

INU.XXVI Congresso nazionale. "Il nuovo piano"

**IL CONTENUTO STRUTTURALE DEL NUOVO PIANO**

di Giuseppe Campos Venuti

Ancona, 18 aprile 2008

Quelli che io chiamo i miei maestri-amici - Piccinato, Quaroni, Astengo, Zevi -, erano tutti uomini dell'INU e ne hanno frequentato sempre le manifestazioni; ma passati gli 80 anni, non hanno più assunto il compito di presentare relazioni ai nostri congressi. Io sono, dunque, più ostinato di loro, o voi siete più tolleranti, di quanto fossimo io e i miei coetanei alla vostra età. Un'altra prova della gerontocrazia imperante, direte voi; ma nel mio caso posso facilmente negarlo. Perché quando gli amici dell'INU mi hanno chiesto di assumere la carica di Presidente effettivo, per affrontare un momento di crisi dell'istituto, ho mantenuto quella presidenza, soltanto per i pochi mesi necessari a svolgere il mio compito e poi ho subito passato la mano.

Credo di poter dare, invece, un'altra spiegazione. Perché i miei maestri-amici hanno vissuto pienamente la stagione della prima riforma urbanistica e il suo fallimento li ha lentamente disamorati dal piano e dalle sue vicende. Mentre io ho avuto la fortuna di lavorare anche alla costruzione della nuova stagione riformista; e alla mia età faccio ancora piani con passione, mi piace farne e discuterne. Come avrei potuto rinunciare a parlare al Congresso del "nuovo piano", quello la cui novità mi mantiene vivo? Perché nell'INU, anch'io sono almeno quindici anni che al piano nuovo penso, quale strumento necessario per cavare dagli impicci l'urbanistica italiana. Ho lavorato perché da una nuova legge nascesse un nuovo piano e poi perché, in mancanza di una legge nazionale, fossero le leggi regionali riformiste a proporlo; e finalmente li sto sperimentando questi piani nuovi, permessi dalle leggi regionali. E insieme ho assistito con rammarico, alle gravi penalizzazioni sofferte dai piani - come quello prestigiosissimo di Roma - che erano costretti ad applicare la vecchia legislazione nazionale e i suoi altrettanto vecchi derivati regionali.

Sperimentando questi piani nuovi mi accorgo quanto sia profonda la loro novità, perché veramente con essi è cambiato tutto. L'aggettivo strutturale si rivela nei fatti assai più radicale, di quanto la storica citazione del master plan ci facesse presagire. E il contenuto metodologico del nuovo piano strutturale - il modello di piano -, ha indubbiamente un valore determinante. Perché la programmaticità, che nel piano strutturale ha eliminato la valenza prescrittiva, ha cancellato così le rendite di attesa, anche se ministri delle finanze e assessori comunali al bilancio, ancora non l'hanno capito. Perché la presentazione grafica del piano strutturale, ci sta spingendo da Bologna a Reggio Emilia alle sperimentazioni più variopinte, alla ricerca di un disegno che suggerisca, ma non formalizzi catastalmente gli indirizzi, che soltanto al successivo piano operativo diventeranno prescrittivi. Piano operativo prescrittivo con scadenza

perentoriamente quinquennale, il quale seleziona - talvolta perfino concorsualmente - le trasformazioni esecutive, con un indispensabile dialogo pubblico-privato; che invece l'assai meno efficace Programma Pluriennale di Attuazione allora non poteva permettersi.

Piano Operativo quinquennale nel quale si applica automaticamente quella perequazione urbanistica - o compensazione perequativa, come io preferisco definirla -, che in molti casi stavamo già utilizzando da anni con la vecchia legge. Infatti da anni avevamo capito tutti - ma non le inconsapevoli vestali dell'esproprio generalizzato -, che la città pubblica si realizzava da un lato miseramente, usando una più o meno fraudolenta contrattazione con la proprietà immobiliare caso per caso, oppure dall'altro, con una abbondante cessione gratuita, sempre regolata a priori e sottratta a qualsivoglia trattativa; ma certamente che a questo punto, la città pubblica non si può più realizzare con l'esproprio diffuso, come facemmo - in pochi - molti anni fa. Né ancor oggi riesco a capire come fanno tecnici o politici che si considerano di sinistra, a difendere ostinatamente lo strumento dell'esproprio che ormai da anni, con i valori strepitosi assunti dalle aree, serve soltanto a finanziare la rendita fondiaria, cioè il nemico principale dell'urbanistica.

Quanto ho ricordato è ciò che ci aspettavamo dalle leggi regionali riformiste, ma toccarlo con mano nella esperienza dei nuovi piani è, comunque, sorprendente. Per fare un primo esempio vorrei citare Bologna, dove la nuova Amministrazione ha interpretato il piano nuovo, dimezzando gli indirizzi della produzione residenziale suggeriti dalla Amministrazione precedente; senza lasciarsi prendere la mano dalle possibilità offerte sul mercato immobiliare dalle preziose aree militari, per le quali il verde sarà una destinazione prevalente.

Un altro esempio che ben conosco è quello di Reggio Emilia - dove avevo lavorato anche all'ultimo piano prima della riforma - e dove il piano nuovo ha dovuto affrontare una difficile situazione di surriscaldamento produttivo, avendo ereditato un elevatissimo trend ed insieme il residuo del recente piano, proprio per questo consistente. Per affrontare questa situazione l'Amministrazione ha preso allora una decisione coraggiosa, quella di scegliere un indirizzo dimensionale residenziale pari alla metà del trend tendenziale; cioè quella di dimezzare la produzione. Prima della riforma l'elevato residuo avrebbe reso impossibile questa decisione; perché, qualunque interpretazione giuridica sostengano i controriformisti, nella situazione determinata dalla vecchia legge, non era politicamente possibile dimezzare le previsioni urbanistiche fatte pochi anni prima. Il Piano Strutturale proposto per Reggio Emilia, grazie alla nuova legge riformista, ha invece potuto oggi fare questa scelta urbanistica significativa, fin'ora impossibile.

Ebbene se la Regione Lazio avesse adottato a suo tempo una legge analoga, tutta la discussione sull'eccessivo dimensionamento del piano di Roma non sarebbe neppure nata; l'Amministrazione avrebbe scelto liberamente il suo indirizzo dimensionale programmatico, potendo prescindere dal residuo inutilizzato del vecchio PRG e il primo Piano Operativo avrebbe consentito di dimensionare le attuazioni quinquennali, in relazione alle effettive esigenze.

Il nuovo modello di piano della legge regionale riformista, ha consentito a Reggio Emilia - parlo ancora di una esperienza di prima mano - di fare un'altra scelta innovativa, che per il piano precedente non era stata possibile. In quel piano redatto in base al vecchio modello della legge del '42, si erano infatti dovuti riutilizzare tutti i residui del sopradimensionato piano precedente; e ciò aveva impedito di impegnare molte previsioni per la riqualificazione di aree già edificate. Queste ultime costituivano, quindi, solo 1/5 delle previsioni totali, mentre i 4/5 restanti riguardavano aree inedificate, residue dalla precedente disciplina urbanistica. Il nuovo piano ha potuto, invece, capovolgere la situazione; perché, sospese le previsioni residue, i 2/3 dei nuovi indirizzi dimensionali riguardano aree già edificate, che saranno riqualificate per ospitare i futuri poli di eccellenza della città, lasciando appena 1/3 delle future potenzialità ad utilizzare aree ancora inedificate.

Intanto, gli adempimenti legislativi intervenuti dopo la sentenza della Corte Costituzionale sugli espropri, hanno confermato drammaticamente il grave errore compiuto da coloro che hanno condizionato il voto favorevole sul piano di Roma, all'imposizione di una enorme quantità di espropri, non contemplati dalla versione originale del piano. Sembra, infatti, che la somma colossale che il Comune di Roma dovrebbe pagare alla proprietà fondiaria, possa a questo punto arrivare ai 7 miliardi di Euro; da versare entro il 2013, pena la scadenza dell'impossibile vincolo e l'apertura di una vertenza che, solo nell'ipotesi più ottimistica, si chiuderà con il ripristino della perequazione urbanistica cancellata. Mentre già i primi proprietari nel Lazio, riescono a strappare sentenze, che autorizzano l'uso privato delle aree dove l'esproprio non si è realizzato.

E' triste pensare che perfino a Potenza, che fin'ora non rappresentava certo l'avanguardia urbanistica nazionale, l'applicazione della compensazione perequativa legata alla legge regionale riformista, abbia recentemente consentito di conseguire un successo, che invece Roma ha mancato. Perché, adottando il primo strumento urbanistico riformista, a Potenza si è riusciti ad ottenere in cessione gratuita aree per servizi e verde, in proporzione 5 volte maggiore di quelle messe insieme fin'ora dal patrimonio abitativo

esistente; contro una previsione appena quinquennale di residenze, che ha ridotto ad 1/3 dell'attuale, la nuova densità edilizia da realizzare. Se a Potenza questo è stato il frutto della la legge regionale riformista, per Roma la migliore soluzione è allora proprio quella di chiedere alla Regione Lazio la rapida adozione di una legge riformista; che consenta di riapplicare la perequazione urbanistica cancellata, ma anche di sospendere la validità di una parte del residuo che il PRG ha dovuto confermare e di trasferirne un'altra parte su localizzazioni legate al trasporto su ferro.

Non voglio dare certamente l'impressione che il nuovo piano generato dalle leggi regionali riformiste stia imponendosi senza incertezze, equivoci e fraintendimenti. Infatti i Piani Strutturali Comunali assomigliano non di rado, più ai vecchi Piani Regolatori Generali che non a piani programmatici non conformativi; mentre i Regolamenti Urbanistici, son fatti il più delle volte come i tradizionali Regolamenti Edilizi, mostrando l'errore che facemmo a non definirli inizialmente Piani di Gestione dell'Esistente. Sui Piani Operativi, infine, l'analisi critica è forse prematura, perché sono ancora pochi e molto diversi fra loro. Però una valutazione complessiva sul contenuto metodologico dei piani strutturali adottati, malgrado gli inevitabili difetti di questa prima sperimentazione, è tale da suggerire a mio giudizio le migliori prospettive per il futuro.

A questo punto è per me inevitabile riproporre la richiesta dell'INU, formulata nella relazione generale del Presidente Oliva, che sia approvata quanto prima una legge riformista di principi per il governo del territorio. E se questa legge di principi fosse approvata, dovremmo subito dopo preparare un testo unico, che ci consenta di sbarazzarci finalmente della vecchia legge del 1942 e di qualche diecina di leggi obsolete e francamente dannose. Arrivando, però, anche ad avanzare una mia proposta minima, se la legge di principi non riuscisse a passare rapidamente; quella di una legge sintetica - forse anche solo di tre articoli -, sottoscritta dalla stessa grande maggioranza che si ricerca per la riforma elettorale. Una legge che sancisca la non prescrittività del piano generale, quello che noi chiamiamo strutturale; che stabilisca la scadenza quinquennale degli strumenti urbanistici a cui sono affidate le scelte prescrittive; e che, infine, garantisca a priori la cessione gratuita regolamentata di tutte le aree necessarie per la città pubblica e per le abitazioni sociali, in cambio dei diritti di edificazione privata attribuiti dal piano.

Continuando, comunque, a servirci come abbiamo fatto fin'ora, delle leggi regionali riformiste e ad approfondire il dibattito sui contenuti di merito del nuovo piano strutturale. E il mio obiettivo, a questo proposito, è certamente quello di aprire l'integrazione della disciplina urbanistica, ad altri ambiti disciplinari che investono il governo del territorio; ma

ricercando il concreto spazio reale che questi ambiti disciplinari possono trovare nel nuovo piano, nel suo processo di conoscenza, di pianificazione e di attuazione. Sono, infatti, assai critico di fronte alla pretesa di attribuire al piano strutturale obiettivi generici, quanto velleitari, che il piano non ha la strumentazione disciplinare per realizzare, perché appartengono ad altre forme di intervento. Al contrario mi sembra necessario individuare i modi propri dell'urbanistica, per contribuire alla soluzione di problematiche che appartengono alla politica della casa, della qualità ecologico-ambientale, del risparmio energetico, del consumo di suolo, della salvaguardia storico-paesistica e della mobilità. Politiche che hanno tutte una propria autonomia, funzionale, sociale e finanziaria; e che la strategia del piano urbanistico può contribuire a realizzare, solo per quanto le compete. In tal senso queste politiche possono integrarsi con quelle più propriamente urbanistiche e dalla disciplina urbanistica traggono strumenti che contribuiscono alla loro realizzazione.

E per quanto riguarda la politica della casa, faccio subito ammenda per un commento affrettato sull'articolo 258 della Legge Finanziaria 2008, che mi illudevo potesse contenere il provvedimento sintetico, secondo me necessario, a garantire definitivamente le leggi regionali riformiste. Pretendevo troppo ed oggi son qui a compiacermi dell'indubbio progresso, che almeno, grazie a quella Finanziaria, potrà fare la politica dell'abitazione sociale. Quell'articolo ha, infatti, inserito le aree per le abitazioni sociali, fra le Dotazioni Territoriali da cedere gratuitamente ai Comuni, come i giardini o le scuole. Questo ci permetterà di abbandonare i quartieri ghetto dell'edilizia economica e popolare - che pure hanno rappresentato anni fa, un grande passo in avanti - e di integrare le abitazioni sociali nel tessuto residenziale; ma specialmente di gestire con il piano strutturale gli alloggi in affitto pubblico e convenzionati, da realizzare su aree ottenute a costo zero e quindi fortemente calmierati. E come sappiamo, sono numerosi i Comuni i cui nuovi piani si apprestano già a sfruttare la nuova situazione. La diffusa utilizzazione delle nuove aree per abitazioni sociali a costo zero, stimolerà certamente in futuro l'evoluzione della legislazione nazionale sulla casa, che dovrà integrarsi con il nuovo modello riformista di pianificazione e attuazione.

Se per la politica della casa il contenuto del nuovo piano è tradizionalmente organico alla strumentazione urbanistica, per la politica ecologico-ambientale è giusto chiedere di uscire dalle generiche esortazioni, per affrontare i provvedimenti disciplinari capaci di offrire concreti risultati. Ad esempio il numero minimo di alberature richiesto negli interventi dalle normative di piano, può garantire l'assorbimento dell'Anidride Carbonica emessa dalle auto ospitate negli insediamenti; così come i parametri minimi di permeabilità

possono assicurare alle trasformazioni urbanistiche, in aree inedificate o anche da ristrutturare, condizioni ambientali oggi inesistenti nella città. In entrambe i casi con evidenti obiettivi di interesse pubblico, ma anche con una indubbia valorizzazione degli interessi privati coinvolti. Queste normative sono frequenti nei nuovi piani che le rendono possibili, ma non sembrano apprezzate a sufficienza da coloro che si interessano di politiche ambientali; né per la verità provvedimenti legislativi e finanziari, nazionali e locali, si incaricano di valorizzare quanto meritano queste concrete strategie urbanistico-ambientali. E in futuro apposite leggi e finanziamenti, dovranno colmare questa indubbia carenza.

Il discorso sul risparmio energetico è oggi affrontato con apposite leggi nazionali e regionali, ma le sue ricadute nel nuovo piano sono ormai sistematicamente inserite nei nuovi Regolamenti Urbanistico Edilizi. Le disposizioni sono formulate in modo da garantire il risparmio energetico in tutti i nuovi edifici da costruire e in quelli da recuperare; ma anche per agevolare domani l'adeguamento degli edifici esistenti. Una piena coerenza, dunque, fra la politica generale e la nuova disciplina urbanistica; di cui in futuro la legislazione dovrà tener conto in maniera organica.

E' ormai indispensabile affrontare il tema del consumo di suolo, con un più articolato approccio analitico, piuttosto che con l'esortazione generica e con la pura denuncia, assai frequenti e scarsamente utilizzabili per il nuovo piano. Il quale, invece, già combatte concretamente la diffusione insediativa in tutto il territorio extraurbano, con l'obiettivo fondamentale di evitare al massimo la destinazione residenziale realizzata con nuove costruzioni, ma anche evitando di recuperare per la residenza permanente manufatti fin'ora usati solo dagli agricoltori. Mentre al di fuori dell'ambito urbanistico andrebbe cambiata la politica agricola comunitaria, che usa il set aside, cioè la soppressione delle coltivazioni, per valorizzare le coltivazioni rimanenti, riducendo così la superficie agricola utilizzata; ma specialmente la scelta diffusa di colture altamente idroesigenti, dovrebbe suggerire una politica agricola nazionale ed europea, assai diversa da quella attuale. Conservando in tal modo un terreno agricolo, che abbia ancora un effettivo valore naturale ed ecologico.

Quanto all'incremento indubbiamente eccessivo delle urbanizzazioni, ho già ricordato come soltanto una legislazione riformista - e non improbabili invocazioni di sviluppo zero a norma di legge - può permettere al nuovo piano, da un lato di preferire in concreto la riqualificazione di suoli già edificati, alla costruzione su terreni ancora liberi; e d'altro lato di garantire una elevata quantità di terreni urbani permeabili e alberati, il cui valore ecologico

esclude si possa parlare per questi di "consumo di suolo". Non sarà certo facile procedere in questa direzione; ma bisognerà pure intrecciare un dialogo virtuoso per una gestione operativa dei beni naturali e ambientali, che sappia sfruttare a fondo il nuovo piano.

Solo il nuovo piano potrà forse avere i mezzi per tentare il recupero della residenzialità nei Centri Storici, che si è persa anche quando si sono salvate le antiche architetture; mentre la salvaguardia del paesaggio extraurbano - al di là dei criteri generali introdotti dal Codice Rutelli per il paesaggio - va assicurata in primo luogo con la difesa dalla residenzialità diffusa e con una pianificazione strutturale di area vasta, affidata ai nuovi piani delle Province e dei Comuni Associati. In questo caso, però, nessuno mi toglie dalla testa, che il tema delle pianificazioni separate, sarà risolto solo quando il Soprintendente non starà più sopra, ma dentro al processo di piano; valorizzando così la sua cultura accumulata, con un ruolo che non sia solo di controllo a posteriori, ma di partecipazione organica al piano e allo stesso processo attuativo.

Anche se il nuovo piano considera decisiva la politica riformista per la mobilità, è questo uno dei settori nei quali scelte e finanziamenti sono presi il più delle volte a monte del piano strutturale. Potrà essere agevole attribuire al Piano Strutturale Comunale un collegamento effettivo con il Piano Urbano della Mobilità, oggi integrato invece al cosiddetto Piano Strategico, privo di riferimenti legislativi e di referente istituzionale responsabile; facendo in tal modo un piccolo passo in avanti, magari allargando anche all'area vasta, la scala del piano della mobilità. Formulando, comunque, una precisa politica nazionale per la mobilità urbana e metropolitana. Non c'è dubbio, però, che l'assenza di una politica nazionale della mobilità e di una selezione programmata dei finanziamenti infrastrutturali ai diversi livelli, rende il rapporto organico fra la mobilità e il nuovo piano, affidato alla casualità e all'incertezza. E in questo caso si deve ancora una volta ribadire l'esigenza di una politica nazionale per le infrastrutture e per la relativa programmazione finanziaria, che è una delle cause maggiori della cronica inefficienza del nostro Paese; ricordando che anche il nuovo piano, è condannato in proposito ad una condizione di oggettiva precarietà.

Ho affrontato i contenuti strutturali del nuovo piano, lasciando deliberatamente alla fine un tema che sta emergendo con prepotenza e che intreccia perequazione e fiscalità, ma che in fondo tende a misurarsi apertamente con la rendita urbana, il tema centrale di tutta la mia vita di urbanista. Ricordando che, in primo luogo, ben pochi abbiano rilevato con preoccupazione la pesante distorsione dell'impiego di capitali avvenuta in Italia a partire dal 2001; cioè da quando l'uso degli oneri di urbanizzazione - i quali per logica,



oltre che per legge, erano destinati alla costruzione di servizi pubblici - è stato esteso alle spese correnti dei Comuni, con il miope obiettivo di risparmiare sul decentramento locale della spesa statale. Questo provvedimento ha spinto i Comuni ad una politica che ha accentuato la produzione edilizia, passata per le sole abitazioni da 160.000 a 300.000 all'anno, fra il 2000 e il 2007. E i capitali assorbiti da questo incremento produttivo, sono stati sottratti ad altri investimenti, industriali o infrastrutturali ed assorbiti in larga misura dalla rendita urbana.

In questa nuova grave situazione, nella più completa sottovalutazione dello Stato, ma anche degli esperti di economia, i Comuni hanno cominciato a sperimentare - utilizzando il nuovo strumento della compensazione perequativa - una nuova forma di contributo a carico dei privati che costruiscono; senza interessarsi il più delle volte all'incremento degli oneri di urbanizzazione, sui quali il prelievo dei Bilanci Comunali è diventato automatico. Nuovi contributi variamente definiti - piace molto la "sostenibilità territoriale" -, ma che in sostanza sono usati come "contributi di scopo"; e che sfruttano una certa disponibilità degli operatori privati, a rinunciare ad una quota dell'enorme plusvalore immobiliare acquistato dalle aree, nell'attuale patologica situazione. Facendo, in fondo, i propri interessi, con la realizzazione di opere che agevolano la collocazione sul mercato del loro prodotto edilizio, opere che altrimenti non sarebbero realizzate. E bisogna dire con soddisfazione, che le leggi regionali riformiste, aiutano a procedere in questa originale sperimentazione.

A questo punto alcuni urbanisti hanno cominciato a riflettere sulla dimensione nazionale più elevata del solito, di questo plusvalore immobiliare; e le prime stime avanzate ammontano a 10 e magari a 20 miliardi di Euro all'anno, che rappresenterebbero la rendita urbana generata da questo artificiale surriscaldamento edilizio. Non interessa in questa sede l'approfondimento contabile della questione, che invece va segnalata per il suo valore di politica urbanistica ed anche economica; perché riapre l'antico confronto fra fiscalità e rendita urbana, riproponendo insomma il tema della tassa sulle aree fabbricabili. E questa volta, non come alternativa alla riforma del regime immobiliare, ma anzi come complemento organico al disegno riformista di governo territoriale, già realizzato dalle Regioni e da completare a scala nazionale.

Questo nuovo ambizioso obiettivo, non deve in alcun modo interferire con la sperimentazione del nuovo piano a tutti i livelli; ma ci conferma che stiamo sulla strada giusta, una strada capace di aprirsi a prospettive sempre più ampie. Una strada sulla quale mi piacerebbe in futuro andare avanti; e sulla quale - da buon riformista - io arriverò

fin dove posso, sapendo comunque, che altri su questa strada continueranno ad avanzare.