

Urbanistica nella Lombardia del futuro

A cura di Federica Signoretti

Luogo e data	Milano, 8 novembre 2018
Promotori	Regione Lombardia Collegio degli Ingegneri e Architetti di Milano
Relatori	<p><i>Pietro Foroni</i>, Assessore al Territorio e Protezione Civile, Regione Lombardia <i>Virginio Brivio</i>, Presidente, ANCI Lombardia (e Sindaco del Comune di Lecco) <i>Giovanna Fossa</i>, Professore Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Politecnico di Milano <i>Philippe Daverio</i>, Saggista e critico d'arte <i>Roberto Laffi</i>, Direttore DG Territorio e Protezione civile, Regione Lombardia <i>Alessandro Balducci</i>, Professore Pianificazione e Politiche pubbliche, Politecnico di Milano <i>Emanuele Boscolo</i>, Avvocato, Università degli Studi dell'Insubria <i>Maurizio Tira</i>, Rettore, Università degli Studi di Brescia <i>Veronica Vecchi</i>, Professore Practice of Government, Università Bocconi <i>Federico Favretto</i>, Dirigente Partenariato Pubblico Privato, Finlombarda <i>Sergio Valentini</i>, Direttore Promozione e Sviluppo del Territorio, Unione delle Camere di Commercio della Lombardia <i>Augusto Allegrini</i>, Ingegnere, Consulta Regionale degli Ordini degli Ingegneri della Lombardia <i>Gianluigi Coghi</i>, Vice Presidente, ANCE <i>Francesco Mauri</i>, Architetto, Consulta Regionale Lombarda degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori <i>Edoardo Croci</i>, Professore, Università Bocconi <i>Elena Milanese</i>, Responsabile Rapporti con gli Enti locali, Assolombarda <i>Fabrizio Piccarolo</i>, Direttore, FLA <i>Silvia Maria Rovere</i>, Presidente, Assoimmobiliare</p>

Sintesi

A sei mesi dall'avvio della nuova legislatura, l'incontro è occasione per fare il punto sulle attività in corso in campo urbanistico, con particolare attenzione al tema della rigenerazione urbana. Come afferma l'Assessore *Pietro Foroni* in apertura, occorre passare *dalle parole agli strumenti normativi* con l'obiettivo di rendere il recupero dell'esistente più conveniente dell'edificazione su suolo

libero. Si tratta quindi di innescare nuovi *processi* che superino la logica dei *progetti* per singoli comparti e mettano al centro delle trasformazioni l'interesse pubblico (non più rappresentato solo da servizi quali parcheggi, palestre etc. ma più *alto*). Per facilitarne l'avvio, ANCI ha intrapreso azioni di coordinamento tra gli strumenti urbanistici di Comuni e Province riconoscendo un ruolo fondamentale al sistema di città medie che supporta il policentrismo lombardo; oltre ad attività formative per i tecnici (spesso professionisti esterni), organizza inoltre azioni di accompagnamento per i Comuni, di cui i SEA (Servizi Europei di Area vasta) sono il più recente tra gli esempi.

L'intervento di *Giovanna Fossa* è un racconto delle principali trasformazioni e processi che stanno interessando il territorio lombardo e allo stesso tempo un'occasione per alzare lo sguardo (*più vision e meno regole*) oltre i confini regionali –e nazionali- per scorgere tra le iniziative di *altri* suggestioni o spunti per l'azione regionale: si citano ad esempio le esperienze di rigenerazione di Hafen City (Amburgo) e il Meadowlands Resilient Park (New York) e allo stesso tempo si pone l'attenzione su alcuni nodi del territorio come Mind (ex area EXPO) e Città della Salute (Sesto San Giovanni) provando a mettere in evidenza quel rapporto tra territori *veloci* e *lenti* che devono essere tra loro complementari, nonché tra paesaggi della produzione *storici* e i nuovi *cluster* (ricerca, sanità, arte, food, turismo esperienziale, agricoltura). Oltre a ribadire la necessità di porsi quale obiettivo primario l'interesse pubblico, si sottolinea quindi il ruolo cruciale dei progetti territoriali (a tutte le scale, dal MAGA di Gallarate al Grand tour della Brianza dei laghi agli eventi artistici legati al territorio della Franciacorta), l'importanza di una visione partecipata e la necessità di regole e procedure snelle. Senza trascurare quell'inspiegabile *armonia* che rende uniche e *confortevoli* le città italiane, come sottolineato da *Philippe Daverio*, nonostante siano dal punto di vista *formale*, talvolta *caotiche* e *compatte* (un classico esempio è la città di Venezia).

Roberto Laffi, a partire dai contenuti del nuovo PRS, cita le principali azioni della Regione Lombardia tra cui l'attuazione della l.r.31/2014 (con l'individuazione di 33 ATO per la riduzione del consumo di suolo e il calcolo del bilancio ecologico), l'incentivazione della rigenerazione (GdL Rigenerazione urbana ed edilizia, Linee guida per la valutazione degli interventi di programmazione negoziata), l'aggiornamento del PTR/PPR, il coordinamento per lo sviluppo di un sistema di conoscenze condiviso (Multiplan), la sostenibilità anche rispetto al rischio idrogeologico, ricordando infine l'impegno della Regione nel provare ad ottenere dal Governo maggiori spazi di *autonomia* in materia di Governo del territorio (definizione regionale degli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici, competenza regionale legislativa e amministrativa su fasce di rispetto

cimiteriali e stradali, limiti di densità edilizia e di altezza, ristrutturazione edilizia, contributo di costruzione, permesso di costruire in deroga, approvazione di strumenti di pianificazione e programmazione negoziata, nonché –in tema di Paesaggio- maggiore autonomia su vincoli e autorizzazioni paesaggistiche e regionalizzazione delle Soprintendenze e delle risorse in materia di difesa del suolo).

Alessandro Balducci si sofferma a descrivere le principali dinamiche che stanno interessando le aree urbane (estensione della città nel territorio, presenza di reti di città, famiglie sempre più piccole, obsolescenza degli edifici pubblici e non –cinema, caserme, ospedali, teatri-, Comuni con risorse sempre più scarse e incombenze sempre maggiori), citando tre principali categorie di trasformazioni territoriali: le *trasformazioni topo*, quelle molecolari che, se replicate, possono condurre a situazioni che interessano ampie porzioni di tessuto urbano come la desertificazione dei centri storici; *castoro*, quando un edificio è *svuotato* della sua funzione originaria e lo si trasforma in *altro*; infine le *trasformazioni elefante*, quelle delle grandi aree dismesse che necessitano di tempi lunghi e di negoziazione (in genere gli Ambiti di Trasformazione), quelle talvolta oggetto di *sprequazione* (molto attrattive in aree centrali, difficilmente attivabili in aree periferiche).

Per tutti questi interventi, la singola unità amministrativa pare ormai superata e non più coerente, così come l'impostazione di alcuni strumenti di governo del territorio che nel tempo hanno perso il carattere strategico invece indispensabile, come nel caso del Documento di Piano del PGT e di Valutazioni Ambientali Strategiche talvolta troppo *simili* una all'altra. A parlare di VAS in termini di integrazione tra valori ambientali e governo del territorio è anche *Emanuele Boscolo* che ripercorre le stagioni della pianificazione dagli anni '60 ad oggi, fino ad individuare nella nuova legge della Regione Emilia Romagna alcuni elementi da tenere presenti: da un lato il senso del limite, dall'altro l'elemento *custodiale* del piano che *accompagna* i processi di trasformazione senza perdere la visione, il disegno organico. Visione che necessariamente ha bisogno di tempi medio lunghi, come evidenziato da *Maurizio Tira* -i primi traguardi sono il 2030 (Agenda ONU) e il 2050 (Zero consumo di suolo) - ma anche di norme chiare e semplici, recuperando il principio di territorio come bene comune e introducendo il necessario confronto con i servizi ecosistemici che ciascun territorio è in grado di offrire (o di tornare ad offrire se rigenerato). Non meno importante il tema delle risorse. Occorre iniziare a valutare con attenzione i costi delle *catastrofi* (oltre alle esternalità negative di alcune scelte, su tutte il tema della qualità dell'aria) poiché spesso sono superiori a quelli destinati alla *prevenzione* e, in tempi di risorse scarse, occorre investire soltanto in politiche virtuose.

Gli interventi di *Veronica Vecchi* e *Federico Favretto* entrano ancora più nel merito delle risorse citando le potenzialità del principale strumento oggi a disposizione, ovvero il Partenariato Pubblico Privato (introdotto nel 2002) ma allo stesso tempo evidenziando alcune criticità, tra cui la carenza di una *pipeline di investimenti* e di *competenze specifiche*. Altri strumenti citati sono quelli di *Shared Value Creation* e il *Social Impact Bond*. Inoltre, come sottolineato da *Fabrizio Piccarolo*, per dare concretezza agli obiettivi di sostenibilità occorre avvicinarsi progressivamente, sfruttando anche le risorse europee (riferendosi in particolare alla prossima programmazione 2021-2027). Pur se toccato da tutti gli interventi precedenti, il tema della semplificazione (approccio *soft-SUAP*, digitalizzazione etc.) e della ricerca di idee e soluzioni (approccio *hard*-certezza tempi e progetti) è approfondito da *Sergio Valentini* allo scopo di far capire l'importanza di *mettere insieme le risorse* poiché, soprattutto nel rapporto con gli investitori stranieri, fare massa critica diventa cruciale, soprattutto se gli interventi *in cantiere* non sono del calibro di Piazza Gae Aulenti.

A toccare gli aspetti più tecnici sono gli interventi di *Augusto Allegrini*, *Gaetano Butticè*, *Gianluigi Coghi* e *Francesco Mauri*, rappresentanti degli ordini professionali e del mondo dei costruttori. Alcune criticità emerse riguardano la frammentazione nella progettazione e pianificazione, il tema dei costi delle bonifiche, l'altissima percentuale di Comuni con meno di 5.000 abitanti (il 70%) e le difficoltà aumentate in seguito all'entrata in vigore del Nuovo Codice Appalti.

Edoardo Croci torna sul tema delle città, comunità e territori (riferendosi al Goal 11 dell'Agenda ONU) ponendo l'attenzione sia sui *flussi* che attraversano le città (energia/acqua, emissioni/rifiuti/scarichi) sia sul quadro di riferimento che a partire dall'Agenda ONU si è definito (Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile) o è in via di definizione (Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile). Un ulteriore richiamo è al collegato della Finanziaria 2015 che ha riconosciuto il Pagamento per i Servizi Ecosistemici.

Il mondo delle imprese che *consumano* territorio ma anche di quelle che *producono conoscenza, beni e servizi* è rappresentato da *Elena Milanese* che segnala la necessità di sfruttare l'occasione di revisione della l.r.12/2005 per un riordino normativo più ampio. Più nell'immediato, in vista del redigendo PTM occorrerebbe porre particolare attenzione anche al tema degli ambiti produttivi, in modo da immaginare una strategia territoriale *attrattiva* di scala metropolitana. *Sivia Maria Rovere* sostiene che i capitali internazionali ci sarebbero ma il presupposto per investimenti in Regione Lombardia (più in generale in Italia) è che la rigenerazione diventi una *funzione pubblica*. Il fatto che stia ripartendo la discussione sulla legge nazionale contro il consumo di suolo è un primo passo.

Elementi di interesse

Si intravedono almeno due piani/livelli di interesse: il primo (più alto) è il ruolo che la politica sta assegnando alla rigenerazione e alla corrispondente riduzione del consumo di suolo. È centrale, è –come dichiarato dall’Assessore– un *principio invalicabile*. Anche la normativa ambientale nazionale parla ormai di suolo come *matrice ambientale che genera servizi* ecosistemici. Per continuare su questa strada occorre pertanto la piena attuazione della l.r.31/2014 con revisione dei principali strumenti di governo del territorio, PTR e PPR, una generale revisione della l.r.12/2005, un contemporaneo programma di semplificazione, tutte azioni che sono pienamente avviate dalla Regione Lombardia.

Il secondo piano di interesse è quello locale (non solo strettamente legato ai confini amministrativi) dove, a meno che non si tratti di imponenti operazioni di rigenerazione, è l’insieme di piccoli interventi, manutenzioni, operazioni più o meno negoziate a trasformare centri di piccole e medie dimensioni o a comprometterne uno sviluppo sostenibile.

È allora fondamentale da un lato trovare per ogni piccolo Comune (o insieme di Comuni) la chiave di lettura per individuare le strategie di sviluppo più *adatte* (con il supporto delle Aree vaste/Province riconfermate dopo l’esito del referendum dello scorso dicembre), dall’altro utilizzare al meglio i PGT (*ridando strategia al Documento di Piano* per usare le parole di Alessandro Balducci) e la Valutazione Ambientale Strategica come strumento realmente di supporto per le scelte di pianificazione.

Per approfondire

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioPubblicazione/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/governo-del-territorio/atti-convegno-urbanistica-lombardia-futuro>