

Convegno AIDU 2018 – Varese

Paolo Stella Richter

RELAZIONE GENERALE

1. Scusandomi per quelle che a molti sembreranno delle ovvietà, ritengo indispensabile riassumere alcuni principi propri del piano regolatore e dell'urbanistica in genere.

Un principio di carattere generale della materia, desumibile già dalla legge urbanistica del 1942, ma soprattutto dalla legge ponte del 1967, è quello di pianificazione, inteso come regola secondo la quale la disciplina del territorio non può essere il risultato di decisioni puntuali ma richiede sempre una valutazione complessiva della zona presa in esame. La ragione sostanziale di tale principio è conseguenza del dato di fatto che qualsiasi scelta relativa ad una singola area produce una serie di esternalità, cioè di ricadute (sia positive che negative) quanto meno (ma spesso non solamente) sulle aree limitrofe e viceversa. Ne consegue che non sarebbe corretto operare senza tener conto di tale reciproco condizionamento.

Altro principio fondamentale è quello introdotto dalla legge ponte con i cosiddetti standard urbanistici generali, a seguito dei quali il piano ha assunto i caratteri di strumento necessario e di atto irrevocabile. Più precisamente: *a)* il piano è indispensabile per la trasformazione del territorio, atteso che, in difetto di piano, è praticamente esclusa qualsiasi costruzione; *b)* il piano è irrevocabile (anche se non c'è alcuna norma che lo dichiara espressamente tale), in quanto ipotizzare un ritorno al territorio non pianificato contraddice la regola che impone di non mettere mano ad alcuna trasformazione se prima non si è provveduto ad una complessiva disciplina del territorio.

Il principio di pianificazione ha poi anche un'altra applicazione, pur sempre conseguente al cennato tema delle inevitabili esternalità. Il piano infatti è bensì soggetto ad essere continuamente variato per adeguarlo alla inarrestabile evoluzione delle esigenze della collettività e le varianti possono ben essere non solamente generali, ma anche solo parziali; tuttavia anche la variante parziale non potrà

mai essere puntuale, perchè occorrerà pur sempre che si estenda all'intero ambito che la nuova scelta viene a condizionare. Il che costituisce certamente altro aspetto del principio di pianificazione.

Il principio ha una tale forza da assorbire nello strumento urbanistico qualsiasi possibilità di conformazione della proprietà. Pertanto, in sede di rilascio del titolo edilizio è esclusa la possibilità di svolgere altra attività che non sia di mero riscontro della conformità del progetto di intervento alla disciplina stabilita con gli atti di pianificazione.

Di ciò – com'è noto – non tenne conto il legislatore quando credette di attuare una radicale riforma del regime dei suoli (come allora si chiamava l'attesa riforma urbanistica) con l'introduzione della concessione di costruzione in luogo della licenza edilizia.

Occorre quindi convenire che il piano regolatore è strumento cardine della materia, che non potrà mai venire meno.

2. Il problema però non finisce qui, occorrendo verificare se e come la funzione che ha svolto in passato sia ancora attuale; quale quindi debba essere oggi la sua estensione e il suo contenuto; soprattutto come esso vada integrato

Sulla estensione non sorgono problemi: prevista come facoltativamente corrispondente all'intero territorio comunale già dalla legge urbanistica del 1942, tale estensione è stata resa obbligatoria dalla legge ponte del 1967 ed è rimasta sempre tale.

Altrettanto non può dirsi per il suo contenuto, che può essere liberamente determinato volta per volta, atteso che – com'è noto – la legge disciplina puntualmente il procedimento di formazione dei piani, ma lascia libero il pianificatore di inserirvi prescrizioni conformative del territorio o invece direttamente della proprietà o infine anche prescrizioni a contenuto sostanzialmente espropriativo.

3. Per rispondere su cosa debba contenere oggi il piano regolatore generale occorre ricordare tre circostanze fondamentali: *a)* la velocità delle odierne trasformazioni della società; *b)* la fine dell'epoca di espansione delle città; *c)* il ruolo assunto nel nostro ordinamento dai piani di settore ed in genere dei cosiddetti interessi differenziati.

Si tratta di circostanze ben note.

a) La prima è legata al dato ovvio che negli ultimi 60/70 anni, grazie soprattutto allo sviluppo dell'informatica, il mondo è cambiato più di quanto non fosse cambiato in tutti i secoli precedenti.

b) La seconda è rappresentata dalla acquisita convinzione che sia ormai finita la generazione dei piani di espansione e l'epoca della dispersione abitativa e produttiva, dell'uso ulteriore di quella risorsa limitata e non rinnovabile che è il suolo e comunque anche solo della sua impermeabilizzazione.

D'ora in avanti bisognerà quindi necessariamente far convergere la crescita all'interno delle città esistenti.

c) La terza è legata alla sostanziale compressione del potere del Comune di pianificare il proprio territorio derivante dall'affermazione del prevalere dei vincoli storico - artistici e paesaggistici, i quali si sovrappongono alla disciplina urbanistica in modo tale che al piano è lasciato un ambito decisionale assai limitato, se non addirittura in alcuni casi del tutto inesistente.

In conseguenza di quanto appena ricordato, il piano risulta fortemente depotenziato, essendo impossibile fare seriamente scelte a lungo termine per la difficoltà di prevedere le esigenze della società del domani. Inoltre la disciplina di piano risulta circoscritta all'interno del solo perimetro urbano e trova nella maggior parte dei casi vincoli non derogabili imposti da un'autorità diversa dal Comune.

4. Ho sempre pensato che fosse una ben strana convinzione quella diffusa tra gli urbanistici di avere il dono della profezia e di potere quindi regolare il futuro del territorio, sia per quanto riguarda gli usi che per quanto riguarda le sue possibili trasformazioni. Questa aspirazione si è rivelata col tempo un'utopia e ciò non tanto – come in genere si ritiene – per il pur diffuso abusivismo, quanto soprattutto per due concorrenti ragioni sostanziali: la prima, costituita dalla molteplicità degli interessi, tutti di grande rilevanza, che l'assetto del territorio coinvolge (si pensi non solo al diritto dei proprietari, ma altresì alle esigenze dell'industria, del commercio, dell'agricoltura, e in genere di ogni possibile attività che incida sull'uso del territorio); la seconda, costituita dalla ricorrente

periodica prepotente emersione di una nuova istanza politico-sociale prioritaria e ritenuta non adeguatamente soddisfatta (l'esigenza abitativa, la sicurezza minacciata da sismi o da inondazioni, la difesa dell'ambiente, il consumo del suolo, sono solamente alcuni esempi), che ha costretto a modificare i piani, quando non addirittura la legislazione.

L'acquisita consapevolezza della irrealizzabilità di piani capaci di disciplinare in modo durevole ed efficace gli usi e le trasformazioni del territorio ha portato il legislatore a semplificare e valorizzare le procedure di variante dei piani stessi, consentendone così un continuo adeguamento all'evolversi delle esigenze della società. Si è giunti addirittura a elaborare l'ipocrita formula delle varianti automatiche per salvare il principio secondo il quale sarebbe sempre il piano regolatore a governare il territorio, mentre era in realtà la mutevole contingenza a decidere la nuova destinazione.

Malgrado tutto ciò, una qualche ragionevole previsione poteva comunque esser fatta in un'epoca di società contadina, in cui l'evoluzione aveva tempi lunghi; non certo dopo che si è passati prima ad una società industriale, poi ad una società post-industriale ed oggi ad una società informatizzata.

Tutto ciò spiega perchè c'è chi ha parlato di 'depianificazione', rilevando che l'assetto del territorio non è più cristallizzato in strumenti urbanistici *sub specie aeternitatis*, ma è frutto di processi decisionali ravvicinati nel tempo, sollecitati spesso da soggetti diversi da quelli abilitati istituzionalmente al governo del territorio. Le autorità urbanistiche in tal modo non appaiono più come veri pianificatori (arbitri delle sorti di un certo territorio), ma piuttosto come "mediatori", peraltro deboli, tra i numerosi soggetti pubblici e privati portatori dei diversi interessi coinvolti dal piano.

5. Il descritto depotenziamento del piano trova una compensazione nella correlativa crescita del progetto, cioè della correzione e specificazione delle previsioni del piano man mano che matura il momento dell'attuazione concreta: si pensi al "pianificar facendo" del Comune di Roma, risalente ormai a molti anni fa, quando ancora non era divenuto Roma-capitale.

La conclusione del discorso appare obbligata, nel senso che il "caro vecchio piano regolatore" deve limitarsi alla fissazione di un minimo di invarianti, cioè alle sole previsioni che possano avere

efficacia a tempo indeterminato, e agire mediante singoli progetti volta a volta elaborati in funzione dei problemi che nel tempo si presentano come attuali. Ciò non significa naturalmente che il piano regolatore sia venuto meno, ma solo che ne è mutato il contenuto.

Il passaggio dal piano al progetto assegna ai due istituti i giusti compiti relativi e precisamente: al piano il compito, non più di indicare soluzioni specifiche, ma di limitarsi a una ripartizione di larga massima delle possibili destinazioni di zona, e al progetto il compito di stabilire le scelte concrete e le loro modalità di attuazione.

Nell'espletamento di tale suo compito il progetto ha ereditato dal piano regolatore due sue caratteristiche fondamentali: il reciproco condizionamento di ciascuna scelta e il principio di partecipazione (onde può dirsi che in sostanza non c'è una netta contrapposizione tra i due istituti, ma c'è una continuità che consente di parlare non tanto del piano come atto, quanto della pianificazione come attività che non si arresta con l'approvazione del singolo piano).

Il progetto ha poi soprattutto ereditato la natura urbanistica, qui contrapposta a meramente edilizia, ed ha assunto quindi il carattere di progetto complesso.

Il progetto complesso di intervento (ormai di regola soprattutto all'interno dell'abitato esistente) assume il contenuto di un piano attuativo, cioè di uno strumento di riabilitazione della città o, se si vuole, di creazione di un nuovo quartiere. Si tratta di una modalità di intervento organico, nel senso – ripetesì – di urbanistico e non meramente edilizio, che ha avuto origine nel 1962 con la legge n. 167 sull'edilizia economica e popolare e la previsione appunto di attuazione mediante piani di zona. Da allora si sono avute numerosissime altre esperienze di progetti complessi con i vari piani di recupero, programmi integrati di intervento, piani di investimento produttivo, programmi di riqualificazione urbana, Prusst, e via dicendo. Il carattere comune è sempre quello di non progettare solo case, ma altresì servizi, strade, spazi comuni.

Ma non è tutto qui il senso dell'evoluzione che cerco di ricostruire. Infatti vi sono altri due profili (che sono in realtà altri due problemi che si è tentato di risolvere) e che sono: l'introduzione della

quarta dimensione, cioè della dimensione temporale, e l'allargamento della partecipazione a categorie diverse da quella meramente proprietaria.

I due profili sono strettamente collegati, ma per chiarezza è opportuno esaminarli partitamente.

Il primo di essi fu affrontato con l'istituto del programma pluriennale di attuazione, introdotto, nel 1977, dall'art. 13 della legge Bucalossi. Malgrado l'enfasi riservata all'istituto dai primi commentatori, esso dette subito risultati modestissimi non solo per la incapacità delle amministrazioni comunali di effettuare l'esproprio delle aree non costruite, unico teorico rimedio previsto dalla legge per supplire all'inerzia dei proprietari, ma soprattutto perchè: a) il fattore tempo fu oggetto di un programma, cioè di un istituto distinto, e non quindi integrato nel piano; b) la sua attuazione era sostanzialmente rimessa alla volontà dei proprietari, senza l'alternativa offerta dall'apertura alle imprese.

Con l'art. 20 della legge 30 aprile 1999 n. 136 è stato operato un così grande ridimensionamento dell'istituto, che equivale sostanzialmente ad una definitiva dichiarazione di fallimento; la sua funzione è ormai assorbita dal progetto complesso, che viene appunto approvato nel momento in cui la nuova esigenza si verifica ed è quindi calato nel tempo.

L'operazione di unificare l'intervento edilizio e l'intervento strutturale, effettuandola solo allorché è concretamente insorta l'esigenza del nuovo quartiere o della riabilitazione di quello esistente, fa sì che praticamente – almeno per quanto riguarda gli interventi a livello comunale – l'opera di urbanizzazione non venga più progettata singolarmente e il programma triennale delle opere pubbliche del Comune si risolva in un programma di progetti complessi.

L'urbanistica è quindi sempre meno costituita da atti puntuali che distinguono zone e dettano discipline e sempre più da attività; carattere che mi sembra reso efficacemente dalla espressione "governo del territorio", che assorbe quella di urbanistica quanto al contenuto, ma la supera valorizzando la funzione gestionale.

In base a quanto già detto, risulta evidente che il nodo principale da sciogliere è ancora e sempre il rapporto con la proprietà fondiaria, che accompagna l'urbanistica dalla sua nascita; per la sua

soluzione definitiva si possono immaginare due vie, formalmente concorrenti, ma in prospettiva sostanzialmente alternative: quella di venire a patti con i proprietari e quella di sostituirli con gli operatori del settore, cioè con le imprese.

La prima via è quella, ben nota, della urbanistica negoziata o consensuale (non uso il termine più realistico di contrattata, per non apparire polemico); la seconda è quella di coinvolgere gli enti che hanno la disponibilità delle aree, e quindi soprattutto l'Agenzia del demanio, e di aprire alla concorrenza mediante procedimenti ad evidenza pubblica per l'affidamento degli interventi all'impresa che si obblighi a pagare l'indennità di esproprio e a realizzare il complessivo progetto di infrastrutturazione della zona, in cambio dello sfruttamento della relativa potenzialità edificatoria.

La possibilità di operare mediante società di trasformazione urbana, costituite dal Comune anche con la partecipazione della Provincia e della Regione e con la partecipazione di soci privati, è già prevista – com'è noto – dall'art. 120 del t.u. degli enti locali, il quale consente appunto la preventiva acquisizione mediante esproprio delle aree interessate dall'intervento. In base al principio insito nella norma, le leggi regionali possono quindi prevedere la possibilità di affidare, mediante gara pubblica anche a imprese private gli stessi poteri delle S.T.U.

Questo passaggio, che proporrò di fare oggetto di una mozione conclusiva, consentirà, a mio avviso, di avviare a soluzione il problema più grave che ha sempre afflitto la nostra urbanistica: si chiami il condizionamento derivante dal ceto proprietario, o l'iniquità della rendita parassitaria, o la natura necessariamente non imparziale del piano regolatore, o in altri termini ancora, il problema di fondo è stato ed è, infatti, sempre lo stesso.