

SIU-Società Italiana degli Urbanisti, **V Conferenza Nazionale**, Società Geografica Italiana, Roma, 16-17 novembre

## **Strumenti operativi per il governo delle aree urbane dismesse: le Società di Trasformazione Urbana.**

Di Giuliana Panzica La Manna

Dottoranda in *Pianificazione urbana e Territoriale*, XIII ciclo, presso il Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo.

P.zza Bologni 13, 90134 Palermo.

Tel. 091-329363; fax. 091-6079244.

E-mail: giulipanzica@libero.it

### **Sessione tematica: Governance e innovazione nelle politiche urbane.**

Nel contesto italiano, va prendendo sempre più campo la necessità di esplorare nuove possibili forme di piano e strumenti di intervento, vista l'incapacità dei piani di matrice razional comprensiva di rispondere in modo efficace ai nuovi scenari ed alla nuova dinamica urbana.

Resta ferma, comunque, la legittimità del livello di pianificazione comunale intendendo il piano come *dato di cultura*<sup>1</sup> e come registrazione delle istanze manifestate dalla società sia in termini di interessi che di conflitti<sup>2</sup>.

Tuttavia la rigidità delle norme in rapporto ai problemi emergenti nella città richiede un modo di ragionare "strategico" nella pianificazione; vanno cioè individuati una serie di obiettivi da perseguire agendo sui sistemi territoriali.

Agli obiettivi, che costituiscono i capisaldi del piano nonché le invarianti cui riferirsi, vanno associate le azioni, i programmi, le procedure temporalizzate<sup>3</sup>. E' ammessa dunque una flessibilità dello strumento purchè non si perda di vista la strategia generale.

Oggi gran peso assume la questione della riqualificazione urbana con particolare riferimento al recupero delle aree dismesse che oltre ad aprire vere e proprie ferite nei tessuti urbani pongono la questione su come governare il fenomeno facendo riferimento ad un'idea di *pianificazione integrata*.

La riqualificazione urbana richiede uno strumento che prescinda dalla "occasionalità" vista la crisi degli strumenti a carattere puntuale, incapaci di interagire con le molteplici dimensioni della città: "azione integrata", dunque, in cui gli obiettivi di interesse pubblico interagiscano con il privato senza essere svuotati dei loro significati ed indeboliti nella loro priorità.

Quest'intenzionalità di applicazione della sussidiarietà, della partecipazione, del coordinamento, ha trovato riscontro nell'ideazione di nuovi strumenti e nuove risorse da attivare che purtroppo spesso

---

<sup>1</sup> E. Piroddi, *Le forme del Piano urbanistico*, Milano, 1999.

<sup>2</sup> Le condizioni di costruzione e trasformazione della città implica la necessità di un coordinamento di decisioni non di rado tra loro incompatibili.

<sup>3</sup> A. Corboz, *La città del XX secolo*, in *Ordine sparso*, Milano 1998; I. Pinzello, *Quale Piano per la tutela del territorio*, in *I paesaggi di pietra*, Marsala, 2000.

hanno assunto la connotazione di occasionalità, hanno costituito l'humus per trasformazioni delegittimanti lo strumento urbanistico e i vari livelli di pianificazione ordinaria discostandosi dalle intenzionalità iniziali<sup>4</sup>.

La questione della riqualificazione delle aree dismesse ci porta alla ricerca dell'identificazione di azioni efficaci volte al perseguimento di obiettivi urbanistici, obiettivi socio-culturali, obiettivi di fattibilità-operatività ed obiettivi economico-finanziari.

La compresenza degli aspetti enunciati delinea un modello pluridimensionale nell'approccio alla riqualificazione urbana conseguita attraverso l'utilizzazione strategica delle aree dismesse.

Il finanziamento pubblico è una leva essenziale per avviare gli interventi di riconversione e riqualificazione, ma non è necessariamente prevalente rispetto a quello privato. Anzi, dopo la fase di avvio dei processi, le esperienze dimostrano di poter trovare una propria autonomia grazie agli strumenti societari messi in campo e grazie ad un atteggiamento pragmatico nell'utilizzazione degli spazi.

Non è un caso che per attivare e gestire questi processi siano state costituite **società a prevalente capitale pubblico** ma con la presenza anche di soggetti privati sia industriali che bancari.

E' proprio in questi casi, infatti, che si stanno avviando con più coerenza ed efficacia le **Società di Trasformazione Urbana** introdotte dalla legge 142/1990 successivamente integrata dalla legge 127/97 art.17 c.59.

I nodi problematici che si evidenziano nella questione delle aree dismesse e nell'aspirazione di trasformarle da problema ad occasione riguardano due temi di fondo:

- 1. la qualità dei progetti;**
- 2. l'efficacia dell'azione di governo.**

La qualità dei progetti riguarda:

- i rapporti con il contesto e le relazioni con lo strumento urbanistico;
- le prospettive di riuso e le regole della trasformazione;
- i costi del recupero e del riuso.

L'efficacia dell'azione di governo riguarda:

- i processi decisionali;
- le modalità operative di coordinamento fra i soggetti;
- il fattore tempo che interviene sia nei processi di dismissione che in quelli di riuso.

La valutazione di tali elementi e **l'individuazione di parametri operativi** è possibile a partire dall'osservazione empirica di esperienze urbanistiche avviate la cui lettura consenta tanto l'individuazione dei fattori di crisi quanto l'adozione di possibili metodi utilizzabili sia in termini di progetto che di gestione.

L'elemento di debolezza legato alla **lentezza delle operazioni** si lega ad ambedue i temi di fondo citati poiché entra in relazione tanto con la necessità di contestualizzare le azioni di trasformazione all'interno dei programmi di trasformazione urbana intesi in senso più ampio, quanto con la

---

<sup>4</sup> Il riferimento va alla famiglia dei *programmi complessi* che sovente nella fase dell'applicazione hanno assunto la connotazione di strumenti di deregolamentazione.

necessità di perseguire gli obiettivi prefissati in modo univoco in relazione agli attori della trasformazione ed agli utenti finali.

La strumentazione precedentemente approntata, ed in realtà ancora a disposizione degli operatori del settore, ha privilegiato atteggiamenti derogatori rispetto alla strumentazione urbanistica ordinaria<sup>5</sup>, mettendo dunque a rischio le operazioni in relazione alla questione qualitativa dei progetti

Non va dimenticato comunque che alcune esperienze esemplari sono state condotte tramite l'utilizzazione delle società miste viste come soggetto che implementa la trasformazione, strumento operativo e non come soggetto decisionale autonomo rispetto alla strumentazione urbanistica ordinaria<sup>6</sup>.

Tale nuovo atteggiamento operativo è stato tradotto in particolare dal già citato art. 27 c.59 della L. 127/1997 che riconosce a queste società la possibilità di *progettare e realizzare gli interventi di trasformazione urbana in attuazione agli strumenti urbanistici vigenti* con l'utilizzo e la realizzazione di risorse di capitali pubblici e privati.

L'interesse rivolto alle società miste si lega a doppio filo all'esigenza di un'efficacia di governo, ad un'efficienza operativa ed un'economicità di gestione che possa andare a vantaggio della P.A. e che si inquadri all'interno dei processi in atto di liberalizzazione dell'economia.

Le linee di tendenza individuate possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

?? Le STU sono **strumentali** alle finalità dell'Ente locale (non sono nuovi soggetti)

?? Le STU possono:

- 1) fare promozione immobiliare (in questo caso forte è il controllo pubblico);
- 2) svolgere attività di servizio

?? la partecipazione dei privati è identificabile:

- 1) nei proprietari delle aree;
- 2) nelle associazioni di categoria.

---

<sup>5</sup> E' stata seguita spesso l'iter più rapido, ma non indolore, degli accordi di programma con valenza esecutiva.

<sup>6</sup> Il riferimento va alle esperienze di Ponente Sviluppo, dell'Agenzia Sviluppo Nord Milano e dell'Immobiliare Veneziana che hanno gestito e stanno gestendo rispettivamente le operazioni di recupero di aree dismesse a Genova, Sesto San Giovanni e Porto Marghera.