

## Il recupero del dismesso urbano. Scenari normativi, gestionali e progettuali

Fabrizio Schiaffonati\*

Il tema della sessione odierna "*Riqualificazione urbana, aree di trasformazione e aree dismesse*" rappresenta un approfondimento tematico delle questioni di carattere più generale affrontate nelle due precedenti sessioni di lavoro ed in particolare nella prima sessione "*Aree metropolitane, sistema complesso*". Con le relazioni di oggi, infatti, ed in particolare poi con l'ampio spettro di interventi previsti nella tavola rotonda, gli organizzatori dell'incontro di studio Ce.S.E.T. si sono posti l'obiettivo di cercare di individuare politiche e linee operative in grado di avviare, all'interno del complesso e controverso scenario, alcune azioni che corrispondano adeguatamente al modificarsi della struttura delle esigenze e dei bisogni, sia sotto l'aspetto economico che sociale.

Non c'è dubbio che questi tentativi di dare risposte articolate sui piani istituzionale, della programmazione e della pianificazione, non possano che essere riferiti a linee di carattere più generale, in grado di interpretare l'attuale fase di decadenza, trasformazione e sviluppo delle aree metropolitane, come oggi si presenta nei diversi contesti nazionali e sovranazionali.

Il fattore scatenante della relazione declino/decadenza e trasformazione/sviluppo della città è rappresentato dalla rapida e turbolenta modificazione del sistema produttivo, non più esclusivamente riferito alle grandi concentrazioni industriali che hanno improntato la struttura della città industriale, e costituisce l'aspetto morfologico spaziale più appariscente.

Questo fenomeno si è manifestato inoltre in termini di una accentuata accelerazione, che non ha sempre consentito un contestuale adeguamento delle risposte istituzionali delle politiche del governo urbanistico e territoriale, ingenerando modalità segmentate e congiunturali, in assenza di una architettura complessiva del piano, che, con riferimento al contesto italiano, è rimasto rigidamente ancorato alla

---

Prof. ordinario di Tecnologie dell'Architettura Politecnico di Milano.

logica scalare e deterministica connaturata alla legislazione urbanistica vigente.

Né il dibattito, anche ricco, che si è sviluppato negli ultimi vent'anni, con la corretta individuazione di cicli urbanistici - piani della prima, seconda e terza generazione - si è tradotto in azioni di riforma strutturale e dell'apparato istituzionale in grado di produrre nuove modalità di gestione e progetto.

Sul piano sociale, alla trasformazione del sistema economico-produttivo hanno corrisposto fattori di cambiamento di grande rilevanza a livello di struttura della popolazione, di distribuzione delle attività, di scolarizzazione, cui conseguono diversi e nuovi stili di vita<sup>1</sup>. Questi cambiamenti strutturali, invecchiamento della popolazione, diminuzione dei tassi di fertilità, allungamento della durata media della vita, riarticolazione dei nuclei familiari, conducono ad una progressiva ridefinizione del sistema dei bisogni riferibile tanto al livello dei requisiti tipologici e delle caratteristiche degli alloggi e delle abitazioni (in termini di adeguatezza, specializzazione funzionale, ecc.), che a quello, più generale, della conformazione dello stesso spazio urbano e della struttura dei servizi della città (servizi alle persone, accessibilità, ecc.).

---

1) Tra i fattori più significativi di queste trasformazioni basti segnalare: il cambiamento strutturale nella composizione dei nuclei familiari (diminuzione del numero dei componenti; la tendenziale mononuclearizzazione nelle famiglie; la costituzione di "famiglie" di fatto, non istituzionalizzate e non necessariamente fondate su vincoli di parentela); i mutamenti nella struttura demografica della popolazione (invecchiamento della popolazione; diminuzione dei tassi di fertilità; allungamento della durata media della vita); il fenomeno della disoccupazione e del ritardato ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, o quantomeno nel raggiungimento di adeguati livelli di autosufficienza economica (dilatarsi degli iter formativi, con il previsto incremento della durata della scuola dell'obbligo; carenza delle opportunità di impiego, per l'ineadeguatezza della formazione stessa rispetto ai possibili sbocchi occupazionali e per il ritardo nell'uscita dal mondo del lavoro da parte della popolazione di età più avanzata; prolungata permanenza dei giovani all'interno delle famiglie di origine, convivenze improprie e/o forzate, ecc.); i fenomeni migratori ed i processi di integrazione razziale (prima accoglienza alle popolazioni extracomunitarie, ma anche necessità di risposte adeguate ai soggetti-gruppi che hanno già trovato e troveranno in futuro crescenti livelli di integrazione socio-economica; crescente presenza di stranieri in visita, motivati da ragioni di lavoro, di scambio ed aggiornamento culturale, con permanenze più o meno prolungate); generale modificazione degli stili e delle abitudini di vita (pasti consumati prevalentemente fuori da casa; scarsa permanenza in casa della popolazione "attiva" determinata dalla diffusione del lavoro femminile, dal "tempo pieno" scolastico, dall'incremento del tempo libero trascorso fuori casa, ecc.).

Il fenomeno più macroscopico indotto dal salto di scala della città metropolitana è rappresentato da una perdita di identità spaziale (de-strutturazione dello spazio, mancanza di confini fisici e di elementi di orientamento e gerarchia, ecc.) e socio-culturale (in senso geddesiano/effetti della conurbazione) degli insediamenti urbani; la complessità dei processi di metropolizzazione è stata chiaramente individuata dalle analisi condotte da Roberto Camagni nel rapporto elaborato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della riunione tenutasi a Venezia nel maggio di quest'anno<sup>2</sup>, che, alla scala europea, riconosce le seguenti tipologie della trasformazione:

- processi di metropolizzazione a carattere diffuso (Francia: Parigi; Italia: "megalopoli" padana, Roma, Napoli, Torino e Bari);
- processi di metropolizzazione a carattere concentrato (Spagna: Madrid e Barcellona; Grecia: Atene e Tessalonica; Portogallo: Lisbona);
- processi di diffusione e saldatura delle reti urbane regionali, in assenza di grandi agglomerazioni monocentriche (Germania centro-meridionale; Olanda: Amsterdam; ecc.);
- tendenze insediative relative alle aree litoranee (Bilbao, Lisbona, Barcellona, Marsiglia, Genova, Roma, Napoli, Atene).

All'interno di questa complessa e diversificata articolazione del fenomeno metropolitano alla scala europea si impongono già da ora risposte puntuali che caratterizzino i requisiti per una città internazionale e che orientino conseguentemente alla individuazione di precisi ambiti strutturali di intervento<sup>3</sup>:

- sistema delle "grandi funzioni urbane": formazione e ricerca, sanità e assistenza, approvvigionamento, commercio, terziario, reindustrializzazione e produzione, ecc.;

---

2) Studio diretto da R. P. Camagni e realizzato dal Dipartimento di Economia Politica e Produzione del Politecnico di Milano per la Presidenza Italiana del Consiglio dei Ministri, *Città in Europa: globalizzazione, coesione e sviluppo sostenibile*, Riunione dei Ministri delle Politiche Regionali e dello Sviluppo del Territorio, Venezia, 3 e 4 maggio 1996.

3) Tra le caratteristiche della città internazionale si segnalano: presenza di attività, strutture e servizi di livello internazionale; presenza di reti di comunicazione e scambio col resto del mondo; presenza di funzioni promozionali ad una "immagine" urbana internazionale; presenza consistente e crescente di popolazione straniera. I requisiti richiesti dalla comunità manageriale internazionale risultano essere, in ordine di importanza: collegamenti efficienti di trasporto, soprattutto aereo; servizi all'internazionalizzazione; servizi alle imprese; ambiente urbano di qualità; immobili e localizzazioni di prestigio; servizi di accoglienza e turismo; attività culturali ed animazione; istituzioni nazionali. (rif. Camagni, op.cit., pp. 9-10, 33 e segg.).

- reti tecnologiche, impiantistiche, infrastrutturali e della comunicazione;
- mobilità e trasporti;
- recupero e riqualificazione urbana;
- ridefinizione dei sistemi residenziali ed insediativi;
- riqualificazione dei sistemi ambientali (acqua e sistema idrico, smaltimento dei rifiuti, verde, bonifica del suolo, contenimento dell'inquinamento atmosferico, acustico).

### **Il dismesso urbano come risorsa fisico-spaziale**

All'interno delle categorie sopra elencate relative agli ambiti strutturali di intervento, una rilevante risorsa fisico-spaziale è rappresentata dal dismesso urbano che, per dimensioni e qualità, costituisce elemento chiave cui riferire le azioni di pianificazione, ricostruzione e sviluppo del territorio metropolitano non più basate su logiche espansive e di ulteriore consumo di suolo, ma fondate, al contrario, sulla centralità delle categorie del recupero, come ricostruzione e rifunzionalizzazione della struttura urbana<sup>4</sup>.

Ciò rappresenta una potenzialità per un radicale cambiamento della linea di tendenza espansiva che ha contraddistinto la città storica e per il conseguente avvio di politiche entro nuovi scenari normativi, gestionali e progettuali non più basati sulla disaggregazione puntiforme e sulla dispersione funzionale, ma su logiche innovative finalizzate alla localizzazione strategica, all'addensamento mirato, alla liberazione di suolo ed a processi di ricomposizione fondiaria.

L'attenzione che si è sviluppata nel corso degli anni '80 ha riguardato prevalentemente l'avvio di una ricognizione sugli aspetti

---

4) Dagli studi condotti del PIM nel 1995 (\*) relativamente ai consumi di suolo nell'area metropolitana milanese emergono i seguenti dati:

(\*) Fonte: Rapporto Preliminare del Piano Direttore Territoriale Provinciale, a cura del CESPI e della Provincia di Milano, ottobre 1992.

qualitativi del dismesso industriale registrato esclusivamente a partire dal rilevamento delle situazioni a maggior peso quantitativo e ad elevata concentrazione. Con riferimento quindi ad azioni di monitoraggio fortemente contestualizzate, in situazioni di maggior criticità, anche in presenza di ipotesi progettuali che hanno catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica.

Allo stato attuale, peraltro, non risulta possibile alla scala nazionale pervenire ad un dimensionamento complessivo del fenomeno, né siamo a conoscenza di studi e ricerche in corso; ciò rappresenta una carenza grave, che rende estremamente difficile valutazioni d'ordine macroeconomico e proposizioni programmatiche fondate sulla conoscenza quantitativa del fenomeno e dei suoi trend di sviluppo.

Le informazioni appaiono infatti segmentate, circoscritte ad ambiti locali, spesso scarsamente documentate, in assenza di un monitoraggio e di metodologie per la rilevazione e l'elaborazione dei dati.

A conferma di ciò, una prima verifica sulle fonti giornalistiche degli ultimi tre anni stimerebbe il fenomeno complessivo dell'ordine di grandezza di 85 milioni di mq., disaggregato in 60 milioni concentrati nelle 10 principali città italiane, 15 negli altri capoluoghi e 10 nei centri non capoluoghi<sup>5</sup>.

La parzialità e l'inattendibilità di questo dato, e il suo presumibile sottodimensionamento, risultano evidenti da un confronto puntuale riferito al caso milanese, in presenza di dati analitici forniti dal Centro Studi del Piano Intercomunale Milanese. Infatti per Milano ed hinterland, nel corso degli anni '80, sono state condotte indagini sufficientemente analitiche, basate su una schedatura e rilevazione diretta; questi dati sono stati pubblicizzati ed utilizzati in modo ricorrente in occasioni di scadenze politiche relative a proposte di nuovi strumenti di piano (varianti, documenti direttori, revisioni del P.R.G.<sup>6</sup>). Tali fonti, maggiormente attendibili, dimensionano il fenomeno nell'ordi-

---

5) M. Liera, P.G. Lunghini, *Aree dismesse - Quei capitali da smobilizzare*, in: IL SOLE 24 ORE, 07.051995; il testo riporta i seguenti dati relativi alla dismissione, espressi in milioni di mq.: Milano, 8; Torino, 4; Genova, 4; Roma, 5; Napoli, 5 (fonte: elaborazione Aici su dati vari).

6) Si segnalano i principali documenti elaborati dal Comune di Milano nel corso degli anni '80: *Progetto Passante. Documento Direttore*, 1984, Milano, *Progetto Passante - Studi di Inquadramento Sud-Est, Nord-Ovest*, 1985, *Documento Direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate*, 1989-90.

ne dei 5 milioni di mq. per l'area urbana e di 7 milioni di mq. per il resto della Provincia<sup>7</sup>.

Alla scala della Lombardia, l'esigenza di un salto qualitativo nella conoscenza del fenomeno viene segnalata dalla proposta di istituire un "Osservatorio permanente sulle aree dismesse" contenuta all'interno della Proposta di Programma Regionale di Sviluppo recentemente adottata dalla Giunta regionale<sup>8</sup>.

Da questo punto di vista, l'esperienza milanese, fondata su un sufficiente quadro conoscitivo, non ha però prodotto esiti attuativi e di interventi coordinati; il dibattito, che avrebbe dovuto poi condurre al varo di una normativa specifica, si era di fatto orientato alla ricerca di un punto di equilibrio tra mix funzionali omogenei per ogni ambito d'intervento.

Questa attenzione alla microscala ha portato a perdere di vista lo scenario complessivo ed il valore strategico di alcune aree, appiattite dentro una ipotesi di uniformità normativa, in assenza, quindi, di scelte ed indicazioni morfologico-funzionali contestualizzate rispetto ai relativi ambiti urbani ed ad una strategia di riorganizzazione delle grandi funzioni urbane.

---

7) Centro Studi PIM, *Materiali per il Piano Territoriale Provinciale*, Milano, giugno 1995.

8) Regione Lombardia, *Proposta di Programma Regionale di Sviluppo*, Deliberazione n. 6/14313 del 14.06.1996, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione Lombardia n. 26 - V supplemento straordinario del 29.06.1996; Allegato 1, punto 10, "Sviluppo delle aree e delle funzioni urbane", par. 10.1.4. "Osservatorio permanente sulle aree dismesse": "Obiettivi specifici: conoscenza del fenomeno, studio di forme di incentivazione finanziaria regionale, ruolo di indirizzo sulla ridefinizione delle funzioni insediative; coordinamento e finanziamento regionale; riutilizzo delle aree dismesse dalla attività produttiva industriale, artigianale, agricola con valorizzazione e riqualificazione, ridefinizione delle funzioni insediative. Risultati attesi: formare un repertorio (catasto) delle aree dismesse; mettere in comunicazione domanda e offerta, superando la scala locale. Soggetti coinvolti: Urbanistica e Territorio/Attività Produttive/Artigianato/Agricoltura/Ambiente, Province, Associazioni di settore. Strumenti giuridici: Accordi di Programma, convenzioni, eventuale attività normativa in fase successiva. Risorse di personale, finanziarie e strumentali: ricerca dati sulle aree dismesse e sulle tendenze reinsediative; attivare finanziamento DGR 16.02.1996, n./ VI/8957; osservatorio permanente sulle aree immediatamente riutilizzabili, sulle aree che richiedono trasformazione urbanistica, sulle aree che richiedono bonifiche. Criticità: leggi settoriali e/o speciali intervenute (L.R. 22/86, LR 23/90, LR 33/81, LR 30/94) senza parametri di riferimento univoci. Opportunità: dibattito in corso sul tema (OCSE-HABITAT II); PdL art. 16/179 - Programmi Integrati d'Intervento. Situazione di partenza in ordine all'attività di progetto: studio PIM sulle aree industriali dismesse nella Provincia di Milano; analisi sulle aree dismesse inquinate (Settore Ambiente e Province)".

Questo tipo di approccio al problema del dismesso di fatto viene a collocarsi all'interno di una logica disciplinare tradizionale, di misurazione dei fenomeni urbani prevalentemente a partire da aspetti quantitativi parametrizzati in standard e indici ed interpretati secondo categorie funzionali per gran parte obsolete.

### **Gli scenari del piano e del progetto**

In parallelo a questa impostazione, sempre negli anni '80, un ampio spazio è stato dedicato al tema del recupero come definito all'interno del Piano Decennale per l'edilizia residenziale<sup>9</sup>. Il Titolo IV della legge delineava infatti un'articolata procedura sostanzialmente mirata al recupero del patrimonio edilizio esistente, pur in un quadro di riferimento con azioni di pianificazione urbanistica; i Comuni, attraverso l'individuazione delle "zone di recupero" e la successiva elaborazione dei Piani di Recupero, avrebbero potuto mobilitare risorse per una diffusa azione di riqualificazione edilizia ed urbana. In effetti la legge, attraverso la definizione degli interventi articolabili in manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, avrebbe consentito attraverso i Piani di Recupero un'accezione operativa maggiormente improntata ad obiettivi di riqualificazione urbana; diversamente, la scarsa entità ed efficacia dell'azione pianificatoria da parte delle municipalità, unita ad una modesta consistenza dei Piani di Recupero, resi difficoltosi per la complessità dei vincoli normativi e la parcellizzazione proprietaria, hanno finito per attestare le azioni di recupero alla soglia dell'intervento edilizio, senza peraltro contrastare in alcun modo quei processi di espulsione della popolazione residente e di sostituzione funzionale che stavano alla base dello stesso dettato legislativo.

Anche a questo livello, il tentativo di superamento delle politiche d'ambito locale e dell'applicazione della Legge 457 ha trovato espressione in alcuni interventi legislativi della Regione Lombardia, L.R. 22/86 (Legge Verga) e L.R. 23/90 (Legge Adamoli), con i cosiddetti P.I.R.; i Programmi Integrati di Recupero introducono infatti norme di

---

9) Legge 05.08.1978, n.457, "Norme per l'edilizia residenziale", Titolo IV "Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente"

snellimento procedurale nell'adozione ed approvazione dei piani, anche in variante della strumentazione urbanistica vigente, a condizione che detti piani corrispondano a caratteristiche di integrazione quali: pluralità di funzioni, modalità diversificate d'intervento, presenza di operatori pubblici e privati, concorso di risorse pubbliche e private, interventi contestuali di edilizia libera, sovvenzionata, agevolata e convenzionata, a partire da obiettivi ed esigenze di riqualificazione del tessuto urbano attraverso progetti di ristrutturazione urbanistica e di soddisfacimento del fabbisogno abitativo.

Anche se la scarsa selettività dei programmi proposti da parte delle Amministrazioni locali ha vanificato il senso strategico delle due leggi, ciò ha contribuito a riproporre la problematica in sede nazionale.

Con la Legge 28.02.92, n. 179, recante norme per l'edilizia residenziale pubblica<sup>10</sup>, mutuando l'esperienza lombarda, vengono introdotti i P.I.I., Programmi Integrati d'Intervento, che rappresentano l'estensione del recupero edilizio alla riqualificazione territoriale, sempre con possibilità di deroga dalla pianificazione generale urbanistica, senza dover ricorrere alla procedura di variante; l'aspetto innovativo è rappresentato dal fatto che il programma produce i medesimi effetti della concessione edilizia.

Ciò ha determinato la promozione di opposizioni da parte di alcune Regioni, per un giudizio di illegittimità successivamente formulato con sentenza della Corte Costituzionale del 19.10.1993, che ha ritenuto fondata l'osservazione nel merito della violazione dell'autonomia regionale.

Successivamente, la Legge 4.12.1993, n.493 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia"<sup>11</sup>, ha introdotto i

---

10) Capo V, art. 16, comma 1: "Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati: Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi compreso le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati".

11) Art. 11 "I programmi di recupero urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei

P.R.U., con finalità di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, anche con possibilità di promuovere accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della Legge 142/90.

Un aspetto innovativo significativo dei P.R.U., rispetto alle logiche delle leggi sopracitate, sia nazionale che regionali, è rappresentato dal dispositivo introdotto dal successivo DM 1.12.1994, in cui, all'art. 6, vengono attribuiti ai Comuni i compiti di promozione dei P.R.U., attraverso apposite procedure per la selettività delle proposte più coerenti con le più ampie finalità di orientamento pianificatorio.

Quest'ottica di maggior coordinamento delle iniziative è ulteriormente rafforzata dal DM 21.12.1994, che attribuisce ad un accordo di programma tra Ministero dei Lavori Pubblici e Conferenza Stato-Regioni il compito dell'individuazione di una serie di programmi di riqualificazione urbana.

La stratificazione di questa serie di provvedimenti, di cui si è dato cenno per gli aspetti fondamentali e per il solo riferimento al caso lombardo, configura un quadro ordinamentale di non facile lettura e di ancor più difficile applicazione, che, innestandosi sulla preesistente legislazione urbanistica nazionale e regionale, non rende facilmente riconoscibile un progetto strategico unitario sul recupero urbano.

Appare quindi che una efficace azione di riordino in materia non possa prescindere da una doppia articolazione da un lato sul versante di una riforma della legge urbanistica e, dall'altro, di una più puntuale ridefinizione delle categorie del recupero edilizio ed urbano.

### **Le categorie del recupero urbano**

Un quadro di così ampia portata, che mette in gioco fattori d'ordine macroeconomico nella riorganizzazione territoriale, in uno scenario di internazionalizzazione della metropoli, e che richiede un difficile livello di analisi, può tradursi in coerenti azioni pianificatorie a partire da una trasformazione dell'apparato legislativo e normativo che presieda alle forme di governo del territorio. La gestione dell'urbanistica, come si evince anche per il recupero urbano nel quadro

---

*complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo ed alla ristrutturazione edilizia degli edifici".*

programmatico descritto - sulla base di una interpretazione restrittiva delle stesse potenzialità della 1150 del 1942 - ha attestato la pianificazione quasi esclusivamente alla scala comunale, senza riuscire ad esprimere un significativo livello superiore, regionale, provinciale, comprensoriale, in grado di operare quelle azioni di coordinamento ed armonizzazione delle decisioni ad una scala dimensionalmente adeguata ai processi di trasformazione in atto. La Legge 142 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali risale ormai al 1990, senza che alcuna delle sette aree metropolitane previste sia stata ancora istituita, né si sia pervenuti ad un quadro di pianificazione sovracomunale riconoscibile nei previsti piani di coordinamento provinciali.

La mancanza di una architettura del sistema della pianificazione, e la riproposizione di un tradizionale rapporto sequenziale tra pianificazione generale e pianificazione attuativa che, a cannocchiale rovesciato, differisce in un tempo non prevedibile la realizzazione degli interventi, con una forte enfasi degli aspetti normativi rispetto al controllo della qualità dei progetti, rappresenta ormai un ineludibile momento di crisi e di perdita di credibilità delle stesse azioni di governo del territorio. E questo non nel senso di una deregolamentazione, ma come esigenza di una revisione del quadro ordinamentale improntato a tempestività del processo decisionale entra adeguate garanzie di controllo qualitativo dell'interesse pubblico.

Sembra quindi improcrastinabile un'azione che innovi il rapporto tra pianificazione generale ed attuativa, assumendo alla macroscale un'ottica di inquadramento e di indirizzo, che consenta il perseguimento degli obiettivi di piano attraverso la scala del progetto urbano, verificabile anticipatamente nei suoi aspetti economici, sociali e morfologici.

Gli obiettivi della qualità, dalla sostenibilità dello sviluppo alla compatibilità degli interventi, rappresentano gli indirizzi delle politiche comunitarie nei vari settori, e non sono fattori ex-post dell'atto pianificatorio. Possono essere infatti misurati già in itinere, con apposite metodologie scientifiche introdotte a livello comunitario e diversamente recepite dagli stati membri.

Si allude in particolare allo strumento della V.I.A. (Valutazione di Impatto Ambientale), che nel contesto italiano si è tradotta in una applicazione limitata alla scala delle grandi opere e per la quale non si

è ancora pervenuti alla definizione di procedure di livello regionale estese ad un più ampio spettro di interventi<sup>12</sup>.

La situazione attuale, con riferimento al riordino della materia urbanistica in sede regionale, indica l'opportunità di operare in un'ottica generale di riqualificazione del territorio, individuando con maggiore precisione le diverse categorie e scale del recupero, al fine di restituire un organico quadro di comprensione della materia e delle conseguenti azioni di intervento.

Questa ipotesi circoscrive i seguenti ambiti.

I *Centri storici* rappresentano un contesto perimetrabile per la sua specificità, già da tempo sottoposto a vincoli di tutela, per il quale si rende comunque necessaria l'individuazione di politiche che innescino processi di salvaguardia attiva, introducendo strategie di riequilibrio insediativo rispetto alla prevalenza dei fenomeni di museificazione e terziarizzazione. Da questo punto di vista sembrano svolgere un ruolo centrale provvedimenti e norme relative alla fiscalità degli immobili urbani ed a forme di sostegno economico agli interventi di manutenzione edilizia e di riqualificazione dello spazio pubblico. A questo livello vengono implicate tematiche di ordine progettuale specificatamente riferite alle tecniche della conservazione, all'impiego di prodotti e manufatti appropriati alla specificità dei siti (piani del colore, repertori di soluzioni conformi, caratteri dell'arredo urbano).

La problematica dei centri storici richiede di essere rivisitata, non solo sotto l'aspetto conservativo e della tutela, ma anche in relazione all'alto livello di complessità da essi assunta, che richiede oggi un progetto dell'intero sistema della città storica, con particolare riferimento alla mobilità, agli ambiti di pedonalità ed al rinnovo delle reti tecnologiche. Dalla dimensione puramente edilizia, o tutt'al più della scala microubanistica, si deve prospettare un'ottica di progettazione dell'intero sistema, superando la segmentazione degli approcci dei diversi piani di settore (commerciale, del trasporto pubblico, dell'arredo urbano, degli orari, della regolazione della sosta).

Un secondo ambito di intervento è rappresentato dal recupero delle *grandi concentrazioni industriali* dismesse, che solleva problemi in

---

12) Direttiva del Consiglio del 27.06.1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (85/337/CEE); DPCM 10.08.1988 n. 377, "Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale"; DPCM 27.12.1988, "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formazione di giudizi di compatibilità".

ordine alla loro localizzazione in termini di accessibilità e livelli di infrastrutturazione. Ciò comporta logiche orientate a concepire soluzioni che mettano in gioco il riequilibrio dei pesi insediativi ed il soddisfacimento dei fabbisogni arretrati, ed a operare scelte funzionali, tecnologiche e morfologiche coerenti a strategie che travalicano l'ambito locale, per connettersi a politiche localizzative ed insediative anche di scala sovranazionale. Rientrano all'interno di questo ambito quelle iniziative volte alla creazione di parchi scientifici e tecnologici e dei nuovi incubatori dei processi di una moderna reindustrializzazione. La specificità dei singoli casi e le "vocazioni" proprie dei diversi siti e contesti rende in questi casi impraticabili ed inadeguate politiche indifferenziate che unifichino parametri normativi a "standard" e "indici" uniformi. A questa scala la realtà italiana si caratterizza per una notevole arretratezza nella sperimentazione di modalità di pianificazione ed attuazione delle iniziative, che, data la dimensione e la scala, implicano la messa in campo di una diversa strumentazione operativa e disciplinare. Formazione di agenzie, concertazioni con strumenti del tipo accordi di programma, project financing, facility management rappresentano ambiti tecnico-operativi soli in grado di verificare e sostenere la fattibilità degli interventi.

Un ruolo ugualmente strategico, da affrontare con la medesima ottica normativa e disciplinare, può essere attribuito alla risorsa dei *grandi servizi urbani ed infrastrutturali obsoleti*, per i quali non si è ancora pervenuti a proposizioni significative, né a progetti puntuali emblematici di scala e portata analoga a quanto sperimentato in altre realtà europee (Barcellona, Londra, Parigi). Città annonarie, mercati, aree portuali, caserme, scali ferroviari costituiscono temi ricorrenti della nuova progettualità per la città internazionale, che ha esitato realizzazioni altamente significative sotto i diversi profili procedurale, gestionale e morfologico-funzionale.

Per quanto concerne il sistema dei *grandi quartieri dell'edilizia residenziale pubblica*, che rappresentano un dato quantitativo rilevantissimo nella struttura della città industriale, si impongono oggi politiche di sostituzione e riabilitazione, anche a fronte del compimento dei cicli di vita di questi impianti o della loro progressiva obsolescenza funzionale e tecnologica<sup>13</sup>. In questo caso è necessario operare una

---

13) Fonte: CRESME.

attenta valutazione delle situazioni e esigenze dei diversi contesti (quartieri IACP della prima metà del secolo, quartieri periferici INA Casa e GESCAL del periodo della ricostruzione e dello sviluppo economico), al fine di individuare differenti modalità d'intervento, che, al di là del prevalere di un atteggiamento meramente conservazionistico, prendano in considerazione anche opportunità di demolizione a favore di una rarefazione delle densità edilizie e di una eventuale liberazione di suolo o, viceversa, di densificazione, completamento, integrazione, con finalità di contenimento di ulteriori consumi di suolo.

In tale prospettiva, a livello di altri paesi già si sono date significative politiche ed iniziative; il riferimento è, ad esempio, alle politiche francesi per la riabilitazione in corso dei grands ensembles, in alternativa alla loro demolizione politiche tecniche fondate su una attenta analisi delle caratteristiche e della consistenza del patrimonio pubblico, che individuano, nei diversi casi, differenti soglie funzionali, dalla scala del quartiere a quella degli edifici e delle tipologie abitative, e progettazioni appropriate per quanto concerne la ridefinizione dei servizi di quartiere, la riabilitazione tecnologica dei sistemi edilizi, l'adeguamento tipologico, il recupero e la manutenzione dei manufatti edilizi.

Con questa categoria è possibile introdurre, con riferimento al complessivo stock edilizio residenziale in Italia, valutazioni d'ordine ancor più complessivo sulle caratteristiche del patrimonio abitativo.

Già le rilevazioni riferite al 1995 segnalano una prevalenza degli investimenti nel recupero del patrimonio abitativo rispetto a quelli nel settore delle nuove abitazioni (55% contro 45%), che mediamente corrispondono alle percentuali assolute degli investimenti in costruzioni (53% contro 47%). Inoltre, se alle soglie degli anni '90 il patrimonio edilizio con più di 40 anni di età risultava pari circa al 35% del totale, le stime riferite ai prossimi decenni indicano il rilevante ed inesorabile incremento di questo dato, che raggiunge valori pari al 60% nel 2011<sup>14</sup>. Questo ulteriore dato configura una crescita macroscopica degli interventi di recupero, che corrisponde alla natura ed alle peculiarità proprie delle strutture urbane italiane e della loro articolazione diffusa.

---

14) Fonte: CRESME, Sistema Informativo

Questa dimensione del fenomeno, unita al continuo incremento delle abitazioni in proprietà, che già da ora si attesta attorno al 70% del totale, imporrà la definizione di nuove strategie non di sola natura edilizia, che valutino le implicazioni economiche e territoriale del fenomeno.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Scale, criteri e temi del mutamento a Milano*, in: "Urbanistica" n. 89, 1987.

Graziosi S., Mangoni L., *Milano dismessa. Il rilevamento della dismissione industriale e l'iniziativa di dibattito di ACLI e CISL milanesi*, Milano, 1988.

L. Fusco Girard (a cura di), *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica*, Milano, F. Angeli, 1989.

IRER, Progetto Milano, *Il recupero delle aree dismesse in ambiente urbano. Istituzioni e nuovi modelli di governo*, Milano, 1990.

*I territori abbandonati*, numero monografico di "Rassegna", n. 42, 1990.

IRER, Camagni R., De Biasio G. (a cura di), *Le reti di città: teoria, politiche e esperienze nell'area padana*, Collana IRER, Franco Angeli, Milano, 1993.

OETAMM, Provincia di Milano, Comune di Milano, *Nuovi problemi e nuova geografia dell'abitare nell'area metropolitana*, Centro Studi PIM, Milano, settembre 1993.

CESPIM OETAMM, *Economia, società e territorio: trasformazioni e prospettive di sviluppo dell'area metropolitana milanese*, ottobre 1994.

SAIE, AA.VV., *La casa, il tempo, il luogo*, Fiere Internazionali di Bologna, Bologna, 1995.

INU, Tavola Rotonda Internazionale su: *Reti urbane in Europa*, 3° Rassegna Urbanistica Nazionale dell'INU, Venezia, 23.09.1994, Seminari: *Piani per parti di città. Reti urbane in Europa*, in: "Urbanistica Informazioni", Supplemento al n. 139, gennaio-febbraio 1995.

Regione Lombardia, Settore Urbanistica e Territorio - Pianificazione, *Linee di indirizzo per lo sviluppo territoriale della Regione Lombardia*, Documento di programmazione dell'Assessorato regionale all'Urbanistica e al Territorio, Milano, maggio 1996.

Studio diretto da R. P. Camagni e realizzato dal Dipartimento di Economia Politica e Produzione del Politecnico di Milano per la Presidenza Italiana del Consiglio dei Ministri, *Città in Europa: globalizzazione, coesione e sviluppo sostenibile*, Riunione dei Ministri delle Politiche Regionali e dello Sviluppo del Territorio, Venezia, 3 e 4 maggio 1996.

Centro Studi PIM, *Materiali per il Piano Territoriale Provinciale*, Milano, giugno 1995.

Regione Lombardia, Settore Autonomie Locali e Federalismo, *Documentazione sull'Area Metropolitana Milanese (da istituire ai sensi dell'art. 17 L.142/90)*, 3 giugno 1996.

*Proposta Programma Regionale di sviluppo e Approvazione della proposta di Programma Regionale di Sviluppo della VI Legislatura, ai sensi dell'art. 6 della L.R. 31 marzo 1979, n.34 (Deliberazione del 14 giugno 1996, n.6/14313), in: Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, anno XXVI, n. 148, 5° supplemento straordinario al n.26, Milano, 29 giugno 1996.*

*Allegati alla proposta Programma Regionale di sviluppo, adottata dalla Regione Lombardia con deliberazione n.6/14313 del 14 giugno 1996 e pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 26 - 5° supplemento straordinario del 29 giugno 1996, in: Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, anno XXVI, n. 159, 3° supplemento straordinario al n.28, Milano, 12 luglio 1996.*