

Semplificare la pianificazione, cambiare il piano

da: *Urbanistica*, n. 149, 2012, pp. 89-99

di Federico Oliva

Una riforma sospesa

Da qualche tempo mi interrogo sulla opportunità di sostenere ancora la linea culturale e disciplinare da tempo adottata, incentrata sulla riforma del piano definita dall'Inu nel 1995 (1), chiedendo reiteratamente che fosse approvata in Parlamento la "legge sui principi fondamentali del governo del territorio", dopo oltre dieci anni dalla riforma costituzionale che l'aveva prevista. Una legge per altro sempre più indispensabile nel quadro del "federalismo urbanistico", che nel frattempo si è consolidato. Anche se molti contenuti della proposta Inu del 1995 sono ancora sostanzialmente validi, salvo adeguare la scala del piano alla dimensione della metropolizzazione, cioè ai caratteri della "città contemporanea" (Oliva 2005).

Il fatto è che sono ormai passati più di sedici anni dalla proposta di riforma Inu, che da allora ha fatto significativi passi in avanti con alcune leggi regionali, più o meno convincenti, mentre nulla si è mosso in sede parlamentare. Nello stesso tempo la innovazione del nuovo modello "strutturale", rispetto al vecchio modello "regolativo" si è diffusa nella pratica professionale, e nella gestione amministrativa, in documenti che segnalano un evidente ritorno al passato, anche nelle regioni dove le riforme sono state meglio attuate. Ma in realtà le esperienze veramente innovative si riducono a pochi casi.

Da un lato la parte "strutturale" viene espressa da rappresentazioni vaghe, poco più che simboliche, e riguarda più la comunicazione che la pianificazione. Più in generale, il piano sembra non trovare adeguati collegamenti tra norme e territorio, più efficaci del vecchio *zoning*. Anche se con nuove modalità di rappresentazione, i nuovi piani strutturali utilizzano infatti ancora una sorta di *zoning*, certo diverso da passato, dato che le prescrizioni o la conformazione edificatoria non possono che indicare le scelte programmatiche, ma si tratta sempre di *zoning*, ovvero della completa copertura del territorio di riferimento del piano, con simboli più o meno vaghi, che si riferiscono ad una norma (sempre ridondante).

Dall'altro lato la componente regolativa cresce a dismisura: il Regolamento edilizio urbanistico (Reu) emiliano e il Regolamento urbanistico toscano, dedicati a regolare l'esistente (in realtà in quello toscano convivono anche previsioni di trasformazione urbanistica), per fare un esempio, hanno ormai raggiunto dimensioni spropositate, con norme assai estese, regolative e prestazionali, tavole prescrittive e indicative e abachi. E sono comunque due regioni all'avanguardia nell'applicare il nuovo modello della riforma urbanistica.

Con la storica difficoltà italiana di gestire i piani (le dimensioni della normativa sono direttamente proporzionali a tale difficoltà), alla fine la forza vischiosa della vecchia cultura del Prg tende a prendere il sopravvento, non solo perché fortemente radicata in una pubblica amministrazione, ancora in attività, che si è formata con essa, ma anche perché in sua difesa si è formata una parte della cultura urbanistica, che non ha voluto accettare i tanti e decisivi cambiamenti degli anni Ottanta, che di fatto avevano messo in crisi il Prg: il passaggio dalla fase di espansione a quella della trasformazione urbana (il Prg nasce per regolare l'espansione, trasformando i suoli agricoli in urbani). L'impossibilità di imporre vincoli espropriativi per più di cinque anni, le sentenze della Corte costituzionale (1980-2007) che, censurando ogni disparità di trattamento, hanno prima dichiarato incostituzionali le indennità di esproprio, troppo lontane dai valori di mercato, poi escluso la possibilità di reiterare i vincoli espropriativi, e infine hanno imposto indennità espropriative pari al valore di mercato.

Una componente della cultura urbanistica che può essere definita come conservatrice e massimalista, che ha diviso il fronte riformista, riproponendo soluzioni anacronistiche, ma che ha anche fortemente influenzato l'opinione pubblica progressista, più propensa a condividere i valori della tutela e della conservazione, piuttosto che quelli del progetto e della pratica urbanistica, anche per i molti insuccessi da questa collezionati, con la conseguente sfiducia che ha generato, anche per la crescente lontananza della politica, e del mancato sostegno di una adeguata riforma.

A per questo, voglio citare un piccolo esempio, sintomatico di un modo di pensare. In una recente intervista su *Costruire* (2) Vezio De Lucia, difendendo il Prg in genere e quello di Napoli in particolare, ad una obiezione dell'intervistatore, che sottolineava come la principale previsione di quel piano, la trasformazione dell'area di Bagnoli, non fosse mai partita, risponde "almeno non si è realizzato nulla di diverso o di sbagliato". Una risposta che contraddice le ragioni stesse del piano, proiettate verso il progetto, mentre per tutelare o vincolare non è necessario avventurarsi in operazioni complesse e difficili come un piano urbanistico.

Un'altra componente della cultura urbanistica, presente non tanto nelle università e nelle amministrazioni pubbliche quanto nella professione, a fronte della crisi del piano ha puntato semplicemente a ridurlo, fino alla scomparsa, puntando su approcci neoliberalisti e de-regolatori, che in Europa sono durati assai poco, ma che in Italia hanno dominato la scena per più di dieci anni, producendo danni rilevanti alle città e al territorio. Mentre non hanno fatto giustizia degli strumenti negoziali, che invece costruiscono un positivo passo in avanti, se inseriti in un quadro di pianificazione efficace. Una componente spalleggiata dalla politica (e non solo da quella di destra) ha intravisto la possibilità di liberarsi dai vincoli della pianificazione, e dalle regole del "bene comune", sostenuta anche dall'opinione pubblica, almeno a giudicare dal successo (mediatico) del famigerato "piano casa" lanciato da Berlusconi (2009), per fortunata poi sterilizzato dalle leggi regionali.

La "crisi" dell'urbanistica dipende quindi da molte cause. Le più rilevanti, sono ovviamente la mancata riforma nazionale e l'insoddisfacente sviluppo di quelle regionali, anche se molti ritengono vi sia una stretta relazione con la crisi della politica, dato il legame tra le due attività. Negli ultimi numeri, prima di cessare le pubblicazioni, la rivista "Costruire", con il titolo *La crisi dell'urbanistica*, pubblica cinque interviste ad altrettanti noti urbanisti italiani (3). In tutte le interviste, con l'eccezione di Secchi, che parla soprattutto della necessaria dimensione progettuale del piano, Salzano, Gabrielli, De Lucia e Campos Venuti, che come noto rappresentano posizioni anche antitetiche nell'urbanistica italiana, alla domanda se la crisi dell'urbanistica dipendesse principalmente dalla arretratezza di leggi

e strumenti, e dal modesto aggiornamento tecnico degli urbanisti (ovvero dalla “tecnica” urbanistica), rispondono tutti negativamente anche se, come è ovvio, con accenti diversi: la crisi dell’urbanistica dipende dalla crisi della politica, perché, come ricorda Salzano, citando Benevolo, “l’urbanistica è in crisi perché è in crisi la politica”. Se Salzano esprime la posizione più radicale, e De Lucia si allinea, più sfumata e interessante è la posizione di Gabrielli, come è noto assai attivo nella pianificazione, con piani orientati alla riforma dell’Inu. Ma concorda anche sulla dipendenza della crisi dell’urbanistica da quella della politica, individuando anche una deriva burocratica dei piani, in una stagione in cui si moltiplicano, ma con efficacia sempre più limitata. Ricordando anche le positive innovazioni introdotte, sebbene le ritenga troppo prudenti, asserendo che il progetto possa essere di antidoto alla crisi. Anche Campos Venuti ammette che non si può “separare l’urbanistica dalla politica”, pur ricordando che questa crisi non è recente, ma risalga almeno alla mancata riforma del 1963 (Campos Venuti, 2010), e si sia aggravata con le continue occasioni mancate dalla politica nel processo di riforma.

Per una volta non sono completamente d’accordo con Campos Venuti e Gabrielli, mentre continuo a non esserlo affatto con Salzano e De Lucia: la crisi dell’urbanistica, che coincide con la crisi del piano, e si è quindi intensificata dall’inizio degli anni Ottanta, è a mio parere legata alla scarsa credibilità di una disciplina che non ha saputo dare risposte concrete alle domande che emergevano dalla società, non particolarmente portata a rispettare regole comuni e ad anteporre gli interessi collettivi a quelli individuali. Una crisi determinata anche dalla politica, che non ha voluto riformare leggi e strumenti obsoleti, e alla quale hanno contribuito anche gli urbanisti, con le divisioni prima ricordate e le posizioni massimaliste che hanno allontanato ogni ipotesi di riforma.

Mentre l’urbanistica moderna possiede invece un proprio statuto disciplinare, e un contenuto tecnico di spessore, costituiti dal grande patrimonio di esperienze e di conoscenze sviluppato in passato, che si è poi arricchito nel tempo di molti altri contributi, di diverse professionalità, ma che oggi sembra dimenticata, anche nella formazione. Un patrimonio di conoscenze che viene calpestato e vilipeso, come avviene nella pratica corrente, dove ogni trasformazione è comunque considerata possibile, o almeno “aggiustabile”, e dove all’urbanista viene sempre più spesso assegnato il ruolo di chi deve semplicemente legittimare e giustificare ogni scelta della politica, anche la più sbagliata (4). Con il risultato, sempre più frequente, di considerare il piano uno strumento di cui si può fare anche a meno, tranne che per garantire la legalità delle trasformazioni, senza però assumere le relative responsabilità. Viene sempre meno cioè la tensione verso il progetto, e una visione diversa della città e del territorio.

Il “federalismo urbanistico”

Un secondo aspetto di fondo, che mi fa dubitare di continuare nella strada intrapresa dal 1995, e che riguarda in modo con cui quella tipo di riforma è stata attuata dalle regioni. Ho già detto dei danni e delle difficoltà dovuti all’assenza di una “legge di principi”, che ha azzoppato in partenza la stessa riforma. Ciò che conta, tuttavia, sono i comportamenti delle regioni, sviluppando quella proposta nelle rispettive legislazioni regionali sul governo del territorio. Nell’ a.a. 2011-2012 ne ho messo a punto una che confronta tra le varie leggi regionali in vigore, verificandone la coerenza rispetto alla proposta originaria dell’Inu, cercando anche di verificarne l’efficacia. Il quadro che ne è emerso è decisamente allucinante: un mosaico senza capo né coda, che testimonia come in Italia non esistano serie politiche per il governo del territorio.

Nelle regioni (e province autonome), vi sono venti leggi diverse. Solo il Molise non ha mai varato una legge, né prima né dopo la riforma del 2001, che ha riservato allo Stato il compito di definire i principi fondamentali, e alle Regioni la potestà legislativa in materia. In tredici Regioni i nuovi piani locali, che sostituiscono i vecchi Prg, sono denominati in sette modi diversi, ma solo in alcuni casi si assume il modello del “Piano strutturale”, proposto dall’Inu 1995: Piano strutturale (Ps), Piano strutturale comunale (Psc), Piano urbanistico comunale (Puc), Piano urbanistico comunale generale (Pucg), Piano urbanistico generale (Pug), Piano di assetto del territorio (Pat), Piano di governo del territorio (Pgt). Nelle altre sette Regioni, invece, è stato confermato il Prg, in un solo caso rinnovandone forma giuridica e contenuti. Dietro alla stessa denominazione vi sono però strumenti assai diversi. Così in Puglia, Campania, Liguria, Sardegna e Provincia di Bolzano. In altri casi una notevole confusione è invece dovuta dall’uso dello stesso termine, per significare contenuti diversi, come “programmatico”, che in Emilia Romagna significa indicativo e non conformativo, mentre in Puglia definisce i piani operativi, cioè il contrario.

Il Piano operativo, altra grande innovazione proposta dall’Inu, oltre ad essere assai poco utilizzato dalle leggi regionali riformiste, è anch’esso definito nei modi più disparati - Piano operativo (Po), Piano operativo comunale (PocC), Piano operativo territoriale (PotT), Piano degli interventi (Pi) - ma soprattutto non corrisponde quasi mai alle finalità per cui l’Inu l’aveva proposto a suo tempo, ovvero un piano per gli interventi di trasformazione urbana, limitato nel tempo (5 anni), con effetti conformativi dei diritti edificatori, prescrittivo e vincolistico. Anche la terza componente del piano locale proposta dall’Inu, il Regolamento urbanistico ed edilizio, relativo a tutti i possibili interventi sulla città esistente, e le cui modalità d’attuazione sono molti simili a quelle del vecchio Prg, esiste solo in alcune leggi regionali riformiste, nelle quali assume almeno, quasi sempre, la stessa denominazione (Regolamento urbanistico - Ru; Regolamento urbanistico ed edilizio - Rue), Regolamento edilizio e urbanistico comunale - Reuc), mentre in altre leggi regionali o è compreso nel piano generale riformato e rinominato, o nel vecchio Prg (comunemente denominato). Stessa sorte per gli strumenti attuativi, che solo in pochi casi sono unificati in un unico strumento, d’iniziativa pubblica o privata, mentre in tutti gli altri casi dietro alle sigle più disparate ci sono i tradizionali strumenti attuativi della legge del 1942, e successive modificazioni e integrazioni: Piani attuativi urbani (Pau), Piano regolatore particolareggiato comunale (Prpc), Piano urbanistico operativo comunale (Puoc), Piano urbanistico operativo (Puo), Strumenti attuativi (Sa), Strumenti urbanistici attuativi (Sua), Piano attuativo (PA), Piani urbanistici di dettaglio (Pud), Piani attuativi comunali (Pac).

Maggiore stabilità per forma e contenuti e maggiore uniformità di denominazione sono invece riservati ai piani di area vasta, quasi sempre provinciale. Di solito lo strumento è il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), in qualche caso denominato anche Piano territoriale provinciale (Ptp), Piano urbanistico provinciale (Pup) e Piano provinciale strutturale di coordinamento territoriale (Ppsct). Più che ridefinire nuovi e più efficienti strumenti

urbanistici, e riorganizzare l'intero sistema di pianificazione, le leggi regionali si sono quindi esercitate, salvo una minoranza, nel cambiare i nomi e le sigle dei vecchi strumenti, senza cambiarne però la sostanza, cioè la forma giuridica e i contenuti. A sedici anni dalla proposta di riforma lnu si può dunque affermare che quella riforma non sia mai realmente decollata. Non solo perché il Parlamento non ha mai approvato la "legge di principi", ma anche per l'adesione solo parziale delle Regioni a questa proposta e, soprattutto, per il modo con cui le Regioni che hanno aderito l'hanno tradotta in concreto in norme coerenti nelle loro leggi "riformiste": adeguamenti parziali, o solo nominalistici (nuove definizioni per vecchi strumenti), o sostanziale conservazione del vecchio modello. Mentre anche le migliori leggi regionali sono spesso insoddisfacenti, con testi ridondanti e farraginosi, attente più alle procedure che ai contenuti e che, alla fine, comportano soluzioni molto più complicate di quanto la pianificazione abbia bisogno, per essere compresa, condivisa e quindi applicata.

Il "federalismo urbanistico" all'italiana evidenzia quindi una situazione assai critica. Senza considerare le leggi regionali che hanno riproposto sostanzialmente il vecchio modello di piano, o che non lo hanno mai modificato, quelle che hanno proposto una riforma ispirandosi esplicitamente alla proposta lnu sono, alla fine del 2011, le leggi di sette Regioni (5). Nei loro titoli ricorre quasi sempre il termine "governo del territorio", anche se in realtà si tratta della riforma del solo sistema di pianificazione. In queste leggi l'articolazione per componenti non è quasi mai chiaramente definita, e nei nuovi strumenti si sovrappongono caratteri e competenze in modo confuso. Il *Piano strutturale* è le leggi, pur con varie denominazioni, ma il suo carattere programmatico e non conformativo (l'innovazione più importante introdotta dall'lnu sulla forma del piano) non sempre è affermato in modo chiaro e coerente, tanto da consentire nel tempo, come detto, una ripresa del Prg sotto mentite spoglie.

Il *Piano operativo*, selettivo e limitato nel tempo, è previsto chiaramente solo dalla legge emiliana, mentre in tutte le altre comprende sia la gestione dell'esistente, sia le nuove trasformazioni, diventando così un secondo piano generale prescrittivo, ovvero un piano regolatore affiancato a quello strutturale. Così anche il *Regolamento urbanistico ed edilizio* per la gestione della città esistente, è previsto con chiarezza solo dalla legge emiliana, che nell'insieme è quella che ha tradotto in modo più coerente l'impostazione suggerita dall'lnu.

La insoddisfacente condizione delle legislazioni regionali suggerisce quindi, dopo un periodo di sperimentazione fin troppo lungo, di cambiare strada. E ciò vale anche per l'lnu, che non deve assumersi responsabilità che non siano sue, così come non deve validare ogni esperienza, solo perché sviluppa in modo generico la sua proposta di riforma. Anche se non va dimenticata l'insufficienza della azione critica svolta dallo stesso lnu, che si è accontentato di riconoscere nelle leggi riformiste il segno della propria iniziativa, quasi mai evidenziandone contraddizioni e manchevolezze.

Tre ragioni per il piano

Negli ultimi tempi ho ripreso più volte i motivi che tuttora mi inducono a ritenere il piano uno strumento ancora efficace per guidare i processi di trasformazione territoriale, da quelli locali di riqualificazione e trasformazione urbana, a quello più impegnativo del governo della metropolizzazione urbana (Oliva 2011).

La prima ragione riguarda la storia della città moderna. Dalla prima rivoluzione industriale, e dalla conseguente crescita urbana, il piano è stato considerato strumento necessario e utile, una scelta obbligata per regolare i processi territoriali più importanti degli ultimi duecento anni, ovvero l'espansione urbana. E ciò in nome del progresso, di realizzare migliori condizioni di vita per la popolazione, e in particolare per gli immigrati che venivano dalle campagne per lavorare nelle fabbriche, ma anche per migliorare la qualità della città, la sua bellezza, la sua identità e la sua immagine.

Fino ai più recenti processi di metropolizzazione, in tutte le città era possibile rintracciare, con grande chiarezza, gli effetti dei piani che si sono succeduti, positivi e negativi, e le intenzionalità urbanistiche che li hanno prodotti. Si pensi, ad esempio, ai tessuti insediativi, che definiscono la morfologia urbana nelle varie stratificazioni, e che sono sempre il risultato di azioni di regolazione, o alla rete delle grandi infrastrutture e alla localizzazione dei grandi servizi urbani, lasciato più evidente di un progetto per la città, cioè di un piano.

Anche la seconda ragione nasce dalla storia della città moderna, che ci ha insegnato come, in generale, non sia possibile costruire né l'identità, né l'immagine di una città per parti, per progetti non coordinati, da un'idea comune anche parziale, ma che si può comunque identificare con un piano. Mentre in tempi più recenti è apparso chiaro come non si possa affidare solo alla negoziazione, anche la più trasparente, la localizzazione di funzioni strategiche, o di grandi servizi urbani. In ogni città ci possono essere infatti diverse, ma non infinite, alternative possibili, e quindi occorre sempre cercare una coerenza, una tecnica da applicare, una decisione da assumere, che dipende da valutazioni che rispondano a una visione più ampia di quella in genere dedicata alla progettazione urbana.

In Italia queste due ragioni fondamentali, che hanno segnato la storia dell'urbanistica moderna, sono entrate in crisi quando, a fine anni Settanta, si è esaurita la fase più intensa dell'espansione urbana, ed è subentrata quella delle trasformazioni e, nello stesso tempo, è entrato in crisi, per i motivi ricordati, lo strumento che aveva accompagnato quella fase per trenta anni, cioè il piano regolatore. Allora si sviluppò un importante dibattito nell'urbanistica italiana, che segnò una divisione profonda degli urbanisti, una minoranza dei quali, insieme a qualche architetto, propose di sostituire il piano urbanistico con il progetto di architettura (oggi diremmo *progetto urbano*). La grande maggioranza degli urbanisti, per altro, riteneva che il processo di trasformazione urbana, che stava allora iniziando, non potesse essere affrontato con il vecchio modello regolativo, ma che questo dovesse essere profondamente riformato. E sui modi di questa riforma si determinò tra gli urbanisti una profonda divisione, che minò la credibilità dell'urbanistica italiana. Solo una minoranza pensava che le trasformazioni urbane dovesse essere affidato al progetto di architettura, in grado di meglio interpretare la complessa realtà in divenire. Le divisioni tra urbanisti riformisti e conservatori, e insieme le posizioni di negazione del piano, allontanarono la prospettiva di una riforma obiettivamente necessaria, finalizzata a proporre un nuovo modello, alternativo a vecchi piani, strumenti oggettivamente obsoleti e inefficaci. Si deve comunque evidenziare come il dibattito che contrappose piani urbanistici ai progetti architettonici fosse completamente privo di senso, quasi che i due strumenti fossero in contrapposizione, e non rappresentassero invece due modi differenti, ma complementari, per affrontare le trasformazioni urbane. Dimenticando inoltre che

l'urbanistica italiana è culturalmente figlia dell'architettura, ed è a questa intimamente legata, nella pratica professionale e anche nell'insegnamento universitario. Da un lato furono dunque rifiutati i piani conformi alla legge del 1942 e quindi obsoleti e inefficaci, ma anche quelli che, pur dovendosi muoversi necessariamente nello stesso ordinamento, sperimentavano nuove soluzioni, che dopo qualche anno si sarebbero concretizzate nelle proposte di riforma. D'altra parte era condannato senza appello tutto ciò che ricorreva ad approcci di pianificazione, equiparando le proposte di *deregulation* più esplicite ai tentativi, peraltro poco diffusi, di sperimentare nuove vie, magari anticipando la futura pianificazione strutturale.

Ma vi è oggi una terza ragione fondamentale per sostenere l'indispensabilità del piano e riguarda la necessità di contrastare la metropolizzazione, affrontando le patologie della "città contemporanea". Questo difficile impegno deve basarsi su un radicale contrasto alla diffusione e dispersione insediativa, prevedendo nuovi sistemi di mobilità sostenibile, che connettano le nuove centralità, sede di funzioni territoriali di eccellenza, dei servizi fondamentali e dello spazio pubblico, di cui la "città contemporanea" è priva e, infine, sulla realizzazione di una rete ecologica che metta in relazione le aree di alto potenziale ambientale, massimizzando gli effetti di rigenerazione delle risorse fondamentali. Ma mentre la prima scelta comporta la responsabilità diretta di Stato e Regioni, per garantire misure efficaci di contenimento del consumo di suolo, le altre tre scelte non possono che essere effetto di un piano, perché riguardano la costruzione di due reti, e perché comportano problemi di localizzazione, di selezione e anche di collegamento tra le due reti.

Personalmente sono sempre stato convinto della necessità e della utilità del piano, anche se da tempo ho superato una concezione del piano come quadro completo di regolazione dell'uso del suolo, e di conseguenza, la conformazione edificatoria, considerando il piano piuttosto come un quadro di riferimento, necessario per valutare le opportunità di un intervento di trasformazione e, in particolare, la sua sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Così come ho sempre pensato che un tale quadro di riferimento dovesse essere fondato su un sistema di conoscenze, e dovesse esprimersi attraverso un complesso di regole, ma anche di cartografie progettuali, alle quali riferire tali regole.

Mentre non mi hanno mai convinto le proposte basate solo su politiche e procedure, e tantomeno su comportamenti virtuosi della gestione pubblica, tecnica e politica. Per fare un esempio concreto, proprio la voluta mancanza di una cartografia di riferimento, e l'eccessiva fiducia alla politica, sono stati i limiti di una esperienza interessante, quella sviluppata da Luigi Mazza a Milano dieci anni fa, che sosteneva la strada del progetto alternativo al piano (6).

Un quadro di riferimento territoriale è dunque indispensabile. Anche se, paradossalmente, si potrebbe affermare che una città ben governata, con una buona capacità di gestione, e dotata di una adeguata ed efficiente rete di mobilità di massa, e di un ragionevole progetto di rete ecologica, non avrebbe in realtà bisogno di alcun piano e potrebbe quindi utilizzare tranquillamente il progetto, nelle varie forme in cui oggi si manifesta (i *masterplan* anzitutto). Uso il condizionale, perché in Italia queste condizioni non sono naturalmente possibili, e difficilmente lo saranno nel prossimo futuro, anche per la fortissima riduzione di risorse subita dalle amministrazioni locali. Un quadro di riferimento per costruire il quale è necessario un autorevole contributo di conoscenze, di saperi e di abilità, in buona misura non negoziabili, che ha contraddistinto la storia dell'urbanistica moderna, e che oggi si è perso nelle pratiche correnti, sempre più sottomessa alle scelte della politica, che ha prodotto strumenti inefficaci, ed esiti troppo lontani dalle premesse. Con il risultato di gettare discredito sulla disciplina urbanistica, allontanandola sempre di più dalla società (Campos Venuti, 2010).

Semplificare il sistema della pianificazione

Affermare la necessità del piano non può comunque prescindere da una sua radicale riforma, che passa anzitutto da una semplificazione dell'intero sistema di pianificazione. Si è già accennato al problema della eccessiva complicazione della nostra pianificazione (che pure è materia complessa), come conseguenza della storica carenza di gestione urbanistica, ovvero dei limiti delle pubbliche amministrazioni nel tradurre indicazioni e prescrizioni dei piani in progetti concreti di trasformazione, o di riqualificazione urbana. La coscienza di questi limiti induce i pianificatori a definirne nei minimi dettagli, non solo la parte regolativa, ma anche quella programmatica, con il risultato che i piani assumono dimensioni tanto ragguardevoli quanto controproducenti, per la fatica della loro consultazione, per le inevitabili contraddizioni che strumenti così complicati si trascinano e per la stessa rigidità del modello di piano che si tende a configurare. È il caso delle norme attuative dei piani, anche di quelli strutturali, che in questo si differenziano pochissimo da quelli tradizionali, la cui articolazione ha ormai raggiunto dimensioni tali da far smarrire il loro senso progettuale. Ma è anche il caso, già citato, dei *Regolamenti*, (es. dell'Emilia Romagna) composti da vari volumi per le prescrizioni urbanistiche, le indicazioni morfologiche e quelle prestazionali.

E troppo complicate sono anche le nuove leggi, compresa quella sui "principi fondamentali del governo del territorio", almeno guardando ai testi fino ad oggi presentati, che dovrebbero invece, per loro natura, essere leggerissime, fatte di pochi articoli, come ha tentato di esemplificare l'Inu, con una proposta finalizzata ad esplicitare le proprie posizioni (2008) (7). Ancora più complicate sono le leggi regionali, anche se improntate dalle migliori intenzioni. La Lr. 20/2000 della Emilia Romagna si compone di "soli" 52 articoli, ma ciò grazie al trasferimento in un "Allegato" di 27 articoli, stralciati dalla proposta originaria, che vengono però regolarmente utilizzati dai progettisti e dai funzionari. La Lr. 1/2005 della Toscana raggiunge il non invidiabile *record* di 210 articoli, oltre a quello della massima complicazione. La media delle nuove leggi regionali si attesta su 60/70 articoli, mentre assai più estese sono quelle delle province di Trento e Bolzano, rispettivamente di 156 e 134 articoli, nonostante l'ottima capacità di gestione che le contraddistingue.

E quando, a fronte di una legge appena riformata, ma debole o insufficiente, una nuova amministrazione non vuole affrontare un ulteriore e impegnativo test politico, ci si affida a circolari interpretative. È il caso della Puglia con il Documento regionale di assetto regionale (Drag), relativo a tutti i temi dell'assetto del territorio e della pianificazione. Si tratta di quattro documenti molto consistenti, anche se interessanti dal punto di vista disciplinare, che a volte entrano in contraddizione uno con l'altro, rendendo così la gestione ancora più difficile e complicata.

Molte leggi regionali presentano invece ragionevoli soluzioni per semplificare le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici. Tra queste ricordiamo soprattutto le “Conferenze dei servizi” che, come è noto, sono strumenti finalizzati a raccogliere preventivamente i pareri obbligatori che concorrono a definire un atto amministrativo, sia interno alle amministrazioni, sia quelli dovuti da soggetti a loro esterni. Nella riforma proposta dall’Inu questa procedura è stata ulteriormente estesa, e definita “copianificazione” (o “cooperazione tra enti”), un approccio necessario a formare gli strumenti di pianificazione, che coinvolge tutte le Amministrazioni e gli Enti che hanno una responsabilità nel governo del territorio, e che tradizionalmente esprimevano il loro parere dopo l’adozione del comune o della provincia, pur secondo tempi e modalità dettate dalle leggi regionali.

Se questa innovazione procedurale è buona, la sua applicazione lo è stata un po’ meno, come posso testimoniare per una mia pur limitata esperienza, avendo seguite solo un paio di Conferenze di servizi per due piani. La prima esperienza riguarda un Psc di quattro piccoli comuni associati in Emilia Romagna (una Comunità montana), che grazie alla scelta di associarsi avevano ricevuto un contributo regionale, che però comportava la presenza a tutte le sedute della Conferenza (prevista dalla legge emiliana per il passaggio dal “Documento preliminare” al Psc) di un rappresentante della Regione, oltre a quelli della Provincia, dei Comuni limitrofi e degli enti obbligati a rilasciare un parere preventivo (Asl, Autorità di bacino, etc.). Convocare così tante persone e, soprattutto, trovare una data che consentisse al funzionario regionale di essere presente, ha comportato il protrarsi della Conferenza per oltre un anno, facendo rimpiangere i mesi necessari per ottenere un parere *ex post* secondo la procedura tradizionale.

La seconda esperienza riguarda invece un Comune pugliese, che aveva terminato l’iter di approvazione locale di uno dei primi Pug, e che quindi attendeva il giudizio di compatibilità regionale. Nonostante la formazione del Pug “componente strutturale” fosse stata preceduta da una pre-Conferenza, la Conferenza vera e propria non è stata esente da episodi, che mi hanno colpito negativamente: da una lato, il Dirigente della Regione, dimentico del parere formale che aveva già rassegnato, e che la Giunta regionale aveva fatto proprio con atto specifico, in ogni seduta integrava quel parere, non potendolo fare in realtà; dall’altro la reazione, quasi comica del delegato della Autorità portuale, quando si è accorto che non poteva portarsi via le carte. per esprimere con comodo il suo parere, nel suo ufficio, come aveva sempre fatto, ma che doveva farlo nel corso di quella seduta.

Due episodi che purtroppo non sono un’eccezione, e che testimoniano quanto si sia ancora lontani da una vera innovazione procedurale e, soprattutto, quanto si sia ancora lontani dalla copianificazione, anche perché in assenza di una “legge di principi”, cioè di una legge che regoli anche l’attività degli enti statali coinvolti nella formazione di un piano (es. le soprintendenze, specialiste nel “riservarsi il parere”), che rende impossibile questo approccio innovativo, assai più importante di ogni nuova procedura. Il cambiamento che la co-pianificazione determinerebbe, nella formazione dei piani, sarebbe infatti straordinario: non solo per l’accelerazione dei tempi di valutazione e approvazione, ma anche per la qualità e la trasparenza dei processi decisionali. Oltre a rendere più spedita l’attuazione, perché, una volta approvata una scelta in sede programmatica, non sarebbero più necessari pareri obbligatori in sede operativa. Purtroppo siamo ancora molto lontani da questa prospettiva: la co-pianificazione non è in realtà mai nata, perché nessuna norma statale ha modificato le procedure previste dalle leggi istitutive degli enti coinvolti nella gestione del governo del territorio, e perché nessuna legge regionale ovviamente può farlo, se non per le specifiche competenze delle Regioni.

Semplificare e rendere più essenziali le leggi e, in generale, le normative, rendendo più spedite e trasparenti le procedure di formazione dei piani, sono parte importante della semplificazione che riguarda i piani. La necessità è ridurre il carico eccessivo della parte normativa/regolamentare, ma si può fare molto di più, affrontando il merito costitutivo dei piani, se si vuole che le regole e le scelte che essi propongono siano anzitutto comprese, quindi condivise e infine applicate (ragione questa più importante per semplificare la pianificazione!). Sulla necessità di una sostanziale semplificazione dei piani sono ormai d’accordo non solo gli urbanisti riformisti, che possiamo identificare con l’Inu e, più in generale, quelli che si occupano seriamente di urbanistica, lavorando con impegno tecnico e culturale, senza condizionamenti ideologici, ma anche le principali organizzazioni che hanno a che fare con i piani e la pianificazione, come l’Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) e l’Associazione nazionale dei costruttori edili (Ance) (8). Anche il rapporto tra Inu e Ance si è modificato negli ultimi anni, fino a raggiungere posizioni coincidenti, non solo sulla semplificazione, ma anche su molte scelte di merito, come la revisione della Giunta Pisapia del Pgt di Milano, ereditato dalla giunta Moratti.

Cambiare il piano

La semplificazione del nostro sistema di pianificazione è senza dubbio un passaggio fondamentale della riforma, ma non è sufficiente. Altrettanto importante è innovare la forma del piano, abbandonando definitivamente la via regolativa, per sviluppare quella strutturale con maggior coerenza di quanto non si sia fatto fin’ora, rinunciando però a qualsiasi “rappresentazione sinottica di un presunto stato finale” (Palermo 2011), per puntare a documenti programmatici che non contengano tutte le possibili trasformazioni previste e, come invece avviene oggi, anche quando non si tratta di situazioni oggettive e indiscutibili.

Questo approccio sarebbe una vera e propria rivoluzione del modo di concepire il piano, dato che non solo la vecchia legge urbanistica, ancora in vigore, ma anche tutte le leggi regionali, comprese le migliori, immaginano un piano con una visione “completa”, senza abbandonare quindi lo *zoning* della tradizione regolativa. Abbandonare questa via vuol dire farlo negli strumenti programmatici, che prevedono futuri assetti del territorio, diversi da quelli attuali, e non certo negli strumenti di gestione degli insediamenti esistenti (i vari *Regolamenti*), che sono regolativi per loro natura e che vanno mantenuti, ma anche semplificati.

Progettare un *Piano strutturale* (Ps) significa anzitutto ridurre all’essenziale le sue previsioni indicative, data la sua natura solo programmatica, non prescrittiva e non vincolistica e, soprattutto, non conformativa dei diritti edificatori, salvo per le aree con “vincoli ricognitivi” sovraordinati (da norme statali o regionali) che, in generale, non dovrebbero essere ampliate, se non per comprovati motivi. Queste ultime, insieme alle principali reti infrastrutturali e tecnologiche, diventeranno le “invarianti strutturali”, soluzione sperimentata con qualche successo in alcune

esperienze regionali, per la parte più “dura” del piano, quella meno modificabile nel tempo per ragioni di stato e di diritto (i vincoli) e di stato di fatto (reti e infrastrutture).

Il Ps sarà quindi articolato in tre sistemi fondamentali, ambientale, infrastrutturale, insediativo: i primi due riconducibili alle reti dell’armatura principale - la rete ecologica e quella della mobilità - necessarie a garantire efficienza e sostenibilità, per poi poter valutare razionalmente le possibili trasformazioni non previste dal piano stesso, ovvero quelle relative ad aree non interessate da “invarianti strutturali”.

Il terzo comprenderà gli insediamenti esistenti (disciplinati dal *Regolamento*) e le nuove centralità/polarità, necessarie per riorganizzare la città metropolizzata. Occorre però non dimenticare che l’efficacia di un Ps si completa con il *Piano operativo* (Po), anche questo da riportare alle indicazioni originarie dell’Inu, anche perché finora si conoscono solo poche esperienze, e spesso contraddittorie, non permettendo una vera valutazione di questa esperienza. In molte leggi regionali, anche quelle riformiste, non si è infatti previsto, e quando lo è non è mai

selettivo, o limitato nel tempo, mentre spesso riproduce i caratteri del vecchio *Prg*.

In realtà, il Po dovrebbe riguardare solo lo sviluppo di progetti maturi, fattibili e convenienti, come previsto dal Ps, che possono essere avviati in tempi ragionevoli. La proposta è dunque che questo periodo corrisponda a cinque anni, per equiparare i vincoli urbanistici, che per legge hanno appunto tale durata, ai diritti edificatori assegnati dal Po, decadendo entrambi al termine, in assenza dell’avvio degli interventi. Si cancellerà così il pericolo delle “previsioni residue”, il cui peso grava ancora insopportabilmente sull’urbanistica italiana.

L’attuazione del Po sarà infine affidata ai normali strumenti negoziali o esecutivi, magari dopo un passaggio attraverso un *Masterplan*, strumento usato in ogni parte del mondo, che non è necessario definire per legge, ma che in Italia sembra essere competenza esclusiva degli architetti e non degli urbanisti.

Se va quindi recuperata la scelta della dimensione *strutturale-strategica* del piano generale, non va dimenticata la scala più utile del piano, quella della “città contemporanea”, e non quella municipale, ormai quasi sempre inutile. Una scelta che comporterà anche soluzioni parallele per un nuovo modello di governo, che garantisca efficienza e competitività.

Un piano, quindi, programmatico e non conformativo dei diritti edificatori, che garantisca la necessaria visione al futuro degli assetti urbani e territoriali, ma che sia, come detto, un quadro di riferimento per poter valutare le trasformazioni urbanistiche e un telaio per le politiche urbane. Un piano che - questa è la principale innovazione che propongo - non dovrà contenere tutte le trasformazioni insediative possibili, ma solo di quelle oggettive, in qualche modo indiscutibili, e soprattutto quelle finalizzate alla riqualificazione e rigenerazione urbana o quelle ormai mature e condivise. Ciò significa che il Ps non individuerà tutte le trasformazioni possibili, demandando le decisioni di ulteriori trasformazioni per le aree non considerate “invarianti strutturali” a successive valutazioni in sede operativa. Questa soluzione comporterebbe una vera e propria rivoluzione nel modo di pensare il piano. Tutte le forme di pianificazione strutturale fino ad oggi sperimentate sostituivano infatti le “vecchie” prescrizioni conformative (aree perimetrate, indici, parametri e destinazioni d’uso) con indicazioni non conformative, distinte dalle altre, per diversa natura giuridica, anche se non sempre espressa con coerenza nelle modalità di rappresentazione.

Nelle più recenti esperienze, dove c’erano certezze e definizioni precise, sono comparse rappresentazioni più vaghe e indeterminate, a volte evanescenti, che alla fine compongono però sempre un quadro d’insieme delle trasformazioni, rappresentate da uno *zoning*, diverso ma pur sempre *zoning*. Con il risultato, se non proprio di assegnare diritti edificatori, di produrre comunque nuove aspettative, innescando processi di valorizzazione, che inevitabilmente si traducono nella assegnazione di nuove quote di rendita alle proprietà.

Questa è la differenza sostanziale di questa proposta, rispetto al modello riformista sin qui attuato anche nelle migliori sperimentazioni. Naturalmente ci saranno anche indicazioni sulle aree da utilizzare prioritariamente, ad esempio le aree industriali dismesse (fin quando ce ne saranno ancora da recuperare), quelle già costruite ma da riqualificare o sostituire (con la speranza che questa modalità si affermi quanto prima). Aree la cui trasformazione diventa sempre una opportunità, che porta evidenti vantaggi alla collettività. Al contrario, come ricordato, non è assolutamente necessario, anzi è controproducente, evidenziare in qualsiasi forma altri interventi di trasformazione possibili, lasciando invece momenti successivi la valutazione e la decisione di attuarli.

In sostanza si tratta di mantenere ferma l’idea originale della proposta di riforma Inu, migliorando però le prestazioni dei nuovi strumenti, rendendoli più semplici, più comprensibili, realmente perequativi, semplificando l’intero sistema di pianificazione, adeguando ogni scelta alle risorse disponibili o reperibili, ma anche potenziando le capacità di gestione delle pubbliche amministrazioni. Una prospettiva irrinunciabile, ma tutta da costruire, anche se in tempi di drastica riduzione delle risorse pubbliche, e di incertezza di quelle private, anche nel dopo crisi, sembra lontana e difficile da praticare.

Adeguare ogni scelta alle risorse disponibili o reperibile è un passaggio fondamentale per costruire un nuovo modello di piano, realmente convincente ed efficace. Sono le risorse necessarie per costruire la “città pubblica”, il sistema di infrastrutture e servizi di cui le città italiane sono ancora fortemente carenti e, in generale, per garantire il governo del territorio. Un tema ingigantito dalla crisi globale, e che getta ombre sulla qualità e le dimensioni della ripresa, quando ci sarà.

A questo l’Inu ha dedicato il suo XXVII Congresso con diverse proposte, tra cui la principale riguarda la redistribuzione sociale della rendita, attraverso la fiscalità (9). Una soluzione su cui ormai concordano anche gli imprenditori e l’Ance in particolare. In futuro ogni piano dovrà comunque misurarsi con il problema delle risorse disponibili e attivabili, evitando (o rinviando) ogni previsione la cui attuazione non sia garantita da un quadro certo delle risorse reali. E questo dovrà essere anche lo “stile” delle future azioni urbanistiche, all’insegna della massima sobrietà e, se si vuole, di una nuova austerità, che garantisca concretezza e condivisione alle scelte dei piani.

Vi sono infine altre due questioni, che riguardano il nuovo modello di piano qui brevemente tratteggiato, e che voglio esporre in conclusione.

La prima è la necessità integrare la pratica della pianificazione con quella del progetto, riprendendo una caratteristica propria dell’urbanistica italiana, sorta e cresciuta nella cultura architettonica. Un approccio che

potrebbe anche consentire una maggiore comprensione degli stessi piani urbanistici, in genere illeggibili, se non dagli addetti ai lavori. Una condizione che ha contribuito ad accentuare l'attuale isolamento culturale e sociale di cui soffre la nostra disciplina.

La seconda riguarda invece il peso che devono avere, nel costruire il nuovo modello di piano, le competenze tecniche e professionali degli urbanisti, integrate dalle molte discipline e professionalità che concorrono a formare un piano degno di essere considerato tale.

L'urbanistica (o la pianificazione) è una disciplina applicata, il che significa che non solo non esiste una "teoria dell'urbanistica", ma una continua e sempre più complessa accumulazione di esperienze stratificate, che contribuiscono ad accrescere saperi e competenze degli urbanisti, che esistono e che non possono essere subordinati alla politica (10).

La costruzione di un Ps, specie riguardo il sistema ambientale e quello infrastrutturale, comporta specifiche responsabilità tecniche e disciplinari, dell'urbanista e degli specialisti che egli coordina, che in buona misura costituiscono scelte scientificamente fondate, e comportano le conseguenti decisioni, non negoziabili dalla politica. Basta ripensare agli effetti drammatici delle ultime emergenze ambientali nel nostro Paese, accentuate dai cambiamenti climatici - ai quali non sono certo estranee le responsabilità di cattive pianificazioni e della scarsa gestione del territorio - per rendersi conto di quanto dovrebbe essere considerata la responsabilità professionale degli urbanisti, spesso troppo spesso dimenticata dagli stessi. Una responsabilità seriamente pregiudicata anche da una formazione universitaria che abilita architetti e ingegneri a occuparsi di qualsiasi forma di pianificazione, dopo solo due esperienze didattiche nelle rispettive carriere, mentre gli assai più preparati studenti delle neglette scuole di pianificazione stentano a trovare una collocazione professionale e un riconoscimento sociale adeguati alle loro competenze.

Note

1. Mantini, P. Oliva, F. (a cura), *La riforma urbanistica in Italia*, Pirola, Milano, 1996.
2. "Costruire", n. 332, 2011.
3. Salzano, E., *La ribellione ci salverà*, "Costruire", n. 325, 2010; Gabrielli, B., *Mancano i fondamentali*, "Costruire", n. 327, 2010; De Lucia, V. *La linea rossa*, "Costruire", n. 332, 2011, Campos Venuti, G. *Assalto alla rendita*, "Costruire", n. 338, 2011; Secchi, B., in "Costruire", n. 340, 2011.
4. V. ad esempio, il Pgt adottato a Milano dalla Giunta Moratti (2011). Una critica assai efficace di quel piano è nella terza parte di Arcidiacono, A., Pogliani, L. (a cura), *Milano al futuro, Milano bigness. Quando la crescita non è sviluppo*, et/al edizioni, Milano 2011, e in particolare il saggio di Pier Carlo Palermo.
5. Si tratta delle leggi della Basilicata, n. 23/99, dell'Emilia-Romagna, 20/00, della Puglia, n. 20/01, della Calabria, n. 19/02, del Veneto, n. 11/04, della Toscana, n. 1/05 e dell'Umbria, con due leggi collegate, 11/05 e 13/09.
6. *Costruire la grande Milano. Documento per le politiche urbanistiche*, Comune di Milano, 2000.
7. Inu, Proposta di legge sui "principi fondamentali del governo del territorio", in "Urbanistica informazioni", n. 221-22/2009.
8. V. ad esempio, il seminario di Urbanpromo 2011, "Dalla semplificazione delle procedure un impulso alla crescita", Bologna, 9 nov. 2011, a cui hanno partecipato Inu, Ance e Confindustria su posizioni convergenti.
9. *La città oltre la crisi. Risorse, governo, welfare*, Relazione del Presidente al XXVII Congresso Inu, Livorno aprile 2011.
10. Negli ultimi anni sono stati pubblicati numerosi testi manualistici che testimoniano l'importanza della cultura tecnica urbanistica, tra i quali: Oliva, F., Galuzzi, Vitillo, P., *Progettazione urbanistica*, Maggioli Ed., Rimini, 2001. Gabellini, P., *Tecniche urbanistiche*, Carocci Ed., Roma 2001. Paolillo, P. L., *Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane*, F. Angeli, Milano, 2007. Colarossi, P., Latini, A. P., *La progettazione urbana. Metodi e materiali*, Il Sole 24 Ore - Pirola, Milano, 2008. Selicato, F., Rotondo, F., *Progettazione urbanistica. Teorie e tecniche*, McGraw - Hill, Roma, 2009. Paolillo, P. L., *Sistemi informativi e costruzione del piano. Metodi e tecniche per il trattamento dei dati ambientali*, Maggioli, Rimini, 2010.

Bibliografia

Oliva, F., 2005, *Un'occasione da non mancare - a proposito della legge per il governo del territorio*, in Mantini, Pl. e Lupi, M. (a cura), *I principi del governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Campos Venuti G., 2010, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, capp. 2 e 3, (a cura di Oliva, F.), Laterza Ed. Roma-Bari

Oliva, F., 2011, *Praticare il piano*, in Galuzzi, P. e Vitillo, P. (a cura), *Praticare il piano?*, Inu Ed., Roma,

Palermo, P. C., 2011, *Milano big-ness. Quando la crescita non è sviluppo*, in Arcidiacono, A. e Pogliani, L. (a cura), *Milano al futuro*, Milano et/al edizioni.

Oliva, F. 2011, *Serve ancora il Piano?*, in Arcidiacono, A. Pogliani, L. (a cura), op. cit.