

ANCE
Commissione referente per l'edilizia ed il territorio
Il territorio per lo sviluppo del Paese
Viareggio 4-5 aprile 2008

**Le tendenze in atto nella pianificazione urbanistica italiana:
elementi per un bilancio**

Intervento di Francesco Karrer
Ordinario di Urbanistica presso l'Università La Sapienza di Roma

SCHEMA DELLA RELAZIONE DEL PROF. ARCH. FRANCESCO KARRER**1. PREMESSA**

Questo intervento si collega esplicitamente al lavoro comune fatto in occasione degli incontri della Commissione Referente per l'Edilizia e il Territorio a Venezia (Urbanpromo, 2006) ed a quelli dello scorso anno a Rimini e Venezia (Urbanpromo), nonché a quello di quest'anno a Roma della Consulta Immobiliare, nei quali trattammo rispettivamente i temi della coesione per lo sviluppo e a la «governance» dei relativi processi, della «forma» del piano urbanistico, della fiscalità e della promozione immobiliare.

In questa occasione mi sono ripromesso di cercare di proseguire questo lavoro per mezzo della ricostruzione delle tendenze in atto nella pianificazione urbanistica italiana, avanzando nello stesso tempo una proposta di approccio al problema della ricerca di un'urbanistica maggiormente appropriata alle esigenze degli abitanti delle città, alla natura composita degli operatori che la producono (pubblici e privati), nonché delle città in quanto insediamenti fisici.

2. LE TENDENZE IN ATTO NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA ITALIANA: ELEMENTI PER UN BILANCIO

Dall'esperienza recente di pianificazione urbanistica italiana emergono con nettezza due tendenze prevalenti:

- ✓ la prima, è rappresentata dalla ricerca, come noto formalmente iniziata con la legge urbanistica regionale della Toscana n. 5 del 1995, per l'innovazione della «forma» del piano urbanistico;
- ✓ la seconda, dall'emergere dell'urbanistica per operazioni - progetti urbani di vario contenuto e strumentazione amministrativa-, ma comunque riportabile al vecchio piano di recupero urbanistico di cui alla l.n. 47/1985 che ha aperto la strada - in realtà qualche legge urbanistica regionale lo aveva già previsto -, al piano particolareggiato in variante.

Questa seconda tendenza, ma con un approccio molto riduttivo rispetto a quanto qui sosterrò, ha inizio nei primi anni '80.

E' quella tendenza che si definì "urbanistica per progetti", formulazione dietro la quale si celava la contrapposizione (presunta più che reale e piuttosto strumentalmente enfatizzata), tra il «piano» e il «progetto». Dove per progetto sostanzialmente si intendeva quello di architettura o, più limitatamente, del singolo intervento edilizio.

Un primo giudizio generale mi fa dire che in realtà poco è cambiato rispetto alla tradizione urbanistica italiana: prevalenza dell'urbanistica di regolazione e scarsa robustezza di quella per operazioni. Questa seconda, di fatto, ridotta allo strumento della variante puntuale, per quanto legittimata da documenti di inquadramento, che è alla base appunto di PI, PRU, PRIU, PRINT, etc. Tutti gli strumenti che si includono nella cosiddetta «programmazione negoziata» sviluppatasi negli anni '90, preceduti da qualche legge regionale sui programmi integrati di intervento (PII).

Di fatto e sempre più spesso come documenti di inquadramento vengono usati gli strumenti urbanistici generali vigenti.

Infatti a volte l'urbanistica per operazioni anticipa quella di regolazione, nel senso che i nuovi piani sono largamente anticipati da operazioni, anche numerose, di trasformazione di tipo puntuale. Oppure avviene che l'urbanistica di regolazione è contestuale con l'applicazione dell'urbanistica per operazioni / progetti.

Ovviamente questa è la fotografia della città grande e medio – grande.

Nella piccola e piccolissima, paradossalmente si pratica quasi solo l'urbanistica di regolazione, il cui «format» è divenuto per di più molto pesante per via della ridondanza degli apparati conoscitivi, delle verifiche rispetto agli strumenti di pianificazione di area vasta, della valutazione ambientale (strategica in particolare), etc., imposti dal legislatore regionale e comunitario ed ancora di più dagli apparati burocratici delle regioni e delle province; apparati dei quali è facile rilevare la loro notevole incongruenza rispetto all'entità delle dinamiche reali di trasformazione.

E questo è un primo rilevante problema: il nuovo «format» del piano urbanistico è inadatto ai comuni piccoli tanto più che questi non sono in grado di fronteggiare quanto sopra per via di carenze varie; ma di questo si tarda ancora concretamente a prenderne atto.

Solo la recentissima legge urbanistica regionale delle Lombardia, n. 4/2008, sembra farlo. In realtà più negli intenti che nei fatti a me sembra. Così come lo fa la altrettanto recente l.u. della Provincia di Trento n. 42/08, ma in un contesto amministrativo del tutto particolare, come ben noto.

Da ciò si può dedurre che gli obiettivi della semplificazione, della adeguatezza e della differenziazione – tra quelli alla base della Legge costituzionale n. 3/2001 - non sono stati assolutamente raggiunti.

Un giudizio altrettanto poco positivo si deve dare circa la innovazione, tentata appunto oramai da circa 15 anni, in proposito della nuova «forma» del piano regolatore.

Andando oltre alle non sempre comprensibili differenziazioni - per lo più solo terminologiche -, tentate dalle varie leggi urbanistiche regionali che si sono cimentate in questa materia, si deve constatare che:

- incerta è la effettività di PSC, PAT, DP (mi riferisco al documento programmatico, elemento del PGT della l.u.r. Lombardia n. 12/2004), etc., per via della mancanza di chiarezza nella definizione dei contenuti e degli effetti sulla proprietà, anche a causa della totale divergenza con il sistema di trattamento fiscale della stessa; in specie relativamente alle “aree edificabili” ed all’ICI ad esse applicata;
- ancora insufficiente è il numero dei nuovi strumenti generali (PSC / PAT / PGT), per di più ottenuti dopo percorsi lunghi e faticosi;
- forte e diffusa è la richiesta di ritorno alla «riunificazione», di fatto, dei due momenti o fasi o livelli del PRG, per via:
 - a) della necessità di dare certezze alla proprietà che le richiede;
 - b) del “gioco” decisionale, sia a livello del rapporto Comuni / Autorità approvanti (Regioni, Province), che all’interno degli stessi Comuni;
- il significato del diritto edificatorio in quanto «moneta urbanistica» si è affermato, ma non sempre con reale copertura giuridica (sono infatti molto poche e recentissime le leggi regionali che lo fanno, ed ovviamente si tratta di leggi urbanistiche e non sulla proprietà);
- si sviluppano percorsi molto autonomi ed a volte anche piuttosto onerosi per il promotore riguardo alla questione della perequazione urbanistica, di fatto trasformatasi in strumento non per ridurre la “lotteria fondiaria” creata dal piano, quanto in strumento per «pagare» il potere di piano, tramite la cessione di valore, rapportata al presunto profitto derivante dalle operazioni di trasformazione. Quindi una sorta di tassazione aggiuntiva. Particolarmente elevata allorché il diritto edificatorio è assegnato in chiave

“premiale”, quando cioè la discrezionalità del decisore pubblico è pressoché totale.

Si deve constatare anche come alcuni obiettivi che si volevano raggiungere con le nuove l.u.r., sono stati di fatto del tutto dimenticati, comunque non raggiunti:

- ✓ **semplificazione:** i livelli di piano sono, di fatto, diventati 3 rispetto agli originali 2;
- ✓ **coordinamento con le altre pianificazioni:** il PSC / il PAT / il DP (Lombardia), da questo punto di vista, di fatto risultano essere solo ricognitivi, non declinano né modificano le previsioni dei piani di area e di settore preordinati;
- ✓ **superamento della rigidità della zonizzazione:** nel PSC / PAT / DP viene esaltato tale superamento, ma spesso è tradito per le questioni di cui sopra, relative al processo decisionale. Comunque è tradito nel PO / REU / PI (Veneto) e soprattutto dal giudice amministrativo allorchè è chiamato ad interpretare il piano locale rispetto a quello sovraordinato: esemplare il caso del piano paesaggistico della Sardegna a seguito dell'accettazione di ricorsi, relativamente alla validità dei vincoli imposti con il piano paesaggistico. Il competente TAR, di fatto, ha ripristinato la zonizzazione della l. n. 765/1967 in quanto grazie ad essa risulta meglio applicabile quella paesaggistica! La zona “A” viene identificata come una zona monumentale, pertanto passibile di tutela anche paesaggistica. La zona “B” è espunta dall'applicazione delle norme di tutela. La zona “C” è assoggettata alla tutela, a meno che non sia ricompresa in un PPA!;
- ✓ **eliminazione dell'esigenza di ricorrere a varianti:** non effettiva, per via di quanto sopra.

3. L'EMERGERE DI UN NUOVO APPROCCIO: LE MOTIVAZIONI URBANISTICHE DEGLI ABITANTI E QUELLE DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI CHE PRODUCONO LA CITTÀ E DELLA CITTÀ IN QUANTO INSEDIAMENTO FISICO

L'intreccio che di fatto si è venuto realizzando tra urbanistica per operazioni e quella di regolazione è probabilmente l'aspetto più interessante di questa fase. E che, se fosse oggetto di riflessione e quindi di una statuizione più «robusta» di non quanto sia oggi, potrebbe costituire la vera innovazione in materia, probabilmente foriera di buoni risultati in futuro.

Tanto più che la dinamica urbana sembra chiederlo. Con riguardo sia alle caratteristiche della crescita insediativa che a quelle dei soggetti / attori di tale crescita e delle esigenze degli stessi abitanti delle città.

→ *Caratteristiche attuali della crescita insediativa*

Da tempo si sostiene che è finita la fase dell'espansione urbana, che la città “deve essere ricostruita su se stessa” («batir la ville sur la ville»), che deve ridursi il «consumo» di suolo, etc.....

Se queste affermazioni sono vere – e lo sono, ma solo in parte, in quanto comunque la città cresce nello spazio: per effetto delle urbanizzazioni diffusamente presenti, delle attività non residenziali, etc. Anche se non cresce e nel numero degli abitanti, ma sì per quanto riguarda le varie forme di “menage”, per di più composti da un numero di persone sempre più piccolo (la composizione della famiglia è in media di 3,1, 3,2 persone). Da tutto ciò si dovrebbe dedurre che la politica urbana per quanto riguarda la città fisica deve essere soprattutto di rinnovo e solo marginalmente di espansione.

Se così è, l'attenzione andrebbe posta soprattutto alla città esistente ed al suo rinnovo (che va dal restauro, alla ristrutturazione ed all'abbattimento e ricostruzione di singoli edifici, al risviluppo, cioè abbattimento e ricostruzione di intere parti di città).

Ne consegue che la domanda che ci si dovrebbe porre è la seguente: che tipo di piano occorre per governare questo fenomeno?

Di un piano nel senso classico o di un piano prevalentemente di «management» dell'esistente e della sua trasformazione? Con piano di «management» si deve comprendere anche tutto il corollario di strumenti di accompagnamento: arredo urbano, risparmio energetico, animazione e sicurezza urbana, etc.

E' evidente che un tale piano non può essere di tipo generale data la specificità e variabilità dei casi da disciplinare, in quanto deve essere capace di prevedere queste specificità. Si dovrà basare sugli accordi di progetto, sulla monetizzazione degli standard e degli extrastandard, dovrà valorizzare la cosiddetta «premierità urbanistica» allo scopo di compensare i maggiori costi degli interventi, il maggiore costo in particolare delle urbanizzazioni ed in generale il pagamento del «capitale fisso sociale» rappresentato dalle urbanizzazioni esistenti e dal «milieu» urbano in genere. Potrà (forse dovrà) poter utilizzare la perequazione a distanza, cioè il trasferimento dei diritti di costruire non reimpiegabili nelle operazioni che riguardano i terreni ai quali i diritti sono assegnati o comunque quelli assegnati in via premiale per pagare i maggiori costi delle operazioni, in specie nei casi dove è il restauro la dimensione di intervento prevalente.

Probabilmente il piano nel senso tradizionale è ancora necessario, ma solo per la quota parte di città in espansione, quella cioè della trasformazione ex novo. E per stabilire le macro – compatibilità ambientali, sociali ed economiche. Ma per questo anche occorre un piano diverso dal vecchio piano regolatore generale.

→ *Cosa chiedono i cittadini*

Una recente inchiesta Ipsos sul grado di soddisfazione degli abitanti delle città, presentata il 20/03/08 in occasione del lancio di «CittàterritorioFestival» di Ferrara 2008, fornisce un quadro meno negativo di quanto non si potesse ritenere. Il grado di soddisfazione per la città nella quale si «abita» è generalmente piuttosto elevato (60%). In specie da parte di chi abita nella città medio – piccola.

Ma la richiesta di una più elevata qualità della vita è comunque forte e generalizzata: maggiori (e migliori) servizi alla popolazione e quindi più dotazioni territoriali, maggiore facilità di movimento nella città, maggiore sicurezza urbana, «social housing», etc.

Per «social housing» prima che applicazioni di finanza progettuale intendo case per affitto e/o in proprietà a basso costo. Vale a dire per chi non può permettersi di spendere più di 400 – 500 € per mese! Escludo i cosiddetti incapienti e quelli al

di sopra di questa fascia. Per entrambe queste categorie vanno fatte politiche mirate e probabilmente sorrette esclusivamente dalla fiscalità generale.

Tutte richieste che di fronte alla crisi fiscale dello «stato locale» (ed ovviamente anche di quello «centrale»), comportano che, in una logica di sussidiarietà, a soddisfare questa domanda concorra direttamente anche il settore privato, ivi compreso quello detto «sociale», quindi di tutti gli operatori dell'economia immobiliare, che dell'economia urbana è parte tanto rilevante. Questione troppo spesso dimenticata dall'urbanistica e dagli stessi critici di molte pratiche dell'urbanistica di oggi.

Contrattazione delle politiche e delle azioni collettive e partenariato pubblico privato divengono inevitabilmente gli strumenti più idonei per questo scopo. Ma quale valore hanno oggi e quale dovrebbero avere domani questi strumenti nella filiera del processo decisionale?

Siamo in grado di considerarli cioè «pezzi» della cosiddetta «democrazia deliberativa» e quindi dare a questi strumenti, una volta formati, il valore di atti amministrativi validi a tutti gli effetti?

Il potere decisionale pubblico è in grado di fare il famoso «passo indietro», per conquistare il ruolo del facilitatore di questo processo?

E' capace di diventare l'educatore per facilitare questo processo, specialmente laddove non ve ne sono, al momento, ancora tutte le condizioni?

Ha compreso che il mercato è anche il validatore della «domanda pubblica» e che perché ciò possa avvenire gli operatori di domanda -, tutti, pubblici, privati e «misti»-, debbono concorrere a formarla?

Del resto, parafrasando ciò che avviene nella pseudo – procedura del dialogo competitivo in materia di assegnazione di lavori pubblici, servizi e forniture, il rapporto pubblico / privato non si presenta anche come una sorta di «test market»?

→ *Caratteristiche degli operatori che producono la città*

Chi produce la città oggi? Considerando come noto il ruolo del pubblico e guardando al solo settore privato dell'economia, si deve constatare che i soggetti

in campo sono tipologicamente sempre gli stessi – proprietari immobiliari, costruttori, operatori immobiliari veri e propri -, ma con la presenza, sempre più intensa in specie in alcuni contesti molto dinamici e momenti del ciclo economico, di operatori finanziari puri. Si tratta di quei soggetti che all'investimento immobiliare guardano solo perché dà un rendimento più alto di ogni altra forma di investimento.

Un cambiamento di panorama lo sta determinando la procedura del «projet finance» all'italiana. Che, malgrado i suoi limiti, sta facendo emergere una nuova figura di costruttore, ad un tempo promotore, coordinatore di finanza, realizzatore, gestore.

Naturalmente anche quelli di sempre, si evolvono. E non sempre nella direzione auspicabile. Ad esempio, per quanto riguarda il numero crescente di imprese che non facilita certo la presa delle decisioni, la qualità dei prodotti, etc.

Questi operatori «nuovi» – definiti in letteratura «attori politici non formali» (Cfr., Isabelle Baraud Serfaty, «*Capitales et capitaux. Vers la ville financiarisée?*», «le debat», n. 148/2008) -, sempre più spesso si coniugano con operatori del settore delle assicurazioni, della grande distribuzione, del tempo libero di massa, della sanità, etc.

Spesso a loro – purtroppo ! – è dovuta quella poca innovazione dei «prodotti» urbani che possiamo scoprire nella città contemporanea e che con formula di successo furono definiti «non luoghi» ed oggi «iper» o «super» luoghi.

In realtà sono solo prodotti contemporanei, spazi della contemporaneità. Che si nutrono di «globale», e che ripropongono il problema famosi in architettura dell'«international style».

Il mio ragionamento a questo punto dovrebbe essere molto più articolato e ricco; non posso qui svolgerlo, quindi mi arresto su questo punto (rinvio ai tre interventi che mi è capitato di fare su richiesta della Università Mediterranea di Reggio Calabria: introduzione al libro di F. Moraci e C. Bevilacqua, I luoghi della competitività, Iritii, 2007; preparazione della Memoria per il Convegno «Luoghi, non luoghi, superluoghi» del 12 – 13 dicembre 2007 e la relazione tenuta in quel convegno).

Voglio solo segnalare che è necessario che gli altri operatori del settore si attrezzino meglio, sul lato finanziario, organizzativo, della proposta di prodotti,

etc. La diversificazione dei prodotti urbani è una necessità, soprattutto nel segmento della ristrutturazione e del «redevelopment» urbano.

Non si possono infatti produrre solo «città di case», ma bisogna diversificare ed operare nell'ottica della «mixité», sociale, funzionale ed anche di forme urbanistiche ed edilizie.

4. COME SI POTREBBE STRUTTURARE IL NUOVO APPROCCIO

Pensando a come si potrebbe strutturare questo nuovo approccio mi è tornata alla mente una proposta che feci al riguardo diversi anni fa e che mi consentì di vincere il Premio della «Fondazione della Rocca» per un concorso sulle Prospettive della pianificazione urbanistica nell'Europa comunitaria. Si richiedeva una proposta sotto forma di saggio.

Era il 1980, la mia proposta metteva insieme la contrattazione urbanistica e la valutazione integrata. Allora non si parlava ancora di VAS.

La mia idea di allora era che con una valutazione integrata si potessero rideterminare le coerenze e le virtuosità che si imputano al piano (regolatore) generale, stemperando nello stesso tempo, le non coerenze e le non virtuosità che, al contrario, si imputano alla variante ad hoc.

Variante che costituiva il contenuto del contratto (in proposito mi piace citare la riedizione di un bel volume di Jean – Pierre Gaudin, (*Gouverner par contract*, Presse de Science Po, Parigi 2007), con il quale si conclude il processo di contrattazione urbanistica.

L'ipotesi era molto radicale, così come si conveniva all'età che avevo allora.

Oggi la presenterei – e ve la presento – in modo meno dirompente. Ma anche perché molto è cambiato da allora nella direzione preconizzata e non solo perché mi sono invecchiato.

In buona misura l'ho già anticipata, implicitamente, tentando il bilancio dell'esperienza urbanistica italiana recente. Allorché ho:

- ✓ separato nettamente il caso dei piccoli comuni (comunque con scarsa dinamica trasformativa) da quelli grandi e medio – grandi;

- ✓ rilevato che si va affermando l'urbanistica per operazioni all'interno di quadri programmatici generali.

Aggiungo qui la necessità di una buona dose di valutazione: ex ante, in itinere ed ex post.

E nello stesso tempo la necessità di rafforzare la capacità d'uso di questo strumento da parte delle amministrazioni pubbliche, in un quadro certo di regole della valutazione. Al riguardo una domanda subito sorge: è legittimo che si commisuri la entità della cessione di valore – in aree, opere o moneta – al profitto stimato derivante da una operazione di trasformazione, così come, di fatto, sta avvenendo?

Tutto ciò non sta aprendo la strada ad una nuova forma di tassazione? Magari trasformando la tassa di costruzione in una tassa sulla valorizzazione? Temo che a qualcuno sia già venuto in mente.

I passi del mio ragionamento sono questi:

1° La formazione della domanda collettiva di trasformazione:

- ✓ domanda pubblica;
- ✓ domanda privata;
- ✓ “valore vincolativo” dell'esito della concertazione pubblico / privato sulla domanda che, a questo punto, sarebbe bene chiamare «domanda collettiva». Applicazione della logica della «democrazia deliberativa».

2° La traduzione nel piano di prospettiva e di inquadramento (?) dell'esito della concertazione sulla domanda collettiva nel piano:

- ✓ di espansione (ex novo) per le parti di nuova urbanizzazione;
- ✓ di regolazione della trasformazione dell'esistente (conservazione, ristrutturazione, ri – sviluppo) / uso di diritti edificatori premiali. E' il piano di «management» di cui sopra. E' anche a questo riguardo che vale l'osservazione sulla «democrazia deliberativa» di cui sopra. Comunque la necessità di tradurre in atto amministrativo il risultato dell'accordo / patto sociale sullo sviluppo della città.

3° La assegnazione dei diritti edificatori, endogeni e premiali alle aree di trasformazione relativamente all'espansione ex novo.

A questo riguardo si pongono due alternative:

- a) quella tradizionale, di impronta autoritativa;

b) quella “concorsuale”.

La prima alternativa è quella appunto tradizionale, nella quale il PO o il PI assegnano autoritativamente i diritti di edificazione alle proprietà coinvolte nella trasformazione.

La seconda ipotesi è che il PO o il PI vengano formati sulla base di un concorso tra chi richiede di trasformare le proprie proprietà ed eventualmente anche proprietà opzionate o, addirittura, acquisite dopo aver ottenuto i diritti edificatori (nell’ipotesi di una competizione per l’acquisizione degli stessi senza il vincolo della proprietà).

4° Le conseguenze più probabili delle due ipotesi sulla proprietà fondiaria e sulla promozionalità immobiliare sarebbero le seguenti:

- la prima ipotesi dinamizza poco la proprietà fondiaria, a meno di introdurre meccanismi aggiuntivi (dimensioni minime di intervento, obbligo della unitarietà degli interventi, etc.);
- la seconda ipotesi dovrebbe dinamizzare maggiormente la proprietà, favorire la promozionalità, innovare i prodotti urbani, etc., anche se a costo di un aumento dei valori fondiari e quindi del costo dei prodotti urbani. Ciò tanto più se anche l’operatore pubblico ritiene di dover partecipare al «gioco» in misura consistente, come sembra essere sulla base delle tendenze in atto e che forse lo sarà ancora di più nel prossimo futuro. Questa tendenza non dovrebbe, ovviamente, estendersi anche al «social housing»

In definitiva mi sembra possibile proporre un’articolazione del piano urbanistico locale sostanzialmente in:

- a) un piano di prospettiva d’inquadramento e di coerenza, di validità medio lunga, che disciplina soprattutto l’espansione e detta le regole dell’urbanistica per operazioni, considerate le condizioni di mercato dell’area vasta, aggiornabili sulla base dell’andamento dell’economia, etc.;
- b) un piano di «management» della città consolidata, direttamente operativo per tramite di accordi di progetto, ma funzionante anche come inquadramento delle diverse operazioni, in «link» per quanto riguarda dimensionamenti, destinazioni d’uso, etc., con quello di inquadramento e di prospettiva.

Il tutto con l'uso di una buona dose di valutazione, quella strategica (che riguardi però sia il «pilastro» sociale che quello economico, e non solo quello ambientale), applicata al piano di prospettiva e d'inquadramento e quella di coerenza e/o rispondenza per quanto riguarda le diverse operazioni. Per le quali gli strumenti dovranno essere quelli già disponibili senza privilegiarne nessuno: dal progetto accompagnato da accordo, ai piani e programmi attuativi di vario tipo.

Nonché di valutazione economica delle operazioni, ma nell'ottica non certo degli studi di fattibilità che oggi conosciamo, bensì dei «progetti di fattibilità» di un tempo. Dove cioè si valuta anche il costo delle condizioni che è necessario sostenere perché le operazioni siano fattibili e non ci si limita ad indicare tali condizioni.

Capisco che, a questo punto, il vostro gioco intellettuale possa essere quello di scoprire a quale tra i modelli proposti dalle regioni e forse ancora di più dalle prassi il mio si ispiri o sia più vicino (o meno distante). A voi la risposta.