

# URBANISTICA&ARCHITETTURA

## Costruire la città sostenibile: piano e progetto, attori e risorse

Laura Pogliani, Politecnico di Milano

Genova, 22-23 giugno 2006

### 1. Flessibilità ed equità

Una città che cresce come sommatoria di progetti urbani, priva di coerenze con un quadro spaziale generale, non è una città sostenibile. Se è la forma della città, la sua infrastrutturazione, la dotazione quali-quantitativa di servizi urbani e spazi pubblici, l'integrazione ricca e articolata di aree verdi e corridoi ecologici che garantiscono un'effettiva sostenibilità, occorre finalizzare il contributo dei singoli progetti all'incremento delle potenzialità di sviluppo urbano.

E' in gioco la dimensione progettuale del piano, nella sua capacità di coordinare interventi in infrastrutture, ambiente ed insediamenti, alle diverse scale, ma anche la dimensione consensuale, che incorpora logiche di tipo cooperativo, per valorizzare la sinergia pubblico/privato nella raccolta di risorse economiche e nella costruzione condivisa di politiche a più attori.

L'utilizzo estensivo della negoziazione in questi ultimi dieci anni ha prodotto risultati non univoci nelle differenti realtà urbane e territoriali in cui è stato applicato. Un principio di equità rileva che almeno una parte della rendita che la pianificazione produce nelle trasformazioni urbane debba essere acquisita nella disponibilità della collettività, in forma di opere o di aree pubbliche o di altri vantaggi collettivi misurabili. Sancito ad es. all'art.18 della l.r.20/2000 emiliana, si traduce in una soluzione semplice e condivisibile, anche se praticabile con difficoltà: ciò che viene acquisito dalla pubblica amministrazione attraverso l'accordo con i privati deve essere quantitativamente e qualitativamente rilevante, nel rispetto degli obiettivi perseguiti dalla pianificazione generale. Uno scambio equo, che produca benefici privati e pubblici, in misura confrontabile.

### 2. Le condizioni attuali per uno scambio pubblico/privato soddisfacente

Tre sono gli ingredienti principali per uno scambio soddisfacente: **a) Qualità del progetto;** **b) Quantità/qualità** dei fattori di scambio; **c) Sostenibilità ambientale.**

**a) Qualità del progetto** che assicuri l'effettiva riqualificazione di ambiti urbani estesi e che favorisca l'integrazione di attività e un mix funzionale, sociale e generazionale.

Nei progetti urbani la complessità dei fattori in gioco (dimensione economica, articolazione temporale, compresenza di attori, aspettative e priorità) richiede al soggetto pubblico decisore una rilevante attenzione alla definizione dei criteri valutativi, così da superare il solo profilo estimativo e ragionare sull'insieme delle componenti (urbane, architettoniche, finanziarie, infrastrutturali).

Sul versante dell'amministrazione locale appare indispensabile sviluppare alcune componenti:

- professionalità nelle tecniche di valutazione economica (degli standard di qualità, del profitto di impresa), ma soprattutto di valutazione urbanistica sistemica (funzioni; integrazione con la mobilità; rapporti con il contesto ed inserimento ambientale);
- autorevolezza nella contrattazione con proprietari e promotori immobiliari forti
- offerta sostanziale di edilizia sociale negli interventi di riqualificazione. A Londra negli interventi di rigenerazione urbana sono previste, da lungo tempo, quantità significative di residenza sociale ("affordable housing"), pari ad una quota non inferiore al 20% della volumetria insediabile.

Nel contesto milanese, ad esempio, sarebbe del tutto ragionevole non sprecare le prossimi grandi occasioni sul tappeto (Ortomercato, scali Fs, ed aree Falck, per citare le più note), se si intende procedere in modo incisivo lungo la direzione di una città solidale ed integrata nelle funzioni, cittadinanze e articolazione sociale.

Sul versante degli operatori, è ancora evidente la difficoltà del negoziare in condizioni di incertezza e disparità informativa, che si tramuta banalmente in richiesta di ulteriore valorizzazione immobiliare e proposta di funzioni e tipologie commerciabili. Nel panorama attuale è piuttosto sensibile la carenza di moderne figure di imprenditori immobiliari, capaci di gestire rischio di impresa e il concorso fra differenti opzioni, anche innovative.

#### **b) *Quantità/qualità* dei fattori di scambio.**

Se consideriamo l'entità delle cessioni, bisogna sottolineare che la sostenibilità delle trasformazioni negoziate non può essere soddisfatta solo sulla base delle dotazioni minime di legge (oneri, cessioni o monetizzazioni), perché la posta in gioco per la riqualificazione urbana è decisamente elevata. Si rischia altrimenti di consentire e talora agevolare, rivendicando presunti utili pubblici immediati, operazioni che, per carico insediativo, funzioni, collocazioni e scarsa integrazione con la rete della mobilità pubblica, si rivelano fortemente insostenibili nel medio-lungo periodo.

E' per questo motivo che appare necessario individuare alcune regole attraverso le quali avviare la concertazione pubblico – privata, tenendo conto di criteri propri di un approccio perequativo ragionevole e già utilizzati in molte buone pratiche, pubblicizzate attraverso le iniziative INU: pochi indici, in relazione allo stato di fatto e di diritto delle aree da trasformare, bassa edificabilità distribuita sul complesso delle aree con vincoli decaduti, alte cessioni, in grado di sanare le carenze della città esistente, e pertanto non limitate al soddisfacimento del fabbisogno indotto.

In Lombardia da tempo si segnalano problemi perché:

- gli oneri urbanizzativi sono molto eterogenei, ma sostanzialmente bassi, di gran lunga più bassi rispetto ad altri paesi europei, coprendo solo il 20% dei costi totali effettivi delle opere;
- le cessioni minime generalizzate (ma soprattutto specifiche per singole trasformazioni) sono state ridotte nell'ordine del 60%, in presenza di profitti privati elevatissimi nel settore immobiliare;
- lo standard di qualità (opere realizzate dai privati in sostituzione di aree di cessione mancate) riduce vistosamente (almeno ad un quinto) il potenziale areale a disposizione del comune, aumentando al contempo la densità urbana in modo del tutto squilibrato in favore degli insediamenti privati;
- la nozione di “standard e oneri aggiuntivi” non risponde al principio della negoziazione, anzi lo contraddice, perché presuppone che l'impegno economico aggiuntivo sia un *plus* rispetto all'ordinario, incongruamente assunto come sufficiente a coprire i costi urbani indotti. Al contrario, l'assegnazione di edificabilità alle singole trasformazioni (volumetriche e d'uso), dovrebbe essere l'esito di procedure concorrenziali fra progetti alternativi, selezionati anche per la loro coerenza con il progetto degli spazi pubblici (Piano dei Servizi);
- il legame tra Piano dei Servizi e progetti urbani è assai carente, mentre gli effetti di riqualificazione urbana possono giovare della dimensione progettuale e programmatoria

dello spazio e dei servizi pubblici: in questa logica il Piano dei Servizi rappresenta il tavolo per la costruzione consensuale della nuova città.

Alcune proposte ulteriori per rendere utile la negoziazione:

- a) incrementare gli oneri urbanizzativi, promuovendo studi approfonditi sia sulla parametrizzazione dei costi generici che sulla verifica dei costi reali;
- b) differenziarli in ragione di politiche intercomunali di cooperazione e sviluppo, sperimentarne una funzione anticongiunturale (alti oneri in fase espansiva, come quella attuale); applicarli con modalità differenziata rispetto alle tipologie insediative (per contrastare processi diffusivi ad alto consumo di suolo);
- c) individuare quote minime di dotazioni territoriali, almeno a scala provinciale, sulla base di un limite quantitativo da indicare opportunamente nella legge di riforma nazionale;
- d) far leva sulla flessibilità del piano strutturale per introdurre incentivi a sostegno di progetti “virtuosi” (interventi di interesse sociale; bioarchitettura; riduzione dei tempi di realizzazione), che meglio rispondano all’interesse collettivo in quanto correlati al progetto di città pubblica prefigurato nel Piano dei Servizi.

**c) *Sostenibilità ambientale*** dell’intervento: miglioramento della capacità di rigenerazione ambientale; riduzione degli impatti sulla mobilità.

Se i progetti rispondono ad una logica parziale e locale, i miglioramenti acquisiti dalla trasformazione di aree dismesse o degradate sono limitati all’area di progetto, laddove ad esempio assicurano le bonifiche ambientali.

Se, al contrario, i singoli interventi rispondono ad una strategia territoriale concordata alla scala vasta., la selezione dei progetti avviene in ragione del rafforzamento degli assi del trasporto pubblico e la compensazione ambientale, garantita da ogni operazione, potrebbe contribuire in modo incrementale ad uno schema complessivo, in cui si integrano i parchi, i corridoi ecologici ed i territori periurbani con valenza ambientale.