

## INDICE

1. Introduzione	1
1.1 Obiettivi del tirocinio	1
1.2 Principali attività svolte	1
2. Descrizione dettagliata delle attività svolte	3
2.1 Ricerca legislativa a scala nazionale	3
2.2 Ricerca legislativa a scala internazionale	4
- London Docklands	4
- PlaNYC 2030 - Zone Green Amendment	4
2.3 Ricerca esempi nazionali - Documento A.N.C.E.	7
- Una visione per le città	7
- Le “città” come nuova cultura del territorio competitivo	8
- Nuovi modelli gestionali, decisionali e attuativi per le città	10
- La fiscalità al servizio della competitività urbana	12
- Una visione nuova e strategica per lo sviluppo: risparmiare energia	13
- Rigenerazione urbana: valorizzazione del patrimonio pubblico e politiche dell’abitare	15
- Riattivare il circuito finanziario per l’accesso delle famiglie al bene casa	16
- Fattori di successo: regia pubblica ed incentivi	17
2.4 Ricerca esempi internazionali - Documento E.R.V.E.T.	19
- Crescita urbana, servizi dal territorio e pianificazione	19
- “Crescita di scala” per gestire il cambiamento	19
- Gli Stati Uniti	20
- La Germania	21
- L’Olanda	21
- L’Inghilterra	22
- La Francia	23
- “Lezioni apprese” e spunti per la discussione	25
3. Conclusione	26
3.1 Aspetti salienti e risultati del tirocinio	26
Appendice A	
A.1 Tabella comparativa delle leggi regionali riguardanti la rigenerazione urbana	27

## **1. INTRODUZIONE**

### **1.1 Obiettivi del tirocinio**

Obiettivo del tirocinio, prima ancora delle singole attività svolte, è stato quello di prendere confidenza con un contesto lavorativo quasi del tutto sconosciuto: misurarsi con tempistiche e priorità diverse da quelle universitarie, adattarsi ad orari e scadenze rigide, organizzare all'interno delle ore di lavoro le varie attività da svolgere, approfondire e sviluppare il rapporto personale e professionale con i tecnici dell'ufficio. Inoltre, la scelta di svolgere il tirocinio curriculare all'interno di una grande struttura pubblica composta da professionisti esperti in diverse materie, mi ha permesso di capire molto meglio quale sia il grande sforzo organizzativo e di mediazione che rende possibili efficaci politiche integrate in materia di pianificazione urbanistica.

Altro obiettivo primario, oltre a quello sopracitato, era quello di affrontare il tema delle politiche di "rigenerazione urbana", compiendo una ricerca da un punto di vista legislativo e applicativo sia a scala nazionale che internazionale, valutando inoltre l'efficacia di tali politiche, al fine di una concreta applicazione nel sistema della pianificazione urbanistica comunale della Regione Emilia-Romagna.

### **1.2 Principali attività svolte**

La quasi totalità delle attività svolte comprendeva un massiccio e minuzioso lavoro di ricerca legislativa a scala regionale, nazionale ed internazionale; inoltre si è rivelata molto utile la lettura di documenti prodotti da enti nazionali o internazionali, di natura pubblica e privata, nei quali erano spesso presenti suggerimenti e soluzioni utili al tema della "rigenerazione urbana".

Inizialmente si è proceduto ad un'attenta ricerca legislativa a scala nazionale che ha messo in evidenza due tendenze, entrambe volte alla rigenerazione urbana, ma al contempo molto differenti sotto il punto di vista metodologico-ideologico: alcune regioni come la Calabria, il Lazio e la Lombardia hanno infatti trattato questo tema all'interno del cosiddetto "Piano Casa" non prevedendo quindi alcun strumento urbanistico speciale (totale assenza di piani per la rigenerazione urbana); altre regioni come le Marche, la Puglia, la Toscana e l'Umbria hanno invece previsto appositi strumenti urbanistici per la rigenerazione urbana cercando di mediare interessi pubblici e privati all'interno di un quadro generale che si spera più coerente. In entrambi i casi è presente un meccanismo di incentivazione (premieria) a fronte di determinati obiettivi/standard da conseguire.

Al termine di questa ricerca è stata elaborata una tabella che in modo schematico, per ogni regione, riassume la finalità generali delle leggi, gli strumenti urbanistici, i meccanismi partecipativi, le tipologie di intervento, le premialità e gli incentivi, gli obiettivi/standard da conseguire e la procedura attuativa con i relativi tempi.

Dopo questa ricognizione a scala nazionale si è proceduto ad una ricerca di esempi europei ed internazionali legati al tema della “rigenerazione urbana”; questa ricerca ha evidenziato le molteplici differenze a livello legislativo e di ordinamento che molto spesso rendono difficile una riproposizione di tali esperienze (a volte di successo) nel nostro paese.

Dopo aver analizzato il caso inglese riguardante la rigenerazione delle London Docklands, si è posta l’attenzione sull’ambizioso piano di New York che punta a ridurre le emissioni annue della metropoli di 4,5 tonnellate entro il 2030. All’interno di questo piano è stato analizzato lo “Zone Green Amendment”, il quale è un pacchetto di modifiche alle leggi edilizie di New York City, per favorire l’efficienza energetica degli edifici e liberarsi dalla morsa burocratica delle zonizzazioni.

Al termine dell’analisi è stata redatta una scheda riassuntiva al fine di segnalare i punti cardine di questo pacchetto di leggi volte alla “micro-rigenerazione” urbana.

Sempre all’interno del PlaNYC 2030 è stato analizzato il rapporto della Green Codes Task Force (team di professionisti leader del settore dell’efficienza energetica, dell’ingegneria e dell’architettura) il quale contiene un elenco di suggerimenti utili per rendere New York una metropoli efficiente, vivibile ed eco-sostenibile.

Altro documento molto utile e ricco di esempi internazionali riguardanti la pianificazione e la rigenerazione urbana è quello dell’E.R.V.E.T. (Emilia Romagna Valorizzazione del Territorio) dal titolo “Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese”.

In particolare sono state analizzate e riportate esperienze americane, tedesche, olandesi, inglesi e francesi nel campo della pianificazione urbana, con particolare attenzione al consumo di territorio e alle strategie di governance di area vasta.

Anche per questo documento è stato redatto un quadro di sintesi delle esperienze positive da cui trarre insegnamento.

Inoltre, altro documento molto interessante è quello dell’A.N.C.E (Associazione Nazionale Costruttori Edili) dal titolo “Un piano per le città - Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile” dove, in maniera molto più concreta rispetto ad altre ricerche, vengono analizzate le problematiche delle città moderne, suggerendo nuovi modelli gestionali, decisionali ed attuativi che potrebbero rivitalizzare il territorio dal punto di vista economico (rilancio dell’edilizia e delle attività locali) e della qualità urbana, anche attraverso interventi di rigenerazione urbana.

Anche per questo documento è stato redatto un quadro di sintesi delle soluzioni più interessanti per il rilancio del territorio, indicando inoltre un esempio di successo di rigenerazione urbana a Roma, ottenuta attraverso demolizione e sostituzione di alcuni edifici intensivi degli anni Cinquanta interessati da gravi dissesti strutturali.

## **2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLE ATTIVITA' SVOLTE**

Si è preferito elencare le attività svolte esponendole lavoro per lavoro e non seguendo strettamente l'ordine cronologico con cui sono state svolte per semplificare la comprensione delle diverse tematiche analizzate.

### **2.1 Ricerca legislativa a scala nazionale**

Questa ricerca ha messo in evidenza due tendenze, entrambe volte alla rigenerazione urbana, ma al contempo molto differenti sotto il punto di vista metodologico-ideologico: alcune regioni come la Calabria, il Lazio e la Lombardia hanno infatti trattato questo tema all'interno del cosiddetto "Piano Casa" non prevedendo quindi alcun strumento urbanistico speciale (totale assenza di piani per la rigenerazione urbana); altre regioni come le Marche, la Puglia, la Toscana e l'Umbria hanno invece previsto appositi strumenti urbanistici per la rigenerazione urbana cercando di mediare interessi pubblici e privati all'interno di un quadro generale che si spera più coerente. In entrambi i casi è presente un meccanismo di incentivazione (premierità) a fronte di determinati obiettivi/standard da conseguire. Questa seconda metodologia era quella che ci interessava maggiormente perché evitava un selvaggio ed incoerente (rispetto ai piani) aumento di volumetrie o superfici utili.

Definito il nostro campo d'azione, al termine di una lunga e minuziosa ricerca legislativa, ho quindi elaborato una tabella nella quale vengono presi in considerazione determinati aspetti delle suddette quattro leggi regionali per la "rigenerazione urbana".

In particolare mi sono concentrato su alcuni aspetti: le finalità generali delle leggi, gli strumenti urbanistici per la rigenerazione urbana, il processo partecipativo, le tipologie di intervento, le premierità e gli incentivi, le condizioni attuative/standard/obiettivi da conseguire e le procedure attuative con i relativi tempi e collegamenti a procedure edilizie.

Un aspetto positivo che unisce tutte le quattro leggi, e di conseguenza tutti gli strumenti urbanistici analizzati, è quello della partecipazione come base indispensabile per il successo degli interventi.

Il processo partecipativo è fondamentale sia nei documenti preliminari sia nei programmi operativi, accrescendo il consenso intorno agli interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana e diminuendo di conseguenza conflitti e contenziosi; la partecipazione può incidere su molte decisioni pubbliche tra cui la scelta delle aree da sottoporre a rigenerazione urbana, gli obiettivi da perseguire, i criteri d'intervento e la gestione post-intervento.

Le tipologie d'intervento ammesse vanno dalle semplici modifiche alla completa sostituzione (demolizione/ricostruzione) dell'edificio con delocalizzazione delle relative volumetrie e sono tutte soggette alla "politica degli incentivi" a fronte di un obiettivo/standard da conseguire.

A seconda della Regione, gli interventi sopracitati devono essere mirati ad ottenere una maggiore efficienza energetica, una maggiore sicurezza sismica o un miglioramento estetico.

I comuni, a fronte di questi miglioramenti, possono quindi prevedere incentivi/premialità come per esempio aumenti di volumetria/superficie utile o riduzioni delle imposte comunali.

Tutti questi temi vengono approfonditi in modo esaustivo nella tabella allegata alla relazione (A1).

## **2.2 Ricerca legislativa a scala internazionale**

La ricerca legislativa, una volta analizzati i casi nazionali, si è spostata prima in Europa, analizzando l'esperienza di rigenerazione urbana delle London Docklands, e poi oltreoceano, studiando il caso di New York (PlaNYC 2030).

### **- London Docklands**

Il caso londinese, sfortunatamente, non ci è stato molto utile ai fini della nostra ricerca dato che trattava il tema della rigenerazione urbana su di un'area portuale molto vasta; in questo caso non venivano affrontati i problemi legati alla grande frammentazione della proprietà tipica degli edifici residenziali ed inoltre non vi era traccia di incentivi/premialità per i privati a fronte di un miglioramento energetico, estetico o legato alla sicurezza.

Nel 1981, infatti, il ministro degli interni Michael Heseltine, costituì la London Docklands Development Corporation come ente preposto allo sviluppo dell'area. Questo organismo, costituito dal governo centrale, venne incaricato di sovrintendere alla ricostruzione e dotato di ampi poteri per l'acquisizione delle aree per il loro impiego nella ricostruzione.

### **- PlaNYC 2030 - Zone Green Amendment**

Lo "Zone Green Amendment" è un pacchetto di modifiche alle leggi edilizie di New York City, per favorire l'efficienza energetica degli edifici e liberarsi dalla morsa burocratica delle Zoonizzazioni.

Come del resto accade in tutto il mondo, a New York i principali responsabili delle emissioni di CO2 nell'atmosfera sono gli edifici, raggiungendo la spiacevole percentuale del 75% del totale. Quattro anni fa la Municipalità della Grande Mela, decise di interrompere il susseguirsi di scelte sbagliate che nel corso degli anni hanno portato New York e il resto del Pianeta ad una situazione di collasso, promuovendo il PlaNYC, un piano complesso e ben articolato che punta a ridurre le emissioni annue della metropoli di 4,5 tonnellate entro il 2030.

Per intervenire sull'inefficienza del comparto edilizio, lo stesso sindaco Bloomberg nel 2009 emanò il Greener, Greater Buildings Plan, uno dei programmi legislativi più completi dal punto di vista energetico, purtroppo però, la complessa zoonizzazione urbanistica alla base della pianificazione cittadina (risalente al 1961), influiva negativamente sull'applicazione effettiva dell'importante programma legislativo.

Così nel febbraio 2010, sempre su richiesta del Sindaco venne creata la Green Codes Task Force, un team di professionisti leader del settore dell'efficienza energetica, dell'ingegneria e dell'architettura, con l'obiettivo di redigere un elenco di suggerimenti per intervenire positivamente in questa situazione di stallo.

Il 12 dicembre 2011 si è passati dalle parole ai fatti con l'emanazione della "Zone Green", un di un pacchetto di modifiche da applicare alla normativa della città, per rimuovere alcuni dei vecchi requisiti di zonizzazione, che ostacolano e bloccano le iniziative comunitarie o dei singoli proprietari, comprese le riqualificazione energetica come l'installazione di lucernari, tetti verdi, pannelli solari e serre. Secondo le stime dei funzionari incaricati, questo permetterebbe un risparmio per cittadini, imprese, proprietari di immobile, in termini di costi energetici pari a 800 mln dollari l'anno. Attualmente infatti l'inefficienza degli edifici e le dispersioni termiche, costano ai cittadini più di 15 mld di dollari l'anno per riscaldamento, su un ammontare complessivo di un milione di edifici. La Zone Green permetterà di eliminare gli innumerevoli ed inutili passaggi burocratici, che attualmente impediscono la trasformazione del tessuto edilizio newyorchese, e con molta probabilità, darà modo di rivoluzionare in breve tempo l'immagine della città, inserendosi a pieno diritto nel grande PlaNYC 2030.

Gli interventi di Zone Green sono:

- *Efficienza energetica dell'involucro edilizio*: lo stato dell'arte di numerose costruzioni newyorchesi, lascia al quanto desiderare, soprattutto per l'isolamento termico delle pareti. La normativa di zonizzazione attuale infatti, impedisce qualsiasi tipo di aumento volumetrico dell'edificio, sia anche solo riferito all'aumento di spessore delle pareti esterne per l'aggiunta dell'eventuale cappotto termico o di qualsiasi altro tipo di isolante. Con la normativa Zone Green, questa incongruenza verrà superata, favorendo la naturale trasformazione di tutti quegli edifici talmente vecchi da non essere nemmeno soggetti alle normative di zona sull'efficienza energetica.

A beneficiare della normativa non saranno solo le ristrutturazione dell'esistente: la sottrazione dallo spessore murario della parte di isolamento, potrà infatti essere applicata anche alle nuove costruzioni, incentivando questa pratica per poter guadagnare preziosi centimetri oltre il lotto della proprietà, senza compromettere la vivibilità degli spazi interni.

- *I sistemi di ombreggiamento*: Sembra impossibile, ma la normativa attualmente in uso a New York, non facilita nemmeno l'installazione di tende da sole mobili, creando non pochi problemi di surriscaldamento e di sovraccarico dei sistemi di climatizzazione, che in estate si trovano a lavorare il doppio del necessario. La proposta che verrà applicata grazie alla nuova normativa lascerà via libera all'installazione di sistemi di ombreggiamento verticale ed orizzontale, fissando una percentuale massima di copertura della facciata per evitare speculazioni di ogni genere.

- *Energia pulita dal sole*: è uno dei capisaldi del PlaNYC. Abbandonando i carburanti fossili per produrre energia pulita dalle fonti rinnovabili, i livelli di CO2 nell'atmosfera potrebbero dimezzarsi in pochissimo tempo. Tuttavia la normativa edilizia ancora oggi non consentono l'installazione di pannelli solari o fotovoltaici sopra il limite massimo d'altezza degli edifici, lasciando in sospeso anche le moderne tecnologie applicate direttamente sulla copertura.

Questa ovvia incongruenza di obiettivi viene superata dalle direttive della Zone Green, che apre la strada alle installazioni solari, scendendo nello specifico delle singole tecnologie e dei singoli casi, per incentivare l'autosufficienza energetica di ciascuna struttura.

- *I tetti giardino*: in una città densamente abitata come New York, è quasi un peccato non sfruttare le abbondanti superfici delle coperture.

La flessibilità degli spazi è fondamentale per soddisfare gli innumerevoli scopi ai quali potrebbero prestarsi i tetti degli edifici a partire dalla gestione della acque piovane, per creare riappropriarsi degli spazi abitati attraverso i tetti giardino e anche per collocare impianti di cogenerazione o caldaie. Anche in questo caso la Green Codes Task Force ha elaborato le strategie necessarie a rimuovere le incongruenze legislative.

- *Promuovere la produzione alimentare locale*: installando delle piccole serre sulle coperture degli edifici industriali quali scuole, industrie, edifici commerciali, si potrebbe favorire una corretta educazione alimentare, abbassando nello stesso tempo i livelli di CO2 dovuti all'inevitabile trasporto delle merci. In questo caso le proposte che arrivano dalla Zone Green vanno oltre la semplice riqualificazione edilizia, coinvolgendo e stimolando i cittadini stessi a favore di interventi sostenibili ed ecologici.

- *Produrre energia eolica*: gli alti grattacieli di New York si prestano molto bene all'installazione di micro turbine eoliche, soprattutto gli edifici in prossimità del mare, dove le correnti sono più forti. La revisione legislativa aprirà la strada all'energia eolica, lasciando la possibilità di installare sulle coperture degli edifici alti più di 100 metri, impianti fino a 20 metri d'altezza (comprese le pale), ovviamente attenendosi scrupolosamente alle normative di sicurezza specifiche.

- *Mobilità*: Pur non entrando nello specifico della legislazione in materia, il team di professionisti incaricato del progetto ha aggiunto alcune proposte utili per la corretta evoluzione della città, tra le quali la promozione di viabilità elettrica, soprattutto mediante l'installazione di luoghi per la ricarica, ad esempio nei numerosi parcheggi, nelle scuole, negli uffici, sottolineando l'importanza dell'integrazione di questi sistemi con pannelli fotovoltaici, per assicurare un pieno di energia al 100% rinnovabile.

L'11 gennaio 2012 le proposte della Zone Green si sono aperte ai cittadini, illustrando nello specifico caso per caso. Il coinvolgimento della popolazione è tutt'altro che marginale: infatti prima di diventare operativo, il pacchetto di modifiche verrà analizzato di zona in zona per lasciare ai diretti interessati la possibilità di esprimere eventuali considerazioni, critiche o suggerimenti. La nuova frontiera della burocrazia.

### **2.3 Ricerca esempi nazionali - Documento A.N.C.E.**

Il tema della “rigenerazione urbana”, intesa come miglioramento energetico, sismico o architettonico di singoli edifici ubicati in aree della città non per forza degradate (e quindi bisognose di una completa riqualificazione), è tema abbastanza recente e quindi povero di esempi concreti a livello nazionale.

Negli ultimi anni, sia a livello nazionale che regionale, si è cercato di implementare nelle relative legislazioni questo nuovo tipo di “pratica” sia per motivi legati all’efficienza energetica e alla messa in sicurezza dei singoli edifici sia per motivi legati al rilancio economico locale; infatti, proprio questi interventi di rigenerazione (o “micro-rigenerazione”) rappresenterebbero il volano ideale per fare ripartire molte economie locali riattivando il circuito della piccola e media impresa, non favorendo quindi sempre e solo la grande impresa che in questi anni è stata chiamata ad affrontare il tema delle grandi opere infrastrutturali.

Tutto ciò, come già detto in precedenza, favorirebbe non solo l’economia ma anche la vivibilità dei nostri quartieri e la sicurezza del nostro patrimonio edilizio, il quale, alla prova dei fatti come dimostrato dai recenti terremoti (Aquila ed Emilia), risulta obsoleto e bisognoso di un’accurata e tempestiva rigenerazione/riqualificazione a tutto tondo.

Per affrontare questo tema quindi, in mancanza di esempi di successo, abbiamo basato le nostre ricerche sul documento dell’A.N.C.E. dal titolo “Un piano per le città - Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile”, il quale è risultato essere non privo di interessanti suggerimenti ed idee concrete per uscire dallo “stallo” nel quale si ritrovano attualmente le nostre città.

Di seguito viene riportato un breve riassunto per punti contenente le suggestioni più interessanti.

#### **- Una visione per le città**

La competitività e la vivibilità di un territorio non dipendono solo dall'efficienza delle grandi reti di trasporto, ma dalla capacità delle aree urbane di attrarre attività economiche e di offrire le migliori condizioni di vita per i cittadini. Costruire il futuro di una città vuol dire, quindi, individuare le funzioni cardine sulle quali fare sviluppo, vuol dire adattare spazi e luoghi perché ciò si realizzi attraverso l'avvio di progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana caratterizzati, anche, da una forte attenzione alla sostenibilità (bassi consumi di energia e basso impatto ambientale).



Ciò di cui le città italiane hanno bisogno è una visione strategica, una cultura sistemica della trasformazione e riqualificazione urbana, proiettata nel medio-lungo periodo, altrimenti è grande il rischio di generare solo una successione di interventi sconnessi tra loro. Con il termine “Smart City” si intende proprio pensare all’evoluzione urbana in termini complessivi, affrontando congiuntamente tematiche che riguardano l’economia, la mobilità, l’ambiente, le persone, la qualità della vita e la governance.

Negli anni 2001-2010, come ben evidenziato dallo studio Ance-Censis, il fenomeno di perdita della popolazione residente si è interrotto nei comuni del Centro-Nord. Un ulteriore fenomeno si è, però, evidenziato, quello che vede l’espulsione di popolazione dalle zone più centrali. L’esistenza di un’offerta abitativa quasi unicamente fondata sulla casa in proprietà, e sempre meno accessibile dalle fasce medio-basse, ha determinato un esodo verso le prime e, ormai, soprattutto verso le seconde cinture urbane, trascinando oltre, verso il resto della provincia, dove i valori immobiliari sono più bassi. Per descrivere questo fenomeno, sempre più spesso ricorre la parola sprawl che, letteralmente significa distendersi in modo scomposto. Il termine sta, appunto, a rappresentare la cosiddetta città diffusa, una città che sconfinava disordinatamente nelle aree limitrofe, una città senza più confini. Una città, quindi, che consuma suolo.

L’Ance da tempo sostiene che per ridurre il consumo del territorio esiste una sola ricetta: avviare concretamente processi di riqualificazione urbana in modo da far crescere la città su sé stessa. Bisogna quindi dare vita ad un modello di efficienza e di qualità, in cui le regole e gli incentivi siano, per le imprese e gli utenti, uno stimolo per la realizzazione degli interventi di riqualificazione urbana.

La frammentazione amministrativa è una delle cause dello sviluppo disordinato. Le istituzioni non sono state capaci di sviluppare una strategia comune dello sviluppo urbanistico, facendo prevalere scelte individuali e, quindi, disorganiche, e a volte conflittuali, senza cercare coerenza tra pianificazione urbana e politiche dei trasporti. Questo fenomeno vede una crescita molto forte della mobilità pendolare e, soprattutto, del trasporto privato su strada, con tutte le problematiche connesse a tale modalità.

La sostenibilità, applicata ai territori urbani, spinge verso contesti in cui le diverse parti si integrino, dove predominino la varietà e la complessità, e soprattutto la qualità. In quest’ottica la rigenerazione urbana rappresenta un nodo essenziale per il futuro, nella consapevolezza che una politica di rinnovamento del patrimonio edilizio è importante sotto il profilo economico, sociale e ambientale.

#### - Le “città” come nuova cultura del territorio competitivo

Ripensare alle “città” significa partire da una nuova cultura della pianificazione, che metta al centro politiche di gestione del territorio in una visione “integrata”, in cui aggregare lo scenario evolutivo delle città moderne.

L'organizzazione dello spazio urbano è invece il risultato di un susseguirsi di luoghi sconnessi tra di loro, nei quali la convivenza isolata è l'antitesi dell'integrazione. In tale contesto le città da poli di attrazione economica diventano luoghi di mero passaggio, dove le attività del passato si scontrano con le esigenze del futuro.

Compito dell'urbanistica di oggi è far leva sulle risorse presenti nel nostro territorio riportandole in un sistema integrato in grado di garantire un potenziamento dei centri come motori di uno sviluppo economico e sociale.

Reintervenire sul patrimonio esistente significherebbe:

- trovare un punto di equilibrio tra i bisogni delle collettività e le esigenze economiche del mercato;
- saper aggregare le parti storiche con la modernità senza generare stacchi disarmonici;
- trovare l'unitarietà di un disegno urbano in cui qualità urbana, ambientale, paesaggistica, innovazione, mobilità, servizi, attrattività sociale e culturale, siano i principi cardine del processo di rinnovamento.

La stagione di invertire la rotta e dare un nuovo volto alle nostre città è, quindi, arrivata e i presupposti per farlo ci sono anche da un punto di vista normativo. Il DL 70/2011 ha delineato i contenuti di una normativa a regime finalizzata ad un concreto processo di rigenerazione urbana, accompagnato da incentivi e snellimenti procedurali.

Al fine di favorire questi interventi il decreto incentiva soprattutto gli interventi di sostituzione edilizia agevolando tali operazioni con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva, la possibilità di delocalizzare le relative volumetrie in altre aree, nonché procedere alla modifica delle destinazioni d'uso e della sagoma.

Il decreto ha, in particolare, previsto due termini perentori per l'emanazione della relative leggi regionali alla cui scadenza, e fino all'entrata della normativa regionale, ha attribuito determinate conseguenze giuridiche.

Da un punto di vista procedurale, quasi tutte le Regioni hanno demandato ai Comuni l'individuazione delle relative aree prevedendo, anche se con criteri diversi, il coinvolgimento degli operatori privati.

Con riguardo alle premialità concesse, di volumetria o di superficie, l'entità previste si sono in alcuni casi allineate a quanto già stabilito nelle leggi sul piano casa (35%), oppure graduate e proporzionate al conseguimento di determinate condizioni (es. raggiungimento di una certa classe energetica).

Le delocalizzazioni, invece, sono state previste in un'ottica di riqualificazione ambientale (es. edifici incongrui collocati in sede impropria) o finalizzate alla rilocalizzazione di impianti produttivi dismessi o da dismettere da destinare a finalità pubbliche (es. edilizia sociale).

La rigidità dei cambi di destinazione d'uso in alcuni casi ha limitato le potenzialità offerte dalla normativa statale.

Nel complesso ne emerge una cornice molto diversificata caratterizzata, in alcuni casi, da un'assenza di indicazioni procedurali dettagliate. All'interno di questo quadro regionale dovranno inserirsi le scelte locali che, in molti casi, dovranno scontrarsi con:

- rigidità dei sistemi pianificatori;
- scarsità di risorse pubbliche;
- difficoltà gestionali e tecniche per assumere decisioni sull'attuazione dei relativi programmi (soprattutto per i piccoli comuni).

Per governare queste difficoltà occorre fare riferimento a nuovi modelli di gestione del piano e di governance in cui ridisegnare i compiti degli enti locali e valorizzare maggiormente il ruolo degli investitori privati. Efficienza attuativa e gestionale dovranno integrarsi al fine di ottenere un concreto e positivo risultato.

- Nuovi modelli gestionali, decisionali e attuativi per le città

Le scelte pianificatorie devono essere in grado di interpretare la realtà dinamica del territorio, configurando nuovi passaggi e nuove relazioni, attraverso logiche funzionali alle rinnovate esigenze.

La riqualificazione non potrà avvenire attraverso l'uso degli strumenti ordinari di governo del territorio, ma dovrà basarsi sulla ricerca di processi in cui l'incontro tra interesse pubblico e privato siano equamente bilanciati.

Ne è un esempio l'utilizzo della perequazione urbanistica, nata principalmente come strumento per superare gli effetti discriminatori della zonizzazione, spesso diventata occasione per far fronte ai deficit economici delle finanze pubbliche. Le operazioni di trasformazione urbana devono costituire lo stimolo per le imprese ad investire risorse, per realizzare un prodotto edilizio che sia qualitativamente funzionale, non solo alle sue aspettative redditizie, ma soprattutto al mercato.

Punto di partenza è l'elaborazione di un quadro conoscitivo in cui la pubblica amministrazione proceda in maniera concertata alla determinazione degli obiettivi da raggiungere. Gli obiettivi si dovranno determinare attraverso un'adeguata analisi economico-sociale, per individuare operazioni che siano solidamente collocabili nel mercato.

Questo significa, anche, prendere in considerazione la sostenibilità economica degli interventi, la capacità, cioè, di immettere sul mercato prodotti edilizi compatibili con la disponibilità reddituale della domanda.

E' importante, inoltre, che alla base vi sia uno scambio sistematico di conoscenze ed esperienze per lo sviluppo urbano, volte a far evidenziare la rilevanza degli impatti socioeconomici che le trasformazioni possono generare.

L'individuazione delle aree/immobili da riqualificare dovrà vedere la partecipazione attiva di tutti gli operatori e dei cittadini coinvolti. Non è, infatti, pensabile intervenire sulle città consolidate senza coinvolgere i diretti interessati, non solo in forma consultiva, ma soprattutto, a livello propositivo e progettuale. La partecipazione è requisito inscindibile per il successo di un intervento di riqualificazione.

Inoltre, nell'attuazione dei relativi interventi, dovranno trovare spazio i principi compensativi che, maggiormente rispetto a quelli perequativi, rispondono ad un modello gestionale - attuativo per gli interventi sull'edificato.

L'istituto della compensazione può rivestire una rilevante importanza su ulteriori tematiche, per risolvere altre problematiche legate alla riqualificazione urbana. Tra queste, quella relativa alla necessità di delocalizzare immobili produttivi dismessi o immobili non coerenti con le caratteristiche architettoniche e ambientali, ovvero collocati in sede impropria, in quanto in contrasto con il contesto in cui ricadono.

Anche in questo caso si potrebbero riconoscere bonus urbanistici al fine di recuperare l'area dismessa ad usi più funzionali.

Ulteriore esigenza è legata alla necessità di ridurre la densità edilizia in determinate zone. Si potrebbe anche in tal caso riconoscere il recupero della volumetria con incrementi per coloro che provvedono a demolire gli edifici e a trasferire le volumetrie in altre parti del territorio comunale.

Infine, i principi compensativi potrebbero essere applicati per il soddisfacimento di deficit urbanizzativi pregressi e per risolvere le problematiche relative alle varianti urbanistiche.

Bisogna quindi avviare una nuova politica di rinnovamento urbano che abbia come punti di forza la sostituzione edilizia, la delocalizzazione degli edifici divenuti incongrui, l'impiego di materiali e tecniche edilizie ecosostenibili, volte ad assicurare il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili.

È evidente che per far realmente decollare la riqualificazione occorre individuare norme e procedure in grado di superare l'immobilismo della proprietà ed il frazionamento di essa, le lungaggini procedurali e l'incertezza nei tempi di realizzazione delle opere. Ciò che si deve porre in essere è un contratto di riqualificazione condivisa che crei un sistema di convenienze per tutti i soggetti coinvolti: dall'intera collettività ricadente nell'ambito, ai singoli proprietari, alle istituzioni, nonché agli operatori privati.

Uno dei principali ostacoli ai programmi di riqualificazione è rappresentato dalla struttura stessa delle periferie, caratterizzate da edifici condominiali, con una grande parcellizzazione delle proprietà, oltre che piccole e medie strutture commerciali. In tali contesti, per poter attuare un effettivo programma di riqualificazione anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, è necessario incentivare i privati. Andranno, pertanto, preventivamente realizzati appositi alloggi con

le necessarie infrastrutture, la cd. edilizia temporanea, destinata ad ospitare i proprietari degli immobili oggetto di riqualificazione, i quali potranno poi valutare se la permanenza in queste abitazioni debba essere temporanea o definitiva, in base ad una loro libera scelta.

La convenienza di un simile programma di riqualificazione sarà sia per i privati proprietari che vedranno i rispettivi immobili subire un'importante incremento di valore, trovando nel frattempo una adeguata sistemazione, con positive ripercussioni anche nelle aree limitrofe.

Relativamente alle procedure e agli strumenti da utilizzare, occorrerà, innanzitutto, promuovere forme di adesione volontaria dei proprietari degli immobili, in modo da ridurre le ipotesi di conflitto e contrasto, oltre che assicurare tempi certi di realizzazione.

Per superare possibili inerzie si deve applicare la disciplina di cui all'art. 27 della legge 166/2002, che consente alla maggioranza assoluta delle proprietà degli immobili, ricompresi nel piano attuativo, di acquisire in via coattiva le aree e le costruzioni dei proprietari non aderenti.

Per quanto riguarda, il rapporto privatistico tra proprietari ed imprese di costruzione si possono prevedere due ipotesi:

- i privati possono cedere le proprie quote alle imprese o conferire alle stesse apposito mandato con rappresentanza;
- le imprese possono consorzarsi con i privati proprietari.

Sotto il profilo pubblicistico, invece, l'amministrazione dovrà indire una apposita gara ad evidenza pubblica per la selezione delle relative proposte di riqualificazione e la conseguente concessione delle aree per gli alloggi temporanei.

Il passaggio successivo è rappresentato dalla stipula della relativa convenzione, ove andranno definiti obblighi, garanzie e tempistiche, nonché le sanzioni per le inadempienze sia pubbliche sia private.

L'approvazione del programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere previste, in quanto la riqualificazione è di interesse pubblico e deve essere perseguita, pena il degrado delle nostre città.

In conclusione, gli elementi indispensabili nel processo di rilancio e sviluppo delle città per attrarre investimenti ricorrendo a forme di dialogo competitivo tra i soggetti interessati sono quindi: certezza dei tempi, delle regole e delle decisioni.

#### - La fiscalità al servizio della competitività urbana

La sostenibilità ambientale, economica e sociale è un obiettivo ambizioso che ha assolutamente bisogno di una serie di misure fiscali mirate, in grado di innescare processi complessi di rinnovamento urbano.

In quest'ottica è necessario, in primis, modificare la disciplina IVA delle cessioni e locazioni delle abitazioni che, oggi, trasforma l'IVA, da imposta neutra, ad un vero e proprio costo per le imprese di costruzioni.

Va poi evidenziato che un'adeguata "politica fiscale" è lo strumento più idoneo ad innescare un efficace e fattivo processo di rinnovamento urbano, potendo creare quell'humus ideale sul quale "innestare" nuovi progetti di riqualificazione delle nostre città, con il coinvolgimento della più ampia platea possibile di operatori economici.

Per far questo, lo sforzo deve tendere, a livello di principio e nella realtà operativa, ad una generalizzata attenuazione dell'incidenza del "fisco", sin dallo starting di qualsiasi iniziativa immobiliare.

Si potrebbe inoltre attivare una "campagna di rottamazione dell'usato" anche nel settore immobiliare, favorendo la "permuta" del vecchio fabbricato posseduto con uno nuovo ad alta efficienza energetica (classe A e B).

A questo scopo, si propone la contestuale:

- riduzione al minimo delle imposte a carico delle imprese che acquistano i fabbricati "usati" dati in permuta (Registro e Ipotecastali in misura fissa),
- attribuzione di una detrazione fiscale all'acquirente del "nuovo" fabbricato, correlata al prezzo di acquisto e subordinata al raggiungimento di determinate prestazioni energetiche dell'edificio.

Inoltre, in senso più ampio, una spinta alla riqualificazione delle città si potrebbe conseguire mediante un rafforzamento delle attuali agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, includendo nel suo ambito applicativo anche gli interventi di vera e propria "sostituzione edilizia" che, nei fatti, si traducono nella demolizione e ricostruzione dell'esistente con variazione della sagoma e della volumetria (oggi esclusi dall'agevolazione).

Concludendo, si potrebbe estendere ulteriormente il termine d'applicazione dell'incentivo, limitandone però il campo d'azione alla sola "riqualificazione energetica globale" degli edifici, così da premiare esclusivamente quelle forme d'intervento incisivo che più impattano sulle prestazioni energetiche dei fabbricati.

#### - Una visione nuova e strategica per lo sviluppo: risparmiare energia

La politica dell'Unione Europea ha ben chiara l'importanza del settore edile e il ruolo strategico sociale ed economico che esso può svolgere, in quanto da esso dipendono tutti i rami dell'economia.

La Commissione europea ha inoltre avviato iniziative per favorire lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione (crescita intelligente), che sostengano un'economia con un alto tasso di occupazione, favorendo la coesione economica, sociale e territoriale (crescita inclusiva) e che promuovano un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva (crescita sostenibile).

L'efficienza energetica rappresenta il modo più immediato ed efficace, rispetto ai costi, per affrontare le principali sfide energetiche in materia di sostenibilità, sicurezza nell'approvvigionamento di energia e competitività del Paese.

Ne è conferma il Piano d'azione europeo "20-20-20" che fissa al 2020 l'obiettivo di ridurre del 20% il consumo di energia primaria.

La strada da perseguire è quindi quella di puntare sull'efficienza energetica: dalla riqualificazione energetica degli edifici esistenti, alla produzione/utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili, alla mobilità sostenibile, alla messa a disposizione di nuovi servizi attraverso l'ottimizzazione delle risorse, alla condivisione fra soggetti pubblici e privati, al coinvolgimento dei cittadini verso un cambiamento comportamentale, alla spinta verso lo sviluppo "verde" mediante l'utilizzo esteso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

È una rivoluzione che non solo riguarda gli aspetti tecnologici ma anche e soprattutto quelli culturali, in un contesto di più ampio respiro per pensare alle città in termini di "sistema urbano intelligente e sostenibile", le Smart Cities.

Si tratta di esaltare le potenzialità delle singole tecnologie connettendole in maniera intelligente: i consumi elettrici e termici degli edifici soddisfatti da piccoli impianti diffusi sul territorio in grado di fornire l'energia lì dove serve, non solo dove è prodotta. Per questo servono reti intelligenti di trasporto e distribuzione dell'energia ma anche un cambiamento di approccio da parte degli utenti disposti a modificare le loro abitudini per ottimizzare l'energia usata per le loro attività e per la mobilità.

Dai recenti studi dell'Enea emerge che il potenziale risparmio conseguibile dalla riqualificazione energetica degli edifici esistenti è pari al 50% dei consumi attuali, con conseguenze positive non solo sulla bilancia dei pagamenti ma anche sull'ambiente.

Le iniziative riguardanti le nuove realizzazioni e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente necessitano di:

- mantenere nel tempo la detrazione fiscale del 55%;
- prevedere un sistema delle regole univoco a livello nazionale;
- avviare una campagna di informazione e comunicazione (facendo crescere la sensibilità, l'interesse, la cultura del consumatore e delle imprese, verso comportamenti green);
- estendere la diagnosi/certificazione energetica a tutti gli immobili esistenti;
- promuovere il ruolo esemplare del settore pubblico;
- sollecitare un impegno più forte da parte del sistema bancario (ad esempio mutui per le ristrutturazioni energetiche che ripagano la rata attraverso i risparmi energetici);
- incentivare il processo di ristrutturazione di edifici pubblici e privati;
- puntare sull'affidabilità e qualità della certificazione energetica.

- Rigenerazione urbana tra valorizzazione del patrimonio pubblico e politiche dell'abitare

L'articolo 33 bis del DL 98/2011, introdotto dall'art 27 del DL Salva Italia, se correttamente applicato, introduce la necessaria trasparenza che da tempo il mercato richiedeva per operare in maniera efficiente nel campo della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

L'articolo 33 bis prevede un coinvolgimento dei privati "a monte", in qualità di azionisti del veicolo societario, con l'apporto del capitale necessario per dare il via all'operazione; oppure "a valle", come promotori e realizzatori dell'intervento di valorizzazione. A questo punto si possono avere due casi:

La prima soluzione prevede che la società incaricata della valorizzazione è tutta pubblica e quindi partecipata esclusivamente dall'ente proprietario, con l'Agenzia del Demanio in veste di advisor. In questo caso, il soggetto pubblico dovrà indire gare per la valorizzazione, siano esse concessioni di valorizzazione, concessioni di costruzione e gestione; al limite, per definire la strategia di sviluppo, potrebbe servirsi anche del dialogo competitivo con gli investitori.

Nel caso in cui si volesse, invece, aprire il capitale a soci privati, il percorso migliore sarebbe la definizione di "gare a doppio oggetto", che prevedano la scelta del socio della società mista che, operativamente, svolgerà anche i lavori di valorizzazione dell'area o dell'asset in questione.

In tutti e due i casi l'efficienza e l'efficacia del procedimento si basa su di un confronto concorrenziale serio sull'idea progettuale.

Sarebbe strategico definire, quindi, nelle fasi iniziali del processo, una conferenza dei servizi in cui tutte le parti in causa chiarissero, una volta per tutte, quello che si può, e quello che non si può, fare. Secondo questo approccio, i successi saranno maggiori quanto più libero sarà il developer di sviluppare la propria idea progettuale, una volta considerati i vincoli posti dall'Amministrazione. Questo modo di operare permetterà di minimizzare il rischio urbanistico e dare le necessarie certezze agli investitori privati.

L'articolo 53 del DL semplificazione introduce il Programma di ammodernamento e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, un piano ambizioso, fortemente voluto dal MIUR, le cui potenzialità erano state intuite dall'ANCE che ha sviluppato, a partire dal 2008, attraverso la propria rete di associazioni territoriali, un percorso sperimentale per l'attivazione dei capitali privati ai fini della riqualificazione di questa importante infrastruttura.

Questa sarebbe un'eccezionale opportunità per Comuni e Province di riqualificare, con l'apporto degli investitori privati, un patrimonio immobiliare fatiscente, di qualità scarsa sotto tutti i punti di vista, costoso in termini di gestione e, nella maggior parte dei casi, non rispondente neanche alle più elementari norme di sicurezza, realizzando quindi nuove scuole di ultima generazione, in grado di offrire servizi integrati (strutture sportive, laboratori scientifici e linguistici, auditorium-sale conferenze).



Altro tema molto importante è quello legato all'abitare sociale: in questi anni lo scenario è mutato, ma è pur sempre presente una domanda di residenza meno caratterizzata in termini quantitativi, ma comunque non in grado di affrontare il mercato con la propria capacità economica.

Si tratta di utenti in molti casi “solvibili ma non troppo”, per i quali è necessario immaginare delle forme dirette o indirette di sostegno all'accesso alla casa, mentre per altre tipologie di utenti l'intervento pubblico deve essere di maggiore impegno e rientrare nelle politiche sociali.

Si tratta di una domanda che, soprattutto nelle conurbazioni urbane, è prevalentemente, orientata alla locazione, ma non “disdegna” un futuro accesso alla proprietà. Di qui la necessità di utilizzare forme contrattuali che prevedono inizialmente la locazione e poi la proprietà, tenendo conto delle caratteristiche degli utenti e della nuova politica della residenza volta alla sostenibilità.

#### - Riattivare il circuito finanziario per l'accesso delle famiglie al bene casa

Uno dei più gravi effetti della crisi che sta attraversando il nostro Paese è la quasi totale scomparsa del credito a medio lungo termine per finanziare gli investimenti, in particolare quelli immobiliari.

In questa fase congiunturale, quindi, l'erogazione dei mutui per investimenti immobiliari (finalizzati alla costruzione) ovvero dei mutui fondiari (finalizzati all'acquisto anche della prima casa) è solo un'aspirazione cui tendere.

Un altro importante problema è la scomparsa degli Istituti di credito speciale, ovvero di quei soggetti specializzati nel credito a lunga scadenza che emettevano titoli di debito, le “cartelle fondiari”, con le quali sono stati compiuti i maggiori investimenti del nostro Paese.

Con il modello della “banca universale”, infatti, si è persa questa specializzazione e oggi le imprese di costruzioni incontrano grandi difficoltà nel presentare i progetti agli istituti di credito, non essendoci più al loro interno persone dotate del know how idoneo a valutare gli investimenti immobiliari.

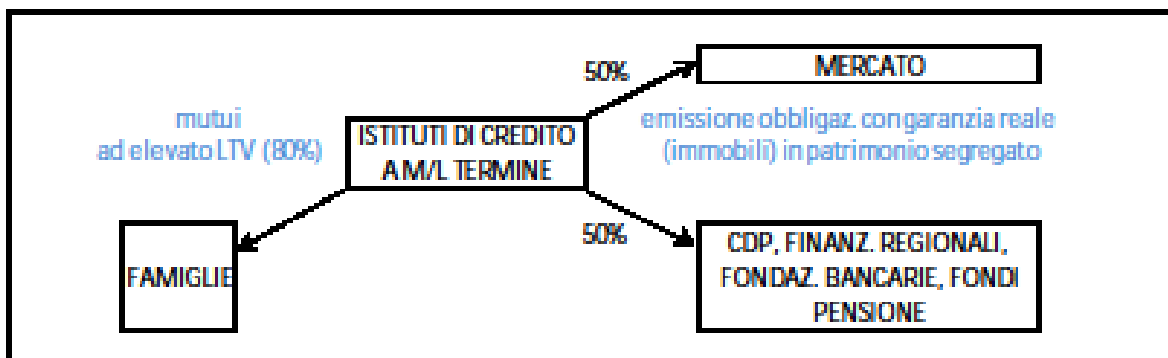
Per superare questi gravi limiti del mercato del credito, si può immaginare di ricreare soggetti finanziari specializzati nel credito fondiario, in grado di operare sulle scadenze più lunghe e replicare i benefici che si sono avuti nel nostro Paese con gli Istituti di credito speciale.

#### a. Sottoscrizione delle obbligazioni da parte degli Investitori istituzionali

Un primo strumento potrebbe prevedere il coinvolgimento degli Investitori Istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, finanziarie regionali, fondazioni bancarie e fondi pensione) nell'acquisto di una parte (il 50%) delle obbligazioni a medio lunga scadenza, dotate di una garanzia reale sottostante (ipoteca sugli immobili finanziati inseriti in un patrimonio segregato), emesse da questi Istituti e finalizzate all'erogazione di mutui per l'acquisto della prima casa da parte delle famiglie. Questo modo di operare potrebbe facilitare, in questa fase, le operazioni di provvista fondi.

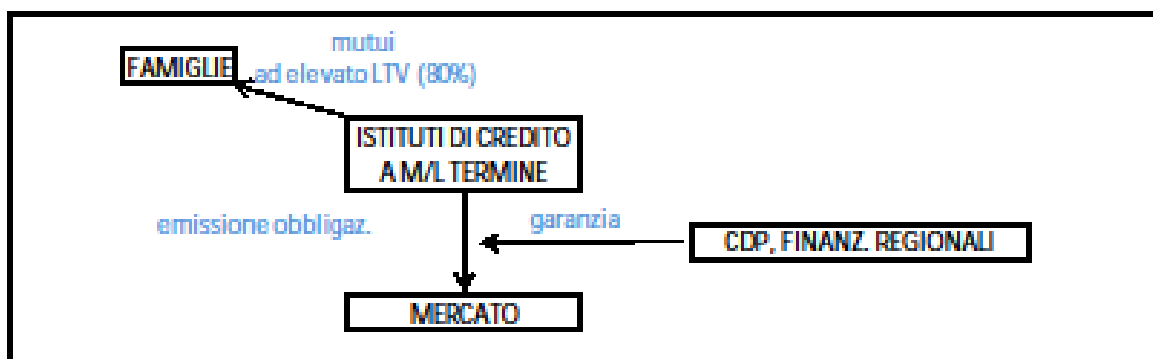
Questi titoli obbligazionari assicurerebbero un rendimento coerente con un profilo di rischio contenuto e garantito dalla parte dell'attivo segregato.

Per gli Istituti specializzati, o per le eventuali sezioni specializzate delle Banche commerciali, diminuirebbe sensibilmente il costo di provvista, mentre le famiglie potrebbero usufruire di mutui con un maggior Loan to Value ad un tasso d'interesse minore.



#### b. Garanzia delle obbligazioni emesse dagli Istituti specializzati

Un secondo strumento può prevedere che gli stessi Investitori Istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, finanziarie regionali, fondazioni bancarie e fondi pensione) si limitino a garantire le emissioni obbligazionarie di questi Istituti specializzati. Anche in questo caso si potrebbe ottenere una sensibile diminuzione dei costi di raccolta.



#### - Fattori di successo: regia pubblica ed incentivi

Alla scala del progetto urbano, dalle esperienze più avanzate di ristrutturazione di parti obsolete dello stock abitativo e di riqualificazione complessiva di ambiti urbani attraverso interventi di rimodellazione del costruito, emerge chiaramente il carattere complesso e multiattoriale dei processi. Si tratta infatti di operazioni in cui vi è da affrontare il problema del consenso degli abitanti e della loro sistemazione abitativa nella fase dei lavori.

E' interessante considerare al riguardo gli esiti di uno dei pochi casi italiani, ovvero la demolizione e sostituzione di alcuni edifici intensivi degli anni Cinquanta interessati da gravi dissesti strutturali a Viale Giustiniano Imperatore a Roma, di cui nel 2011 si è avuta la consegna dei primi 120 appartamenti.

Si tratta di un caso di sostituzione di edilizia privata legato ad una situazione di emergenza per il grave rischio di crollo degli edifici. La procedura, che è passata attraverso un primo concorso per la redazione del masterplan e successivamente ad un concorso-appalto per la realizzazione del primo comparto, ha visto giocare un ruolo fondamentale all'Amministrazione comunale che con la sua attività di mediazione ha consentito di convincere i proprietari a consorzarsi. Questi peraltro hanno dovuto sostenere una spesa limitata, equivalente alla somma che avrebbero pagato per consolidare gli edifici.

La realizzabilità dell'operazione è stata possibile grazie al coinvolgimento del privato: l'impresa realizzatrice ha venduto i nuovi alloggi ai vecchi residenti a prezzo contenuto in cambio di un incremento volumetrico pari ad un terzo del vecchio volume, che si è tradotto in circa 40 appartamenti in più da collocare sul mercato. D'altra parte la sistemazione temporanea degli abitanti è stata possibile grazie alla messa a disposizione di immobili comunali e all'erogazione di contributi per l'affitto.

Da segnalare, infine, che la densificazione prevista è accompagnata da un reinvestimento degli oneri concessori nell'area da parte dell'Amministrazione. Il nuovo assetto presenta dunque una qualità urbanistica decisamente più elevata di quella precedente.

Il caso citato (e i numerosi casi analoghi europei) segnala in modo esemplare come per interventi di maggiore complessità vi sia la necessità di una forte regia pubblica, indispensabile per:

- individuare un insieme di criteri, atti, risorse, sistemi di reciproci impegni e convenienze tra i vari soggetti coinvolti;
- varare un nuovo assetto urbanistico dell'area;
- favorire la mediazione tra gli abitanti ed il loro coinvolgimento;
- consentire l'introduzione di incentivi necessari per il coinvolgimento e la mobilitazione di risorse private.

## **2.4 Ricerca esempi internazionali - Documento E.R.V.E.T.**

Esempi internazionali riguardanti la pianificazione e la rigenerazione urbana sono stati identificati all'interno del documento prodotto dall'E.R.V.E.T. (Emilia Romagna Valorizzazione del Territorio) dal titolo "Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese". In particolare sono state analizzate e riportate esperienze americane, tedesche, olandesi, inglesi e francesi nel campo della pianificazione urbana, con particolare attenzione al consumo di territorio e alle strategie di governance di area vasta.

Anche per questo documento è stato redatto un riassunto, riportato di seguito, nel quale vengono indicate le esperienze positive da cui trarre insegnamento.

### - Crescita urbana, servizi dal territorio e pianificazione

Lo sprawl urbano, negli ultimi decenni, ha creato una città "dispersa" e "sfrangiata", dove la distanza fra la "definizione politico-amministrativa" di città e la realtà urbana effettivamente "vissuta" dai cittadini definita come "città effettiva" è aumentata causando non pochi disagi e disservizi ai cittadini. La tendenza al consumo di suolo senza domanda sociale, legata al concetto di crescita senza benessere, deve essere invertita considerando il territorio come un bene patrimoniale comune da preservare; questo ultimo concetto di conservazione del territorio deve però fare i conti con le politiche di sviluppo economico e sociale che non hanno quasi mai affrontato seriamente il tema della sostenibilità e della finitezza delle risorse. In alcune esperienze si è implementato il concetto di "carrying capacity" (capacità di un ambiente e delle sue risorse di sostenere un certo numero di individui), di stabilire quindi una soglia di "sopportabilità" di territorio edificato come "punto di non ritorno" per la rigenerazione delle funzioni ecologico ambientali. Purtroppo, causa la debolezza politica e le forti pressioni di trasformazione che, in nome della "crescita", finiscono con "alzare l'asticella" di ciò che può essere considerato "sopportabile", questa politica non ha avuto molto successo. Servono quindi nuove politiche e pratiche per la pianificazione e la governance dei sistemi urbani, basate su un concetto diverso da quello di "risorse", che parta dall'offerta di servizi derivanti dal capitale che il territorio racchiude nei suoi caratteri ecologici, morfologico-ambientali, socio-identitari e culturali, comprendendone il valore ecologico, economico, finanziario e sociale per la collettività nel suo insieme, in modo da impostare meglio l'azione di contrasto al suo consumo. Si tratta quindi di comprendere la capacità delle trasformazioni di creare o meno "valore aggiunto territoriale".

### - "Crescita di scala" per gestire il cambiamento

In molte esperienze, "catturare la città effettiva" nella sua dimensione e nei suoi effetti territoriali reali, è risultata un'operazione complessa e, nella pratica, la ricerca di una scala "ottimale" di governo, basata su parametri oggettivi ed alla quale riferire soluzioni per tutti i problemi, si è

rivelata un'impresa non praticabile, soprattutto laddove il tentativo è stato messo in atto “dall'alto”. Un elemento che complica il quadro è il fatto che, inevitabilmente, la “città effettiva” cambia di forma nel tempo, costringendo ad un continuo tentativo di “ri-disegnare/ri-aggiustare” i confini alla realtà geografica percepita, che tuttavia non sempre è praticabile. Inoltre, in tempo di crisi, si fa più pressante la competizione fra territori nell'elaborare ed attuare iniziative d'investimento in grado di invertire la tendenza. Ciò ha chiamato in causa la capacità degli attori di valutare quali iniziative privilegiare, adottando prospettive appropriate sia a “leggere” i problemi di oggi, che ad individuare scenari di cambiamento durevoli e “sostenibili” nell'accezione più ampia del termine. La sfida, che viene posta ai diversi livelli di governo, è quella di una gestione efficace di ambiti tematici molto diversificati, anche rispetto alla scala territoriale di esercizio delle funzioni e di erogazione dei servizi. In Europa e non solo, specialmente nelle aree urbane di dimensioni maggiori, sono in corso numerose esperienze di “crescita di scala” del governo del territorio, nel tentativo di adeguarlo alla dimensione dei temi/problemi, trascendendo i limiti politico-amministrativi tradizionali e rafforzando le forme di cooperazione fra istituzioni e fra esse e gli attori sociali ed economici. Nuove strade di sviluppo sono state intraprese anche grazie ad una prospettiva multi-scalare basata su tre aspetti: alla scala urbana “micro” (il progetto di città), alla scala territoriale “meso” (la relazione funzionale da stabilire fra città e spazi aperti e rurali) e alla scala regionale “macro” (il perseguimento di una “massa critica” di reti di città). In generale, quanto maggiore si è dimostrata la capacità degli attori di cooperare per una governante unitaria dei temi/problemi, tanto più forte è risultata la capacità di tutelare e migliorare la qualità dell'ecosistema.

#### - Gli Stati Uniti

- *Gli strumenti di mercato: le mitigation e conservation banks*

Le mitigation e conservation banks sono un sistema di tutela, recupero e sviluppo di ecosistemi e specie, che utilizza strumenti di mercato, nella forma di eco-crediti commerciabili, di cui possono avvalersi istituzioni pubbliche e privati.

- *Portland, Oregon: la strategia Nature 2040*

A METRO, agenzia di governo regionale a carattere elettivo, è stata attribuita la competenza di definire tecnicamente un “Limite della Crescita Urbana” (UGB – Urban Growth Boundary). “Nature 2040 Growth Concept”, strategia di durata cinquantennale per la pianificazione e la gestione dei processi di crescita urbana, nel cui quadro lo UGB è stato recentemente attualizzato, è costruito ed implementato attraverso 3 tipologie di processi correlati:

1. un processo "tecnico" di individuazione di quattro scenari alternativi di crescita urbana;
2. un processo di partecipazione popolare finalizzato a scegliere lo scenario da perseguire;
3. un processo valutativo, di frequenza quinquennale, relativo al raggiungimento dei risultati.

## - La Germania

- *La compensazione ecologica tedesca: il principio del Ökokonto (conto ecologico)*

Dal 2001, il Codice Federale delle Costruzioni, ha reso obbligatorio per tutti i comuni condizionare ogni ulteriore trasformazione del territorio ad una valutazione preventiva degli impatti sull'ecosistema ed il paesaggio ed alla compensazione degli impatti determinati. Il principio di riferimento è “ridare alla natura ciò che le viene tolto” ovvero, prioritariamente, evitare di togliere spazio alla natura (opzione “zero”) e in secondo luogo, laddove l'opzione zero non sia perseguibile, restituire alla natura quanto le è stato tolto: solo se il “deposito” (“Eco-conto”) di aree è “in attivo”, il Comune potrà rilasciare autorizzazioni edilizie o approvare piani di urbanizzazione, “consumando” altro territorio.

- *Monaco di Baviera ed il modello SoBoN*

SoBoN consiste di un accordo tra enti pubblici e privati per la gestione di interventi relativi alla qualità urbana, per contrastare la crescente penuria di edilizia sociale e l'aumento incessante dei valori immobiliari.

- *La Verband Region Stuttgart (VRS) ed il Greater Stuttgart Landscape Park*

La Verband Region Stuttgart nasce con l'idea che le sfide e lo sviluppo del potenziale di una regione coesa non si fermino ai confini delle municipalità o dei distretti, e che sia necessario unire le forze (“Joining Forces”) per “essere un'area competitiva nel mondo e allo stesso tempo mantenere qualità della vita e qualità dell'ecosistema”. VRS attua le sue funzioni mediante un sistema di programmi e piani fondato sui seguenti capisaldi: il Piano Regionale (Regional Plan), il Piano Regionale dei Trasporti e il Masterplan del Paesaggio. Quest'ultimo fa riferimento al concetto di Landscape Park basato su un principio di “paesaggio multifunzione” (che include gli usi agricoli e forestali, incorpora il sistema insediativo residenziale, il commercio, l'industria e le infrastrutture di trasporto); la mission è “rendere possibile alle persone l'esperienza del contatto con la natura”. Un esempio di successo è quello del Greater Stuttgart Landscape Park dove sono state individuate “fasce verdi” (green belts), “cunei” (di natura), nonché biotopi di protezione speciale e altre tipologie di aree, funzionali a controbilanciare l'espansione delle aree residenziali e commerciali e la frammentazione spaziale, che genera perdita di funzionalità e di qualità estetica.

## - L'Olanda

- *La Randstad Regio, per una metropoli “verde e blu”*

La Randstad Regio è stata istituita nel 1991 come modello di cooperazione formale fra 4 province, 4 grandi città e 4 regioni urbane (city-regions di Amsterdam, Rotterdam, Den Haag (l'Aja) e Utrecht). L'obiettivo della sua creazione è favorire la crescita di competitività del territorio e

migliorarne la vivibilità. Le ragioni della scelta erano legate alla crescente interdipendenza dei luoghi ed all'interesse reciproco nel gestire in modo unitario i temi dell'housing, del traffico e trasporti, delle infrastrutture, della specializzazione economica e dello sviluppo territoriale e rurale.

- *Il “Groene Hart” e la politica per le “città compatte” (VINEX programme)*

Lo spazio rurale ed agricolo nel Randstad costituisce ancora l'80% del territorio, per lo più concentrato nel “Groene Hart” (“Cuore Verde”), intercluso fra le 4 città maggiori. La politica nazionale in materia di difesa del territorio prescrive che le opportunità insediative vengano sempre concentrate nelle principali agglomerazioni metropolitane, secondo un approccio sequenziale in cui la priorità di sviluppo urbanistico va sempre alle aree già insediate, mentre il ricorso a suoli “naturali” è consentito soltanto una volta esaurite tutte le opportunità per progetti di riuso e di completamento. La politica della città compatta è stata attuata a partire dagli anni '90 mediante il programma VINEX , espressamente introdotto dal governo allo scopo di contenere la diffusione urbana negli spazi liberi (greenfields) peri/intra-urbani e contrastare specificamente l'espansione nello spazio rurale.

- *La strategia di compensazione ecologica*

L'approccio basato sulla compensazione ecologica consiste nel realizzare almeno un mq di nuova area naturale a compensazione di ogni mq di di area naturale persa a causa delle trasformazioni. La strategia si basa sui principi:

- no unless: nessuna opera di infrastruttura viene concessa a meno di una contro prestazione ambientale e a meno di una valutazione preventiva (appartenente alla categoria dei procedimenti di VIA e VAS);
- no net loss of ecological values: ogni trasformazione produce in modo irreparabile danni ambientali ed ecologici. Tale effetto è da contrastare con misure mitigative mirate e, se non sufficienti, con misure compensative per i danni residui.

- L'Inghilterra

- *Sviluppo urbano e territoriale e tutela dell'ecosistema nel contesto inglese*

La Northern Way Growth Strategy (2004) aveva per obiettivo il rafforzamento della coesione territoriale, puntando ad affermare il Nord come "un'area di eccezionali opportunità di sviluppo, che combina un'economia di qualità globale con un'altissima qualità della vita". Asse portante della strategia era (ed è tuttora) la promozione del ruolo delle città come motori di sviluppo ed in particolare la creazione di 8 City-Regions. Mediante i City-Region Development Plans (CRDPs) e cooperando attraverso i confini delle amministrazioni coinvolte, le City-Regions puntavano a migliorare i risultati delle policies nelle aree dei trasporti, del housing e della rigenerazione urbana,

della crescita di conoscenze e competenze, dell'occupazione, generando una massa critica di conoscenza a supporto della crescita.

Il Natural England è un "Organismo Pubblico a carattere esecutivo", istituito nel 2006, con funzioni di protezione e miglioramento dell'ambiente e del paesaggio naturale e di promozione della sua fruizione da parte dei cittadini. I riferimenti normativi principali si basano sulle "Green Belts" (Cinture Verdi periurbane) per contrastare l'espansione urbana e sulla "Green Infrastructure", costituita da nodi e reti di spazi verdi multi-funzionali.

- *Il caso della Sheffield City-Region*

La Local Enterprise Partnership costituita dalla Sheffield City Region include una partnership molto variata, composta da rappresentanti privati e pubblici. Il sistema di governance adottato si basa sul principio generale di sussidiarietà, ciò che implica che, accanto all'azione della City-Region, coesistano le azioni delle Autorità Locali che continuano ad esercitare responsabilità in materia di sviluppo e rigenerazione economica. La gestione dell'ecosistema alla scala del sistema urbano è quindi fortemente correlata tanto con le politiche di sviluppo economico e sociale quanto con le politiche per una trasformazione economico-produttiva verso la sostenibilità.

- La Francia

- *Le principali forme di cooperazione intercomunale*

La formula più spinta di integrazione comunale è costituita dagli Établissement Public de Coopération Intercomunale (EPCI), che hanno natura federativa e godono di fiscalità propria. L'EPCI è un ente pubblico dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, è distinto dai comuni che ne fanno parte, è amministrato da organi propri, recluta il proprio personale ed assicura la gestione dei servizi a lui trasferiti. Gli EPCI possiedono competenze, espressamente trasferitegli e delegategli, che rispondono ad un "interesse comunitario", intendendosi con ciò competenze che per costi, ampiezza, carattere strutturale, rispondono ad una logica intercomunale: messa in comune delle risorse, realizzazione di economie di scala ed elaborazione di schemi di sviluppo del territorio (lo SCoT) e schemi attuativi (la ZAC). Sotto il profilo fiscale, riscuotono la Taxe Professionnelle Unique che assomma a circa il 40% delle entrate fiscali dei comuni.

Altre forme di cooperazione intercomunale di natura associativa e senza autonomia finanziaria sono i Syndicats (Unioni) e le Entreprises Publiques Locales (Imprese Pubbliche Locali), società di tipo commerciale che erogano servizi alle collettività, e di cui fanno parte le Società di Economia Mista (SEM) a capitale prevalentemente pubblico. L'ampio ricorso alla cooperazione intercomunale, se da un lato ha creato benefici legati alla capacità di individuare la scala adeguata per realizzare certi tipi di interventi, dall'altro lato ha determinato criticità, come sottrazione di competenze e risorse ai comuni e minore rappresentatività e legittimità democratica degli enti intercomunali.



- *Gli SCoT e le ZAC*

Lo SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), istituito con la legge SRU (2000), è un piano di inquadramento di area vasta, alla scala intercomunale, la cui funzione è integrare pianificazione urbanistica e piani di settore, orientando l'evoluzione di un territorio in senso sostenibile secondo un progetto di pianificazione e di sviluppo di lungo periodo.

Parallelamente agli SCOT, si sono diffuse forme di coordinamento di scala territoriale più ampia gli Inter-SCOT. Privi di norme di riferimento, sono avviati da agenzie di pianificazione, rappresentanti politici e tecnici, e svolgono una funzione di governance di scala macro-territoriale.

La ZAC è una procedura di trasformazione urbana che, in deroga al piano vigente, permette agli enti pubblici di trasformare ogni tipo di area in vista di una sua cessione ad utilizzatori pubblici o privati. Può essere realizzata da un comune singolo o associato, da una società privata convenzionata ovvero da una Società di Economia Mista (SEM). Costituisce una procedura polivalente ed è uno strumento giuridico e finanziario flessibile; lo ZAC si sviluppa in tre tappe: fase di concertazione, fase di creazione con studio di fattibilità ed impatto ambientale e fase di realizzazione.

- *Lione e lo SCoT 2030*

L'obiettivo perseguito è fissare orientamenti ventennali per lo sviluppo dell'agglomerazione, organizzandoli intorno ad alcuni grandi temi: attrattività residenziale e solidarietà, occupazione, organizzazione territoriale multipolare e mobilità sostenibile, spazi naturali ed agricoli e ambiente. Lo SCoT si propone di concentrare la crescita urbana in via prioritaria su una ventina di polarità urbane, servite dal trasporto collettivo e con dotazioni adeguate. Questo schema, che ha l'obiettivo di limitare la crescita degli spostamenti e di proteggere gli spazi naturali ed agricoli, dev'essere attuato sulla base di quattro principi fondamentali (struttura urbana multipolare, protezione e la valorizzazione di una infrastruttura verde, territorio urbano a vocazione multifunzionale, sviluppo urbano "intensivo"), sei ambiti di politica settoriale (sviluppo economico, politica solidale per la casa, miglioramento della qualità ambientale, protezione delle reti degli spazi naturali, agricoli e di paesaggio, valorizzazione della rete blu dell'agglomerazione, trasporto collettivo) e tre reti fondamentali (la rete del trasporto collettivo in particolare su ferro, la rete degli spazi verdi naturali, agricoli e forestali, la rete blu dei fiumi). Il "risultato finale" consiste nello "Schema di Coerenza Territoriale". Avviata nel 2005 sotto forma di commissioni territoriali, laboratori tematici e seminari, la concertazione tra i partner ha caratterizzato ogni step del processo (dagli orientamenti fondamentali agli indirizzi per la predisposizione dello SCoT). SEPAL ha accompagnato l'intero processo con una campagna continua di comunicazione, utilizzando gli strumenti più disparati, dalle lettere informative ai cittadini a mostre itineranti, dal sito internet alle trasmissioni di eventi di concertazione in luoghi pubblici.

- “Lezioni apprese” e spunti per la discussione

• *Lezione n° 1: riconoscere il valore dell'ecosistema e dei suoi “servizi” alla collettività*

Il territorio rurale, gli spazi aperti, i biotopi forniscono Servizi Ecosistemici che posseggono un valore economico per tutta la comunità. Sotto questo profilo, la capacità di trasformare lo spazio, propria tanto della programmazione economica quanto della pianificazione territoriale, dev'essere orientata al benessere collettivo, tutelando ed accrescendo in modo equilibrato i beni ed i servizi comuni (dalla produzione di cibo alla qualità estetica del territorio) di cui i cittadini sono collettivamente titolari ed a cui hanno diritto di accedere in modo equo.

• *Lezione n° 2: valori condivisi e cooperazione di attori e territori*

Lo “scambio”, la condivisione di valori, richiede una cooperazione molto rafforzata, sia degli attori di uno specifico territorio che fra territori diversi. Una cooperazione che deve necessariamente contemplare anche la remunerazione degli investimenti di risorse (non necessariamente solo finanziarie, ma anche di conoscenza, organizzative, ecc.) che ogni attore apporta. Una remunerazione che dev'essere equa per tutti, incluso per le Amministrazioni Pubbliche che rappresentano le collettività dei diversi territori.

• *Lezione n° 3: qualità di ecosistema e paesaggio, requisito delle politiche per la competitività e l'attrattività territoriale*

Una città dai margini definiti e senza “sfrangiamenti” a detrimento degli spazi aperti, è esplicitamente considerato un fattore di competitività territoriale. La qualità del luogo e della vita è esplicitamente ricondotta ad elemento di politica strutturale per lo sviluppo. È un concetto che attribuisce grande rilievo alla “prossimità”, la quale possiede un valore anche economico, espresso da un'accessibilità rapida ed efficiente casa-lavoro, dalla disponibilità di prodotti locali di qualità per il mercato locale e gli esercizi di ristorazione, dalle opportunità ricreative e di turismo giornaliero offerte da reti di spazi verdi, da “lavoratori della conoscenza” attratti da un paesaggio di qualità.

• *Lezione n° 4: se ecosistema e paesaggio sono “infrastruttura”, allora serve un progetto di territorio*

Il punto di partenza che accomuna tutte le esperienze prese in considerazione, consiste nel fatto che, se ecosistema e paesaggio costituiscono per propria natura una “infrastruttura a rete”, allora, in un mondo in larghissima maggioranza antropizzato, la rete ha bisogno di un progetto di creazione e manutenzione che abbia l'obiettivo di assicurare le migliori condizioni per l'erogazione dei servizi forniti dalla rete stessa. Quindi il tema non è in alcun modo scindibile da una gestione progettuale del territorio nel suo complesso.

- *Lezione n° 5: comunicare e coinvolgere: l'accountability come chiave di volta di una pianificazione che guarda all'interesse collettivo*

Nella letteratura sullo sviluppo sostenibile, la dimensione politica della sostenibilità e quindi la sua correlazione indissolubile con la partecipazione democratica, è largamente accettata da oltre un decennio ed alla radice di una intera generazione di piani strategici per lo sviluppo delle città. Se non si vuole circoscrivere il concetto ad una semplice mitigazione dei guasti della crescita, allora i processi di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini sono essenziali, in quanto chiave di volta della costruzione di un diverso rapporto della società con la natura e la biodiversità, il paesaggio, gli spazi rurali e naturali e con i servizi che forniscono alla collettività. Si tratta di una accountability democratica decisamente lontana dalla modalità classica, nei fatti ristretta e rigida, della “espressione delle osservazioni” a documenti di pianificazione adottati. Infatti le modalità interattive dei “laboratori” e delle “inchieste pubbliche” hanno condotto da un lato a rendere i cittadini effettivamente partecipi del processo e posti in condizione di esprimere tanto domande quanto desideri; dall'altro, la “democratizzazione di fatto” del processo di pianificazione consente di rafforzare in maniera molto significativa la capacità di controllo sociale e di valutazione delle prestazioni.

### **3. CONCLUSIONE**

#### **3.1 Aspetti salienti e risultati del tirocinio**

I risultati più significativi sono stati conseguiti, oltre che nell'approccio al mondo del lavoro, nella conoscenza delle normative regionali, nazionali ed internazionali nel campo della rigenerazione urbana; durante il tirocinio ho approfondito il “modus operandi” tecnico e l'iter amministrativo che portano alla costruzione di complesse strutture legislative, imbattendomi nelle varie problematiche ad esse legate che, a volte, non permettono una loro piena attuazione.

In un contesto di crisi economica e sociale come quello attuale è stato veramente stimolante capire quali fossero i meccanismi della “macchina pubblica”, cercando di analizzarne sia le criticità sia le potenzialità da un punto di vista “esterno” ma al contempo interessato.

Oltre a tutto ciò, dopo un'accurata lettura e analisi di vari documenti, sono venute a conoscenza di nuove ed innovative proposte nel campo della pianificazione e rigenerazione urbana che potrebbero risultare molto utili se applicate al nostro territorio. Molto importante è stata inoltre l'acquisizione di un linguaggio tecnico e legislativo grazie anche al generoso aiuto dei colleghi dell'ufficio, con i quali mi sono dovuto relazionare in questi mesi.

Infine, un altro obiettivo perseguito è stato quello legato all'aumentata capacità di sintesi: questo risultato non è certamente da trascurare dato le difficoltà che spesso uno studente di Ingegneria incontra nel riassunto di un'ampia documentazione scritta e poco schematica.