

3

governare
i conflitti urbani

UNA PIANIFICAZIONE INTEGRATA

- *Ampliare il campo*

Nel programma del seminario non compare mai la parola "urbanistica", forse per sottolineare la necessità di passare dalla considerazione della città alla considerazione del territorio globalmente inteso.

Oggi è infatti più che mai necessario il superamento dell'approccio parziale, legato a indicatori e parametri di tipo socio-economico tipici dell'urbanistica tradizionale, in favore di un approccio che privilegi il governo del territorio nel suo complesso e che metta in gioco, come elementi forti, le componenti naturali.

Tali componenti, così come richiede la nuova legge regionale sul governo del territorio (L.R. n°5/'95), consentono di definire le "invarianti strutturali", vale a dire i requisiti non negoziabili nel processo attuativo dello sviluppo urbano.

Questa impostazione, richiede analisi conoscitive approfondite a tutto campo, ed ha ricadute importanti anche nel rapporto tra pubblico e privato, dal momento che consente di escludere dalla trattativa tutti gli aspetti non negoziabili, riconoscendo in essi gli elementi di qualità imprescindibile che devono comunque essere garantiti alla collettività.

Si tratta di passare da una strategia che fa riferimento ad un modello di tipo "esclusivo" e che ha dato luogo alla zonizzazione urbanistica (separazione spaziale degli usi, delle attività, degli attori che si muovono sul territorio) ad una strategia che abbia come riferimento un modello "inclusivo" (compresenza spaziale degli usi, delle diverse attività, degli attori).

In questa nuova strategia le aree naturali giocano un ruolo rilevante: non solo perché consentono di preservare risorse fondamentali alla vita, ma anche perché consentono di leggere in modo diverso, più attento e più adeguato, la città e il territorio, indirizzando la pianificazione verso un approccio più coerente con le esigenze della qualità e della sostenibilità ambientale.

(Stefano Maestrelli)

- *Un approccio interdisciplinare*

Operare per la qualità e la sostenibilità ambientale degli usi e delle trasformazioni territoriali, vista la complessità dei temi coinvolti e la necessità di concepire il territorio nella globalità e nella integrazione delle sue componenti, richiede l'apporto di competenze che vanno oltre la specificità disciplinare delle figure professionali tradizionalmente coinvolte nella pianificazione territoriale.

Per operare in funzione della qualità e della sostenibilità è infatti necessario conoscere la realtà territoriale, e il relativo funzionamento, nella sua globalità. Territorio, ambiente e paesaggio, comunque si vogliano intendere, sono pur sempre prodotti e caratterizzati dalla combinazione dei caratteri del sottosuolo, del suolo e del soprassuolo e sono interpretabili a partire dalla conoscenza delle loro componenti naturali abiotiche (geologia, idrogeologia, geomorfologia, pedologia, ecc.), naturali biotiche (vegetazione, fauna, ecologia naturale), antropiche e storico-culturali (evoluzione degli insediamenti, modelli insediativi, uso del suolo, ecc.).

Non basta tuttavia analizzare questi tematismi; è infatti necessario operare delle vere e proprie diagnosi sul loro stato di salute e di funzionalità e, successivamente, ricondurli a sintesi attraverso una loro valutazione combinata, in grado di consentirci una interpretazione integrata e globale della realtà territoriale, della sua dinamica evolutiva, delle risorse presenti, delle loro relazioni, del loro grado di vulnerabilità, della sostenibilità degli usi in atto.

Questa sintesi ci offre un supporto fondamentale per l'individuazione dei sistemi e dei sub sistemi ambientali, insediativi e infrastrutturali richiesti dalla legge regionale sul governo del territorio quali riferimenti programmatici del Piano Strutturale; agevola inoltre la definizione dei caratteri strutturanti e delle prestazioni qualitative di tali ambiti, consentendoci, di conseguenza, di individuare in modo non troppo casuale, settoriale e soggettivo quelle invarianti strutturali richieste dalla legge suddetta.

Se concordiamo sulla validità di un simile approccio, non possiamo non convenire sulla necessità di un lavoro transdisciplinare.

Ciò non significa necessariamente, per le amministrazioni comunali, caricarsi di compiti troppo gravosi e impossibili da assolvere; contributi fondamentali provengono infatti dagli atti di pianificazione regionale e, soprattutto, provinciale (v. P.T.C. della Provincia di Firenze), che contengono già molte delle analisi conoscitive di base; inoltre gli aspetti geologici e idraulici vengono già affrontati obbligatoriamente nella predisposizione degli strumenti di pianificazione comunale, mentre i caratteri antropici e storico-culturali costituiscono da sempre oggetto di analisi e di valutazione da parte dei tecnici incaricati della predisposizione dei piani regolatori.

Si tratta allora di integrare, eventualmente, tali strumenti conoscitivi con quegli elementi di conoscenza solitamente trascurati e relativi alle componenti naturali biotiche; ma si tratta soprattutto di valutare in modo combinato e transdisciplinare le conoscenze di base, per arrivare a quella interpretazione globale del territorio che è condizione indispensabile per orientare le scelte del governo e della pianificazione in direzione della qualità e della sostenibilità ambientale.

(Luciano Piazza)

• **Centralità del piano**

Il metodo della pianificazione, la sussidiarietà tra gli enti istituzionali, la centralità e l'unitarietà del piano, previsti e ribaditi dalla Legge Regionale n°5/'95, sono, almeno in teoria, garanzia di coerenza e di efficacia per il governo globale del territorio e per il perseguimento degli obiettivi di qualità.

Il ruolo strategico del Piano Strutturale in funzione della qualità si definisce, secondo la legge regionale, attraverso un rapporto consequenziale tra apparato conoscitivo-interpretativo e scelte programmatiche.

L'analisi diagnostica delle componenti naturali e storico-culturali consente, attraverso la loro lettura combinata, di arrivare a una sintesi interpretativa efficace del territorio e del paesaggio, nonché alla definizione dei relativi caratteri strutturanti e degli obiettivi prestazionali perseguibili nei sistemi territoriali di programma.

Tra tali prestazioni risultano evidentemente prioritarie quelle relative alla:

- Integrità fisica del territorio (dissesto idrogeologico, rischio idraulico, rischio sismico, ecc.)
- Tutela delle risorse naturali (aria, acqua, suolo, vegetazione)
- Tutela delle risorse storico-culturali (insediamenti storici, accentrati e sparsi, sistemazioni agrarie, verde storico, paesaggi culturali, ecc.).

E' a partire dal riconoscimento di queste prestazioni qualitative, esistenti o da ricostruire, che appare possibile definire le politiche di conservazione, di recupero o di trasformazione territoriale, giacché tale riconoscimento consente una prima importante verifica circa la sostenibilità delle ipotesi di sviluppo e di trasformazione.

Non solo: il riconoscimento di una struttura portante del territorio, definita a partire dalle tipologie di risorse naturali e storico-culturali che garantiscono prestazioni di qualità, costituisce il riferimento fondamentale per la ricostruzione di relazioni organiche tra città e territorio aperto, tra sistema insediativo e sistema ambientale. Il Piano Strutturale ha in sé le potenzialità per garantire tutto questo e per dettare disposizioni atte ad assicurare la coerenza degli strumenti operativi e attuativi: dal Regolamento Urbanistico ai vari piani di settore (funzioni, mobilità, parcheggi, commercio, rifiuti, ecc.).

Essenziale, per la garanzia di questa coerenza, è che il Piano Strutturale sia sentito proprio dalle comunità locali e che le strutture pubbliche preposte alla sua gestione ne mantengano fermi l'impianto e i contenuti strategici, evitando di concepire, così come è avvenuto in passato, i piani di settore come avulsì, estranei e spesso contraddittori rispetto allo strumento urbanistico generale e utilizzandoli invece per quelle specificazioni e quegli adeguamenti compatibili che le maglie non troppo strette del Piano Strutturale consentono e che le dinamiche evolutive possono rendere necessari.

In sostanza, con il nuovo processo di pianificazione, la qualità paesaggistica e ambientale viene collocata a monte, quale elemento di invarianza e di permanenza che definisce "a priori" un sistema di salvaguardie e di regole cui si devono attenere le politiche connesse alle esigenze di sviluppo economico e sociale.

(Luciano Piazza)

- ***Proposte in campo e strumenti già utilizzabili***

Ma quali sono gli strumenti utilizzabili per perseguire strategie di qualità nel processo attuativo dello sviluppo urbano?

Non credo che questi strumenti possano ritrovarsi nei numerosi disegni di legge sul governo del territorio che giacciono in Parlamento. Il più accurato, che è quello presentato dal PDS, presenta infatti alcuni difetti fondamentali.

Il primo è che pur essendo intriso di cultura federalista si mostra imbarazzato nell'affrontare il ruolo dello Stato nel governo del territorio, non risolvendo problemi strategici quali quelli legati alle grandi infrastrutture di livello nazionale (chi sceglie per la variante di valico o per il ponte sullo Stretto di Messina?).

Il secondo riguarda la difesa del suolo: le uniche autorità di bacino che funzionano sono quelle nazionali, tanto che viene proposto il loro modello per tutte le autorità di bacino del territorio nazionale.

Il terzo difetto riguarda la perequazione, che è tutta interna alle scelte urbanistiche di trasformazione e che perequa, di conseguenza, all'interno delle aree che il P.R.G. individua come ambiti finalizzati a questo scopo, senza considerare le altre aree; resta di conseguenza irrisolto il problema posto dalla Corte Costituzionale tra chi ha e chi non ha possibilità di effettuare interventi di trasformazione. Il proprietario di un'area agricola, ad esempio, sarebbe penalizzato rispetto al proprietario di un'area urbana in zona sottoposta a trasformazione.

Un'altra grande deficienza riguarda il binomio perequazione - esproprio. La perequazione infatti non serve per soddisfare gli enormi fabbisogni di aree per la riqualificazione, che lo sviluppo distorto delle città non ha garantito. Esiste infatti un fortissimo scompenso tra la quantità di spazi necessari alla riqualificazione e l'esiguità delle nuove edificazioni effettivamente utili per soddisfare i fabbisogni reali. Ne consegue che l'unico modo per assicurarsi questi spazi attraverso la perequazione, consiste nel sovradimensionamento dei piani regolatori. Ed in effetti tutti i piani che si richiamano a questo principio risultano sovradimensionati; così, anche se molte delle nuove previsioni edificatorie non si realizzeranno, si crea comunque una artificiosa valorizzazione immobiliare che alimenta la rendita fondiaria, innesca meccanismi inflazionistici e non consente di pianificare bene.

VALORIZZARE LO STRUMENTO DELL'ESPROPRIO

E' preferibile allora, quanto meno in certe situazioni, ricorrere allo strumento dell'esproprio per pubblica utilità. In passato molti hanno spesso concepito l'esproprio in termini ideologici, utilizzandolo per colpire l'idea stessa di proprietà; oggi, superata questa ideologia, è necessario rivalorizzare lo strumento dell'esproprio per garantire, laddove necessario, gli interventi di riqualificazione e per evitare i meccanismi fondiari patologici che la perequazione innescherebbe come conseguenza del sovradimensionamento dei piani. Tanto più che l'esproprio ormai avviene a prezzi di mercato ed è praticato in tutto il mondo.

COSTRUIRE SOCIETÀ' AD HOC

Bisogna semmai affrontare e dare soluzione al problema di fondo dell'urbanistica italiana, che ha visto da sempre il P.R.G. attuarsi attraverso una infinità di concessioni e di atti provocati dalla proprietà fondiaria; si tratta invece di costruire, in funzione degli obiettivi che la collettività si pone attraverso lo strumento urbanistico, società ad hoc capaci di realizzarli nella loro interezza e complessità.

(Vezio de Lucia)

- ***Quale legge urbanistica nell'agenda politica (*)***

Si deve ricordare come la legge regionale toscana del 1995 sia stata, nei suoi indirizzi generali, anticipatrice di numerosi orientamenti oggi oggetto di discussione in sede politica con riferimento alla nuova legge nazionale per il governo del territorio il cui iter parlamentare sta per iniziare presso la competente commissione della Camera dei Deputati.

E' opinione dei DS che la legge urbanistica nazionale dovrà essere una legge di principi, la quale, riconoscendo e valorizzando le autonomie regionali e i poteri locali, determini il quadro generale entro il quale procedere ad una profonda modernizzazione del sistema italiano di pianificazione urbana e di salvaguardia del territorio. In particolare, la distinzione degli strumenti

urbanistici nei due livelli "strutturale" e "operativo", consentirà di eliminare la pratica negativa e disorganica delle continue "varianti", e di restituire al Comune la piena potestà nella approvazione del proprio piano urbanistico redatto, naturalmente, in conformità alle disposizioni generali fissate dalle leggi e dalle autorità aventi competenze in materia di territorio e di beni culturali.

Convergono, e si sommano, in tale questione, vari aspetti del problema: una più chiara e trasparente normativa urbanistica, la riaffermazione dei poteri locali, una forte semplificazione procedurale. Se a ciò si aggiunge che le nuove norme nazionali individueranno nel piano urbanistico comunale uno strumento onnicomprensivo di tutte le previsioni riguardanti il territorio e i beni immobili che lo compongono, inclusi gli eventuali piani o disposizioni settoriali predisposti da altre autorità, si può comprendere quale profondo cambiamento potrà finalmente intervenire nei rapporti tra cittadini, operatori, pubblica amministrazione in materia urbanistica.

A questo proposito, è da condividere l'idea, emersa nel dibattito in corso, che si possa immaginare di codificare gli elementi invarianti fondamentali, le preesistenze che definiscono l'identità dei luoghi e della città, e le principali scelte strategiche in un vero e proprio "Statuto del Territorio". I piani operativi non dovranno così rimettere ogni volta in discussione tali scelte di fondo, ma anzi accoglierle come elementi di certezza sui quali basare la politica di salvaguardia e di trasformazione urbana.

Una seconda questione riguarda il principio di sussidiarietà e la sua concreta applicazione. Se vogliamo che una struttura federalistica delle istituzioni dello Stato non comporti il rischio di riprodurre a livello locale nuove tendenze "centralistiche", dobbiamo fondare il decentramento sul principio di sussidiarietà. In termini di governo del territorio, ciò significa che ogni decisione dovrà essere assunta al livello ragionevolmente più vicino ai cittadini e che, in particolare, debbano spettare all'ente territoriale di minore dimensione - ad esempio il Comune - tutte le competenze non esplicitamente attribuite a quello di maggiore dimensione, come ad esempio la Regione.

Si eviterà così una indebita appropriazione di competenze da parte delle istituzioni di livello superiore. Il principio di sussidiarietà, infine, dovrà funzionare in modo efficiente lungo una complessa catena istituzionale: dal Comune alla Regione, allo Stato nazionale, sino alle nuove istituzioni sovranazionali dell'Unione Europea.

Tralasciando per brevità altre importanti questioni, vorrei concludere con qualche riferimento al problema delle procedure.

Dico subito che un sistema procedurale troppo complesso non solo crea inefficienza e ritardi, ma impedisce una effettiva attività di controllo, e può favorire l'insorgere di comportamenti scorretti. Purtroppo nel nostro Paese la stratificazione di molte e disparate norme procedurali ha determinato situazioni inestricabili, che si è spesso cercato di risolvere con la tecnica del "by-pass", con interventi chiamati di snellimento delle procedure.

Ma i risultati non sono quasi mai all'altezza delle aspettative.

Io penso perciò che si debba affrontare il problema in modo diverso. Dobbiamo per il futuro ridisegnare, e non solo snellire, l'intero sistema procedurale, fondando questa azione su tre principi: la responsabilità delle autocertificazioni dei soggetti coinvolti, sedi unificate per le decisioni e la cooperazione tra le istituzioni, chiarezza delle autorità delegate ai controlli.

Ci aiuterà, in questo non facile lavoro, la riforma degli strumenti urbanistici, la eliminazione delle varianti, la pratica concreta della sussidiarietà. Ma una fondamentale decisione procedurale deve riguardare anzitutto le norme esistenti a livello nazionale.

L'approvazione della nuova legge-quadro dovrà portare con sé l'abrogazione esplicita delle migliaia di norme oggi vigenti che risulteranno non conformi alla stessa legge, o di competenza non statale, o ormai desuete. Le norme residue, che possiamo stimare con certezza in una quantità assai limitata, potranno essere raccolte in un "Testo Unico" nazionale, di agevole lettura e utilizzo. Il Parlamento si trova dunque oggi all'inizio di un grande lavoro riformatore, che dovrà essere accompagnato da discussioni e approfondimenti politici e specialistici, e che dovrà anche giovare delle tante e interessanti esperienze sul campo, come quella che si sta svolgendo a Firenze, e come le molte altre disponibili nel panorama italiano ed europeo.

() Sintesi dell'intervento di Guido Alborghetti all'incontro pubblico organizzato dal Gruppo consiliare DS su: Idee urbanistiche per il futuro di Firenze 11 dicembre 1998*

IL RAPPORTO PUBBLICO PRIVATO NELLA RIQUALIFICAZIONE URBANA

• *Tra pianificazione strutturale e programmi attuativi (*)*

Una logica di pianificazione che superi quella della legge 1150 del 1942, come quella dell'ormai sperimentata legge urbanistica toscana, è stata proposta, in Italia, da molti anni. (Piano regolatore del centro storico di Venezia, Prg del Comune di Carpi, negli anni immediatamente successivi, disegno di legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna, presentato nel 1992). Una proposta compiuta è stata redatta dall'Associazione culturale Polis ed è stata presentata in un convegno a Venezia, nel 1992, e successivamente pubblicata. La proposta è stata sostanzialmente ripresa dall'INU nei documenti preparatori del Congresso di Bologna e discussa in quella sede. I suoi elementi sono stati assunti, più o meno compiutamente, in alcune recenti leggi urbanistiche regionali: quella della Toscana (che è stata la prima), quella della Liguria, approvata l'anno scorso, quella del Lazio, in corso di discussione consiliare, quella dell'Emilia Romagna, in corso di elaborazione.

Ormai abbiamo dietro le nostre spalle una sedimentazione abbastanza ampia da comprendere, e da far comprendere, con sufficiente chiarezza, quando parliamo dell'una e dell'altra componente della pianificazione: quella strutturale e quella programmatica, come io continuerò a chiamarle pur rendendomi conto delle differenti formulazioni lessicali adoperate nelle diverse proposte e nei diversi testi legislativi.

OBIETTIVI DI UNA PIANIFICAZIONE EFFICACE

Gli obiettivi che occorre temperare, in una pianificazione all'altezza dei tempi, sono sostanzialmente due: quello, tradizionale per la pianificazione, della **coerenza delle trasformazioni** nello spazio e nel tempo; e quello, particolarmente vivo nei nostri rapidi giorni, della **flessibilità delle scelte** in relazione ai mutamenti del quadro economico, sociale e politico. L'esigenza della flessibilità, in particolare, deriva dal fatto che le condizioni che determinano una parte delle scelte di pianificazione mutano molto più rapidamente di altre, e comunque sono correttamente formulabili in relazioni e a periodi di tempo diversi da quelli delle scelte di fondo della pianificazione.

Il primo passaggio da compiere per raggiungere una sintesi tra coerenza e flessibilità è quello di considerare la pianificazione come un processo continuo e sistematico nel quale le fasi canoniche (analisi, scelte, attuazione, verifica, analisi, ...) ciclicamente si susseguono. In questo quadro, e solo in questo quadro, diventa possibile distinguere, nelle scelte di pianificazione, quelle cui è necessario attribuire una durata maggiore ("invarianti", "condizioni alla trasformazione", "scelte strategiche") da quelle cui è necessario, o possibile, od opportuno, attribuire una durata minore ("scelte programmatiche").

Diventa insomma possibile definire in modo del tutto nuovo il rapporto tra pianificazione e tempo.

UNA ARTICOLAZIONE TEMPORALE DELLE DECISIONI

Al di là dei dettati legislativi e delle loro nomenclature, possiamo comunque immaginare (e costruire) l'atto di pianificazione come la somma di due parti.

Una parte *fissa* nel tempo, e cioè valida a tempo indeterminato (almeno in termini schematici). Una parte invece *mobile*, o più esattamente valida per un arco temporale breve (p. es. il tempo corrispondente al mandato amministrativo).

Non credo di contraddire la lettera della legge urbanistica toscana se affermo che nella parte strutturale, "atemporale" o comunque di lungo periodo, della pianificazione si possono definire (oltre alle eventuali opere di lunga gittata, in tal senso "strategiche") le *regole delle trasformazioni fisiche* e le *utilizzazioni compatibili*. E per ogni categoria di unità di spazio (unità edilizie o spazi scoperti) l'atto di pianificazione dovrebbe stabilire quali sono le *regole* delle trasformazioni fisiche e quali sono tutte le *utilizzazioni* che sono compatibili con le particolari caratteristiche di quella categoria, cioè le utilizzazioni che sono tali da non stravolgere, ma anzi utilizzare al meglio le unità di spazio che appartengono a quella classe.

La parte *strutturale* del piano deve definire insomma sia la grande strategia e le opere di vasta portata, che esigono diversi cicli amministrativi per essere realizzate, sia le regole delle trasformazioni fisiche e la gamma delle utilizzazioni compatibili con le caratteristiche proprie delle unità di spazio.

All'interno di questa gamma, la parte *programmatica*, il "piano del Sindaco", dovrebbe stabilire quali sono, nel prossimo periodo, e solo per questo, le utilizzazioni - anzi, in questo caso, le *destinazioni d'uso* - che sono obbligatoriamente prescritte, e quali sono le trasformazioni fisiche, cioè le opere e gli interventi urbanistici ed edilizi esecutivi, tra quelle possibili, che saranno obbligatoriamente realizzate.

Si può dire che la legge toscana si avvicini abbastanza a questo modello, sebbene sia forse necessario lavorare sul "regolamento urbanistico", nella direzione di ricondurlo ai due riferimenti temporali fondamentali: quello permanente e quello del mandato amministrativo. Una simile impostazione riesce ad avvicinarsi ad entrambi gli obiettivi prima citati, (quelli della coerenza e della flessibilità) poichè comporta sempre la costanza e la verifica di un disegno unitario, ma ne aggiorna le variabili ogni quadriennio, in modo sistematico e non volontaristico.

Essa richiede però - per il suo pieno esplicarsi - il verificarsi di due condizioni irrinunciabili. Da un lato, la presenza in tutti gli enti che hanno tra i loro compiti quello della pianificazione territoriale o urbanistica, di una *struttura di pianificazione* e gestione urbanistica solida, efficiente, autorevole, e dotata degli attrezzi necessari per operare con continuità, sistematicità ed efficacia. Dall'altro lato, la pienezza della capacità del *controllo pubblico sul contenuto economico* delle trasformazioni territoriali, e perciò la determinazione di un nuovo regime immobiliare, o di nuove modalità d'intervento, che "restituisca a Cesare quel che è di Cesare": che attribuisca alla collettività le decisioni e i valori derivanti dalle scelte della collettività.

CHI SONO I PRIVATI?

Con la distinzione tra componente strutturale e componente programmatica si apre anche la strada a una adeguata ridefinizione e distinzione delle competenze del tecnico e dell'eletto, della cultura e della politica: consente infatti di distinguere con chiarezza quali sono le scelte che hanno a che fare con le necessità e le decisioni sociali e con le opzioni politiche, distinguendole da quelle di carattere più strettamente tecnico e culturale.

E si apre soprattutto la strada a una ridefinizione del ruolo dei privati nella pianificazione. E' una questione che è in qualche modo al centro di tutte le discussioni, le elaborazioni, le polemiche, le proposte e i tentativi, le esperienze e i fallimenti: insomma al centro della storia dell'urbanistica italiana.

Chi sono i privati? Io credo che si debbano distinguere due grandi categorie, entrambe legittimate a intervenire nel processo di pianificazione, ma ciascuna dotata di caratteristiche e ruoli diversi.

Sono privati i *cittadini*, che sono i primi che dovrebbero essere coinvolti nel processo di pianificazione. E quando parliamo di cittadini, se non vogliamo considerare l'attributo della sostenibilità come un mero orpello, come un omaggio parolaio o un *flatus vocis*, dobbiamo intendere i *cittadini di oggi e quelli di domani*.

Credo che la voce di questi privati (dei cittadini di oggi, nella loro capacità di esprimere anche gli interessi e le speranze di quelli di domani) debba concorrere particolarmente, e forse esclusivamente, nel determinare le strategie di lungo periodo e le condizioni alle trasformazioni. Dunque, la componente strutturale del piano (o il "piano strutturale", come lo chiamate in Toscana). Mi pare che vada in questa direzione anche Vezio De Lucia, quando dice che la componente strutturale della pianificazione dovrebbe avere, per il comune, un "carattere statutario". Ma, se lo vorrà, chiarirà lui stesso il senso di questa sua affermazione.

Appartengono alla categoria dei soggetti privati, sono privati, anche gli *operatori economici*: gli imprenditori, i proprietari delle aree e degli altri immobili, i promotori e finanziatori di operazioni di trasformazione e così via. Quelli cioè che concorrono alla città non come utilizzatori ma come produttori; non come partecipi ai benefici della sua utilizzazione, ma ai benefici della sua produzione. Credo che la voce di questi debba essere ascoltata soprattutto (e forse esclusivamente) nel momento della determinazione della componente programmatica. Cioè nel momento in cui, sulla base e nel rispetto delle regole non negoziabili definite nella componente strutturale della pianificazione, si decide che cosa concretamente fare: quali trasformazioni del territorio avviare all'esecuzione, quali aree ed edifici acquisire per le necessità collettive, quali risorse finanziarie, pubbliche e private, investire nella costruzione della città.

DUE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SUL RUOLO DEI PRIVATI

I privati hanno assunto tradizionalmente nella pianificazione urbanistica italiana un ruolo su cui è importante fare alcune considerazioni.

La prima. Quando si redige un piano regolatore, il collaboratore tecnico dell'Amministrazione scopre via via, che al di là del piano regolatore vigente, formalmente definito, esiste una serie di altri atti, formalizzati (varianti, variantine, progetti in variante, deroghe legittimamente concesse, atti di consenso o d'intesa debitamente stipulati ecc.), oppure non formalizzati (promesse pubbliche, impegni politici, accordi *de ut des* ecc.) che l'amministrazione intende rispettare. Voglio prescindere dalla maggiore o minore legittimità di questi impegni, assumendo che siano tutti comunque legittimi. Vorrei sostenere che queste decisioni dovrebbero tutte essere chiaramente espresse, cartografate, quantificate, approvate con un atto formale (del Sindaco, o della Giunta, o del Consiglio) ed essere formalmente consegnati ai collaboratori tecnici.

La seconda. Quando si parla di privati, e in particolare di operatori economici, sarebbe bene che l'amministrazione precisasse, nella componente strutturale o in quella programmatica della pianificazione, se intende riconoscere pari legittimità politica e sociale a tutti gli interessi economici, oppure se ne vuole privilegiare alcuni rispetto ad altri. Alcune distinzioni hanno ancora un senso, un significato e una portata d'interesse generale. La distinzione tra interessi economici volti al profitto e interessi volti alla rendita è una distinzione che mantiene piena centralità nell'urbanistica pratica. E la priorità, o il privilegio, accordato al profitto nei confronti della rendita dovrebbe mantenere piena centralità nell'urbanistica democratica.

(*) *Comunicazione di Edoardo Salzano prodotta per l'incontro pubblico organizzato dal Gruppo consiliare DS su: Idee urbanistiche per il futuro di Firenze 11 dicembre 1998*

• *La strumentazione urbanistica in vigore*

Nei principali disegni di legge sul governo del territorio all'esame del Parlamento si ritrova un orientamento che la Regione Toscana ha precorso con la L.R. n°5/'95, nei limiti in cui le era consentito farlo: quello della riconduzione ad unità delle "figure pianificatorie" configuratesi come strumenti urbanistici di specificazione dello strumento di pianificazione generale, che un cinquantennio di produzione legislativa (nazionale e regionale) aveva invece moltiplicato, variamente denominandole e tipizzandone, con assurda separatezza e rigidità, funzioni, efficacie, contenuti, procedimenti formativi.

A norma della legge regionale toscana, infatti, esistono soltanto "piani attuativi", da formarsi secondo il medesimo procedimento, ai quali, o a parte dei quali, può essere conferita l'efficacia di una o più delle "figure pianificatorie" tipizzate dalla legislazione regionale. Spetterà quindi alla pianificazione generale comunale precisare, in aderenza alla concreta realtà dei diversi territori e alle discipline dettate dalla stessa pianificazione generale comunale, i contenuti e gli elementi costitutivi dei "piani attuativi" in relazione alle diverse fattispecie alle quali possono applicarsi e alle prestazioni richieste.

LA SEDE PROPRIA DELLA PEREQUAZIONE

E' in sede di definizione dei "piani attuativi" che le preoccupazioni e le tecniche perequative possono e debbono trovare piena applicazione. E' nella definizione dei "piani attuativi" e nelle loro esecuzione, infatti, che si può e si deve perseguire la massima perequazione tra gli eventualmente diversi proprietari degli immobili compresi negli ambiti ai quali i "piani attuativi" si riferiscono, dei benefici derivanti dai diversi valori economici conferiti ai predetti immobili dall'attribuzione, operata dai medesimi "piani attuativi", di differenti quantità di spazi realizzabili mediante le definite trasformazioni, e di differenti utilizzazioni consentite o prescritte dai predetti spazi, nonché dei gravami derivanti dall'impostazione di diversi oneri. Tale modo di procedere si manifesta indispensabile non soltanto in ragione di non derogabili esigenze "equitative" (il cui mancato soddisfacimento sarebbe sanzionabile per "irragionevole disparità di trattamento"), ma anche per ottenere, senza subire i condizionamenti dell'assetto proprietario immobiliare in essere negli ambiti da disciplinare mediante "piani attuativi", la realizzazione di assetti morfologici degli ambiti medesimi, con riferimento agli spazi pubblici o di uso collettivo (scoperti ed edificati), ma anche agli spazi privati, più rispondenti agli interessi generali, cioè ad obiettivi di "qualità", funzionale e formale.

UNA TRATTATIVA ENTRO REGOLE PREDEFINITE DAL PIANO

Spetterà in ogni caso alla pianificazione generale comunale predefinire, stabilendo direttive, quantitative e qualitative, condizioni, requisiti vincolanti, prestazioni richieste, le "regole" alle quali i "piani attuativi" dovranno

inderogabilmente attenersi al fine di garantire il "disegno", di assetto fisico e relazionale, voluto per l'intero territorio, dalla stessa pianificazione generale comunale. Nel fare ciò, occorrerà che la pianificazione generale comunale apprenda a non essere "intrusiva" o impicciona, ma rigorosamente "sobria": cioè a stabilire nulla di meno, e neppure nulla di più, di quello che è necessario per assicurare l'assetto fisico e relazionale voluto.

E' nell'ambito della "griglia" definita dalle "regole" (non negoziabili) dettate dalla pianificazione generale comunale, e soltanto in questo ambito, che può, e forse addirittura deve, darsi "trattativa" tra il "pubblico" (da intendersi come l'istituzione democratica rappresentativa della comunità locale) ed il "privato" (da intendersi come i promotori delle trasformazioni territoriali, coincidenti o meno con i proprietari degli immobili interessati). Una "trattativa" volta a trovare il migliore (e più avanzato) equilibrio tra gli interessi generali e gli interessi particolari, vale a dire, essenzialmente, l'aspirazione dei promotori alla massima remunerazione degli investimenti da effettuare.

UNA PREVENTIVA ACQUISIZIONE DEGLI IMMOBILI?

La questione della quale occorre essere consapevoli è che una "trattativa", quale è quella ora configurata, viene ad essere comunque pesantemente falsata laddove il "pubblico" abbia di fronte un "contraente obbligato", cioè la proprietà in essere degli immobili interessati. Laddove in altri termini il "pubblico" non possa scegliere il "privato" che avanzi la proposta più conveniente, vale a dire, come detto, che configuri il migliore (e più avanzato) equilibrio tra gli interessi generali e gli interessi particolari. A questo fine, cioè, paradossalmente, per introdurre i vantaggi (collettivi) del "mercato" nelle decisioni afferenti le trasformazioni urbane, conferendo al "pubblico" la possibilità di fare concorrere tra loro diversi operatori volti al conseguimento di "profitti" e non al lucro di "rendite", varrà la pena (magari soltanto per le previste trasformazioni di maggiore consistenza, o comunque di rilevanza strategica) di rivisitare l'istituto della preventiva acquisizione pubblica della totalità degli immobili compresi negli ambiti interessati.

LE SOCIETÀ MISTE

Nella stessa logica, o comunque in una logica fortemente analoga, possono essere attivate le "società per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana" di cui all'articolo 59 della Legge n°127/'97.

In questo caso, al fine di rompere il nesso diabolico profitto-rendita, occorrerà che gli "azionisti privati delle società" non soltanto "siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica", come stabilito dalla legge, ma anche non coincidano in alcun caso con i proprietari degli immobili interessati dalle trasformazioni. In caso contrario sarebbe inevitabile il ruolo della rendita.

(Luigi Scano)

• *Livorno: garantire coerenza e completezza di progetto*

L'esperienza amministrativa di una media città, quale è Livorno, conduce a porre l'accento sulla gravosità dei problemi che si incontrano allorché si tentano interventi di riqualificazione in parti fortemente degradate delle città.

A Livorno esistono due grandi zone di edilizia residenziale pubblica, ubicate a nord e a sud della città: in queste zone esistono solo pochi servizi pubblici di base, ma mancano gli esercizi commerciali, le banche, il verde e in generale tutte le altre componenti funzionali che costituiscono la città. Non è facile ovviare a tutto questo, malgrado l'impegno della Amministrazione Comunale: sono stati fatti realizzare i parcheggi, gli oneri di urbanizzazione sono stati utilizzati in loco per realizzare strade, piazze, verde e anche un piccolo orto botanico; è tuttavia impossibile spostare in questi quartieri funzioni qualificanti (centri polifunzionali, distretti socio-sanitari, banche, ecc.).

Il problema di fondo sono le risorse finanziarie: non ci sono finanziamenti per effettuare investimenti capaci di attirare gli operatori privati in zone così degradate, complesse e delicate. D'altra parte l'ente pubblico deve dimostrare una forte capacità di investimento per coinvolgere i privati in operazioni di riqualificazione a vasto raggio.

L'altro problema sono gli strumenti attuativi, la cui gestione è comunque difficoltosa: nella fase iniziale, dove bisogna garantire una progettazione unitaria, e nella fase attuativa, dove bisogna garantire la coerenza con il progetto. Si parla di società di gestione, ma queste società fanno riferimento al solo momento della acquisizione delle aree. Rimangono irrisolti troppi problemi: i proprietari delle aree che fossero disposti a partecipare a queste società che

ruolo avrebbero al loro interno? Lo strumento dell'esproprio chi lo governa? Chi attua realmente la gestione dei programmi? Il rischio è che, una volta messe a disposizione le aree, il comune faccia le opere pubbliche e gli operatori privati le loro opere particolari, senza un reale coordinamento e una efficace verifica di quanto viene fatto. Queste forme di intervento vanno bene se c'è a monte un programma efficace e, lungo il percorso, un monitoraggio continuo capace di garantire la coerenza e la completezza di quanto previsto. Altrimenti corriamo il rischio di trovarsi in fondo solo con le case. (Margherita Pia)

• ***Il PRG di Pesaro: una forte progettualità pubblica***

Il Piano regolatore di Pesaro si è posto il problema di definire la qualità traducendola in linee, in norme vere e proprie. Norme che sono fatte di una parte di obblighi e di divieti, ma anche di una parte di consigli. Sono stati tradotti in norma il concetto della partecipazione dei cittadini, ed anche il concetto della misurazione della qualità. Il piano è stato sostenuto da una mole di studi molto ampia, che ha cercato di ricomporre i vari strumenti di pianificazione, per fare uno strumento per il governo complessivo del territorio. Cioè, a latere, ma in studio combinato, sono stati elaborati: il Piano regolatore degli orari, il Piano generale del traffico, il Piano del rumore ed il Piano del commercio, anche se con l'approvazione della legge Bersani viene rinviato alla normativa urbanistica.

La parte normativa del Piano di Pesaro, si apre con le linee guida che definiscono gli obiettivi. E negli obiettivi c'è una sorta di Manifesto del Piano.

Gli obiettivi sono quelli di creare una città articolata e solidale una città accogliente ed accessibile (ritroviamo il pensiero della Carta della C.A.S.A.) che dia riconoscimento ai diritti estesi di cittadinanza, al valore della partecipazione cittadina nella costruzione e gestione di ogni politica urbana, della tutela del patrimonio storico, e della salvaguardare dell'ambiente naturale.

PUBBLICI I MAGGIORI PROGETTI DELLA CITTÀ'

Nelle linee guida è prevista l'istituzione di un Forum permanente sulle politiche cittadine, un luogo formalizzato di politica urbana, e non soltanto di politica territoriale: tutte le politiche urbane, quindi. Linee guida che condizionano fortemente l'azione privata. Viene dato un ruolo di rilievo all'azione pubblica: il Comune avoca a sé i maggiori progetti sulla città. Il pubblico si pone con chiarezza nel rapporto pubblico-privato: il privato può fare, ma con delle regole precise, dettate dal pubblico.

PREDEFINIRE LA QUALITÀ' DEL PROGETTO

Nel piano c'è una parte molto prescrittiva per quanto riguarda la riqualificazione della città costruita: molto dura, molto difficile e anche costosa. Si affronta anche la modalità di realizzazione degli interventi, che viene in gran parte, per quanto riguarda gli interventi più grossi, affidata ai concorsi di idee. Come organismo di controllo della qualità è stata inventata una commissione di tre esperti di chiara fama esterni al territorio del Comune, che il sindaco, al momento del suo insediamento deve nominare; persone di sua fiducia, che hanno il divieto assoluto di lavorare, di progettare, nella città; successivamente ci sarà un regolamento che definisce meglio i loro compiti, il compito di valutare la qualità dei progetti realizzati.

Ulteriore elemento fondamentale è questo: nel momento in cui si va a programmare il territorio, non si può dividere il rapporto stretto che c'è tra l'urbanistica e l'architettura, e quindi è necessario avere un criterio di verifica anche sulla qualità dell'architettura. E questo sia per la salvaguardia del patrimonio storico, che per tutti i possibili interventi sul territorio.

Il Piano inoltre affida il controllo della qualità anche ad una serie di abachi e di prescrizioni che riguardano lo spazio aperto, anche lo spazio privato aperto, perché anche se privato, comunque è uno spazio visto dal pubblico. Abachi per la progettazione, anche per quanto riguarda soprattutto gli interventi di qualità in quei luoghi che noi siamo abituati a vivere come luoghi non di qualità; per esempio, le aree industriali.

ACQUISIRE RISORSE PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA

La costruzione della qualità ambientale è costosa. Il problema è come riuscire a mettere insieme delle azioni pubbliche di carattere non solo comunale, ma anche regionale, nazionale, cioè delle politiche attive che incentivino interventi di riqualificazione urbana. Dovremo porre davvero al centro di questo Governo: 1) la riforma urbanistica, 2) la modifica del piano delle opere pubbliche, che debba diventare **un piano delle piccole opere pubbliche di riqualificazione ambientale.**

(Ilva Sartini)