno alla salvaguardia e al mantenimento di uno straordinario valore identitario della città e del territorio ma ne trarranno beneficio sia in termini di valore insediativo che di qualità dell'abitare.

LA MACCHINA DEL PIANO

MONOPOLI PSC 2009

SINDACO P. LEOCI | E. ROMANI

ASSESSORE ALL'URBANISTICA F. AVEZZANO COMES | P. BARLETTA

PROGETTISTA F. OLIVA (FOA FEDERICO OLIVA ASSOCIATI)

COLLABORATORI PER LE ANALISI E IL PROGETTO M. MACINA | F. ROTONDO

COLLABORATORI PER LE ANALISI G. MAGGIO | C. TORRE

ANALISI SPECIALISTICHE M. ROTOLO | G. SARDELLA | G. ZACCARIA | A. PIRELLI

DIRIGENTE RIPARTIZIONE URBANISTICA A. D'ONGHIA

