

Per il XXVI Congresso INU. Ancona, 17-19 aprile 2008

UN PIANO TUTTO NUOVO (BOZZA)

di Giuseppe Campos Venuti, Presidente Onorario dell'INU

Bologna, 6 gennaio 2008

1. Rilanciare la riforma urbanistica

Dopo la sentenza della Corte Costituzionale che aveva dichiarato illegittimo per gli espropri un indennizzo inferiore al valore di mercato, il Governo ha inserito un emendamento nella Finanziaria, con una norma che obbliga le istituzioni pubbliche a rispettare quella sentenza. L'INU sosteneva ufficialmente dal 1995 che a questo, presto o tardi, si sarebbe arrivati e - come sua abitudine - aveva proposto una alternativa, quella di sostituire gli ormai impossibili espropri con la perequazione urbanistica. Sarà da oggi più chiaro, che urbanisti e politici ancora ostinati a difendere l'esproprio diffuso, non solo non hanno difeso una posizione di sinistra, ma sono stati alleati oggettivi della proprietà fondiaria, alla quale la legge riconosce, se espropriata, colossali indennizzi. E quelli fra costoro che hanno obbligato il Sindaco di Roma Veltroni a riproporre l'esproprio diffuso nel piano della capitale, quale condizione per approvare il piano, devono ammettere oggi il grave errore compiuto, che rischia di essere pagato a caro prezzo dai cittadini romani.

Purtroppo la sopravvivenza di queste posizioni controproducenti, è probabilmente responsabile di una buona occasione perduta, con l'emendamento inserito nella Finanziaria. Perché insieme a quell'emendamento, credendo di indorare la pillola, si è inserita una aggiunta che offre un modesto sconto al costo insopportabile dell'esproprio e in cambio regala alla proprietà fondiaria già

largamente favorita, volumi premiali a compenso della cessione di imprecisati alloggi convenzionati. Non credo che questa soluzione sia "*meglio che niente*", come pensano alcuni; direi piuttosto con i veneziani "*pezo el tacon del buso*". Anche perché, invece degli espropri impossibili da pagare, si poteva aggiungere un'ottima soluzione alternativa, cioè la perequazione urbanistica. E perché, con un colpo d'ingegno, si poteva perfino far passare in questa occasione, l'innovazione dei piani direttori non conformativi della proprietà e dei successivi piani operativi prescrittivi e perequativi. Purtroppo il centrosinistra è condizionato anche in urbanistica dalla sua ala massimalista e da tempo ormai mostra l'incapacità di raccogliere i buoni suggerimenti delle forze culturali riformiste, come quella dell'INU.

2. Metodo e merito propri del piano riformista

Dopo quest'ultima occasione perduta, l'INU deve raccogliere con decisione l'invito del suo Presidente nell'impostare la strategia del prossimo Congresso nazionale per *il nuovo piano*. Io sostengo da tempo la necessità di allargare la battaglia condotta per anni sulle scelte di metodo del nuovo piano - per intendersi quelle indicate dal Congresso di Bologna del 1995 con *i principi e le regole* -, alle scelte strategiche di merito; quelle che, forse riduttivamente, vengono oggi definite *temi trasversali*. Perché, tanto per guardare fuori d'Italia, vorrei che la nostra legislazione urbanistica si occupasse come in Francia, di periferie, di abitazioni sociali, di qualità ambientale, di trasporti su ferro, suggeriti dalla legge alla pratica di piano; mentre è, invece, alle prese da quasi mezzo secolo, senza esito, soltanto con il rinnovo metodologico della legge urbanistica generale.

Insomma, mentre l'INU deve rilanciare il metodo del piano riformista fatto proprio da diverse Regioni, ma ancora non riconosciuto dallo Stato, l'INU deve anche riaprirsi ufficialmente al merito del nuovo piano riformato, cioè alla strategia dei suoi nuovi contenuti; che spesso sono magari affrontati da decenni nei migliori piani, ma senza alcuno specifico sostegno e coordinamento legislativo. I quali contenuti saranno pure *trasversali*, ma devono rappresentare - insieme al nuovo metodo - l'altra novità del piano riformista dei primi anni 2000. E l'INU deve suggerire come affrontare concretamente questi contenuti strategici del piano; perché nei pochi tentativi fatti a questo proposito, con le leggi di riforma presentate in Parlamento, le buone intenzioni non si traducono, per ora, nei frutti che è lecito attendersi.

Tanto per capirsi, non si tratta di aggiungere confusamente nel testo della riforma i *temi trasversali*, ai temi specifici del metodo urbanistico; indicando, come molti tendono a fare, obiettivi che la disciplina non ha strumenti per realizzare, perché appartengono ad altre forme di intervento. Bisognerà, invece, sforzarsi di individuare i modi propri dell'urbanistica, per contribuire alla soluzione delle tematiche che appartengono principalmente alla politica della casa, della qualità ecologico-ambientale, della salvaguardia storico-paesistica, del risparmio energetico, del trasporto su ferro e del consumo di suolo. Politiche che hanno una propria autonomia, sociale, funzionale, finanziaria; e che la strategia del piano urbanistico può contribuire effettivamente a realizzare, solo per quanto le compete. In questo senso quelle politiche *traversano* il piano e il piano deve far propri nel suo specifico, gli obiettivi di quelle politiche e di quelle tematiche.

3. Abitazioni sociali e urbanistica

Ad esempio, per quanto riguarda la politica delle abitazioni sociali - problema riemerso clamorosamente di recente all'attenzione dell'opinione pubblica - un nuovo approccio assai pertinente dell'intervento urbanistico, è già stato individuato dalla legislazione riformista regionale e raccolto dalla proposta legislazione nazionale dei parlamentari democratici. Perché si è capito che bisognava inserire nel piano le aree per le *abitazioni sociali*, fra quelle da cedere gratuitamente con la perequazione urbanistica; aree che oggi sono definite *Dotazioni Territoriali* e non più *Standard dei servizi pubblici*. Mentre già esistono proposte per allargare l'uso di tali *Dotazioni*, non solo agli alloggi da costruire con finanziamenti pubblici e destinati all'affitto sociale; ma anche ad alloggi

costruiti da privati in affitto convenzionato e perfino in vendita a prezzi convenzionati, in cambio di alloggi ceduti gratuitamente ai Comuni per l'affitto sociale.

Si tratta di procedimenti specifici della strumentazione urbanistica, da inserire nella legislazione urbanistica e da attuare con i piani urbanistici. Naturalmente a fianco di queste azioni specificamente urbanistiche, saranno necessarie strumentazioni diverse. Cioè una legislazione, dei finanziamenti, dei provvedimenti fiscali, propri di una politica nazionale che programmi le scelte per l'abitazione sociale, che indichi le zone dove è più necessario l'intervento e le categorie sociali che si vogliono favorire; della quale politica la legislazione e il piano urbanistico, affronteranno soltanto il proprio ambito specifico.

4. Salvaguardia ambientale e storico-paesistica, risparmio energetico nel piano

Se per l'abitazione sociale sembra già avviata la definizione delle specifiche azioni possibili con la strumentazione urbanistica, in genere per le altre tematiche *trasversali* siamo, invece, alle enunciazioni generiche e agli auspici, tutti ben lontani dalla concretezza disciplinare. Per quanto riguarda la salvaguardia ecologico-ambientale si deve, ad esempio, uscire dalle esortazioni, indicando per legge e disponendo con i piani, quanto già qualche piano sta facendo con le proprie normative. Infatti, sfruttando la capacità degli alberi di assorbire Anidride Carbonica, è possibile quantificare le alberature da piantare in un intervento edilizio in ragione degli automezzi che questo ospiterà; garantendo con quegli alberi, in tutto o in parte, l'assorbimento dell'Anidride Carbonica emessa da quegli automezzi nei loro percorsi urbani. Assicurando in tal modo la moltiplicazione di alberature nelle città a cura degli operatori privati, con effetti ecologici, ambientali e perfino paesaggistici di grande valore. Una legislazione nazionale specifica potrebbe certamente indicare questa tematica alle leggi regionali di carattere metodologico; fissando il principio che la nuova strumentazione urbanistica deve affrontarla nel suo ambito disciplinare.

Altrettanto potrebbe fare l'indicazione di parametri minimi da rispettare nel piano, per la percentuale di suoli permeabili - attrezzati a prato e alberati, indipendentemente se privati o pubblici -; da garantire negli interventi di nuova urbanizzazione e specialmente di ristrutturazione. Normative del genere, di facile attuazione e spesso commercialmente vantaggiose per l'operatore spinto a costruire nel verde, hanno una sicura praticabilità urbanistica e valgono assai più di molte enfatiche esortazioni; eppure sono il più delle volte dimenticate nei piani e sempre trascurate nelle proposte legislative.

Quanto ai valori culturali storici e paesistici - forse per la mia personale esperienza -, resto del parere di affidare al piano urbanistico la loro salvaguardia, coinvolgendo istituzionalmente le Soprintendenze nella stesura dei piani per la Città Storica e per il paesaggio territoriale; restando, però, queste vincolate nella gestione alle disposizioni che hanno contribuito a formulare e assegnando ad esse la responsabilità del monitoraggio. Trattandosi di vincoli che i giuristi chiamano *ricognitivi*, cioè che non sono indennizzabili e non hanno scadenza temporale, penso che questa disciplina debba trovare posto nel Regolamento Urbanistico Edilizio; così che questi vincoli siano prescrittivi sine die. E' questo forse un modo un po' sbrigativo per affrontare una delle più problematiche *pianificazioni separate*, ma credo vada disciplinato in tal modo nelle leggi urbanistiche regionali, sanzionando quanto già si fa nelle migliori esperienze, nella speranza che la nuova legislazione nazionale adotti questa soluzione, o una il più possibile simile a questa.

Infine numerose Regioni stanno emanando leggi con disposizioni specifiche per garantire il risparmio energetico negli edifici, con risultati sperati intorno al 50% per le nuove costruzioni; più articolata è la gamma delle proposte regionali per l'adeguamento al risparmio energetico del patrimonio edilizio esistente. Per il nuovo come per il pregresso, la specifica legge nazionale quasi pronta dovrebbe fissare i parametri minimi, capaci di coordinare le singole leggi regionali da applicare nei piani urbanistici ed anche il metodo per il monitoraggio unificato; ma specialmente dovrebbe garantire il raccordo con la disciplina urbanistico-edilizia, che con le leggi regionali

riformiste già vigenti, potrà raccogliere efficacemente le norme di risparmio energetico nei nuovi insediamenti e in quelli esistenti.

5. Mobilità e urbanistica

Assai più complesso, anche se sperimentato in diversi casi, è il tentativo di integrare la pratica urbanistica del piano, con una politica riformista per la mobilità, nazionale e locale, capace di programmare priorità modali e relativi investimenti; l'operazione è difficile, specialmente perché quella politica in Italia non c'è mai stata. Un primo tentativo nazionale di integrazione è stato fatto, per la verità in modo stravagante; perché finanzia il Piano Urbano della Mobilità, non già integrato ad uno strumento urbanistico, ma ad un fantomatico Piano Strategico, di dubbia natura, nonché privo di riferimenti legislativi e di referente istituzionale responsabile. Correggere l'errore potrebbe non essere difficile, se si appoggiasse il PUM al PSC, cioè al piano strutturale delle leggi riformiste regionali; e specialmente spostando al livello di area vasta - intercomunale, metropolitano o provinciale -, sia il progetto per la mobilità, sia il quadro territoriale di riferimento. Il tutto con una sintetica indicazione legislativa.

Però l'assenza di una politica nazionale della mobilità, rende assai problematico il raccordo con le scelte di merito di un piano. Perché non suggerisce priorità tra il ferro e la gomma, né all'interno del comparto del ferro, seleziona i casi in cui programma il Servizio Ferroviario Metropolitano sulla rete statale esistente, o la creazione ex-novo di una impegnativa rete sotterranea urbana magari fuori scala, o invece, una più realistica rete tramviaria moderna di superficie. Affidata questa scelta alle decisioni unilaterali locali, fuori da ogni quadro nazionale di riferimento, resta l'altro scoglio assai difficile da superare; quello su come sia realmente possibile condizionare la costruzione di un nuovo consistente insediamento, alla esistenza o alla reale previsione di un mezzo di trasporto collettivo.

Il raccordo della strumentazione urbanistica con la programmazione della mobilità su gomma, è certamente quello più tradizionale e trova difficoltà solo per quanto riguarda le scelte che dipendono da finanziamenti nazionali, sempre aleatori e generalmente insufficienti rispetto alle esigenze delle città e del territorio. Le scelte dei piani urbanistici comunali possono, invece, contare su possibili raccordi con le istituzioni provinciali e regionali, per programmi e finanziamenti di mobilità corrispondenti a quel livello istituzionale; mentre sempre più frequente è l'iniziativa di utilizzare oneri di urbanizzazione speciali forniti da gli operatori privati, per realizzare tratti di viabilità più o meno importanti. In questo caso le leggi regionali riformiste possono essere sfruttate per formalizzare l'istituzione di tali oneri di urbanizzazione speciali, quali veri e propri *oneri di scopo*; giustificati con la possibilità di addebitare tale contributo al consistente plusvalore immobiliare creato con il Piano Operativo, quando il Comune attribuisce il diritto edificatorio ad una proprietà privata piuttosto che ad un'altra.

6. Piano e consumo di suolo

E finalmente organico alla disciplina urbanistica, è il rapporto di questa con la tematica del consumo di suolo per usi urbani, oggi molto criticato, anche se in termini spesso generici e retorici. La critica al consumo di suolo per usi urbani, è all'origine dell'urbanistica riformista, che si è impegnata da decenni, prima a ridurre nei piani le previsioni dell'espansione patologica e la conseguente formazione di rendite urbane e poi a favorire nei piani la riqualificazione delle aree edificate, obsolete o mal utilizzate. La valorizzazione delle problematiche ambientali, ha successivamente stimolato la crescita nei tessuti urbani di vaste aree verdi permeabili, pubbliche e private; le quali - sia chiaro - hanno una valenza ecologica assai superiore a quella delle aree agricole, sostituite da una urbanizzazione ambientalmente valida.

D'altra parte non sarebbe opportuno che la volontà di fare spazio al verde in città, fosse soddisfatta con la proliferazione su terreni ristretti di grattacieli che oggi sembrano molto alla moda.

La politica contro l'eccessivo consumo di suolo per usi urbani va, dunque, oggi perseguita, riducendo a dimensioni fisiologiche la produzione di costruzioni e accrescendo il riuso di aree già edificate da riqualificare; ma non elevando indiscriminatamente l'altezza degli edifici e tanto meno rinunciando a diffondere gli spazi verdi nei tessuti urbani.

Del resto, secondo i dati satellitari del Corine Land Cover, il *territorio agricolo* (che è superiore alla superficie censita dall'Istat, rilevata secondo utilizzazioni istituzionali), è sceso dal 1990 al 2000 dal 50,94% (157.000 kmq.) al 50,47% (155.500 kmq.) della superficie nazionale (308.000 kmq.). La perdita di *territorio agricolo* è stata allora pari nel decennio a 1.450 kmq., ma solo per 824 kmq. - poco più della metà -, l'uso del suolo si è trasferito al *territorio modellato artificialmente*, cioè all'urbano; perché 621 kmq. di terreni agricoli marginali si sono trasformati in bosco ceduo, grazie anche agli incentivi della politica agricola comunitaria, accrescendo così la superficie boscata. Va dunque confermata la giusta politica di limitare il consumo di suolo per usi urbani, ma essendo consapevoli che il *territorio modellato artificialmente*, pur aumentato, rappresenta oggi il 4,62% della superficie nazionale; di conseguenza la cosiddetta *cementificazione* del Paese, è certo meno grave del peso della rendita urbana, del consumo energetico, del degrado ecologico e paesistico. L'uso urbano del suolo è, quindi, nel piano tanto un problema di cattiva qualità, quanto di eccessiva quantità.

Queste ed altre tematiche *trasversali* rappresentano i contenuti riformisti già applicati in passato dai migliori piani, da arricchire, da aggiornare e da integrare con i nuovi contenuti emergenti dall'attualità e resi possibili dalla legislazione riformista. Tematiche che dovrebbero essere regolate non certo con la legge generale di metodo, ma con leggi settoriali specifiche, destinate in parte ad essere realizzate con il piano, ma che per molti aspetti vanno gestite con programmi e finanziamenti estranei alla pratica urbanistica. Fare attenzione al merito di queste tematiche, che in parte più o meno ampia riguardano i contenuti del piano riformista, non significa però sostenere una legislazione omnicomprensiva che le investa tutte; né rinunciare a perseguire gli obiettivi principali di una specifica legge nazionale, destinata a riformare - dopo tanta attesa - il metodo generale dell'urbanistica.

Dall'incontro delle nuove metodologie riformiste del piano con i nuovi contenuti, sta già nascendo un piano tutto nuovo. Devo confessare che il sincero compiacimento con cui ne parlo, deriva dalle esperienze personali di pianificazione che sto vivendo, in Regioni dove si applicano le leggi riformiste. In un periodo in cui, aver a che fare con la pubblica amministrazione produce spesso insoddisfazione e malcontento, lavorare a questi piani tutti nuovi suscita compiacimento e perfino entusiasmo; a tarda età, non è certo una cosa da poco.

7. La sperimentazione dei piani riformisti

Rilanciare l'impegno per la riforma nazionale dell'urbanistica, in un momento in cui il Parlamento non le presta molta attenzione, vuol dire essere decisi a premere su tutte le forze politiche, perché ne considerino l'estrema necessità per il Paese, per le istituzioni decentrate, per il settore produttivo delle costruzioni e per lo stesso mercato immobiliare, ma anche per la difesa del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, tutti affidati ad una legislazione antiquata ed inefficiente. L'impegno per la riforma nazionale dell'urbanistica, vuol dire però anche assistere e monitorare l'applicazione delle leggi regionali riformiste, attraverso i piani in elaborazione e in attuazione, valorizzando le novità e criticando le vecchie abitudini che ancora permangono nei piani nuovi, cosa difficile perché purtroppo è ancora vigente la preistorica legge urbanistica del 1942.

Questo significa vigilare affinché i Piani Strutturali Comunali siano concepiti realmente come programmatici e non prescrittivi; evitando i riferimenti catastali e la definizione dettagliata dei singoli ambiti del piano, proponendo solo indirizzi previsionali e parametri urbanistici e ambientali per le diverse tipologie di ambiti di intervento. E spingere affinché i Regolamenti Urbanistici Edilizi diventino veri e propri piani di governo dell'esistente; selezionando con questi, i tessuti che potenzialmente si prestano a possibili trasformazioni, in modo da impedire le singole

ristrutturazioni edilizie e da stimolare, invece, le future ristrutturazioni urbanistiche da realizzare con il passaggio al Piano Operativo Comunale. Facendo in modo che quest'ultimo valorizzi la pratica concorsuale fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, ottenendo così di superare i parametri minimi del PSC a vantaggio della comunità; rispettandone rigidamente la scadenza dei 5 anni e sperimentando le novità rese possibili dalle leggi riformiste per il rapporto pubblico-privato, nel quadro della flessibilità regolata a priori dal PSC.

Al consolidamento dell'innovazione riformista, è però indispensabile aggiungere un aspetto sottovalutato dalle leggi regionali approvate; mi riferisco alla necessità di una *pianificazione strutturale intercomunale*, da realizzare attraverso Associazioni comprensoriali di Comuni, capaci di investire gran parte del territorio provinciale. E ciò per l'assoluta interdipendenza ormai raggiunta dai Comuni contermini per l'assetto territoriale, ma anche per rendere possibile l'applicazione delle politiche di settore relative alle *tematiche trasversali*, dalle infrastrutture all'ambiente, fino alle abitazioni sociali. Sull'esempio positivo della Regione Emilia Romagna, dove grazie anche allo stimolo della legge riformista, i piani strutturali di associazione della Provincia di Bologna coprono praticamente la totalità del territorio.

8. Un nuovo approccio alla fiscalità urbanistica

Al punto in cui siamo non è più possibile escludere il tema della fiscalità urbanistica. Non fosse altro perché l'INU deve chiedere di eliminare subito l'incredibile provvedimento - segno di trascuratezza, se non di ignoranza, da parte dei tecnici che scrivono le leggi per i politici - con cui il Governo di centrosinistra ha colpito le leggi regionali riformiste, operative ormai da anni. Correggendo in tal modo le normative fiscali che ignorano l'esistenza di quelle leggi regionali e mettono in discussione sia la compensazione effettuata dai piani con la perequazione urbanistica, sia la non prescrittività dei piani strutturali, che elimina le rendite di attesa, rinviate alle scadenze quinquennali dei piani operativi.

E poi è ormai necessario riproporre apertamente il problema del vero e proprio *conflitto di interessi*, in cui si trovano da anni i Comuni; spinti da un lato a moltiplicare indiscriminatamente la produzione edilizia, per fare cassa con l'ICI e dall'altro obbligati per legge a curare una disciplina urbanistica, che deve quanto meno contenere l'eccesso di produzione edilizia. La questione ormai si intreccia con un'altra contraddizione in cui son venuti a trovarsi i Comuni, da quando sono stati autorizzati ad utilizzare per le spese correnti, parte degli oneri di urbanizzazione, concepiti in via di principio solo per attrezzare le città; e ciò perché lo Stato, per ridurre il suo Bilancio centrale, ha scaricato sui Comuni - cioè sui Bilanci locali - l'onere di servizi per i quali non si trovano i finanziamenti. Fra parentesi, tanto per fare un esempio, io devo ancora capire perché l'onere degli edifici dove si amministra la Giustizia - uno dei tre poteri dello Stato -, debba toccare proprio ai Comuni !

L'uso distorto degli oneri di urbanizzazione rende difficile, dunque, proporre l'aggiornamento, in molte regioni da tempo necessario, per non rischiare di imporre una tassa ad uso improprio sulla edificazione. Resta il fatto che, nel quadro delle leggi riformiste regionali, molti Comuni stanno sperimentando frequentemente specifici aggiornamenti degli oneri di urbanizzazione; definendo secondo i casi *contributi per la riqualificazione* o *contributi per la sostenibilità*, quelli che sono effettivamente *oneri di urbanizzazione generali per la città*, cioè destinati ad opere di interesse comunale e non solo relative all'ambito di intervento. E a volte questi contributi speciali si traducono, appunto, in opere di interesse comunale realizzate dagli operatori privati, come i veri e propri *oneri di scopo* che ho già citato.

E' allora arrivato il momento di affrontare il nodo cruciale della questione. Perché le innovazioni delle leggi regionali riformiste, stanno sollevando implicitamente il tema della *tassa sull'incremento di valore delle aree fabbricabili*. Infatti la tassa sulla casa, l'ICI, colpisce in genere un *valore d'uso*, mentre una tassa sull'area fabbricabile tende a colpire un *valore di scambio*. E allora la tassa su una proprietà che riguarda i 4/5 degli italiani, come la casa, è certamente poco

etica e... popolare. Al contrario, una tassa sulla proprietà immobiliare, come quella sulle aree fabbricabili che grava pesantemente sul costo della casa, per di più applicata in modo coerente con la riforma urbanistica, colpisce indubbiamente la rendita urbana; operazione certo più etica e... popolare, ma che si scontra con poteri forti e potentissimi.

Alla base di questa tesi ci sono ormai dati evidenti; da un lato 27 milioni di alloggi esistenti, in massima parte di proprietà familiare e dall'altra circa 250.000 nuovi alloggi costruiti ogni anno, oltre agli edifici del terziario e dell'industria. Questi sono costruiti su aree appartenenti nella maggior parte a poche migliaia di operatori immobiliari; e se il prezzo medio sul mercato della produzione edilizia, si aggira sui 2.300 euro al metro quadro di pavimento, l'incidenza dell'area su quel costo non è mediamente inferiore al migliaio di euro. Una semplice moltiplicazione ci dice allora, che il peso della rendita urbana può arrivare ogni anno, intorno ai venti miliardi di euro. Questa cifra è sbalorditiva, ma non virtuale, perché i 250.000 alloggi vengono realmente pagati dagli italiani; applichiamo pure ad essa tutte le tare del caso, ma resterà sempre una cifra molto consistente da provare a tassare, nel momento in cui si materializza con l'approvazione dei piani operativi.

Senza perder tempo a perseguire i valori, teorici e mal definiti, delle aree potenzialmente edificabili dei vecchi piani regolatori, come vorrebbe fare il Governo. Un fisco che seguisse puntualmente le riforme urbanistiche regionali, o meglio ancora che fosse direttamente appoggiato da una riforma nazionale di stesso segno, garantirebbe due risultati positivi: da un lato potrebbe consentire una tranquilla e popolare riduzione dell'ICI per 22 milioni di famiglie e dall'altro potrebbe sollevare i Comuni dalla contraddizione fra le molte abitazioni da tassare e i piani urbanistici da dimensionare in modo fisiologico. Potrebbe, infine, sottrarre i Comuni dalle difficoltà finanziarie e restituire agli oneri di urbanizzazione - primaria, secondaria e generale - la loro normalità di contributo per l'attrezzatura della città.

9. Scelte strategiche e scelte tattiche

La tassa sulle aree fabbricabili è un vecchio *problema di scuola* e tanti anni fa è perfino servita a giustificare la mancata riforma dell'espansione urbana. Oggi, anche dal punto di vista strettamente teorico, andrebbe al contrario necessariamente integrata alla riforma della trasformazione urbana. Una cosa è, comunque, certa: che la tassa sulle aree fabbricabili è molto più difficile da approvare della riforma urbanistica. E dunque, siccome per la tassa è necessaria una forte maggioranza parlamentare, che oggi non esiste, l'INU dovrà probabilmente rinviare la scelta strategica della riforma fiscale, che non rinnega; ripiegando sulla soluzione tattica meno avanzata, basata sugli oneri di urbanizzazione generale, sui contributi di qualificazione o di sostenibilità, sugli oneri di scopo, tutti tendenti a recuperare alla comunità, almeno una parte della enorme quota di rendita urbana che grava sul costo delle case costruite ogni anno.

Oggi come oggi, non credo sia, invece, necessario rinunciare all'obiettivo strategico della riforma urbanistica nazionale, tentando di trovare alla fine una maggioranza parlamentare per approvarla. Dipenderà poi dalle vicende politiche, accantonare eventualmente quell'obiettivo per un breve periodo, oppure adattarsi alla triste realtà di rinviarlo per anni. Se questa realtà dovesse verificarsi, l'INU ne prenderà atto; e a questo punto diventerà realistico proporre e ottenere quel provvedimento *tecnico*, che si è persa l'occasione di approvare con la Finanziaria, insieme alla norma che obbliga le istituzioni a pagare per gli espropri il prezzo di mercato. Un provvedimento *tecnico* sintetico, che sia in grado di legittimare definitivamente le riforme regionali - e per questo, credo che sarebbero le Regioni a doverlo chiedere -, tale cioè da confermare i *piani direttori non conformativi* e i successivi *piani operativi prescrittivi e perequativi*. Non credo che l'INU voglia ammainare la bandiera della riforma urbanistica; sono certo, però, che all'occorrenza, saprebbe far buon viso a cattivo gioco e ripartire ancora una volta con le riforme parziali, come seppe fare con intelligenza 45 anni fa.