

# GLI STRUMENTI DELLA RIGENERAZIONE URBANA: EVOLUZIONE DELLE FORME

LORENZO SPALLINO

Per comprendere il senso dell'evoluzione della legislazione urbanistica, dobbiamo cercare di allontanarci idealmente da essa, distinguendo e collocando i singoli episodi rispetto al contesto, evitando l'errore di ricavare dal particolare le regole del generale. Tra le cosiddette scienze sociali, quella urbanistica è recentissima, riconoscendone un triplice embrione nel primo provvedimento normativo dello Stato italiano unitario, ossia la Legge 20 marzo 1865 n. 2248, nella immediatamente successiva Legge 25 giugno 1865 n. 2359, nel RDL 25 marzo 1935 n. 640. Forma più definita – e tutt'ora valida – è il corpo costituito dalla Legge 17 agosto 1942 n. 1150, dalla Legge 6 agosto 1967, n. 765 e dal DM n. 1444 del 1968, attuativo dell'Articolo 17 della Legge n. 765/1967. Se il corpo della legislazione urbanistica può essere dunque temporalmente circoscritto tra il 1942 e il 1968, la legislazione edilizia, concettualmente posizionata in posizione subordinata, nasce più tardi ma conosce una accelerazione collocata tra il 1977 e il 2001, ossia tra la Legge 28 gennaio 1977, n. 10, e il Testo Unico dell'Edilizia del 2001.

In mezzo ai due periodi indicati – ossia tra il 1968 e il 1977 – si posiziona il DPR 15 gennaio 1972, n. 8, operante il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia urbanistica, il cui portato parallelo è la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata attraverso la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che pone la materia del governo del territorio tra quelle concorrenti, riservando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Quasi trent'anni separano le due normative, ma la scelta dello Stato di far precedere il Testo Unico dell'Edilizia al mai emanato Testo Unico dell'Urbanistica, non è stata priva di conseguenze a livello di macro-legislazione. La più evidente conseguenza di questa (non) scelta la possiamo toccare con mano: la Regione Lombardia ha emanato la propria legislazione

urbanistica a distanza di soli quattro anni dalla modifica dell'Articolo 117 della Costituzione, occupando così quegli spazi che la mancata emanazione del Testo Unico dell'Urbanistica ha lasciato liberi, senza una significativa risposta dell'ordinamento.

Questa la ricostruzione del sistema attuale. In quest'ottica quale ruolo gioca la rigenerazione urbana e quale ruolo giocano gli strumenti urbanistici che utilizza? Per rispondere alla domanda dobbiamo partire da una definizione condivisa di rigenerazione urbana. Una prima definizione potrebbe essere quella di rigenerazione come “*gestione dei processi di trasformazione del costruito*”, definizione che dà per scontato ciò che scontato non è, ossia che la rigenerazione si fonda sulla dicotomia buono = ricostruzione, cattivo = nuova costruzione. Quale che sia la definizione utilizzata, vale la pena ricordare la lezione di Martinotti: ossia che le trasformazioni degli anni '80 di pezzi di città – lasciate al mercato e indifferenti al contesto – che si autodefinivano concretissime (la Cultura del fare), si sono dimostrate inattuabili, mentre sono stati i progetti apparentemente astratti di equilibrio del territorio, di rispetto ambientale, di valorizzazione dei centri minori degli anni '60, a rivelarsi concreti per gli anni '80 e successivi. Ovvero che una buona dose di idealità è l'antidoto ad un approccio progettuale apparentemente “concreto” ma in realtà poco rispettoso della complessità del reale. Nel medesimo senso, oggi, Verhage: “Our definition of urban renewal revolves around two aspects. First, the public sector intervenes purposefully to renew the (physical/social/economic) fabric of selected urban areas. Second, this renewal does not take place spontaneously, i.e. market forces are not sufficient to trigger and ensure adaptation or transformation”.

Detto questo, veniamo al punto delle forme giuridiche che sovrintendono i processi di trasformazione, ricordando come la pianificazione urbanistica comu-

La Regione Lombardia ha emanato la propria legislazione urbanistica a quattro anni dalla modifica dell'Articolo 117 della Costituzione, occupando gli spazi lasciati liberi dalla mancata emanazione del Testo Unico dell'Urbanistica.



**Lorenzo Spallino**  
Assessore presso il Comune di Como con delega a pianificazione urbanistica, edilizia privata, SUAP ex art. 5 d.p.r. 447/1998 s.m.i., sistema informativo territoriale, informatizzazione, portale web comunale, digitalizzazione procedure e statistica.



CONSUMI ENERGETICI TOTALI

Il comparto edilizio è responsabile del 35% dei consumi energetici

ENERGY EFFICIENCY REPORT,  
POLITECNICO DI MILANO 2011



13 MILIONI DI EDIFICI ESISTENTI

Su circa 13 milioni di edifici esistenti, 11 sono destinati al residenziale

CENSIMENTO 2001. I PRIMI RISULTATI DEL CENSIMENTO 2011 INDICANO UN INCREMENTO SUL TOTALE DI EDIFICI ESISTENTI DELL'11%



Su 29 milioni di unità abitative, 1/6 sono sfitte o seconde case

DATI ISTAT 2001, I PRIMI RISULTATI DEL CENSIMENTO 2011 INDICANO UN INCREMENTO DI CASE SFITTE O SECONDE CASE DEL 5,8%

nale si è sempre caratterizzata per una concezione gerarchica. Al vertice il Piano regolatore, originariamente approvato con legge, e da questo discendevano, in perfetto allineamento, i piani che ne davano attuazione, per questo chiamati, non a caso, attuativi. Questo sistema verticale generava due conseguenze. In primo luogo, la strumentazione urbanistica generale non contemplava la possibilità che quella di dettaglio potesse essere disallineata rispetto al dato generale. La conformità è, quindi, dato di sistema. Se poi gli strumenti urbanistici sono retti dai principi di nominatività e tipicità, gli unici sistemi legittimamente applicabili sono solo quelli previsti dalla legge e le amministrazioni locali non possono introdurne di diversi. Il che a dire che, se la fonte della promanazione è la legislazione, un tempo solo statale e oggi concorrente, allora vi sarebbe un predominio necessario, sul Comune, degli enti locali aventi territori più ampi o attribuzioni legislative. Come, ad esempio, Regioni o Province, nei cui confronti il Comune avrebbe il compito di attuare scelte di dettaglio attuative di strategie e disegni di livello, per l'appunto, più alto.

Se queste sono le premesse, alla Legge 12/23005 della Lombardia va riconosciuto il merito di aver messo ordine in un sistema assolutamente ipocrita che per un decennio ha instancabilmente emanato leggi così espressamente derogatorie al sistema da costituire esse stesse sistema di regole. L'introduzione di invarianti metodologiche, piuttosto che di contenuto, prima tra tutte la Valutazione Ambientale Strategica, ha permesso di mettere a regime la possibilità delle varianti alle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, introducibili con il ricorso ai piani di dettaglio e procedure semplificate perché il principio gerarchico – sottolineava Stella Richter – non va confuso con il principio della progressiva specificazione di contenuti. Il nuovo corso della pianificazione urbanistica pone, quindi, come associato all'assunto del superamento delle criticità poste dalla legislazione eccezionale, attraverso la definitiva messa a regime dell'istituto delle "varianti" all'interno del sistema di pianificazione ordinaria, fermo restando che di varianti, per le ragioni dette, non si dovrebbe più parlare.

In secondo luogo, – e questo è elemento più futuribile – l'evoluzione degli strumenti ipotizza un percorso di affrancamento delle forme di pianificazione comunale da quelle regionali. Il modello urbanistico del legislatore lombardo è dissonante rispetto al progetto di legge urbanistica nazionale ancora in attesa di calendarizzazione il quale, nell'affidare alla Regione il compito di individuare i contenuti della pianificazione territoriale e al Comune quello di redigere – analogamente al vecchio Piano regolatore – il Piano urbanistico, distingue all'interno di quest'ultimo tra un piano strutturale e un piano operativo. Tutto ciò appare lontano nella legislazione lombarda: la Legge 12/05 sancisce il debutto nel panorama nazionale del controverso modello del piano "direttore", fatto solo di indici e funzioni per le aree di trasformazione e attuato con elevata libertà dai piani attuativi. Quale la conseguenza? Che nello spirito della Legge 12 il luogo delle invarianti non è più il documento struttu-

rale (Piano delle Regole o Documento di Piano), ma concretamente progettuale in termini di sostenibilità delle scelte (il Piano dei Servizi), e che le invarianti a livello progettuale non sono più gli standard edilizi (altezze, distanze, volumetrie, funzioni), ma i processi di valutazione. Ci spostiamo dai contenuti ai processi. Da ciò che accade al come accade. Se quello che abbiamo detto è corretto, come potranno Stato e Regioni contestare ai Comuni di aver declinato i poteri loro attribuiti in processi non contemplati dalla legislazione vigente? Se sui processi, e non sui contenuti, avverrà il confronto, come negare alle amministrazioni locali di gestire, ad esempio, l'atterraggio delle volumetrie previste dal PGT attraverso bandi di assegnazione, che spronino a collocare temporalmente determinati interventi rispetto ad altri in modo da favorire l'allineamento al programma triennale delle opere pubbliche? Come impedire ai Comuni di richiedere di subordinare interventi di scala urbana alla verifica della corretta collocazione sul più vasto tessuto cui appartengono? Come non immaginare forme di premialità perequativa per comparti extracomunali, legate al contenimento del consumo del suolo, introducendo forme di compensazione per i comuni virtuosi da parte di quelli meno virtuosi, gestibili attraverso livelli provinciali cui andrebbero attribuite parte dei benefici economici delle trasformazioni del territorio non urbanizzato? Si tratta di scelte di processo, non di contenuto che non abbisognano di "copertura" legislativa, trattandosi dell'esercizio di poteri fortemente legati al nuovo principio per cui è l'ente locale (e non quello regionale, che nella Legge 12 ha definitivamente abdicato al proprio ruolo di pianificatore locale) a determinare non solo il come, ma anche il dove e il quando costruire.

Per concludere. L'elencazione degli strumenti oggi a disposizione degli operatori per rigenerare l'esistente pare un esercizio poco interessante. Molto più interessante è cercare di individuare, attraverso l'analisi dell'evoluzione delle forme, i possibili scenari futuri. È ragionevole individuare una linea evolutiva che, lontano dagli eccessi degli anni '80, punti a far evolvere gli idealismi degli anni '60, dove sostenibilità, equilibrio del territorio, rispetto ambientale, valorizzazione dei centri storici erano le parole d'ordine. Senza scadere nel mito della bontà delle decisioni assunte in modo collettivo, ma senza ignorare i processi partecipativi e riconoscendo il peso della parte pubblica nella gestione delle trasformazioni urbane. La presa di coscienza da parte delle amministrazioni locali, del fatto che solo un ruolo attivo nei processi di trasformazione può consentire loro di attirare risorse preziose in momenti di scarsità delle stesse, può certamente generare conflitti tra enti locali e enti sovraordinati. Siamo però costretti a confidare in una positiva evoluzione dei rapporti tra enti alla luce del principio di leale collaborazione tra enti e di autonomia degli enti locali. Perché diversamente assisteremmo soltanto ad una nuova centralità regionale, in sostituzione di quella statale, ignorando e ritardando una evoluzione del diritto urbanistico assolutamente ineludibile. Il che rappresenterebbe l'evidente esito di un processo di degenerazione, invece che di rigenerazione.