

LA “QUALITÀ” COME FATTORE DI SUCCESSO DEI PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO IN LOMBARDIA

Fulvia PINTO¹, Savino NATALICCHIO²

1 DiAP, Politecnico di Milano, piazza Leonardo da Vinci 32, 20133 Milano

2 Real Estate Advisory Group, Centro Direzionale Colleoni, 20041 Agrate Brianza (MI)

SOMMARIO

Una approfondita verifica di alcune recenti pratiche di utilizzo dei Programmi Integrati di Intervento porta a ricercarne il relativo successo non solo nella ormai nota velocizzazione e certezza della tempistica di approvazione, quanto anche nella possibilità offerta dal combinato disposto “documento di inquadramento + programma integrato” di agire sulla qualità del progetto. Si assiste infatti ad una sempre maggiore attenzione da parte del proponente privato a ricercare la massimizzazione del valore dell’operazione di sviluppo/trasformazione non solo nelle quantità e nel mix funzionale, quanto anche e soprattutto nella qualità del progetto edilizio-architettonico e del progetto delle urbanizzazioni. Tale recente tendenza potrebbe rivelarsi quale indicatore di una maggiore attenzione anche alla qualità delle trasformazioni urbanistiche, nel rispetto quindi delle esigenze espresse dalle comunità locali. I recenti casi di soluzione di brani storicamente irrisolti del tessuto urbano a Cologno Monzese e a Pavia rappresentano, oltre i confini della pratica ormai consolidata di applicazione dei PII a Milano, due esempi significativi di come la programmazione integrata, veicolata attraverso il documento di inquadramento, sia in grado di incrociare l’interesse di operatori privati con nuove chance di rinnovamento urbano, agilmente colte dalle amministrazioni comunali attraverso una elastica modulazione degli strumenti urbanistici generali e di indirizzo.

Il lavoro è stato svolto da Fulvia Pinto e da Savino Natalicchio. In particolare Fulvia Pinto ha redatto i capitoli 1, 2 e 3, Savino Natalicchio ha redatto i capitoli 4 e 5.

1 QUALITÀ URBANA E PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Il recupero della qualità urbana e territoriale risulta oggi il presupposto essenziale per un corretto sviluppo sostenibile. Attualmente il fattore “qualità” ha riacquisito un interesse che, negli ultimi decenni, aveva chiaramente perso, con evidenti conseguenze.

Le problematiche affrontate all’interno di questo studio riguardano essenzialmente la ricerca delle modalità, delle politiche e degli strumenti per il perseguimento della qualità urbana, il corretto uso delle risorse territoriali, la collaborazione tra le Amministrazioni pubbliche e i privati, la congruenza tra programmazione e pianificazione urbanistica.

Come sostiene Marcello Vittorini¹ “La città nasce con una sua dimensione, nasce con una sua delimitazione e con una intenzione essenziale, che è soprattutto quella di definire gli spazi pubblici di relazione. Gli spazi pubblici di relazione, delimitati preventivamente con gli isolati e i luoghi centrali, con i tessuti e con i limiti, costituiscono, in estrema sintesi, i fattori di qualità della città. Fattori di qualità che si ritrovano solo nei centri storici e nelle prime espansioni urbane e che, per secoli, sono stati tenuti in grande considerazione.”

Nella città del passato esiste un disegno predefinito, che presuppone una chiara disciplina: la città è luogo di concentrazione di funzioni, di attività, di cultura, di qualità, ma contestualmente deve seguire precise regole di localizzazione, di distribuzione delle attività, di allineamenti, di altezze, di volumetrie.

La preventiva definizione degli spazi, sia da un punto di vista distributivo che tipologico, produce effetti concreti e, di fatto, modifica lo sviluppo e la crescita urbana in fenomeno economico.

La città non si può sviluppare in maniera casuale, informe, deve avere dei luoghi di concentrazione e, pertanto, la localizzazione delle funzioni deve essere necessariamente pianificata.

Risulta evidente che il preventivo disegno della città e l’utilizzazione dei luoghi esigono tempi di attuazione molto lunghi, anche nelle situazioni in cui i processi di crescita della città sono estremamente veloci. Ciò è accaduto nel periodo della Rivoluzione Industriale, che ha concentrato in un unico spazio residenze, attività produttive e, di conseguenza, traffici, determinando una maggiore difficoltà nei processi di metabolizzazione.

Il Movimento Moderno ha focalizzato la sua attenzione sugli aspetti architettonici e dimensionali degli edifici, piuttosto che sugli spazi di relazione.

In passato le dimensioni degli edifici non erano fondamentali ai fini della qualità, difatti, nella storia dell’architettura si trovano manufatti di dimensioni ridotte che qualificano aree di grande rilievo. Invece, dalla fine del XIX secolo, si sono diffusi manufatti edilizi di dimensioni sempre maggiori, spesso senza alcuna relazione con le aree al contorno.

¹ Intervista di Mario Cerasoli al prof. ing. Marcello Vittorini tenuta il 23 aprile 2002, presso la Facoltà di Architettura dell’Università degli Studi “Roma Tre”.

Dalla seconda metà del XX secolo, la pianificazione urbana fa riferimento ad organismi edilizi sempre più imponenti, alla riduzione dello spazio pubblico di relazione, alla divisione delle funzioni e dunque allo “*zoning monofunzionale*”, che determina, tra l’altro, un aumento esponenziale degli spostamenti, con le inevitabili negative conseguenze. Il territorio viene suddiviso in una serie di luoghi specializzati: residenze, attività produttive, attività ricreative, e così via. La città, così impostata, non è più un sistema complesso, bensì una sommatoria di componenti, spesso prive di relazioni tra di loro. In tal modo il tessuto urbano si sfalda, lo spazio pubblico di relazione viene meno e, soprattutto, si perde il concetto di area centrale.

Negli ultimi anni, dunque, si è resa necessaria la riqualificazione delle aree urbane e metropolitane, caratterizzate da un diffuso degrado, non solo fisico, ma anche funzionale. Le aree destinate ad un’unica funzione risultano attive soltanto in alcune ore della giornata, poi sono vuote e diventano luoghi di degrado. È necessario trasformare queste aree urbane in sistemi di città, attraverso un’organizzazione policentrica del territorio.

Per la riqualificazione delle periferie, nelle quali coesistono zone residenziali e produttive, solitamente caotiche e degradate, è necessario affrontare il problema organizzando quelle aree come un insieme di organismi urbani, ognuna con le proprie attrezzature, attività, servizi che solitamente sono localizzati soltanto nel centro delle città.

Senza dubbio, i vari interventi di settore: zone a traffico limitato, scambiatori intermodali, zone pedonali, ecc., hanno limitato la congestione urbana in alcune parti della città, ma non hanno risolto radicalmente il problema. In realtà i criteri di riequilibrio e di riorganizzazione policentrica del territorio devono essere estesi a tutto il territorio urbano.

In questa situazione estremamente difficile, vengono introdotti i Programmi Complessi, i quali, attraverso il Documento di Inquadramento e superando la rigida logica quantitativa della pianificazione tradizionale, potrebbero risolvere gran parte dei problemi puntando maggiormente ad un discorso di carattere qualitativo.

A differenza di ciò che accade con la progettazione edilizia in cui, dopo un periodo di preparazione, si arriva alla posa della prima pietra e, prima o poi, all’attuazione completa dell’opera, nel caso della pianificazione urbanistica non si tratta di predisporre progetti compiuti, una volta per tutte, non è sufficiente elaborare un unico piano e realizzarlo. La finalità della pianificazione urbanistica è, infatti, quella di impostare un processo continuo e coerente di progettazione, di realizzazione programmata dei piani, di gestione e di monitoraggio, in grado di coinvolgere anche le comunità interessate.

Le azioni per migliorare la qualità urbana devono essere indirizzate alla riqualificazione dell’ambiente e dei luoghi urbani, alla corretta gestione delle risorse ambientali, alla creazione di nuove centralità a supporto della coesione sociale, consolidando il coordinamento delle attività di solidarietà e volontariato, a ripensare in modo decisivo il rapporto centro-periferia.

2 LE INNOVAZIONI NELLA PIANIFICAZIONE LOMBARDA

Negli ultimi anni la Regione Lombardia ha emanato, in ambito urbanistico, due leggi innovative: la LR 9/1999 e la LR 1/2001, che modificano la struttura della LR 51/1975.

La LR 9/1999 introduce il Documento di Inquadramento che si configura come un documento di strategie per il governo del territorio comunale e, non avendo un valore immediato dal punto di vista giuridico, non contiene indicazioni relative all'uso del suolo. Tale documento, in sintesi, dovrebbe definire il ruolo che il comune vuole assumere nel governo del territorio, i relativi obiettivi, gli indirizzi e le strategie coerenti con le finalità. Occorre, tuttavia, un atteggiamento coerente tra le finalità individuate e le scelte politiche che vengono fatte.

I Programmi Integrati di Intervento (PII), introdotti dalla stessa LR 9/1999, si configurano come gli strumenti attuativi del Documento di Inquadramento e possono essere presentati da soggetti pubblici o privati. Uno degli elementi che caratterizza maggiormente tali strumenti risulta la forte componente programmatica e progettuale. I PII traducono gli indirizzi del Documento di Inquadramento in programmi, indicazioni urbanistiche e progetti.

Le principali innovazioni contenute nella LR 1/2001 riguardano il cambiamento di destinazione d'uso degli immobili ed il Piano dei Servizi. Il Piano dei Servizi introduce il passaggio dallo standard quantitativo a quello qualitativo, spostando l'attenzione dal computo delle aree alla valutazione delle prestazioni offerte dai servizi e del loro livello di accessibilità. Tale passaggio risulta estremamente complesso, in quanto, innanzitutto, non è facile trovare tutti i servizi esistenti e misurare la loro superficie, inoltre devono essere censiti e misurati anche i servizi privati, che spesso sono difficilmente individuabili.

La difficoltà risiede nel fatto che non risulta facile passare da un sistema basato sull'uso di parametri urbanistici alla valutazione delle prestazioni dei servizi. Inoltre, con riferimento alla velocità delle trasformazioni, occorre verificare spesso gli effetti del piano nei diversi settori (trasporti, sistema della sosta, istruzione, assistenza, ecc.).

Non è possibile circoscrivere il problema ad una contabilità parametrica delle attrezzature e degli spazi d'uso collettivo, pertanto il piano dei servizi deve monitorare nel tempo l'offerta e l'utilizzo dei servizi, i fabbisogni della collettività e le modifiche degli insediamenti e delle esigenze.

Il Piano dei Servizi può apportare delle varianti al PRG, pur rimanendo, quest'ultimo, lo strumento base della pianificazione urbanistica.

Il Piano dei Servizi rappresenta il fulcro del collegamento tra le politiche di distribuzione dei servizi, nelle loro ricadute urbanistiche, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente contribuiscono alla determinazione della qualità della vita urbana.

Attraverso l'introduzione del Piano dei servizi, la Legge opera un radicale ripensamento del concetto di standard urbanistico: da mezzo di attuazione teorica del principio di eguaglianza

dei cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione finalizzato a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni infrastrutturali dei Comuni, e indirizzato, quindi, alla necessità di costituire risposte articolate a bisogni differenziati.

Il Piano dei Servizi si inserisce, in tal modo, nel dibattito sulla concorrenza delle aree territoriali, sintetizzabile nel concetto di marketing territoriale, che ha il suo logico sbocco nella necessità di definire strumenti idonei per rendere competitivo il territorio, cioè capaci di attrarre investimenti, con i vantaggi economici che ne derivano. Tale competitività viene assicurata, innanzitutto, dalla dotazione di infrastrutture e di servizi e, più in generale, dalla complessiva qualità dell'ambiente costruito.

La nuova Legge risponde, quindi, all'esigenza di adeguare alle mutate condizioni socio-economiche e di qualità della vita il computo degli standard previsto dalla LR 51/1975 e lo fa con modalità di ampio respiro, favorendo gli aspetti qualitativi, attuativi e gestionali dei servizi, rispetto a quelli quantitativi dello standard tradizionale. Da ciò deriva anche una notevole trasformazione delle modalità di progettazione del Piano Regolatore Generale.

Viene, dunque, superato il concetto di standard quantitativo, introdotto dal Decreto Interministeriale 1444/1968, prevedendo modalità più attente al complesso di requisiti che determina l'appropriata localizzazione e qualità di un servizio, connesse a loro volta alle specifiche caratteristiche prestazionali richieste, che ne determinano tipologia, dimensione, attrezzatura, gestione, e così via.

La LR 1/2001 considera quale "principio fondamentale" dell'ordinamento urbanistico la necessaria presenza di un equilibrato rapporto tra espansione urbana e diffusione e qualità dei servizi annessi. Tale legge, assumendo come presupposto la valutazione delle criticità indotte dalla disciplina previgente ed evidenziate dagli effetti della sua applicazione, ha introdotto il "Piano dei Servizi" come elaborato obbligatorio del Piano Regolatore, per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.

Per conseguire tale obiettivo, la Legge:

- cerca di rendere più realistica la base di calcolo degli standard, variando le modalità di computo della capacità insediativa di piano;
- riconosce ai Comuni autonomia di valutazione della propria area urbana e del livello di sufficienza ed efficienza dei servizi offerti alla collettività locale, obbligandoli, peraltro, a documentare l'idoneità dei luoghi prescelti in relazione alla localizzazione di ciascun servizio/attrezzatura esistente o previsto;
- elimina categorie predefinite di standard e ne amplia la nozione fino a farla coincidere con quella di servizi di interesse pubblico e generale, affidando alla discrezionalità comunale la scelta dei servizi da considerare nel calcolo degli standard;

- valorizza e favorisce le forme di coordinamento tra Comuni ed Enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi;
- favorisce nuove forme di collaborazione pubblico-privato, in grado di assicurare l'effettiva fruibilità dei servizi, con determinati livelli di qualità, prescrivendo che, per i servizi erogati da privati, la rispondenza ad una funzione pubblica viene garantita dalle amministrazioni comunali, in via diretta, nell'esercizio dei propri poteri di direzione, controllo e vigilanza;
- indirizza ad una progettazione che valorizzi la funzione ambientale ed ecologica del verde;
- individua nel sistema della sosta un sostanziale strumento di governo della mobilità;
- persegue l'integrazione tra gli strumenti di programmazione ed indirizzo previsti dalle normative di settore ed il Piano dei Servizi.

La Legge implica che il Piano dei Servizi debba impegnarsi a considerare tutte queste categorie, in quanto complessivamente concorrenti a delineare la qualità degli spazi urbani, e ad implementare, secondo logiche di concorrenzialità territoriale, la capacità di attrazione dei diversi aggregati urbani.

La definizione di standard, dunque, se da una parte fa riferimento ad un ambito tendenzialmente illimitato (è potenzialmente standard tutto ciò che è qualificabile come servizio di interesse pubblico e generale), superando le limitate elencazioni della disciplina previgente ed esprimendo, in tal modo, il proprio valore di strumento di implementazione della qualità del vivere, dall'altra rimane salvaguardata nella propria autonomia: sono da considerare standard quei servizi che la collettività locale riconosce come essenziali per l'equilibrata strutturazione del territorio.

L'estensione del concetto di standard può avere ricadute positive nei settori sociali e assistenziali, si pensi, ad esempio, ai servizi di assistenza domiciliare agli anziani, ai malati, oppure a strutture autogestite di assistenza all'infanzia, o, ancora, a centri culturali e ricreativi per i giovani. Dunque, la nozione di standard non è più limitata al concetto di area o di struttura edilizia, potendosi allargare a tutte quelle attività che, di fatto, contribuiscono a rendere possibile un'effettiva qualità della vita.

Risulta, inoltre, fondamentale il passaggio da un atteggiamento di risposta burocratico/formale alla verifica di efficacia, ad una visione che cerca di cogliere le opportunità rispetto ai vincoli.

Da ciò deriva la necessità di applicazione di processi di marketing all'azione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che il miglioramento della qualità della vita dei cittadini non è un elemento casuale, bensì il valore sostanziale dell'impegno economico profuso dalla pubblica Amministrazione, che ne determina la sua stessa legittimazione.

Un'altra legge che ha inciso sulle impostazioni della disciplina urbanistica in Lombardia, è la LR 23/1997, sull'accelerazione del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e disciplina del regolamento edilizio, che riguarda la procedura semplificata per l'approvazione di talune varianti agli strumenti urbanistici generali.

Di fatto, tale legge, più che puntare ad una vera e propria definizione della qualità degli interventi urbanistici, ha focalizzato l'attenzione sulla velocizzazione delle procedure di attuazione dei piani.

Aspetti sicuramente innovativi sono presenti nel progetto di legge per il governo del territorio della Regione Lombardia (che sostituirà la LR 51/1975) che si configura come un testo unico e nasce con l'obiettivo di raggruppare, riordinare e semplificare le numerose norme oggi in vigore.

La legge per il governo del territorio viene elaborata in un periodo particolare, caratterizzato dal processo di revisione del quadro costituzionale e delle competenze attribuite allo stato e alle regioni. In particolare, con la legge costituzionale 3/2001, sono stati introdotti alcuni cambiamenti nella ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, che sono stati interpretati in diversi modi.

Il DPR 616/1977, che demandava alle regioni le competenze in materia urbanistica, dava una definizione chiara e circoscritta del termine "urbanistica" e dei compiti delle regioni. Il termine "governo del territorio", introdotto dalla nuova legge, fa riferimento, invece, a competenze di carattere interdisciplinare, che possono essere oggetto di varie interpretazioni. Secondo i costituzionalisti il termine "governo del territorio" fa riferimento ad una disciplina trasversale, all'interno della quale risulta possibile individuare indirizzi legislativi di varia natura.

Secondo i nuovi indirizzi normativi, allo Stato rimangono competenze in materia di salvaguardia dell'ambiente e tutela dei beni storico culturali, mentre, alle regioni, sono attribuiti compiti relativi alla valorizzazione di questi beni.

Per il governo del territorio (che comprende il governo dell'uso del suolo, del sottosuolo, degli insediamenti umani, dei beni storici e ambientali) occorre, dunque, una collaborazione, non soltanto tra i vari enti e strutture, ma anche tra le varie discipline.

Il governo del territorio non può essere reso operativo con un unico piano, bensì è l'effetto di una sinergia di diversi strumenti, non soltanto urbanistici.

La legge attribuisce una grande responsabilità ai comuni per quanto concerne tutti quei compiti che riguardano direttamente, in ambito giuridico, l'uso del suolo. Alle province competono gli indirizzi di governo alla grande scala e la possibilità di incidere anche giuridicamente sulle opere d'interesse provinciale, mentre alle regioni restano le competenze relative alle problematiche di interesse regionale.

Inoltre, per il governo del territorio, viene dato particolare rilievo alla conoscenza del contesto territoriale di riferimento.

La stessa legge 1150/1942 richiedeva, per l'elaborazione del piano regolatore, un'analisi di inquadramento territoriale, che, di fatto, si è spesso ridotto alla redazione di cartografie in scala 1.25.000 poco significative.

Gli strumenti a scala territoriale e comunale possono essere considerati degli strumenti validi, in grado di indirizzare le scelte, solo se vengono supportati da una buona base analitico - conoscitiva.

Le leggi possono fornire indirizzi innovativi e aprire nuove opportunità, ma gli effetti sul territorio sono determinati dalla maniera in cui vengono applicate le norme e dall'azione e dalla cultura dei singoli.

La nuova legge riconosce come strumenti di pianificazione comunale:

- il piano di governo del territorio;
- il piano dei servizi;
- il piano di assetto morfologico / il piano delle regole;
- i programmi complessi comunali e gli strumenti della programmazione negoziata.

La legge introduce, inoltre, i concetti di compensazione e di incentivazione. La compensazione risulta utile a ricompensare i cittadini ed anche i comuni sfavoriti dalle scelte dei piani di area vasta. In maniera simile sono previste forme di incentivazione per promuovere azioni di tutela e sviluppo delle diverse realtà territoriali.

Nella nuova legge viene messa in evidenza l'importanza degli strumenti di conoscenza ed osservazione del territorio (SIT, GIS, osservatori sulla programmazione).

Per governare il territorio occorre definire lo stato dell'arte del territorio, delle conoscenze disponibili e delle progettualità presenti.

Una base conoscitiva adeguata risulta un elemento di supporto fondamentale per una corretta valutazione dell'efficacia delle scelte di piano e della qualità dei progetti.

Sul modello delle Direttive Europee sarà necessario che la legge regionale definisca obiettivi di qualità per il territorio lombardo, elabori degli indicatori per monitorarne l'evoluzione, definisca strumenti di incentivazione e di sanzione, e si dia scadenze temporali per la verifica dello stato di attuazione delle scelte.

Si può ricorrere a diversi strumenti di valutazione, a seconda delle varie esigenze; negli ultimi tempi è frequente l'uso della valutazione ambientale strategica.

Risulta importante anche la costruzione di indicatori, intesi quali strumenti di misura a supporto dei processi decisionali.

Il problema si pone in termini metodologici, occorre definire quali indicatori utilizzare e come usarli per la conoscenza ed il governo delle diverse realtà territoriali, come metterli insieme o disaggregarli. L'uso degli indicatori deve configurarsi come un processo di calibratura progressivo, flessibile e in grado di confrontarsi con le continue trasformazioni del territorio e

del sistema insediativo nelle sue diverse articolazioni, nonché con i continui contributi che le nuove tecnologie e la conoscenza possono apportare.

Per completare il quadro di riferimento normativo relativo alle innovazioni introdotte negli ultimi anni sul territorio lombardo, si farà, infine, cenno al Regolamento di attuazione della LR 14/1999 per il settore del commercio², che disciplina le modalità di autorizzazione regionale delle grandi strutture di vendita commerciali. Al Titolo I “*Elementi di programmazione commerciale*”, tra i criteri per l’attribuzione di un giudizio favorevole all’apertura, si segnalano tra gli altri, i seguenti:

- qualità progettuale dell’intervento;
- presenza di funzioni diverse;
- corrispondenza a piani e programmi comunali e sovracomunali;
- interventi infrastrutturali;
- localizzazione su zone degradate;
- disponibilità attuale dell’area.

Questi criteri evidenziano una nuova attenzione da parte del legislatore alla qualità edilizio-architettonica ed urbanistica dell’intervento in cui è ricompreso lo sviluppo della struttura commerciale. Un’attenzione che favorisce pratiche urbanistiche orientate al riuso di aree dismesse o sottoutilizzate, se possibile inserite all’interno di programmi urbanistici di intervento a matrice negoziale, caratterizzati dalla diversificazione del mix funzionale e/o in qualche modo connessi a grandi infrastrutture pubbliche.

Bisogna sottolineare che in una prima stesura di tale regolamento, i criteri di selezione non consideravano in alcun passaggio aspetti connessi alla forma e alla qualità del “progetto” urbanistico ed architettonico della struttura commerciale, bensì erano limitati unicamente ad implicazioni di tipo econometrico, relativi alle dinamiche domanda/offerta del settore.

L’osservazione critica ex-post delle prime realizzazioni portate a termine a partire dall’entrata in vigore della LR 14/1999 e della debolezza formale dei progetti attuati, ha indotto l’amministrazione regionale a trattare con la dovuta attenzione anche questioni di impatto urbanistico, ambientale e territoriale degli interventi di sviluppo a carattere commerciale, adottando l’insieme di criteri sopra riportati. Ciò è tanto più significativo se si considera che la valutazione di compatibilità urbanistica territoriale delle strutture commerciali è uno dei punti focali della Riforma “Bersani” (D. Lgs. 114/’98), disattesi in parte dall’impianto operativo della succitata legge regionale lombarda sul commercio.

Alla luce delle considerazioni su esposte, è importante sottolineare che l’innovazione della normativa urbanistica e l’introduzione di strumenti più flessibili richiedono maggiori

² Regolamento Regionale 21 luglio 2000, n. 3 “Regolamento di attuazione della legge regionale 23 luglio 1999 n. 14 per il settore del commercio” (modificato dal Regolamento Regionale 24 dicembre 2001, n. 9).

competenze e senso di responsabilità da parte di comuni, tecnici e di tutti gli attori che, a vario titolo, operano sul territorio.

3 QUANTITÀ E QUALITÀ NEI PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO

Da un'attenta analisi dei programmi complessi realizzati negli ultimi anni, si evince che la qualità negli interventi sta cominciando a migliorare. Fino a qualche anno fa la progettazione delle infrastrutture, degli edifici pubblici e di interi quartieri non veniva affrontata con riferimento al contesto generale in cui i nuovi interventi sarebbero andati a collocarsi e le eventuali ricadute su di esso, né, tanto meno si faceva riferimento alla necessità di un'elevata qualità progettuale del singolo intervento come fattore essenziale e imprescindibile.

Il tema della valorizzazione del paesaggio e dell'importanza della qualità progettuale è invece presente nelle attuali politiche urbane ed è inserito a pieno titolo nelle strategie di sviluppo dell'area urbana lombarda.

Tali strategie prevedono diverse modalità di realizzazione di spazi pubblici ma anche diverse modalità di fruizione degli spazi pubblici stessi, sia di piccole che di grandi dimensioni.

Negli ultimi anni, a Milano, sia l'Amministrazione pubblica che i privati hanno posto maggiore attenzione agli aspetti progettuali anche per quanto concerne le aree a verde.

La Pubblica Amministrazione, ultimamente, si è mossa in due direzioni perseguendo come principale obiettivo la qualità progettuale. La prima direzione è stata quella di collocare, nelle aree industriali dismesse, nuovi insediamenti prevalentemente residenziali con grandi aree libere con l'obiettivo di migliorare l'intero contesto urbano. La seconda fa riferimento agli interventi di riqualificazione degli spazi esistenti - verde e piazze - e la creazione di nuovi giardini. Tale riqualificazione è stata spesso attuata facendo ricorso alla metodologia del concorso che ha determinato una qualità progettuale attraverso il dibattito, il confronto ed il coinvolgimento di risorse intellettuali italiane e straniere.

La LR 9/1999 disciplina l'istituto dei Programmi Integrati d'Intervento (PII), già introdotto nell'ordinamento urbanistico nazionale con la Legge 179/92 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica" in larga parte dichiarata incostituzionale³, in quanto invasiva di sfere di competenza legislativa regionale.

La Regione Lombardia ha ripreso i contenuti della legge nazionale, definendo finalità, contenuti e modalità di attuazione dei PII.

Bisogna precisare che, i Programmi Integrati di Intervento, si configurano per la loro impostazione giuridica e procedurale come strumenti speciali di pianificazione urbanistica attuativa. Infatti le disposizioni della legge si applicano esclusivamente ai PII e, per quanto compatibili, ai Programmi di Recupero Urbano (PRU) ex lege 493/93, e non a tutti gli altri piani attuativi disciplinati in via ordinaria della legislazione urbanistica.

³ Sentenza della Corte Costituzionale 393/1992.

La legge regionale sui Programmi Integrati di Intervento intende perseguire un diffuso miglioramento della qualità urbana, attraverso un rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, una migliore dotazione dei servizi urbani, un recupero di funzionalità del sistema infrastrutturale.

La Pubblica Amministrazione, nell'applicazione di questo strumento, cerca di superare la logica propriamente vincolistica della strumentazione urbanistica tradizionale e di assumere un ruolo promozionale, stimolando e guidando, secondo linee strategiche forti e condivise, una grande varietà di interventi che implicano il coinvolgimento di molti attori, pubblici e privati.

Tale ruolo non deve portare, però, a forzature strumentali, che possono derivare dalle opportunità di assegnare ai Programmi Integrati il valore di varianti del Piano Regolatore Generale e di soddisfare gli obblighi relativi agli standard urbanistici con modalità alternative a quelle tradizionali. Per evitare questo rischio il Documento di Inquadramento, previsto dalla legge stessa, deve definire il quadro delle politiche e strategie urbanistiche che l'Amministrazione intende seguire, indicando chiaramente gli obiettivi e le caratteristiche che i PII devono avere, nonché le forme di concertazione da sviluppare a tal fine.

In tale logica, il Documento individua le politiche e le regole che costituiranno le linee guida dell'Amministrazione Comunale nella definizione degli interventi da essa direttamente attuati e nella selezione delle proposte di trasformazione elaborate da altri soggetti, pubblici e privati. Queste ultime potranno riguardare interventi anche in variante agli strumenti urbanistici, vigenti ed adottati, ma i Programmi Integrati in variante dovranno essere espressamente motivati in relazione alle linee di indirizzo ed ai criteri indicati nel Documento, fornendo nello specifico una chiara dimostrazione di un miglioramento delle condizioni edilizie, urbanistiche ed ambientali del territorio comunale e di tutta l'area interessata.

Utilizzando questo approccio operativo nella maniera migliore diventa possibile conciliare le esigenze di flessibilità espresse dal mercato immobiliare, cercando di ricavare il massimo in termini di sviluppo, con la prospettiva di un ambizioso disegno di riqualificazione urbana e di una più ordinata gestione dell'attività edilizia.

In uno scenario di condizioni strutturali modificate, l'urbanistica si è infatti trovata, dagli anni '80 in poi, a dover affrontare il tema della città fisica e, più specificamente, della città costruita. Di conseguenza, il tema dei progetti di riqualificazione urbana ha determinato anche un ripensamento sugli strumenti e sulle modalità di intervento necessari a governare le diverse dimensioni dei fenomeni di trasformazione.

All'interno della città esistente si distinguono diverse scale di problemi e di modalità di intervento: le grandi trasformazioni urbane, riconducibili alla presenza di "vuoti", di consistente dimensione, localizzati in posizione strategica e, in alcuni casi, coincidenti con aree industriali dismesse; le trasformazioni dello spazio pubblico, a volte inserite in più estesi programmi di sostegno sociale e di promozione di qualità della vita; le trasformazioni fisiche

del tessuto consolidato. Volendo operare una riduttiva semplificazione, si possono distinguere due tipologie di interventi di trasformazione: quelli di trasformazione circoscritta - locale e quelli con ricadute significative sull'assetto urbano.

Le scelte riferite a ciascuna tipologia, raccolte nello strumento del piano regolatore, coinvolgono diversi livelli di interessi e producono effetti di diverso spessore sulla città. Infatti molti interventi di trasformazione "ordinaria", considerati singolarmente, riguardano essenzialmente rapporti interpretativi e acquistano rilevanza pubblica soltanto nella loro sommatoria, da cui deriva la necessità di disporre di un sistema di regole aggiornato e indirizzato alla produzione di qualità generale. Le "grandi" trasformazioni ricoprono, invece, un ruolo determinante nella riorganizzazione urbana e presentano, quindi, una valenza di interesse pubblico.

Da questo punto di vista viene sottolineata l'opportunità di assumere, per ogni tipologia, procedure formali separate e quindi i termini di riferimento, rispetto ai quali valutare l'inserimento di un tipo di trasformazione nel campo di applicazione di una procedura o dell'altra, risultano individuabili nella rilevanza dell'interesse pubblico coinvolto, nella sua significatività per l'assetto urbano, nel miglioramento della qualità dell'abitare, della mobilità, dello sviluppo di attività economiche e, più in generale, della qualità della vita dei cittadini.

I PII, secondo quanto stabilisce la LR 9/1999, hanno come obiettivo la riqualificazione urbana, edilizia ed ambientale del territorio comunale e dovrebbero favorire interventi su centri storici, zone periferiche o zone a carattere produttivo da risanare.

Dalle considerazioni su esposte emerge chiaramente che la finalità principale del Programma Integrato di Intervento è la promozione della "qualità urbana", intesa come previsione di interventi significativi per l'integrazione delle attività carenti o in termini di miglioramento del contesto urbano ed ambientale.

Il programma deve, infatti, essere finalizzato alla riconversione di parti della città che risultano obsolete e degradate rispetto allo sviluppo urbano in atto – al centro come in periferia, eventualmente anche considerando il territorio confinante di altri comuni – e deve dunque presupporre un'attenta analisi delle criticità, la cui rimozione costituisce premessa per il raggiungimento di una nuova qualità urbana.

La legge, inoltre, individua gli ambiti su cui possono essere realizzati gli interventi compresi nel Programma Integrato di Intervento e si manifesta estremamente innovativa laddove ammette la possibilità di operare su aree anche non contigue tra loro, ricomprendendo tra le aree a vocazione edificatoria anche quelle interessate da vincoli decaduti, nonché aree appartenenti al territorio di comuni contermini.

Sussiste, invece, un criterio di priorità per i programmi che prendono in considerazione zone socialmente degradate, individuate dai comuni con delibera di consiglio, acquisito il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza. Tale criterio di priorità temporale è vincolante per i comuni in sede di selezione dei PII, fermo restando che questa indicazione

non esclude né può ritardare l'approvazione di Programmi integrati di diversa funzione, specie laddove non sussistano le condizioni specificate.

Il criterio enunciato rappresenta, contestualmente, un vincolo per la regione in sede di definizione dei piani di riparto delle risorse di bilancio annualmente disponibili, per quanto riguarda programmi di edilizia residenziale pubblica o anche per altre tipologie di interventi (ad esempio: opere infrastrutturali o di urbanizzazione; adeguamento o creazione di strutture produttive o turistiche; interventi di riqualificazione ambientale, ecc.).

4 PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO E QUALITÀ DELLE TRASFORMAZIONI. DUE ESPERIENZE DI INTERESSE IN LOMBARDIA: COLOGNO MONZESE E PAVIA

4.1 Il caso di Cologno Monzese

La pianificazione tradizionale

La città di Cologno Monzese è un importante centro dell'hinterland nord-orientale di Milano, sviluppatosi impetuosamente e disordinatamente tra gli anni '60 e gli anni '80, attraverso interventi residenziali ad alta densità edilizia volti a soddisfare la forte tensione abitativa che caratterizzava Milano e la sua grande periferia extraurbana, negli anni dello sviluppo post bellico. Un ulteriore impulso allo sviluppo, anche nel settore terziario, si è avuto con l'arrivo della metropolitana (Linea 2) e con la costruzione della Tangenziale Est di Milano.

Cologno è attualmente dotata di Piano Regolatore Generale, approvato dalla Giunta Regionale della Regione Lombardia con delibera n. 38028 del 6 agosto 1998, e vigente dal 30 dicembre 1998.

Oltre ad un generale impianto urbanistico di tutela delle peculiarità del territorio così come è venuto a costruirsi anche attraverso le numerose contraddizioni di uno sviluppo particolarmente accelerato, lo strumento urbanistico ha introdotto alcune forme di salvaguardia dello sviluppo futuro della città: gli "ARU" ed i "CIS".

Gli "ARU", Ambiti di Recupero Urbanistico, comprendono aree private che il precedente PRG destinava a standard urbanistici e delle quali viene prevista una limitata utilizzazione a scopo edificatorio. Tali ambiti vengono sottoposti a riqualificazione mediante interventi convenzionati.

I "CIS", Comparti di Intervento Strategico, identificano nelle intenzioni del Piano le aree vocate alla trasformazione ed alla riqualificazione urbana; essi preludono ad una ridefinizione del contesto urbano attraverso operazioni di ricucitura di fenomeno di aggregazione che appaiono casuali e disomogenei. I CIS prevedono interventi significativi di riconversione di destinazioni ormai in disuso, sia di nuova edificazione, sia di recupero di funzioni pubbliche indispensabili.

In base a quanto prescritto all'art. 11 delle NTA "Disciplina delle zone Omogenee", le aree individuate quali oggetto di CIS "comprendono porzioni di tessuto urbano ritenute prioritarie nella riqualificazione della struttura urbana e dell'immagine della città".

Modalità di intervento: in tali ambiti, in cui ricadono tipi di zona diversi, l'edificazione è subordinata alla preventiva approvazione dei piani attuativi redatti in base a schede di progetto, di cui all'Art 4 delle N.T.A., allegate al PRG. Le previsioni delle schede di progetto sono attuabili anche per sub-comparti funzionali ed omogenei, previa approvazione del Piano Attuativo prescritto. Dove le schede non prescrivono parzialmente o totalmente i parametri urbanistici ed edilizi, si applicano quelli previsti dalle zone omogenee in esse indicate.

Le schede di progetto relative alle Zone CIS vengono volutamente lasciate dal PRG ad un grado di definizione approssimativo, quasi tutto viene infatti rimandato alla predisposizione del Piano Attuativo.

Il Documento di Inquadramento

Il comune di Cologno ha approvato mediante Deliberazione di Consiglio Comunale del 19 dicembre 2002, n. 59, redatto dall'Arch. Carlo Lanza, il proprio Documento di Inquadramento, ai sensi della Legge Regionale n. 9 del 1999.

La decisione da parte della Giunta di Cologno di dotarsi del Documento di Inquadramento, aderendo così all'opportunità offerta dalla L.R. 9/1999, muove da alcune considerazioni. Anzitutto l'indicazione tra le priorità dei Programmi Integrati di Intervento, della *"promozione della qualità urbana"*, da attuarsi anche attraverso la *"riconversione di parti della città che risultano ... degradate rispetto allo sviluppo urbano emergente"*; in questo senso già il PRG vigente veniva caratterizzato specificamente dal tema della riqualificazione urbana, da attuarsi operativamente attraverso gli istituti dei Comparti di Intervento Strategico (CIS) e delle Aree di Riqualificazione Urbanistica (ARU).

La seconda argomentazione a favore dei PII, espressa dall'Amministrazione comunale, muove dalla consapevolezza che, a circa 4 anni dalla approvazione del Piano Regolatore, "gli strumenti di pianificazione attuativa programmati dal PRG stentano a decollare e non vi sono segnali di un particolare interesse a dare corso alle previsioni. Infatti dei 25 CIS hanno iniziato la procedura per la loro attuazione 6 proposte, di cui 4 di iniziativa pubblica".

Uno strumento come quello dei PII è quindi in grado di coniugare, nelle attese dell'Amministrazione, sia le aspirazioni espresse dalla comunità locale e restituite dal PRG, sia anche le prospettive di sviluppo degli operatori privati e dalle forze economiche, nel quadro di un rinnovato rapporto di cooperazione pubblico-privato.

Ai sensi dell'art. 3, c. 14 della Legge Regionale 5 gennaio 2000, n. 1 il comune di Cologno ha quindi presentato avviso pubblico per la raccolta di istanze per la determinazione delle scelte urbanistiche, nell'ambito della formazione del suddetto Documento di Inquadramento, con scadenza al 16 settembre 2002.

A tale scadenza sono pervenute all'amministrazione comunale le proposte di 16 operatori che, ad una prima lettura, erano assimilabili a richieste di Programmi Integrati di Intervento. Tali proposte erano localizzate in corrispondenza di aree soggette a CIS o ad ARU, come previsto dal PRG.

È interessante osservare come tali aree, seppur interessate da attuazione diretta (concessioni edilizie) nell'ambito di "schede norma", non avevano ancora incontrato l'interesse di operatori privati disposti ad investire in interventi di trasformazione urbanistica.

La possibilità esplicitata dal Documento di Inquadramento di attuare tali aree attraverso i PII ha suscitato l'interesse immediato di alcuni operatori.

Da un'analisi di alcune delle proposte di PII presentate, è possibile osservare che tali progetti di trasformazione non modificano nella sostanza le quantità ed il mix funzionale già previsto dal PRG nell'ambito delle schede norma.

4.2 Il caso di Pavia e l'area "ex SNIA"

La pianificazione tradizionale

La città di Pavia è dotata di Piano Regolatore Generale approvato recentemente con Delibera di Giunta Regionale della Lombardia, n. VII/12961, in data 9/5/2003.

Tale piano, di impianto tradizionale/conformativo, individua aree di trasformazione con priorità di intervento, per le quali prevede la sostituzione del tessuto edilizio degradato, la costituzione di nuove centralità urbane, il miglioramento della dotazione di servizi urbani ed il miglioramento della rete infrastrutturale esistente, attraverso la realizzazione di importanti tratti di viabilità urbana.

Le aree di trasformazione sono regolate dall'art. 17 delle N.T.A.; con esse si intendono le parti del territorio poste entro il tessuto urbano esistente, caratterizzate dalla presenza di strutture ed edifici dismessi, nelle quali si può procedere a radicali interventi di ristrutturazione del tessuto edilizio ed urbanistico.

Per tali aree il Piano Regolatore prevede un indice di utilizzazione territoriale unico pari a 0,6 mq di SLP/mq di ST, ad eccezione di alcuni ambiti in cui l'indice territoriale è più conservativo.

Le modalità di trasformazione delle aree sono indicate in schede norma prescrittive, allegate al Piano Regolatore.

Per ciascuna di dette aree le schede normative allegate al Piano precisano l'assetto infrastrutturale, le aree di concentrazione dell'edificazione, ovvero gli spazi in cui organizzare le utilizzazioni edificatorie, le quantità minime di aree da cedere per servizi, i parametri edilizi ed urbanistici, eventuali prescrizioni specifiche.

Per ciò che concerne le destinazioni d'uso, all'interno delle diverse aree, è previsto che almeno il 20% della SLP a destinazione residenziale deve essere riservato alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica nei comparti di superficie territoriale ST superiori ai 10.000 mq.

L'attuazione delle aree di trasformazione avviene mediante Concessione convenzionata per interventi conformi ai contenuti delle schede normative.

Il Documento di Inquadramento

Con deliberazione di C.C. n. 7 del 3/2/2000 in conformità a quanto previsto dalla Legge Regionale 9/99 e alla successiva Circolare esplicativa, il Comune di Pavia ha approvato il Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche; tale strumento è stato poi aggiornato nel mese di marzo del 2003.

Il Documento di Inquadramento, nella sua stesura originaria, prevedeva l'ammissibilità dei PII per un periodo di 3 anni dalla data di adozione del nuovo Piano Regolatore Generale (ora approvato); venivano ammessi in particolare i Programmi Integrati di Intervento (P.I.I.) volti all'attuazione di interventi in conformità al PRG, dopo aver preso atto delle difficoltà con cui gli operatori privati procedevano all'attuazione del Piano stesso.

Finalità principale delle proposte di Programmi integrati di intervento sono la riqualificazione urbana, edilizia e ambientale del territorio comunale, compresi gli ambiti periferici residenziali o produttivi. In particolare, ma non in via esclusiva, essi devono riguardare le aree socialmente degradate, conformemente al parere espresso dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, nonché altre aree azionate dal nuovo PRG come aree di impianto storico e di antica formazione, aree da riqualificare, aree di trasformazione, ecc..

In tutti gli ambiti territoriali, negli obiettivi del documento di inquadramento, particolare riguardo viene assegnato al perseguimento di:

- a) offerte di nuovi servizi di interesse generale sia alla residenza che al sistema produttivo, alle attività emergenti e in genere alle varie funzioni che caratterizzano il territorio comunale;
- b) adeguamento delle infrastrutture per la mobilità e i trasporti, e/o potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- c) interventi nel campo patrimoniale della residenza pubblica, compresa l'edilizia convenzionata.

Il PII "SNIA"

L'area oggetto dello studio di caso risulta ubicata in Comune di Pavia, in Via Montegrappa, nella zona Est della città in direzione Cremona. La collocazione è strategica in virtù della prossimità al centro pur non rientrando nel centro storico stesso; l'ingresso autostradale avviene attraverso la tangenziale, ramo nord, e dista circa 4,5 Km; la rete dei trasporti pubblici risulta sufficiente e caratterizzata esclusivamente da autolinee su gomma (autobus di linea); la stazione ferroviaria dista circa 3,5 Km.

Si tratta di un considerevole comparto (area industriale dimessa ex SNIA) la cui superficie territoriale complessiva risulta pari a mq 169.266.

Il contesto urbano in cui l'area è localizzata – il quartiere San Pietro in Vergola – risulta caratterizzato da un tessuto urbano di frangia periferica, con mix funzionale diversificato e caratterizzato da una significativa quota di attività commerciali specializzate di medie dimensioni, in affaccio a via Montegrappa, a parziale sostituzione dei fabbricati industriali storicamente insediati nella zona.

Il contesto è privo di una adeguata dotazione (quantitativa e qualitativa) di servizi ed attrezzature, sia pubbliche che private; la riqualificazione dell'area ex industriale potrebbe di conseguenza concorrere in modo significativo alla valorizzazione dei tessuti urbani limitrofi, attraverso l'implementazione di servizi utili alla comunità del quartiere.

L'area ex-SNIA è classificata dal PRG vigente come “area di trasformazione n. 1 SNIA”, su cui il piano prevede interventi di trasformazione con nuove destinazioni d'uso.

Gli obiettivi del piano per l'area sono esplicitati nella scheda di progetto come segue:

“Trasformazione dell'area, realizzazioni di nuovi spazi per le attività terziarie, incremento della dotazione di servizi e verde pubblico anche in relazione alle aree circostanti.

Integrazione dell'area con il tessuto urbano circostante (in particolare con lo spazio storico antistante le chiese di San Paolo in Verzolo e di Santa Teresa) e con le aree del Parco del Ticino.

Realizzazione di nuova viabilità di interesse urbano.”

La modalità di intervento prevista dal piano è la “ristrutturazione urbanistica”, la SLP totale insediabile è pari a 101.560 mq per destinazioni: *Residenza, Produzione-Artigianato e Servizi, Terziario, Commercio e Servizi.*

Come già anticipato, in conformità al nuovo Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche, ai sensi della Legge Regionale 9/1999, il Comune di Pavia ha definito gli indirizzi di trasformazione urbana attraverso i PII; nel Documento di Inquadramento risulta inserita l'area di trasformazione n. 1 SNIA, con un potenziale edificatorio di mq 100.000 articolato nelle seguenti destinazioni:

- | | | |
|---|----|--------|
| • Mix funzionale (terziario, commerciale, attività di servizio) | mq | 30.000 |
| • Residenza libera | mq | 40.000 |
| • Residenza convenzionata | mq | 15.000 |
| • Artigianato | mq | 15.000 |

È possibile osservare che, con riferimento alle macro funzioni e rispetto alle quantità definite nella scheda norma, la quota di 30.000 mq di artigianato-produttivo viene suddivisa in parti eguali tra residenza convenzionata e mantenimento della destinazione artigianale.

È stata recentemente definita con il Comune l'articolazione del mix funzionale da inserire nel PII attualmente in redazione:

Terziario	mq	13.000
-----------	----	--------

Commerciale	mq	7.800
Multisala	mq	4.000

Le funzioni sono state accorpate in aree di concentrazione fondiaria, separate da spazi pubblici e piazze. Il complesso si articola in diverse unità di intervento, con l'ipotesi di recupero di alcuni fabbricati industriali dismessi, quali emergenze di archeologia industriale.

La proposta preliminare di PII presentata il 04/08/01 è stata giudicata dall'Amministrazione pienamente conforme alle prescrizioni del Piano adottato e, conseguentemente, conforme al Documento di Inquadramento dei Programmi Integrati approvato dall'amministrazione Comunale.

Le prescrizioni contenute nel Piano Regolatore da non modificarsi in fase di attuazione degli interventi sulla base dell'art. 6, comma 5, della normativa sono:

1. le quantità dell'edificazione e dei servizi;
2. le destinazioni d'uso;
3. gli assi rettori, i fili edilizi, le altezze massime, la localizzazione delle aree per servizi speciali, gli edifici e gli immobili di pregio da salvaguardare;
4. i tracciati della viabilità principale indicati nelle tavole di piano.

In base a quanto riferito dalla proprietà dell'area e dal Comune di Pavia, allo stato attuale diversi fattori concorrono ad una rapida conclusione dell'iter urbanistico di trasformazione dell'area, attraverso lo strumento del PII. Il livello di negoziazione tra l'amministrazione ed i diversi attori privati intervenuti nell'operazione si trova in fase avanzata e si caratterizza per una adeguata maturità e condivisione delle scelte quantitative e qualitative assunte in sede progettuale. Tali scelte sono già in parte recepite nella nuova versione di Documento di Inquadramento recentemente approvato.

Allo stato attuale le questioni aperte si concentrano sulla definizione dello schema viabilistico a supporto del PII, che in una prima fase prevedeva un pesante prolungamento della Tangenziale Sud (nuovo ponte sul Ticino) non sostenibile e incompatibile con le reali necessità.

Si registra poi una contingenza che spinge di fatto il Comune di Pavia, anche su sollecitazione delle forze dell'ordine, a farsi promotore attivo di un iter attuativo veloce: l'area ex-SNIA è attualmente rifugio di numerosi soggetti senza fissa dimora, alcuni dei quali giudicati socialmente pericolosi. Ne consegue che la bonifica urbanistica dell'area è l'unico strumento reale di risanamento delle complesse problematiche sociali e di sicurezza che investono la zona.

5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SUI CASI STUDIO

In base alle considerazioni formulate nella parte iniziale della ricerca sul concetto di qualità in urbanistica, alla luce delle novità emerse negli strumenti legislativi urbanistici e, in particolare, nella L.R. 9/’99, l’analisi comparata di due importanti casi di PII in corso di elaborazione in Lombardia, ci porta ad esprimere alcune considerazioni ragionate sul successo dei PII, con motivazioni non banali, difficilmente deducibili da una lettura superficiale.

Anzitutto si è scelto di trattare PII di due città intermedie della Lombardia, diverse da Milano; realtà segnate da dinamiche del mercato immobiliare più decisamente contenute se paragonate al capoluogo lombardo. Realtà dove il documento di inquadramento ed i PII sono stati introdotti più recentemente e comunque nel quadro di una forte strumentazione regolativa: entrambe le città sono infatti state oggetto della recente approvazione del piano regolatore.

Milano come noto fa caso a sé con i suoi oltre 100 PII presentati; la città può vantare interventi di trasformazione urbana di rilevanza nazionale, quali Rogoredo-Montecity e Porta Vittoria, dove la presenza di grandi architetti internazionali ha ovviamente segnato la qualità formale degli interventi urbanistici ed edilizio-architettonici progettati.

Per ciò che concerne la realtà di Cologno Monzese, in questa prima fase, il relativo successo dei PII non va ricercato, come suggerito da inchieste effettuate presso operatori immobiliari, nella velocizzazione e semplificazione dell’iter urbanistico/attuativo associabile ai programmi integrati. Già le schede norma, con la possibilità di attuazione diretta mediante concessione edilizia, avevano infatti semplificato ed accelerato l’iter urbanistico.

Ciò che sembra aver mosso l’interesse degli operatori privati è la possibilità offerta dai PII di attuare le aree nella piena libertà progettuale, pur nel rispetto degli obiettivi generali connessi all’individuazione dei Comparti di Intervento Strategico, ed esplicitati nel PRG.

Con riferimento, infine, al caso di Pavia, si può osservare che il documento di inquadramento, e l’opportunità di avviare la trasformazione delle aree irrisolte nel territorio di Pavia attraverso i PII, ha dimostrato anche qui, da un lato il parziale fallimento della “scheda norma” quale strumento di attuazione diretta del nuovo PRG, dall’altro ha mostrato un rinnovato approccio degli operatori privati all’uso dello strumento negoziale. Ciò non tanto per questioni di accelerazione procedurale o di ottenimento di mix economicamente più interessanti (entrambi questi obiettivi sono già conseguibili con l’attuazione diretta della scheda di progetto mediante semplice concessione edilizia), quanto piuttosto per la capacità del PII di veicolare flessibilmente la qualità progettuale dell’intervento, nel rispetto del quadro di massima definito dal D.I e dal PRG.

In sintesi per entrambi i casi si può osservare che lo schema planivolumetrico, proposto dal PRG nelle schede norma, è stato sovente vissuto come una indebita ed ingiustificata imposizione progettuale, che nulla aggiungeva al conseguimento degli obiettivi generali dello strumento urbanistico, ma che poteva comportare una alterazione dei prodotti immobiliari che l'operatore/investitore intendeva realizzare.

La qualità, ambientale, edilizio-architettonica, dei servizi offerti, è sempre più percepita quale parte integrante dell'investimento dagli operatori più attenti e dinamici del mercato. In questo senso il programma integrato, con le possibilità offerte anche dallo "standard qualitativo", appare uno strumento più confacente a contemperare le esigenze imprenditoriali dell'operatore con gli obiettivi generali dell'amministrazione.

6 BIBLIOGRAFIA

Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche del Comune di Cologno, approvato mediante Deliberazione di Consiglio Comunale del 19 dicembre 2002, n. 59;

Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche del Comune di Pavia, approvato con deliberazione di C.C. n. 7 del 3/2/2000.

Piano Regolatore Generale di Cologno Monzese (Mi), approvato dalla Giunta Regionale della Regione Lombardia con delibera n. 38028 del 6 agosto 1998, e vigente dal 30 dicembre 1998;

Piano Regolatore Generale di Pavia, approvato con Delibera di Giunta Regionale della Lombardia, n. VII/12961, in data 9/5/2003;