

# CENTRO NAZIONALE STUDI URBANISTICI

## Tra sostenibilità e governance: lineamenti per un nuovo sistema di pianificazione

### 1 – Nuovi modelli di sviluppo

Dopo la fase dell'espansione che ha caratterizzato tutta la seconda metà del secolo scorso il modello di sviluppo urbano si è radicalmente modificato. Questi i caratteri salienti del nuovo corso:

- la trasformazione urbana attraverso il riuso delle aree industriali e degli immobili dismessi;
- l'urbanizzazione diffusa nelle aree periurbane;
- le nuove centralità extraurbane, i grandi contenitori per lo shopping ed il tempo libero.

L'emergere ed il consolidarsi di queste tendenze sta producendo un nuovo assetto del territorio profondamente diverso da quello precedente, segnato dalla velocità e dall'intensità dei processi di trasformazione.

#### 1.1 – L'epoca della trasformazione

Con il riuso delle aree industriali dismesse le città italiane stanno attraversando un intenso processo di rinnovo urbano. Intere parti di città vengono sostituite da nuovi insediamenti residenziali e terziari, con l'aggiunta di grandi servizi ed infrastrutture pubbliche.

Due le chiavi di lettura fondamentali del nuovo processo di sviluppo:

- il rapporto tra pubblico e privato: il privato mette a disposizione le risorse imprenditoriali e finanziarie per realizzare opere di interesse pubblico che le istituzioni locali non sarebbero state in grado di sostenere;
- il rapporto tra piano e progetto: tutti i grandi interventi di trasformazione avvengono mediante progetti di architettura che modificano le previsioni dei piani regolatori utilizzando procedure di variante semplificate (programmi complessi).

Nell'epoca della trasformazione possiamo riconoscere almeno tre stagioni diverse.

#### Le aree industriali dismesse

La prima fase è stata quella delle aree industriali dismesse.

La pratica del rinnovo urbano è abbastanza recente nella storia urbanistica italiana, ed ha una data di nascita ben precisa: il Dicembre 1994 con l'introduzione dei "programmi di riqualificazione urbana" (PRU). Veniva così finalmente avviata la stagione dei grandi progetti urbani.

I nuovi strumenti hanno conosciuto un grande successo. I Comuni, ma soprattutto i privati, ne hanno fatto – e ne stanno facendo – un uso sempre più ampio e diffuso; ultimamente forse addirittura eccessivo.

Risultato: in poco più di 10 anni buona parte del patrimonio di aree dismesse sono state recuperate, o sono in corso di recupero. Per fare un esempio Fintecna (ex IRI), società proprietaria dei grandi stabilimenti dell'industria siderurgica di Stato, ha pressoché esaurito il suo patrimonio di aree industriali dismesse, e sta ora lavorando al riuso degli immobili ex demaniali.

#### Gli immobili demaniali

Negli ultimi anni ha preso il via una seconda importante stagione: il riuso dei grandi immobili pubblici. Fortificazioni, caserme, carceri, ospedali, manifatture ed opifici, mercati generali,

impianti tecnici, centrali elettriche, stazioni ferroviarie, colonie marine e montane, e quant'altro. Complessi da tempo inutilizzati perché non più idonei allo svolgimento delle attività originarie, che ora possono invece essere riadattati per nuove funzioni; per di più in grado di svolgere un ruolo strategico in quanto situati in posizioni chiave, più centrali rispetto alle aree industriali dismesse e spesso addirittura all'interno dei centri storici.

Lo Stato ha avviato già da tempo la dismissione del proprio patrimonio immobiliare. Lo scorso anno, con la finanziaria 2007 e con i due decreti del Febbraio e del Luglio, è partita la grande operazione "Valore paese". Sono stati immessi nel mercato circa 400 immobili, che verranno valorizzati congiuntamente dallo Stato, dai Comuni e dai privati; ed altri 2500 sono in lista di attesa. Nei prossimi mesi, in sede di dibattito sulla riforma federalista, il Parlamento dovrà decidere se, come e quanto il patrimonio immobiliare dello Stato – attualmente in carico all'Agenzia del Demanio – dovrà passare agli enti locali.

I quali da parte loro, in attesa delle decisioni governative ma sulla base della recente legge finanziaria, sono chiamati a valorizzare il loro patrimonio immobiliare, mettendolo in sinergia con quello dello Stato.

### **Le città da rottamare**

Il tema emergente nei prossimi anni sarà quello delle città da rottamare. Si tratta di quelle parti di città, soprattutto i grandi complessi di ERP realizzati negli anni 1950-60, il cui ciclo edilizio è ormai terminato e per i quali si pone ormai con urgenza l'esigenza della sostituzione.

Alcuni episodi, legati tra l'altro a testimonianze significative dell'epoca come il Corviale a Roma, Scampia a Napoli, ZEN a Palermo, che fanno notizia in senso negativo nella ribalta nazionale, se non altro per l'estremo disagio sociale associato alle situazioni di degrado urbano.

Non per nulla AUDIS, l'associazione delle aree urbane dismesse, che raggruppa i maggiori soggetti pubblici e privati interessati ai grandi progetti di trasformazione urbana, ha dedicato il convegno nazionale del 2007 proprio al tema delle città da rottamare.

## **1.2 – L'urbanizzazione diffusa e le nuove centralità**

Un secondo dato significativo è rappresentato dall'abnorme crescita dell'urbanizzazione diffusa nelle aree periurbane. Si tratta di un fenomeno che interessa alcune regioni più di altre – in particolare Lombardia, Veneto, Marche e Campania – ma che sta diffondendosi anche in zone dove tradizionalmente questo modello non esisteva. Ed aggiungiamo pure i siti dove si sono raggiunte le punte più elevate del danno ambientale, come la cementificazione delle fasce costiere e delle aree montane, l'edilizia abusiva nel Sud, e via dicendo.

Già negli anni '90 alcune delle più importanti ricerche – in particolare i programmi ITATEN ed ITURB coordinati dal Ministero LL.PP. e realizzate dall'ENEA e da diversi istituti universitari – riconoscevano che la crescita delle aree periurbane rappresentava il fatto più significativo del fine secolo, e stava radicalmente cambiando l'aspetto del paesaggio italiano.

A questo fenomeno possono essere collegate le nuove centralità sviluppatesi esternamente alle città in connessione con i maggiori nodi infrastrutturali – porti, aeroporti, caselli autostradali, scali ferroviari, ecc. – inizialmente basate sulle attività commerciali e sulla logistica alle quali poi si aggiungono grandi servizi pubblici e privati ed il terziario avanzato, creando effetti sinergici con forte potere di attrazione. Queste nuove polarità in molte Regioni stanno cambiando il modello tradizionale di assetto del territorio; infatti al sistema precedente fondato sulle città e sugli assi che le collegano si sovrappone – e spesso si sostituisce – quello delle nuove centralità.

Tutto ciò senza però che la maglia infrastrutturale venga adeguatamente potenziata per supportare i nuovi carichi insediativi e di traffico, mettendo perennemente in crisi il sistema dell'accessibilità.

Va comunque ricordato che la formazione di nuove polarità esterne rappresenta un fenomeno generalizzato in tutte le società avanzate, in particolare quelle europee; come si può facilmente rilevare dai progetti esposti nelle mostre internazionali dell'immobiliare.

### **1.3 – Centri storici e città consolidata**

Ovviamente il versante della trasformazione non esaurisce l'intero dominio dell'urbanistica.

Per rimanere nell'ambito urbano ricordiamo solo le tematiche del centro storico e della città consolidata. Si tratta però di problematiche già affrontate da molto tempo, per alcune delle quali – come i centri storici – la cultura urbanistica italiana può vantare una delle poche (forse l'unica) primogenitura a livello europeo.

Le esperienze realizzate dalle città leader hanno infatti consentito la messa a punto di metodiche di analisi e di intervento ormai largamente condivise; per cui non occorre neppure darne conto nell'economia di questo lavoro.

Riteniamo però opportuno segnalare alcuni elementi di novità rispetto alle tendenze del passato.

Nel campo della città consolidata la crescente preferenza per gli interventi di sostituzione di immobili ormai obsoleti, anziché verso la ristrutturazione dell'esistente com'era nel passato per tutta una serie di perversi intrecci normativi. L'obbligo di rispettare i requisiti bio-climatici ed ambientali richiesti dalle nuove normative difficilmente può essere infatti garantito dalla conservazione delle strutture preesistenti, ma richiede necessariamente la costruzione di nuovi edifici completamente nuovi.

Secondo, la crescente domanda di edilizia sociale indotta soprattutto dall'immigrazione extracomunitaria. Un problema che negli anni '80 del Novecento si era considerato definitivamente risolto, abbandonando quindi i programmi d'intervento attivati nei decenni precedenti, si sta invece ripresentando con caratteri di indifferibilità ed urgenza, aggravati da problemi di integrazione e di sicurezza sconosciuti nei grandi processi di migrazione interna della seconda metà del secolo scorso.

### **1.4 – Il territorio esterno**

Nella logica di questo lavoro le tematiche del territorio esterno vengono affrontate secondo due chiavi di lettura principali.

Da un lato il conflitto tra uso agricolo tradizionale ed usi urbani innovativi, collegato alla diffusione insediativa ed allo sviluppo delle nuove centralità di cui si è parlato nel capitolo 1.2.

Mentre infatti l'urbanistica ufficiale – e quindi la normativa e la pianificazione – andava in senso contrario predicando la preminenza dell'uso agricolo delle campagne e limitando l'edificazione solo a questo scopo, nella realtà la diffusione edilizia e le nuove centralità si sono affermate senza eccessivi ostacoli, modificando in modo decisivo l'assetto preesistente.

In secondo luogo il riconoscimento della valenza ambientale del territorio agricolo - non sempre, si badi bene dell'agricoltura – determinato essenzialmente dai pronunciamenti della Comunità Europea.

Si sta dunque concretamente arrivando ad una ripartizione del territorio esterno in due ambiti fondamentali: quelli caratterizzati da valenze paesaggistiche significative che devono essere mantenuti allo *status quo*, e tutte gli altri dove, in caso di necessità o meglio di convenienza, gli usi urbani prevalgono su quelli agricoli.

L'agricoltura rappresenta una dimensione trasversale che è presente in entrambi i casi; e non è assolutamente detto che essa sia marginale nelle zone periurbane, anzi spesso si verifica il contrario.

## **2 – I sistemi di pianificazione**

Di fronte ai cambiamenti epocali avvenuti nelle problematiche della città e del territorio ci si sarebbe dovuti attendere quanto meno un analogo processo di adeguamento anche sul versante dei sistemi di pianificazione. Ed effettivamente molte sono state le iniziative, sia da parte di alcuni grandi comuni con proposte e sperimentazioni innovative, sia da parte delle regioni che dalla metà degli anni '90 in poi hanno dato il via ad una nuova stagione di leggi urbanistiche.

Restringendo l'analisi all'ultimo decennio possiamo individuare le tendenze più significative.

### **2.1 - La linea riformista**

Sia pure in assenza di una nuova legge urbanistica nazionale – sono ormai circa 50 anni che il Parlamento cerca invano di sostituire la vecchia legge del 1942 – anche il quadro della pianificazione si è notevolmente modificato.

Le modifiche costituzionali hanno riconosciuto alle Regioni la competenza in materia di urbanistica, sia pure in concorrenza con lo Stato. Di conseguenza le Regioni hanno portato avanti un loro percorso coerente, secondo la linea cosiddetta “riformista” sviluppata dalle Regioni governate dal centro-sinistra (in particolare Toscana e Emilia-Romagna) e sostenuta culturalmente dall'INU, ma sostanzialmente accettata anche dalle altre regioni. Il riferimento non può che andare alla LR 5/1995 della Toscana – la prima in assoluto della nuova generazione – ed alla 20/2000 dell'Emilia, e successive modifiche e integrazioni.

In estrema sintesi il quadro complessivo che emerge dalle più recenti legislazioni regionali è il seguente:

- il livello territoriale, articolato in un piano regionale – prevalentemente di carattere programmatico – e piani provinciali, ai quali è demandato il coordinamento dei piani comunali e quindi i problemi dell'intercomunalità;
- il livello comunale, dove il vecchio PRG viene abbandonato in favore di una soluzione articolata in due strumenti (sia pure con diverse denominazioni): il piano strutturale che riporta le politiche urbanistiche ed indica le grandi scelte, ed il piano operativo che definisce le regole per l'uso dei suoli;
- viene ripreso e potenziato il Regolamento edilizio (o urbanistico) al quale viene affidata la disciplina degli interventi per la città esistente.

Non è il caso di entrare in questa sede nei dettagli del sistema, peraltro ben noti.

Queste leggi sviluppano con particolare attenzione ed approfondimento gli aspetti della tutela e della salvaguardia, che in molte regioni assumono lo statuto di vera e propria invariante del processo di pianificazione. Il sistema dei vincoli viene concentrato in appositi documenti – Statuto del territorio, Quadro conoscitivo o altro – che precedono la redazione dei piani costituendone un riferimento obbligato.

Vale infine la pena di osservare che molte Regioni hanno affrontato la spinosa – e tuttora irrisolta – questione del regime dei suoli introducendo il metodo della perequazione, attraverso il quale si dovrebbe raggiungere un più equo trattamento tra le diverse proprietà (per lo meno quelle incluse tra le aree edificabili) e soprattutto ottenere gratuitamente o quasi le aree necessarie per gli usi pubblici senza ricorrere all'esproprio.

### **2.2 - La linea della trasformazione**

Nello stesso periodo – dalla metà degli anni '90 in poi - parallelamente si sviluppava una linea profondamente diversa, prevalentemente finalizzata a risolvere i problemi della trasformazione. Portatore di questa istanza è stato in primo luogo il Ministero LL.PP. con l'introduzione dei PRU

alla fine del 1994, e successivamente dei PRUSST; sperimentazione che dà il via al filone dei cosiddetti “programmi complessi”.

Nell’ambito delle Regioni è soprattutto l’esperienza di Milano – con il Documento “Ricostruire la grande Milano” del 2001 – a dettare la nuova linea; successivamente fatta propria dalla Regione Lombardia con la nuova legge urbanistica regionale n. 12/2005.

Il Comune di Milano – dove evidentemente le domande di trasformazione erano più numerose e pressanti che altrove - è andato controcorrente rispetto alla linea INU prevalente, mettendo in soffitta il vecchio piano regolatore e sostituendolo con un sistema articolato di strumenti di tipo settoriale e/o attuativo – il piano delle regole, il piano dei servizi, il regolamento urbanistico-edilizio – coordinati da un semplice documento programmatico.

### **2.3 – Un bilancio critico**

L’avvento del “nuovo piano” – così viene chiamato il piano comunale sdoppiato nei due livelli – risale ormai a quasi quindici anni fa; e più o meno altrettanto si può dire dell’esperienza milanese. Un arco di tempo abbastanza lungo perché si possa fare un primo bilancio verificando sul piano concreto l’applicazione delle leggi regionali; tanto più tenendo conto che molte di esse sono già state più volte modificate per eliminare inconvenienti ed adeguarle a nuove esigenze emerse nel frattempo.

Le critiche più severe alla linea riformista si concentrano essenzialmente su due punti. Con lo sdoppiamento del piano comunale si rende più lungo e complesso l’iter della pianificazione; anche perché sempre di due piani si tratta. Il piano strutturale, che non è conformativo, va tuttavia approvato con la normale procedura di un piano regolatore. Il piano operativo viene ad assomigliare al vecchio PRG, con mille decisioni da prendere in poco tempo, ed in più la difficoltà di allineare gli interventi nei binari rigidi predisposti (spesso molto prima) dai piani strutturali. In più il metodo della copianificazione applicato da molte regioni, per cui la scelte di piano devono essere accettate e condivise dai vari enti interessati in sede di conferenza di pianificazione, non sempre funziona; e comunque richiede negoziati complessi e conseguentemente tempi lunghi per la difficile ricerca del consenso.

Risultato: i cinque anni del mandato amministrativo non bastano quasi mai per la formazione (o revisione) dei due strumenti.

In secondo luogo si lamenta l’incapacità di prevedere e governare gli interventi di trasformazione, che continuano ad essere realizzati in variante rispetto ai piani generali utilizzando le procedure semplificate dei programmi complessi.

In sostanza sembra che si riproducono tali e quali gli – e talvolta anche aggravati - inconvenienti da sempre lamentati con il vecchio sistema. Tant’è che numerose sono le critiche “interne al sistema” ed i tentativi di migliorare e snellire il quadro normativo con una serie continua di varianti alle leggi originarie.

Una critica ben più radicale alla linea riformista, che investe il concetto stesso di pianificazione, viene invece dall’ambiente milanese; concretizzandosi in una linea chiaramente alternativa, che potremmo chiamare “la linea della trasformazione”.

Contro la pianificazione, ed in particolare contro la sua pretesa di prefigurare in maniera definitiva una particolare configurazione dell’ambiente – che avviene in genere attraverso lo zoning – si rileva anzitutto l’impossibilità di disporre del bagaglio di informazioni che sarebbero necessarie a formulare i contenuti del piano; in secondo luogo, pretendere di ingessare un sistema complesso come la città all’interno di una unica e rigida configurazione formale appare difficile se non impossibile. In conclusione, non è la pianificazione che ha dei problemi, ma è proprio la pianificazione che è il problema.

Qual è la ricetta per uscire dall'impasse? Regolare senza pianificare: fornire cioè delle regole generali (definite "di cornice") rinunciando a prefigurare un assetto preciso e definito della città, all'interno delle quali i privati – ed il mercato – organizzano liberamente le loro attività. In tal modo si raggiungono con maggior rapidità ed efficienza anche quelle finalità pubbliche – come ad esempio la realizzazione dei servizi e delle infrastrutture – che rappresentano l'obiettivo primario delle amministrazioni.

La soluzione sviluppata dal Comune di Milano e dalla Regione Lombardia si ispira a questi concetti fondamentali. Anche se poi viene necessariamente annacquata per tener conto dell'esigenza insopprimibile di non rompere del tutto con le esperienze passate; presentando quindi la nuova proposta più come un'evoluzione del canone tradizionale che non come una rottura.

La critica che viene portata al modello milanese dalla parte riformista si appunta sulla mancanza di un quadro generale di riferimento al quale ancorare i singoli progetti; tale infatti non viene ritenuto il DPP della legge lombarda. In sostanza si finisce con il realizzare una sommatoria di interventi parziali tra loro scollegati, con il rischio di disarticolare l'organismo urbano ed aggravare i sintomi di congestione.

### **3 – Una proposta innovativa**

#### **3.1 - Pianificare nell'epoca della trasformazione**

Dall'analisi delle tendenze in atto – non solo in Italia, ma a livello europeo - la conclusione che si può trarre è che, almeno per tempi medio-lunghi (sicuramente per i prossimi 10 anni) l'asse centrale della pianificazione rimarrà focalizzato sui temi del rinnovo urbano e della riqualificazione del territorio.

In questa prospettiva quali sono le indicazioni che si possono trarre dalle vicende passate, in particolare dall'esperienza dei programmi complessi? Tutti (o quasi) sono stati fatti in variante rispetto alle previsioni dei piani regolatori; sia che si trattasse di varianti sostanziali – quando i PRG erano troppo vecchi e superati – sia di varianti di aggiustamento, come è successo in presenza di PRG recenti. Anche nel caso più noto, quello di Torino con il PRG Gregotti appena approvato, ben 11 PRU su 13 erano in variante.

Sono troppe le cose che non si possono conoscere nella fase di formazione di un PRG, ma ciò nonostante si pretende di regolamentare minuziosamente ogni trasformazione futura del territorio senza limiti di tempo.

Mancano quasi sempre dati conoscitivi essenziali per definire con un minimo di sicurezza le previsioni future. Ad esempio per quanto riguarda le trasformazioni non sono noti l'assetto delle proprietà ed il ruolo degli operatori, i livelli d'inquinamento ed i costi di bonifica; non è prevedibile l'evoluzione dei valori immobiliari sui quali si basano i piani finanziari dei promotori (ma anche dei comuni); e così via per moltissimi altri dati fondamentali. Quando poi, magari dopo anni, maturano i presupposti per l'avvio di un dato progetto, ci si accorge fin da subito che le condizioni sono cambiate e le previsioni del piano sono superate; per cui occorre ricorrere ad una variante.

A questo punto – anche se come urbanisti ci costa - bisognerà pur fare una riflessione. Occorre finalmente riconoscere che in questa fase storica caratterizzata dalla trasformazione la variante non è una eccezione negativa da demonizzare quasi fosse un peccato originale, ma rappresenta invece il modo normale ed ordinario di fare pianificazione.

Di conseguenza anche l'apparato strumentale andrebbe riveduto ed adeguato a questo principio, smettendola di rincorrere il mito di un piano immutabile come le tavole della legge ma puntando

invece a costruire un percorso flessibile suscettibile di rapidi adeguamenti, che garantisca comunque adeguati margini di sicurezza per evitare rischi ed errori irreparabili.

Di conseguenza viene spontanea la domanda: quale sistema di pianificazione è più idoneo per rispondere a queste esigenze? E' evidente che non si può dare una risposta netta ed inequivoca, scegliendo con decisione una delle due linee concorrenti.

Tanto più se la scelta – come purtroppo succede – è condizionata anche pesantemente da fattori politici. Occorre invece svolgere un ragionamento che tenga conto non solo della complessità della materia ma anche della diversità di situazione che si possono riscontrare nella realtà italiana. Per affrontare situazioni interessate da intensi processi di trasformazione la linea milanese-lombarda è certamente la più adatta, anche perché fin dall'inizio è stata elaborata finalizzandola a questo risultato. I tempi di approvazione dei progetti sono notevolmente inferiori a quelli delle altre Regioni. Ma anche in fase di controllo le cose funzionano meglio, sia perché il processo è governato da poche e semplici regole – requisito essenziale per gli operatori - ma anche perché le amministrazioni e le strutture tecniche locali si sono da tempo attrezzate per gestire le procedure negoziali con i privati.

Se un difetto (ma secondo altri potrebbe essere un pregio) si può trovare in questa concezione è quello che essa richiede come postulato essenziale la presenza di una coscienza urbanistica matura e diffusa, quale solo può venire da una lunga e radicata consuetudine di buon governo del territorio. Fatto questo che rappresenta un vincolo non indifferente se si volesse pensare ad una trasposizione “*sic et simpliciter*” del modello milanese ad altre zone, che vengono da esperienze e storie anche profondamente diverse.

L'altra linea, quella dell'urbanistica riformista – anche perché concepita all'inizio degli anni '90, e quindi alla fine dell'epoca dell'espansione e prima dell'inizio della trasformazione - si pone in una prospettiva di revisione del precedente modello senza tuttavia cambiarne radicalmente l'impostazione. E' un sistema che privilegia essenzialmente la tutela e la conservazione; e come tale può andar bene per quelle regioni come ad esempio la Toscana, che giustamente hanno fatto della salvaguardia del territorio la loro bandiera. Inversamente, per i motivi esposti in precedenza, appare molto meno efficiente quando occorre procedere ad interventi di trasformazione.

Infine bisogna tener conto del condizionamento che proviene dal cumulo delle esperienze realizzate in ormai cinquanta anni di attività di pianificazione. Ogni regione ha una sua storia, una cultura ed una pratica maturate in lunghissimi anni di attività, sia a livello tecnico e professionale che amministrativo. L'esigenza di non disperdere questo patrimonio rappresenta una condizione irrinunciabile per ogni cambiamento.

Giustamente il titolo V della Costituzione demanda alle Regioni la competenza – sia pure in concorrenza con lo Stato – in materia di urbanistica. Per cui ogni Regione, con riferimento alla propria situazione, alle esperienze del passato, alle problematiche in essere ed agli obiettivi che si pone, deve essere libera di scegliere il sistema di pianificazione che ritiene più conveniente.

Nel processo di cambiamento diventa quindi fondamentale la fase di transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema; fase che va attentamente prevista e seguita, prendendosi tutto il tempo che serve. Impegno questo che molto spesso le regioni non considerano (o trascurano) producendo periodi di turbolenza che non di rado rischiano di pregiudicare l'avviamento dei nuovi piani.

Non si può infine trascurare il fatto che in molte regioni del Sud, afflitte dall'abusivismo edilizio, la pianificazione ha sempre stentato ad attecchire; producendo un deficit di legalità che va a sommarsi ai fenomeni ben più gravi della criminalità organizzata. In queste situazioni occorre evidentemente lavorare per perseguire fondamentali obiettivi di recupero della coscienza civile; può però rivelarsi utile anche un ragionamento tecnico sui sistemi di pianificazione. Nel senso che una robusta semplificazione degli strumenti e delle procedure tale da renderli chiari e

comprensibili ( e quindi meno eludibili) anche ai non addetti ai lavori, non può che apportare vantaggi in termini di correttezza e trasparenza.

### **3.2 – La legge urbanistica nazionale**

Gli ingegneri italiani sono stati molto attivi nella lunga vicenda della nuova legge urbanistica nazionale, presentando nelle audizioni che si sono tenute negli anni scorsi presso i due rami del Parlamento tutta una serie di documenti con osservazioni e proposte sui progetti di legge presentati.

Rinnoviamo anzitutto la pressante sollecitazione a concludere in tempi brevi l'annosa vicenda della legge urbanistica nazionale, che si trascina ormai senza soluzione da più di vent'anni. Anche perché, nonostante l'attivismo delle Regioni, tutta una serie di questioni di grande rilevanza – in primo luogo quelle legate agli aspetti finanziari e fiscali ed al regime di proprietà. – essendo di competenza statale, rimangono scoperte finché non vengono sanzionate da una nuova legge nazionale.

Come Ingegneri già nelle ultime due legislature avevamo sostenuto e caldeggiato l'approvazione della proposte presentate dalle maggioranze, sia pure diverse – la proposta Lupi nella XIV legislatura e quella Mantini nella successiva - condividendone sostanzialmente l'impostazione ma apprezzandone anche il taglio bipartisan. Nella nuova legislatura sono state presentate due proposte di legge, rispettivamente una del centro-sinistra (Pdl 329 Mariani ed altri) ed una del centro-destra (Pdl 438 Lupi ed altri) che ripropone il testo della proposta Lupi già approvata dalla Camera nella XIV legislatura ma non dal Senato, e quindi decaduta. Le proposte sono già iscritte all'esame della Commissione VIII della Camera (Ambiente e territorio) e ci sono fondate ragioni per cui si possa finalmente arrivare ad una approvazione definitiva.

Trattandosi di norme di carattere generale, in analogia con il principio fondamentale secondo il quale le regole fondamentali del vivere democratico dovrebbero essere scritte insieme ed approvate con larga maggioranza, sarebbe quanto mai apprezzabile che la nuova legge urbanistica fosse sorretta dal più ampio consenso possibile.

Una legge che deve essere essenzialmente di principi, lasciando alle Regioni la competenza di organizzare il loro sistema di pianificazione in relazione alle esigenze locali, ma rispettando nel contempo l'esigenza di correlarlo ad un quadro di riferimento generale.

Anche se, di fronte alle fughe in avanti di molte regioni ed alla babele linguistica e procedurale che ne consegue, si sarebbe tentati dal chiedere che lo stato metta un po' di ordine in un gioco che per la sovrapposizione di troppe regole rischia di diventare incomprensibile ai non addetti ai lavori.

Deve trattarsi di un testo unico che raccolga tutta la normativa della materia, facendo finalmente chiarezza in una giungla di provvedimenti. Abrogando quindi non solo le molte leggi attualmente in vigore, ma soprattutto le troppe leggine e disposizioni contenute in provvedimenti diversi (finanziarie ma non solo) che appesantiscono inutilmente il quadro normativo ingenerando confusione e contrasti.

### **3.3 – La pianificazione territoriale**

Il principio generale è che sopra il comune ci deve essere un solo livello di pianificazione. La presenza concomitante – prevista da molte leggi regionali – di due piani, provinciale e regionale, aventi più o meno le stesse caratteristiche, produce quasi sempre inutili sovrapposizioni e contraddizioni che si ripercuotono pesantemente nell'attività dei comuni e dei privati.

A livello politico da più parti si è proposta l'abolizione delle province; ma si tratta di un obiettivo tutt'altro che facile da raggiungere per la fortissima opposizione proveniente dal sistema di potere

che si è creato attorno all'istituzione provincia. In attesa della rivoluzione copernicana e quindi nell'ipotesi di mantenere inalterato l'attuale assetto costituzionale, l'ipotesi più valida potrebbe essere quella di un piano-programma regionale molto leggero, articolato per piani territoriali di area vasta solamente dove appare utile e/o necessario, e quindi non necessariamente per tutto il territorio regionale e tanto meno per ambiti provinciali.

Dove sono necessari i piani di area vasta? Solamente nei casi in cui si riscontra un livello elevato di interrelazione insediativa: in pratica solo per le aree metropolitane e per quelle con urbanizzazione diffusa. Per le altre aree è sufficiente un piano-programma contenente solo l'indicazione dei vincoli ambientali e le previsioni infrastrutturali.

Si tratta però di un modello che va calibrato su ogni realtà regionale in base alla sue caratteristiche, tenendo conto delle sostanziali differenze che esistono tra le varie regioni: come dimensioni, grandi, piccole e piccolissime; come tipologia urbanistica, policentriche e monocentriche, con aree metropolitane o no, con urbanizzazione diffusa o dispersa; e così via. In alcuni casi- ad esempio per le piccole regioni - il piano regionale potrà essere l'unico piano territoriale, senza livelli subordinati. In altre regioni saranno invece i piani di area vasta a definire gli elementi strategici dell'assetto territoriale, ed il piano regionale si limiterà a garantirne il coordinamento.

### **3.4 – Le aree metropolitane**

Nell'eterna attesa di cambiamenti epocali che non arrivano mai, andrebbero rivedute le competenze assegnando al comune capoluogo il compito di redigere il piano di area vasta, che potrebbe comunque essere approvato anche solo dalla maggioranza semplice dei comuni interessati; ed in caso di renitenza, approvato dalla regione entro scadenze prefissate e perentorie, ed imposto ai comuni recalcitranti.

Qualcuno potrà obiettare che si tratta di un ritorno all'antico, alla originaria impostazione della 1150/1942 per i piani intercomunali. Ma proprio quell'esperienza fallita ci insegna che, avendo un referente sicuro (il comune capoluogo) i piani furono effettivamente avviati e predisposti; ma non arrivarono in porto perché i comuni minori si rifiutarono di approvarli temendo di perdere la loro autonomia. Tanto che neppure il Ministero dei Lavori Pubblici usò il suo potere d'interdizione – utilizzando l'approvazione d'ufficio – per non scontentare i vari potentati locali.

Va infine sottolineato che il termine “area metropolitana” va riferito non solo alle formazioni urbane con polo centrale ma anche ai sistemi di urbanizzazione diffusa che ormai caratterizzano intere regioni italiani; si pensi al Veneto con il sistema urbano Venezia-Treviso-Padova-Vicenza.

### **3.5 – La pianificazione comunale**

Su questo tema fondamentale, che rappresenta ancora e sempre il cuore del sistema di pianificazione, è giocoforza partire dalla situazione esistente tenendo conto che la grande maggioranza delle regioni ha scelto la linea riformista, e finora solo la Lombardia sta sperimentando un percorso alternativo. Si richiama quanto esposto nel precedente capitolo 3.1 circa l'opportunità che ogni regione scelga la linea che ritiene più adatta alla sua situazione.

Entrando più direttamente nel tema va però considerato che lo sdoppiamento dei piani nei due livelli strutturale ed operativo, se ha il pregio del rigore concettuale nel separare il momento delle scelte da quello delle regole, presenta però non poche controindicazioni.

Rispetto al vecchio PRG gli strumenti diventano due anziché uno, si moltiplicano i passaggi e le procedure, e come conseguenza si allungano i tempi. Il piano strutturale (per quanto non conformativo) è pur sempre un piano con le sue fasi e procedure - formazione, adozione, approvazione, fasi adesso ulteriormente allungate in conseguenza degli obblighi di partecipazione

e copianificazione imposti dalle regioni – che richiede tempi inevitabilmente lunghi. Il piano operativo d'altra parte può essere assimilato ad un PRG tradizionale, anche se meno complesso e laborioso in quanto le decisioni importanti in teoria – ma nella pratica spesso non è così – dovrebbero essere già prese dal piano strutturale che lo precede.

Complessivamente l'impegno temporale prevedibile per la messa a regime dei due piani si può stimare in un minimo di 4-5 anni, corrispondenti quindi ad un intero mandato amministrativo; dopodiché tutto dovrebbe essere immediatamente revisionato ed aggiornato dalla successiva amministrazione.

Inoltre il piano strutturale non è conformativo per la grande massa dei piccoli interventi edilizi delle famiglie e degli operatori; ma è certamente significativo per indirizzare l'interesse dei grandi operatori verso le aree che si prevede diventeranno edificabili.

La linea lombarda appare più agevole e diretta, anche perché strumentazione e procedure sono molto più semplificate.

Il quadro di compatibilità delle politiche urbane può essere assicurato attraverso un documento programmatico snello e flessibile, che coordina un insieme di strumenti finalizzati a governare le problematiche più rilevanti: piano delle regole, piano delle trasformazioni, piano dei servizi, regolamento urbanistico-edilizio.

Il primo strumento deve garantire il rispetto dei vincoli e delle misure di tutela, individuando quello che non si deve fare (le famose invarianti) o che si deve fare con le dovute cautele: ambiente, paesaggio, centri storici, beni culturali, ecc. Ambiti per i quali – almeno nelle regioni più avanzate – sarà sufficiente riproporre le indicazioni già in gran parte contenute nei piani vigenti.

Il secondo strumento tratta l'ambito delle trasformazioni, e si riferisce in pratica a tutto ciò che non è sottoposto a tutela. Anche qui c'è bisogno di regole – che definiremmo di processo per distinguerle dalle precedenti, che sono di prodotto – per disciplinare i processi di trasformazione. Questo per evitare trattative singole tra pubblico e privato condotte secondo la logica del caso per caso, con tutti i rischi (anche penali) che questa procedura comporta. In fondo anche i privati si muovono meglio quando possono fare i loro conti prima, valutando la convenienza dei loro investimenti.

Regole e criteri che sono assolutamente necessari per garantire l'interesse pubblico dei grandi progetti urbani. In particolare per dare una soluzione accettabile ad un problema cruciale, quello di stabilire la quota del plusvalore generato dai programmi complessi che deve essere attribuita al pubblico. In pratica si tratta di indicare i criteri per la determinazione dei cosiddetti oneri aggiuntivi che il privato deve corrispondere all'ente pubblico oltre a quelli di legge.

Va segnalato che anche qui la Lombardia è all'avanguardia. Con la LR 1/2007 ha obbligato i comuni a predisporre un "Documento di inquadramento dei programmi integrati" dove, oltre al coordinamento urbanistico devono essere precisate le modalità per regolare il rapporto pubblico-privato.

Può essere utile aggiungere un piano dei servizi, come è nella legge lombarda. Più semplicemente, il settore dei servizi pubblici può essere riportato all'interno del piano delle regole – ma anche nel piano delle trasformazioni – senza farne oggetto di uno strumento *ad hoc*. Va inoltre segnalato che diverse regioni comprendono tra i servizi anche l'edilizia residenziale pubblica (ERP); impostazione che va certamente accettata e condivisa.

Infine il terzo strumento: il Regolamento urbanistico per disciplinare gli interventi nella città esistente. Argomento ormai sufficientemente sperimentato con buoni risultati in molte regioni, per cui non necessita di ulteriori approfondimenti.

Non necessariamente tutti questi strumenti dovrebbero essere prodotti contestualmente, ma potrebbero essere adottati anche separatamente. La priorità va comunque attribuita al piano delle regole, che deve precedere tutti gli altri.

### **3.6 – L’intercomunalità**

Il nodo da sempre irrisolto della pianificazione italiana resta quello dell’intercomunalità. Lo sviluppo verificatosi negli ultimi decenni ha moltiplicato i fenomeni di interrelazione urbanistica e continuità edilizia tra territori comunali contermini. Anche in questo caso appare quanto mai opportuna una modifica costituzionale che accorpi i comuni in unità amministrative di dimensioni maggiori; ad esempio le comunità montane, che potrebbero assumere le competenze urbanistiche dei comuni in esse compresi.

A questo obiettivo va finalizzata la pianificazione territoriale, in particolare i piani di area vasta. Ma per costringere a collaborare i comuni recalcitranti – purtroppo la grande maggioranza – potrebbero tornare utili alcuni accorgimenti già a suo tempo utilizzati in sede legislativa con grande spregiudicatezza ma con altrettanto successo. Ci riferiamo alle norme capestro introdotte dalla legge ponte 1765/1967 per costringere i comuni ad adottare per la prima volta i piani urbanistici entro una data prefissata (la famosa, o famigerata scadenza del 31 Agosto 1968). Norme che in pratica bloccavano l’edificazione se il comune era inadempiente. I comuni italiani protestarono violentemente, ma alla fine si allinearono, ed in pochi mesi i piani vennero adottati dai consigli comunali.

Sarebbe sufficiente che in sede di approvazione dei piani comunali – o meglio ancora nei piani di area vasta – venissero individuate le problematiche intercomunali più significative (strade, servizi, ecc.). I piani comunali non devono essere approvati se prima i comuni interessati non abbiano provveduto a individuare una soluzione condivisa per le questioni comuni.

### **3.7 – I piccoli Comuni**

La pianificazione dei piccoli Comuni – ma più in generale di tutte le aree marginali - rappresenta un problema particolare che non può essere ricondotto al modello generale, calibrato in genere sui comuni di media dimensione; tanto che ormai è oggetto di normativa specifica nell’ambito delle leggi urbanistiche regionali.

Le soluzioni finora proposte sono essenzialmente due.

La prima attribuisce ai piani territoriali le scelte che negli altri Comuni normalmente sono competenze dei piani strutturali.

La seconda – si veda la recente modifica della legge lombarda (LR 4/2008) riunisce in un solo atto tutti gli strumenti previsti per gli altri comuni: in pratica un PRG semplificato.

Le due linee possono comunque coesistere: piano strutturale assorbito nel piano di area vasta, e piano comunale semplificato. Tanto che non sarebbe inesatto riparlare di “Programma di fabbricazione” – forse qualcuno più vecchio se lo ricorda ancora - evidentemente in forme e con modalità diverse da quelle previste a suo tempo dalla vecchia legge del 1942.

### **3.8 – Il rapporto pubblico-privato e la valutazione dei piani e programmi**

L’esperienza dei programmi complessi ha messo in evidenza il ruolo fondamentale della valutazione dei piani e programmi. Questioni come la fattibilità economico-finanziaria, la valutazione dell’interesse pubblico, la quantificazione delle contropartite che il privato deve dare al Comune in cambio dei vantaggi conseguenti alle varianti urbanistiche, rappresentano altrettanti nodi del rapporto tra pubblico e privato, e quindi occasione continua di incontri e scontri . In assenza di regole certe si corre il rischio che ogni caso venga valutato a se stante determinando inevitabili contrasti tra gli interessati, che non di rado vanno a finire in contenzioso; tanto che molti programmi sono bloccati da ricorsi che ne denunciano il contrasto con l’interesse pubblico.

Si tratta di problemi tutt'altro che facili da risolvere; anche perché nonostante il continuo progresso nelle ricerche e sperimentazioni, nel processo di valutazione non si possono eliminare del tutto i risvolti politici. Per cui, in conclusione, è praticamente impossibile ricondurre tali procedimenti a requisiti di assoluta obiettività.

Si ritiene comunque opportuno che le Regioni predispongano regole e criteri per le valutazioni con riferimento ai casi che si verificano più di frequente, da applicarsi da parte dei Comuni nei progetti di trasformazione, eventualmente con scostamenti minimi per adattarli a situazioni specifiche diverse.

### **3.9 – Il regime dei suoli tra fiscalità e perequazione**

La perequazione è ormai un metodo accettato da tutti e recepito da tutte le nuove legislazioni regionali; ha bisogno però di una copertura giuridica a livello statale in quanto va ad incidere direttamente sul diritto di proprietà.

Per quanto riguarda i criteri di perequazione, si ripropone una osservazione già esposta nei nostri precedenti documenti, sull'opportunità che essa – oltre alle volumetrie, come è già in uso in molte regioni - possa riguardare anche le destinazioni d'uso. La perequazione infatti – secondo le proposte di legge presentate – si dovrebbe limitare all'edificabilità. Se però non si prendono in esame anche le destinazioni d'uso può succedere – e molte esperienze lo hanno dimostrato - che nel caso di progetti urbani di grandi dimensioni dove si prevedono attività con valore di mercato molto diverso (ad esempio un centro commerciale paragonato con le normali destinazioni residenziali o direzionali) non si riesca ad arrivare all'accordo fra i proprietari perché le differenze di valore sono troppo elevate.

Un ulteriore passo in avanti è rappresentato dal mercato dei diritti edificatori derivanti dalla perequazione. Si tratta essenzialmente di disciplinare l'utilizzo dei diritti che non possono essere sviluppati all'interno delle aree che li hanno generati, e devono quindi essere trasferiti in altre zone edificabili, già peraltro dotate di un loro indice che verrebbe quindi aumentato per ospitare i nuovi arrivi. La Lombardia ha già regolamentato la materia ed altre regioni si accingono a farlo.

Da segnalare infine una posizione specifica degli Ingegneri. Già nei precedenti documenti presentati al Parlamento avevamo avanzato la proposta di utilizzare l'ICI come strumento per la fiscalità urbanistica. Pur ritenendo valido il criterio di perequazione, si ritiene infatti che esso non possa essere l'unico strumento per realizzare una effettiva equità negli interventi previsti dai piani.

Infatti le pratiche perequative sono complesse e richiedono necessariamente la presenza di strutture pubbliche di grande capacità e professionalità; doti purtroppo non frequenti nelle nostre amministrazioni locali, soprattutto nei piccoli Comuni. In secondo luogo rimangono esclusi gli interventi nelle zone esistenti e di completamento; che peraltro sono quelli sui quali si verificano le maggiori plusvalenze.

In conclusione occorre quindi pensare ad una soluzione più completa e definitiva, valida in tutte le situazioni e per tutti i soggetti; connotati che solo la leva fiscale può offrire. A questo proposito gli Ingegneri italiani hanno da tempo proposto una nuova soluzione, che si basa sullo strumento dell'ICI: un'imposta già collaudata, ma che va rimodulata con altri apporti che tengano conto del valore commerciale degli immobili – in linea con la riforma del Catasto – della qualità edilizia dei fabbricati, della qualità urbana ed ambientale del contesto.

Una ICI quindi rinnovata, che potrebbe essere utilizzata, oltre che per garantire condizioni di equità nel trattamento dei proprietari privati, anche come strumento di gestione urbanistica in mano alle amministrazioni locali per realizzare le politiche delineate nei piani.

## **4 – Le tematiche trasversali**

L'attenzione sempre maggiore che viene riservata alle problematiche ambientali riporta in primo piano la questione importante dei rapporti tra la pianificazione urbanistica e le cosiddette "tematiche separate": programmazione economica, ambiente e paesaggio, energia, infrastrutture. Si tratta di ambiti disciplinari regolati da legislazioni e normative proprie, le cui decisioni e soprattutto i vincoli da esse derivanti dovrebbero essere ad un certo punto del procedimento riportate nei piani urbanistici. Diciamo "dovrebbero" perché non sempre sono chiari i rapporti tra i diversi ambiti: quale dominio debba essere prevalente e quindi sovraordinato agli altri, come debbano raccordarsi i diversi strumenti, se e come si possa arrivare ad un unico referente finale. La questione è tutt'altro che semplice. Molti ricorderanno le diatribe degli anni '70 tra economisti ed urbanisti, se dovesse essere prevalente la programmazione economica o la pianificazione urbanistica. La sterilità di tali polemiche ci ha insegnato che è inutile scontrarsi sui grandi principi, ma è molto più proficuo lavorare sul concreto individuando le modalità per un efficace raccordo tra le varie discipline. E' questa infatti la linea che ci proponiamo di seguire.

#### **4.1 – Ambiente e paesaggio**

E' chiaro, ad esempio, che la normativa ed i provvedimenti che riguardano l'ambiente (difesa del suolo, inquinamento, ecc.) e le risorse energetiche debbano avere la prevalenza sulla normativa urbanistica. Su questo non ci piove, e nessuno contesta, tanto per fare un esempio, che i piani di bacino debbano avere la prevalenza sui piani territoriali.

Si ritiene inoltre che l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nella procedura di pianificazione rappresenti uno strumento in grado di assicurare il necessario coordinamento tra l'urbanistica ed i piani ambientali di settore, che devono tuttavia conservare la preminenza.

Più controversa invece la questione dei rapporti tra urbanistica e paesaggio.

Riteniamo infatti che le tematiche del paesaggio – e più in generale tutto il settore dei beni ambientali e culturali - debbano essere ricomprese nel dominio dell'urbanistica. In prospettiva, recuperando le esperienze delle Regioni più avanzate, la linea da seguire è quella di integrare la pianificazione urbanistica con i temi del paesaggio (piani urbanistici con valenza paesistica). Le Soprintendenze, attraverso il metodo delle intese, dovrebbero partecipare al processo di pianificazione sia pure mantenendo i poteri loro assegnati dalla legislazione vigente. Alla fine del processo – e cioè all'approvazione dei piani con valenza paesistica - le autorizzazioni edilizie dovrebbero comunque ritornare di competenza degli enti locali. In questa prospettiva si dovrebbe riformulare in maniera definitiva nel Codice del Paesaggio il capitolo dei rapporti tra enti locali e Soprintendenze, ormai da anni soggetto a continui spostamenti progressivi dei poteri a favore dell'uno o dell'altro contendente, a seconda del colore del governo o del ministro competente.

Vale la pena infine di sottolineare che l'inserimento a pieno titolo delle tematiche ambientali nel campo della pianificazione comporta sicuramente un ruolo più rilevante degli Ingegneri nell'intero processo.

#### **4.2 – Le infrastrutture**

Anche il coordinamento tra pianificazione urbanistica e programmazione delle infrastrutture appare tutt'altro che semplice.

In teoria non dovrebbero sorgere contrasti, in quanto le infrastrutture sono uno dei capitoli fondamentali di ogni piano, urbanistico e territoriale che sia; ma anche uno dei più controversi, che non di rado scatena accesi contrasti e ritarda le decisioni. Per cui capita spesso che le nuove infrastrutture non vengano previste all'interno dei piani urbanistici, ma vengano invece decise con provvedimenti specifici – strumenti anomali di programmazione, provvedimenti di settore,

decisioni politiche – che non sono soggetti allo stesso filtro di partecipazione dei piani urbanistici tradizionali. Salvo poi scontrarsi duramente con la società e le istituzioni locali quando dai programmi si passa ai progetti; il caso della legge obiettivo è sintomatico.

Una seconda questione importante riguarda il coordinamento dei tempi di realizzazione delle infrastrutture con quelli di attuazione delle previsioni dei piani.

Spesso ci si dimentica un principio basilare dell'urbanistica: le infrastrutture sono il supporto degli insediamenti, e non viceversa. Per cui la realizzazione delle strade – e più in generale delle urbanizzazioni – deve precedere, o al massimo essere contestuale con gli insediamenti.

E' opportuno ricordarlo perché la velocità di decisione ed esecuzione del privato è di molto superiore a quella del pubblico. Inoltre l'onere finanziario della realizzazione delle infrastrutture della mobilità è a carico degli enti pubblici, di cui è fin troppo nota la penuria di risorse; per di più il loro costo non è commensurabile con quello degli insediamenti, e non può quindi essere scaricato su questi come onere aggiuntivo.

La questione va riportata, più che nell'ambito della pianificazione, negli atti che regolano i rapporti tra pubblico e privato: accordi di programma, convenzioni e quant'altro.

Raccordando strettamente tempi e modi delle fasi di progetto ed esecuzione – sia degli insediamenti che delle infrastrutture di supporto - si eviterebbero conseguenze dannose e spesso disastrose, sia per gli enti pubblici ma soprattutto per gli operatori privati.

**CNSU-Piani.2-IX.08**

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.