

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Lombardia

CONVEGNO

**“LA LEGGE LOMBARDA SUL GOVERNO DEL TERRITORIO (LR n. 12/05)
QUATTRO ANNI DOPO”**
Esperienze – Modifiche – Prospettive

Intervento

Piergiorgio Vitillo

Dimensione strutturale e dimensione operativa nella pianificazione comunale

Martedì 31 marzo 2009
Sala Auditorium dell’Acquario Civico – Via Gadio 2, Milano

1. Separare dimensioni differenti

Una nuova attenzione alla dimensione del tempo ha profondamente modificato il nostro modo di pensare e di fare i piani.

Affrontare seriamente la dimensione temporale all'interno della nostra disciplina impone di riflettere su come la nostra cassetta degli attrezzi sia in grado di confrontarsi con il divenire, coniugando esigenze di certezza e gradi di flessibilità.

Il piano regolatore della legge del 1942, nato essenzialmente per governare la crescita delle città, **mescolava al proprio interno, in un unico strumento omnicomprensivo, dimensioni profondamente differenti (strutturale, strategico, regolativi, edilizio)**. Uno strumento che pretendeva di definire questioni strategiche per lo sviluppo economico e sociale della città, ma anche i suoi caratteri funzionali, la sua forma fisica, unitamente a regole minute e diffuse per le trasformazioni edilizie

Si trattava infatti di uno **strumento generale** (doveva riguardare tutto il territorio), **regolatore** (azzonava nel dettaglio gli usi del suolo), **immortale** (con previsioni valedoli a tempo indeterminato), **rigido** (immodificabile se non attraverso estenuanti e complesse procedure di variante).

Dall'originaria impostazione razionalista (un *masterplan* da attuarsi attraverso successivi piani esecutivi), **il piano comunale è diventato** (sia attraverso leggi che nella prassi), **una disciplina direttamente esecutiva, particolareggiata e definitiva degli usi del suolo, direttamente conformativa dei diritti proprietari, funzionale nella sostanza ad assegnare diritti privati e imporre vincoli pubblici.**

Un attrezzo quindi oggi difficilmente utilizzabile, sostanzialmente inefficace in quanto incapace di governare i reali processi di trasformazione urbana e territoriale, anche perché non in grado di confrontarsi con uno scenario (la trasformazione urbana), completamente differente da quello per cui era nato (la crescita e lo sviluppo della città).

La flessibilità e l'aggiornabilità nel tempo del piano (in sostanza, la sua efficienza ed efficacia) **si configurano oggi, ancora prima che principi, quali necessari correttivi alla progressiva obsolescenza del sistema gerarchico - autoritativo che sorreggeva il modello di piano ereditato dalla legge urbanistica generale.**

2. La riforma nei fatti

La proposta di riforma urbanistica proposta dall'INU (Bologna, XXI Congresso nazionale, 1995) prevede un radicale cambiamento sia degli strumenti che dei processi utilizzati per il governo della città e del territorio.

La differenza sostanziale del nuovo modello di piano proposto dall'INU rispetto al vecchio Prg, è nello sdoppiamento del piano in due componenti (o dimensioni):

- **una componente strutturale, che attiene alle previsioni generali, non conformativa dei diritti proprietari ma conformativa del territorio, programmatica (eccetto i vincoli ricognitivi), con validità a tempo indeterminato;**
- **una componente operativa, prescrittiva e conformativa della proprietà, di durata temporale limitata.**

Non due parti di uno stesso piano, la cui somma produrrebbe inevitabilmente i vecchi difetti del piano di tradizione (rigidità ed inefficacia in particolare), ma due dimensioni distinte e fra di loro complementari: la prima definisce la strategia complessiva e le scelte essenziali per il futuro assetto della città e il territorio; la seconda governa le trasformazioni urbanistiche da avviare in un ragionevole periodo di validità.

A queste due dimensioni può esserne aggiunta una terza, regolativa, anch'essa conformativa e prescrittiva, per la gestione dei diritti e dei catasti esistenti.

Diverse leggi regionali di seconda generazione si sono, in buona misura, ispirate, seppure con differenti declinazioni e interpretazioni, alla proposta di riforma dell'INU del 1995. Possiamo quindi parlare di una riforma nei fatti, nonostante ancora langua la revisione organica della legge nazionale.

Pur nelle loro diversità, le nuove leggi regionali configurano un piano differente, funzionale al ruolo di strumento per il governo del territorio, a sostegno delle trasformazioni urbane e territoriali, che si afferma in quanto condiviso, non autoritario ma autorevole.

Se il nuovo modello di pianificazione strutturale – operativo si svilupperà coerentemente in questa direzione, non solo potremo avere piani finalmente utili ed efficaci, anche e soprattutto in rapporto alla dimensione del tempo, in grado di governare i processi reali che interessano oggi la città e il territorio; ma si aprirà anche la possibilità di una maggiore qualità degli interventi di trasformazione urbana, puntuali o diffusi, strategici o ordinari, grazie al recupero e al rinnovamento di una tradizione disciplinare e culturale tipicamente italiana che vede uno stretto e organico rapporto tra piano e progetto.

3. Distanze

Ammesso e non concesso che le previsioni del piano siano fatte con coerenza e giudizio, vi sono tre differenti distanze, tre motivi sostanziali, per i quali a mio avviso occorre separare nel processo di piano la dimensioni previsionale, da quella operativa, da quella regolativa:

a) ***la distanza nel tempo fra le previsioni generali e le fasi dell'attuazione reale delle trasformazioni.*** La durata delle operazioni di trasformazione urbana inevitabilmente si allunga; il mercato è sempre più flessibile e mobile, accrescendo l'imprevedibilità delle forme e dei contenuti delle operazioni. **Non vi è rischio maggiore di dare prescrivere regole e suoli prima che si verifichino le**

condizioni operative di realizzazione. A ciò si accompagnano i rapidi mutamenti del contesto sociale ed economico, che rendono ineluttabile l'evoluzione continua dei programmi urbanistici e degli stessi progetti;

b) **la distanza fra le previsioni generali e i soggetti reali dell'attuazione:** nessuna attuazione può astrarsi dalle condizioni reali specifiche, sia locali che temporali dei luoghi. Le trasformazioni urbane necessitano oggi più di ieri, in una fase di crisi di mercato per certi aspetti improvvisa e inaspettata, di partner finanziari e operativi in grado di montare e costruire le operazioni di trasformazione. Al progetto deve corrispondere un soggetto committente, in grado di esprimere domande, bisogni e aspettative, mettendo a disposizione risorse (economiche ma anche organizzative e gestionali) e chiedendo al programma di dare risposte coerenti e praticabili alle aspettative dichiarate e attese. La difficoltà di riconoscere il committente mi sembra il dato comune della maggior parte dei programmi e dei progetti che ci capita di osservare;

c) **la distanza del piano riformato dal vecchio modello di piano:** il nuovo piano delineato dalle leggi regionali presenta caratteristiche disciplinari di tipo strutturale e contenuti politico - programmatici di natura strategica. Disciplina i sistemi ambientali e infrastrutturali, trattando con leggerezza le altre problematiche, compreso quelle insediative. Un piano non più **generalista**, che non vuole decidere tutto subito e imporre una disciplina rigida e imperitura, ma, al contrario, detta le regole principali ed essenziali di una partita che si giocherà con soggetti, attori e risorse differenti e reali. **Un piano, quindi, che per sua natura non necessita di un'attuazione conforme, ma che attraverso un processo continuo di progettazione e gestione, garantito dalla flessibilità regolata del piano, consente di raggiungere gli obiettivi di quadro individuati. Nella fase che quindi non può più essere definita attuativa, ma semmai operativa,** la gestione utilizzerà i differenti e molteplici strumenti all'interno della gamma dei programmi complessi.

2. Dimensione strutturale, dimensione operativa

Caratteri

La rilevante innovazione introdotta da molte leggi urbanistiche regionali, compresa quella lombarda, è come detto la separazione della conformazione del territorio, dei suoi caratteri, delle sue vocazioni e delle sue invarianti (afferenti alla dimensione strutturale del piano, ancorché denominata), dalla conformazione della proprietà, che sta nella dimensione operativa del piano, la quale si configura come un'organica fase di raccordo fra le previsioni del piano e le sue puntuali attuazioni. Togliendo valore cogente e giuridico alle previsioni urbanistiche, la dimensione strutturale del piano può rappresentare la territorializzazione delle strategie, delle azioni e delle politiche promosse dalle amministrazioni pubbliche.

I contenuti strutturali di un piano attengono ai valori condivisi di fondo, al lungo periodo, ad elementi tendenzialmente più stabili e meno negoziabili, contenuti ed espressione di descrizioni fondative. Un quadro di riferimento quindi, non necessariamente un piano, tanto meno nella sua forma tradizionale di regolazione degli usi del suolo, ma che può assumere la forma di una visione e di un'agenda condivisa; una cornice territoriale in grado di svolgere un ruolo di orientamento e di influenza autorevole sulle politiche settoriali. Pur nella complessità delle arene politiche e decisionali, di interdipendenze orizzontali e verticali, appaiono quindi necessari sia un quadro di riferimento territoriale che un insieme integrato di politiche settoriali

Nel caso specifico della nuova legge urbanistica lombarda, non è prevista un'organica fase di raccordo fra le previsioni del piano e le attuazioni puntuali, passando direttamente dalla programmazione generale alla pianificazione attuativa, ordinaria o negoziata. Si tratta a mio parere di un limite della legge, unitamente a quello della durata del Documento di piano: cinque anni, troppo pochi per un piano che ambisce a definire la costituzione del territorio.

Paradossalmente, quindi, nonostante l'ipertrofia degli strumenti di scala comunale programmati dalla nuova legge regionale (Documento di piano, Piano delle regole, Piano dei servizi), non è previsto un quadro di coerenze delle trasformazioni urbane in grado di selezionare, in un arco ragionevolmente breve di tempo, le trasformazioni da promuovere, anche utilizzando

concorsi e bandi pubblici (per dare partecipazione ai progetti e trasparenza al mercato), sulla base delle indicazioni esemplificative ed emblematiche del Documento di piano.

Manca quindi nel caso lombardo la dimensione propriamente operativa, in grado di governare le negoziazioni con qualche rete (anche la più lasca possibile), di regolazione dei processi che si svolgono a valle delle scelte di programmazione generale.

Togliere valore giuridico alle previsioni del piano, separandole dalla conformazione dei suoli, consente di promuovere un efficace funzionamento del governo del territorio, tornando a rendere credibile il metodo della pianificazione e liberando le previsioni generali (le trasformazioni intensive programmate dal piano, le “certezze ipotetiche), dal carattere di prescrittività conformativa dei suoli e delle proprietà che sono invece più propriamente ed efficacemente disciplinati nella fase operativa delle previsioni generali. In un momento (e quindi in un tempo), più ravvicinato sia agli attori reali delle trasformazioni che alla conoscenza dei caratteri specifici dei luoghi. Un cambiamento radicale, che libera la pianificazione dal trattamento della disciplina fondiaria e avvicina nel tempo le trasformazioni ai soggetti reali che le attueranno.

La dimensione operativa riguarda quindi le trasformazioni urbane e territoriali da attuare in un arco medio - breve di tempo e si fonda sulle effettive e reali risorse pubbliche e disponibilità economiche private, confrontandosi, nella sostanza, con la dimensione temporale delle trasformazioni.

Le indicazioni di massima e flessibili della dimensione strutturale sono quindi tradotte progettualmente nella dimensione operativa, con un'operazione che non corrisponde alla tradizionale attuazione urbanistica, che sostanzialmente riportava le prescrizioni ad una scala più dettagliata, specificandone semplicemente le modalità. Un progetto che prende spunto dalle indicazioni programmatiche e che si trasforma in un atto urbanistico prescrittivo e conformativo dei diritti proprietari.

Nel rapporto fra dimensione strutturale e dimensione operativa, a me appare particolarmente rilevante un aspetto solo apparentemente marginale come quello del disegno e delle modalità di rappresentazione del piano: la definizione

necessariamente ideogrammatica, configurativa, emblematica e non dettagliata delle trasformazioni intensive programmate dal piano. Lasciando alla fase operativa e attuativa e alle relative scale la definizione degli assetti urbanistici di dettaglio, i rapporti con i diritti ed il catasto. **Passando inevitabilmente dal principio di conformità a quello di coerenza,** con l'assunzione di responsabilità interpretativa e progettuale nella fase di attuazione delle scelte del piano.

Concorsualità

All'interno del nuovo modello di piano, la concorsualità dovrà diventare una pratica ordinaria della pianificazione operativa, anche perché in questa fase possono essere recuperati gli aspetti positivi dell'esperienza dei programmi complessi, vale a dire l'efficacia e la fattibilità degli interventi, inserendoli all'interno di una strategia e di un quadro di riferimento unitari. Anche in questo caso, la dimensione del tempo gioca un ruolo centrale, assumendo, in particolare, dai programmi complessi l'approccio negoziale come metodo fondamentale di costruzione di ogni intervento, pur all'interno di regole e di una strategia generale. Il ricorso a procedure concorsuali diventerà quindi un passaggio obbligato nell'immediato futuro, a tutto vantaggio della qualità del progetto urbanistico e della sua stretta integrazione con quello di architettura.

La concorsualità potrà in particolare essere sperimentata nelle più rilevanti trasformazioni urbane, attraverso la valutazione e la selezione delle alternative localizzative: la dimensione operativa del piano può infatti configurarsi come vero e proprio manifesto della alternative, bando della progettualità e richiesta di offerte al mercato, da esplicitare all'interno delle necessarie coerenze con la dimensione previsionale

Due appaiono gli elementi di criticità da dipanare sulla base delle esperienze di negoziazione ad oggi maturate con

particolare riferimento a quello che è accaduto in Lombardia, prima in attuazione della LR 9/1999 ed in seguito della LR 12/2005: le modalità di negoziazione e scambio fra pubblico e privato; l'assegnazione competitiva dei diritti di edificabilità.

Le modalità valutative e negoziali utilizzate dai comuni sono eterogenee, spesso caso per caso, quasi sempre perdenti nello scambio. Le risorse e le dotazioni acquisite al pubblico aggiuntive rispetto a cessioni standard e oneri dovuti (codificati come minimi e comunque insufficienti a coprire quota apprezzabile dei costi pubblici di investimento e manutenzioni indotti dai progetti assentiti), sono state in genere esigue anche in una congiuntura favorevole del mercato immobiliare che ha portato proventi assai consistenti agli operatori ma soprattutto ai proprietari dei suoli.

Appare quindi necessario imparare a negoziare meglio e in modo più coerente, non solo a tutela dell'interesse pubblico, ma anche **per assicurare maggiore equità di trattamento nei confronti dei promotori,** sia all'interno del comune che tra comuni diversi, anche al fine di applicare meccanismi di compensazione, perequazione territoriale e intercomunalità solidale.

Quali sono le modalità di stima delle convenienze private del progetto e dei costi pubblici indotti, in base ai quali concordare motivatamente la ripartizione di oneri e onori? Le analisi di mercato e le valutazioni di fattibilità sono svolte dagli uffici comunali, delegate ai privati proponenti, affidate a consulenti esterni? Si tratta di domanda alle quali i processi di valutazione delle trasformazioni urbane non hanno ancora dato risposta convincente. **La formazione di figure e modelli di valutazione appare da questo punto di vista un anello ancora debole della filiera, nonostante in diverse realtà comunali si siano sperimentati nuclei di valutazione interdisciplinari.**

Il secondo elemento di criticità riguarda le idee e le esperienze di confronto concorrenziale tra progetti alternativi o meglio tra localizzazioni alternative. E più in generale il tema dell'assegnazione competitiva dell'edificabilità dei suoli, assegnata nella fase operativa sulla base della non conformatività dei suoli della dimensione strutturale. **Le esperienze ad oggi maturate all'interno del piano riformato (e non solo in Lombardia), sono da questo punto di vista risultate ancora tradizionali: i promotori e gli sviluppatori immobiliari, nonostante le dichiarazioni formali delle associazioni di categoria, si sono dimostrati**

più attenti alla ricerca della certezza dei diritti che della competizione fra programmi imprenditoriali alternativi. Si tratta di una questione cruciale per erodere posizioni monopolistiche e per l'implementazione efficiente ed efficace della nuova dimensione operativa.