

Testi di approfondimento

Elenco dei temi di approfondimento

S4. Evoluzione delle disciplina paesaggistica

S6. Riforma, controriforma, e nuove orientamenti

S7. Confronto fra i due modelli di Piano

S9. Piani regolatori: confronto fra modelli differenti

S.10-1 Il disegno di legge Sullo

S10-2 Crisi del Piani crisi dell'urbanistica

S10-3 Quale futuro per la città e per il territorio

M4. Evoluzione della disciplina paesaggistica

I precedenti

legge 16 luglio 1905 n. 411

L'esigenza di una tutela giuridica del paesaggio è emersa per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale in occasione dell'approvazione della legge per la conservazione delle pinete di Ravenna. La legge tuttavia non sottendeva concetti di tutela del territorio né tanto meno criteri di integrità ambientale, limitandosi all'applicazione dei valori estetici e culturali fino ad allora maturati nell'ambito della tutela dei monumenti.

legge 11 giugno 1922, n. 778

La legge 11 giugno 1922, n. 778 (legge Croce), seppure ancora priva di efficacia come strumento di tutela paesistica, segnò un'importante fase nell'evoluzione normativa sulla tutela *“delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico”*. Fondamentale l'introduzione di un concetto che sarà caposaldo della successiva evoluzione della tutela, l'equiparazione tra bene artistico (divenuto poi bene culturale) e le bellezze naturali (oggi beni ambientali).

Le prime leggi di tutela

Legge 29 giugno 1939 n. 1497

Il 29 giugno 1939 con la legge n. 1497 fu promulgata la prima fondamentale norma “paesistica”, di ***“Protezione delle bellezze naturali”***, con la quale si sancì definitivamente l'equiparazione tra le bellezze naturali ed il patrimonio storico-artistico.

Introduzione del principio vincolistico di tutela per determinate bellezze naturali e dall'introduzione della pianificazione paesistica come strumento attuativo della tutela sul territorio. Fondamentale, per la comprensione della portata della legge, è l'introduzione del richiamo all'interesse pubblico (la legge 778 del '22 esauriva la tutela nell'interesse individuale del singolo bene), stabilendo anche l'obbligo per i proprietari di beni situati all'interno delle aree vincolate, di presentare preventivamente al Soprintendente competente per territorio, i progetti delle opere da realizzare (art. 7), e con la previsione di una sanzione in caso di mancato rispetto di questo obbligo (art. 15).

Il dispositivo di questa legge è transitato interamente prima nel “Testo Unico” (D. Lgs 29 ottobre 1999 n. 490) e poi nel “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” (D. Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 e successive modificazioni e integrazioni).

1939 - 1942 Dal paesaggio all'urbanistica

1939	Legge 1 giugno 1939 n. 1089 (Legge Bottai)	<p>Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico</p> <p>Comprende solo beni significativi dal punto di vista <i>estetico</i> e solo beni costituiti da oggetti materiali</p> <p>E' considerata la legge di tutela più organica e avanzata del mondo dell'epoca.</p>
1939	Legge 29 giugno 1939, n. 1497	<p>Protezione delle bellezze naturali</p> <p>riguarda la tutela ambientale, le bellezze naturali e panoramiche;</p> <p>Introduce per la prima volta il Piano Paesistico, come strumento per la regolamentazione e l'utilizzo delle zone di interesse ambientale</p>

1942 Legge Urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (percorso urbanistica)

1948	Art. 9 Costituzione	<p>La Repubblica. "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione" (secondo comma)</p> <p>Il principio della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico entra tra i principi fondamentali dello Stato</p>
1970	Legge 16 maggio 1970, n. 281	<p>Istituzione delle Regioni</p> <p>Nel 1972 alle Regioni viene attribuita la competenza in materia di governo del territorio e la redazione dei piani paesistici</p> <p>Allo Stato restano generiche funzioni di indirizzo e coordinamento.</p> <p>La parola "paesaggio" fu sostituita con "ambiente" o "beni ambientali", senza precisare che cosa li distinguesse dal "paesaggio" e finendo quindi per unire la concezione di paesaggio a quella di urbanistica, ambito controllato da istanze locali contingenti e meno soggetto ai principi della tutela</p>
1977	D.P.R. 616/77	<p>Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382</p> <p>Delega della tutela paesaggistica alle regioni</p> <p>Ricorso alla Subdelega della competenza paesaggistica ai Comuni</p> <p>"abusi edilizi" in quelle zone che, pur di grande interesse paesaggistico, non erano state interessate dai vincoli previsti della legge 1497/39.</p> <p>Inoltre, erano stati pochissimi i piani paesistici redatti nonostante il vincolo 1497/39</p>
1985	Legge 8 luglio 1986 n. 349	<p>Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale</p> <p>Ha il compito di gestire le procedure di Valutazione di Impatto Ambientale</p>
1985	legge 8 agosto 1985 n°431, (legge Galasso)	<p>Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.</p> <p>Istituisce il vincolo di tutela ex 1497-1089 su tutto il territorio nazionale dotato di particolari caratteristiche naturali;</p> <p>Dispone "la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico -territoriali" per la gestione e valorizzazione degli ambiti tutelati ai sensi della legge 1497/39, per categorie di beni (art. 1) oggi tutelati dall'art.142 del D. Lgs 42/2004</p> <p>Con il decreto 28 marzo 1985 viene inibita qualsiasi attività in attesa della redazione e adozione dei Piani Paesistici.</p>

		<p>I principi fondamentali introdotti dalla legge Galasso rappresentano ancora oggi i cardini dell'attività di tutela dei beni paesaggistici.</p> <p>I Comuni e le Regioni, ferme restando le loro competenze in materia, sono obbligati a sottoporre all'esame delle Soprintendenze le autorizzazioni paesaggistiche dei progetti per la verifica di conformità alle norme paesaggistiche e il rilascio delle autorizzazioni</p>
2004	Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "	<p>"Codice dei beni culturali e del paesaggio"</p> <p>Il Codice è il frutto del recepimento di Direttive comunitarie (come la Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 19 luglio del 2000),</p> <p>Si suddivide in due macro aree (che sostanzialmente riprendono le leggi del 1939): i beni culturali e i beni paesaggistici.</p> <p>Con il Testo Unico viene ricompresa in un unico strumento normativo la legislazione statale vigente sulla tutela, costituita da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L. 1497/39 sulla tutela del paesaggio; • L. 1089/39 sulla tutela del patrimonio storico-artistico; • L. 431/85 c.d. "Galasso".
2005	D.P.C.M. 12 dicembre 2005,	<p>Relazione paesaggistica</p> <p>Emanato in ottemperanza al comma 3 dell'art.146 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, nel rispetto della Convenzione Europea del Paesaggio "<i>Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti</i>".</p> <p>Fa parte degli elaborati da produrre in aree sottoposte a tutela paesaggistica</p> <p>Costituisce di fatto un'autovalutazione dell'intervento proposto in quanto "<i>base di riferimento essenziale</i>" (art.2 DPCM) per la valutazione ex art.146 comma 5 del codice.</p> <p>Comuni e Regioni (soggetti autorizzativi di opere in zone vincolate) sono tenuti a inoltrare le autorizzazioni alle competenti Soprintendenze di settore che hanno il termine di 45 giorni per decidere l'eventuale annullamento, con provvedimento motivato, l'autorizzazione rilasciata dal Comune o dalla Regione.</p>
2010	D.P.R. n. 139 del 9 luglio 2010	<p>La Relazione paesaggistica semplificata</p> <p>Emanato in ottemperanza dell'art. 146 comma 9 del D.Lgs 42/2004, "<i>Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità</i>",</p> <p>Stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'Autorizzazione Paesaggistica.</p> <p>La procedura prevedeva tre diverse semplificazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>documentale (la domanda per il rilascio dell'autorizzazione semplificata è corredata da una relazione paesaggistica decisamente più snella);</i> • <i>procedurale (previa una prima verifica in ordine alla applicabilità della modalità semplificata, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, si effettuano le valutazioni istruttorie);</i> • <i>organizzativa (al fine di assicurare il sollecito esame delle istanze di autorizzazione semplificata, presso ciascuna soprintendenza sono individuati uno o più funzionari responsabili dei procedimenti in materia).</i>
2017	DPR 13 febbraio 2017 n. 31	<p>Sostanziali modifiche alla normativa vigente</p> <p>Abroga il previgente DPR 139/201</p>

		<p>Vengono ampliate le categorie di opere e interventi per i quali non è necessario acquisire l'autorizzazione paesaggistica (ben 31 tipologie di intervento).</p> <p>Alcuni interventi, prima soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata, ora sono esentati dal nulla osta paesaggistico</p>
--	--	--

Procedure di valutazione

Dalla tutela alla valutazione di compatibilità e misure compensative degli impatti

La **Valutazione di Impatto Ambientale** (VIA) dei progetti, così come la VAS, è concepita per assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, pertanto comporta la individuazione, la descrizione e la stima degli impatti diretti ed indiretti che un progetto può avere su:

- uomo, fauna e flora;
- suolo, acqua, aria e clima;
- beni materiali e patrimonio culturale;

Si valuta l'interazione tra tali fattori, in modo da poter individuare la soluzione progettuale più idonea al perseguimento degli obiettivi di cui al comma. 3 dell'art. 4 del **D.L.vo n. 152/2006**

Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985

D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 e s.m.

D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico sull'ambiente o Codice dell'ambiente)

I concetti fondamentali della Via sono definiti nella Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, dalla legge di recepimento da eseguirsi secondo le direttive tecniche del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 e s.m.

La **Valutazione Ambientale Strategica** è stata introdotta dalla **Direttiva 2001/42/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001.

Come stabilito nel decreto la valutazione di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

La VAS viene applicata sistematicamente ai piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale:

	<p style="text-align: center;">V.I.A. (Valutazione di Impatto ambientale)</p>	<p>Valutazione di Impatto Ambientale</p> <p>Procedura che ha lo scopo di individuare, descrivere e valutare, in via preventiva, gli effetti sull'ambiente, sulla salute e benessere umano di opere pubbliche o private, nonché individuare misure atte a prevenire, eliminare o rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente</p> <p>Normativa:</p> <p>Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 e s.m. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152</p>
	<p style="text-align: center;">V.A.S. (valutazione ambientale strategica)</p>	<p>Valutazione Ambientale Strategica</p> <p>valutazione degli effetti determinati da piani e programmi sull'ambiente</p>

M6. Riforma, controriforma e nuove sentenze

Premessa

L'urbanistica sta attraversando da tempo un periodo di profonda trasformazione con alterne tendenze e obiettivi spesso contrapposti, che coinvolgono sia gli aspetti tecnici (PRG), culturali (ricerca e dibattito), economici (costi e speculazione), politici, sia gli aspetti giuridici a tutti i livelli.

Durante e dopo gli anni della riforma urbanistica, **in controtendenza** con i profili tecnici e giuridici tracciati dalle leggi progressiste in materia di espropri, controllo del territorio, finalità pubblicistiche della pianificazione, si è affermato un principio nettamente opposto: dalle “**previsioni edificatorie**” si passa ai “**diritti edificatori**”.

Sotto il profilo giuridico l'oggetto è sempre quello della “**potestà conformativa**” del potere pubblico sui beni immobili, che può arrivare, oltre a determinare la destinazione d'uso (e il valore futuro) dei suoli, anche alla “**ablazione**” o sottrazione del bene stesso per il soddisfacimento degli interessi pubblici.

Il tema del rapporto tra proprietà privata e poteri pubblici disciplinato dall'art. 42 Cost., 2 e 3 comma. e la continua «tensione» tra interessi privati ed interessi pubblici è stato oggetto di svariate pronunce della Corte cost., dalla sent. 55/68 fino alla n. 5/80 e fino alla più recente sent. 179/2019.

La dottrina e la giurisprudenza consolidata tendevano a riconoscere alla proprietà privata una **posizione di «privilegio»** rispetto alle esigenze pubblicistiche della pianificazione del territorio, fino a influenzare l'attività della Pubblica Amministrazione sul potere di pianificazione.

C'è infatti chi sostiene (Stella Richter) che essendo il regime della proprietà coperto da espressa riserva di legge, sarebbe imposto al legislatore di dettare precise prescrizioni e limiti dei poteri amministrativi, essendo **eccessiva la discrezionalità della P.A.** nel determinare le destinazioni d'uso dei suoli.

In realtà non è così: nei fatti questa discrezionalità appare più virtuale che reale, se si esaminano i numerosi limiti al potere di pianificazione che hanno condizionato fino ad oggi il potere di pianificazione.

D'altra parte, non può essere ignorato il concetto di «**funzione sociale**» espresso dall'art. 42, 2 comma Cost. che limita il godimento della proprietà privata, e della sua applicazione concreta attraverso la pianificazione urbanistica.

Nella più recente giurisprudenza amministrativa, si va affermando una **evoluzione della disciplina sul potere conformativo della proprietà** che sembra delineare, con le dovute cautele, un nuovo statuto della proprietà più attento alle esigenze di **assicurare la funzione sociale** cui allude l'art. 42, 2 comma Cost., aspetto che investe direttamente la

materia urbanistica dopo che il nuovo testo del titolo V della Costituzione (art. 117, 3° comma) prevede, tra le materie di competenza regionale concorrente, il **governo del territorio** (a cui si riconnette l'urbanistica e l'edilizia), il cui contenuto, come chiarisce la stessa Corte, "*comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività*" (Corte cost., sentenza 07.10.2003, n. 307).

Da qui si registra un'**inversione di tendenza dei giudici amministrativi** di primo grado e del consiglio di Stato con una serie di sentenze (innanzitutto n. **2710/12** sez. IV e n. **6040/12**) che recuperano il concetto dell' "**ordinato assetto del territorio**", in riferimento a esperienze di pianificazione di moltissimi Comuni un po' in tutte le Regioni.¹

Le sentenze della Corte Costituzionale

1) Sentenze della Corte Costituzionale 55/1968

la Corte Costituzionale il **9 maggio del 1968** "*dichiara l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo nei sensi indicati in motivazione*".

In sostanza, la sentenza dichiara illegittimi i vincoli di inedificabilità dei PRG e legittimi i vincoli paesistici

2) Sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980

(illegittimità dell'indennità di esproprio commisurata al valore agricolo del terreno e della separazione dello *jus aedificandi* dalla proprietà).

La Corte Costituzionale, rilevando un'evidente disparità di trattamento, giunge nel 1980, con sentenza n. 5 del 25 gennaio, a dichiarare incostituzionali le indennità espropriative definite dalla legge 10 del 1977, che riprendevano quelle ancora più vicine ai valori agricoli della legge 865 del 1971 (*Campos Venuti, 1980*).

In dettaglio la Sentenza n.5/80 dichiara la illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge **22 ottobre 1971, n. 865**, come modificati dall'art. 14 della legge **28 gennaio 1977, n. 10**;

¹"È legittimo ritenere che il legislatore costituzionale inserendo nell'art. 117, 3° comma il governo del territorio, ha fatto ricorso non al metodo storico-normativo che cristallizza le definizioni basate sul solo linguaggio legislativo, ma al metodo storico evolutivo per il quale le definizioni vanno sì individuate partendo dalla legislazione ordinaria, ma tenendo conto che la sua evoluzione è in grado di aver determinato anche l'evoluzione delle stesse definizioni giuridico - costituzionali" (P. Urbani voce «Urbanistica», in *Enciclopedia Giuridica Treccani, Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*)

b) dell'art. 19, comma primo, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dell'art. 20, comma terzo, della legge 92 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

c) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247 nella parte in cui, convertendo in legge, con modificazioni, il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti Pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

Due sono i passaggi fondamentali:

- I. *“L'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita - in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere tuttavia fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro. ... come nel caso di aree destinate all'edificazione in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio [con] ..indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare.”²*
- II. *“Non è esatto, che l'ius aedificandi non inerisca più al diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità; relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata,.... infatti, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area il quale, concorrendo le condizioni previste dalla legge, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti.*

3) Le successive sentenze della Corte Costituzionale

Nei vent'anni successivi la stessa Corte, con una serie di sentenze a indirizzo costante, stabilì in modo definitivo l'obbligo di **equiparare le indennità espropriative agli stessi valori di mercato dei quali potevano usufruire i proprietari non interessati da previsioni pubbliche dei PRG**, determinando così una vera e propria crisi dell'esproprio per pubblica utilità.

Da allora, infatti, l'esproprio non fu più utilizzabile dalle Amministrazioni Pubbliche per l'attuazione urbanistica, a causa degli alti valori delle indennità (oggi vigente il *Testo Unico Espropriazione per Pubblica Utilità*, D.P.R. n. 327/2001 e s.m.i., aggiornato 2019).

Le conseguenze

Giurisprudenza, normativa e prassi amministrativa si allineano al principio Costituzionale degli anni '80: viene **incardinato** nel diritto (è lo è tuttora) il principio che poi genererà i c.d. "*diritti edificatori*", e la prassi della perequazione e della compensazione in sostituzione dell'esproprio.

Con l'art. 5, comma 3, la legge **12 luglio 2011, n. 106**, ha inserito nell'art 2643, 1° comma del codice civile, il n. **2 bis**, che pone l'obbligo di trascrizione per "*i contratti*

²Sono perciò illegittimi costituzionalmente gli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 e dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974 n. 247. - cfr. S. nn. 138/77, 115/69.”

che trasferiscono, **costituiscono** o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale", allo scopo di "**garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori**".

La norma (comma 1 lettera c, dell'art.5), sarebbe stata scritta per tipizzare "un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: **la cessione di cubatura**" che la giurisprudenza considerava contratto dunque vincolante solo tra le Parti (con ciò affermando l'esistenza del "diritto edificatorio"), che significa (e non era affatto scontato) che è del tutto normale e usuale che ci siano "**diritti edificatori**" e che questi "**circolino**", indipendentemente dal suolo a cui inizialmente afferivano, fenomeno a cui si vuole garantire "**certezza**".

Lo *jus aedificandi*

Nell'Ordinamento giuridico fa dunque ingresso a pieno titolo e trova specifica legittimazione il "*Diritto Edificatorio*", che esprime in termini quantitativi, volumetrici o di superficie, la capacità edificatoria, ovvero **la misura della trasformazione realizzabile** e che ha la caratteristica di nascere per effetto della **scissione** tra la titolarità del fondo e l'esercizio dello *jus aedificandi*, (tradizionalmente afferente al fondo medesimo).

Il Diritto Edificatorio, infatti, ha la peculiarità di essere "sganciato" dalla titolarità di un'area e di circolare indipendentemente da questa, potendo essere utilizzato anche tra comparti o aree discontinue e distanti tra loro (c.d. "dematerializzazione" dello *jus aedificandi*)

Di fatto, a seguito delle sentenze da tutti gli ambienti provengono proposte per riconoscere alla proprietà privata il **diritto di edificare come diritto connaturato** e quindi prevedere o meno un indennizzo quando viene impedito.

Ad esempio, l'articolo 37 della legge **Regione Veneto n. 11/2004**, ammette la possibilità, per i proprietari di aree ed edifici oggetto di un vincolo preordinato all'esproprio, di **recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree o edifici**, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo

I dubbi legislativi

Secondo alcuni autori tuttavia (Gualandi) in sede civilistica la nuova normativa lascia aperti una serie di interrogativi di non scarso rilievo: l'ipotesi di un "contratto" che **trasferisca** un diritto edificatorio, risulta improprio per connotare *la costituzione e la modifica* di un "**diritto edificatorio**", fattispecie sottratta all'esercizio della PA, potrà più correttamente essere oggetto di ciò che, più correttamente, l'art. 11 della Legge n. 241/1990, viene qualificato come "**accordi**".

Problematici i rapporti con la pianificazione.

La materia dei Diritti Edificatori si pone evidentemente in parallelo e in parte si sovrappone alla Pianificazione urbanistica, dando origine a molti interrogativi.

Ci si chiede innanzitutto quale rapporto esista tra Diritti Edificatori e Pianificazione e cioè se quest'ultima, tradizionalmente intesa, mantenga la propria funzione o in alcuni casi sia destinata a cedere il passo a un "*governo del territorio*" attuato mediante la circolazione dei Diritti Edificatori

Alcuni Autori hanno ravvisato in questo nuovo fenomeno una sorta di "**micropianificazione**" ad iniziativa privata, i cui rischi sono evidenti, poiché si tratterebbe di una **Pianificazione di fatto, disorganica e fuori controllo** (si pensi, ad esempio alle problematiche nei rapporti con la Valutazione Ambientale Strategica e le valutazioni di sostenibilità in genere)

È indubitabile che l'utilizzo eccessivo o sfrenato di questi nuovi strumenti mina alla base i metodi tradizionali di pianificazione a favore di forme c.d. "*Market oriented*": il Piano rinunciarebbe nei fatti alla propria vocazione originaria, e cioè al disegno della "**Città futura**", per concentrarsi unicamente sulle regole relative alla **Città pubblica** (infrastrutture e dotazioni pubbliche (Micelli).

Il Piano, in quest'ottica, cesserebbe di pianificare in senso tradizionale, limitandosi a consentire una **gamma di "Città possibili"** e **permettendo ai valori del mercato fondiario** (funzioni dell'accessibilità e della qualità delle dotazioni territoriali oltre che dei costi di transazione) **di determinare la distribuzione dei diritti sui suoli** e dunque l'effettiva forma e densità delle trasformazioni urbane.

La Pianificazione, in questo nuovo assetto, si vedrebbe costretta a dialogare con i nuovi interlocutori del mercato immobiliare, peraltro sempre meno individuabili nei tradizionali proprietari fondiari, ma piuttosto riconoscibili **nelle grandi Società del settore immobiliare** e nei Fondi Immobiliari.

Quindi da più parti si invoca la necessità di una qualche forma di regolamentazione per il "mercato" dei Diritti Edificatori (pregressa esperienza americana),

La questione si rifletta anche a scala edilizia di cui all' art. 6 del DPR 380/2001.

La Circolare 02 agosto 2010 della Regione Emilia-Romagna, che detta indicazioni applicative al riguardo, rileva che la **moltiplicazione dei regimi giuridici** non favorisce certo "*né la celerità dei procedimenti edilizi né la certezza delle situazioni soggettive degli operatori, rischiando anzi di compromettere la possibilità di una effettiva vigilanza e controllo delle trasformazioni edilizie da parte delle Amministrazioni locali*".

Come è stato sottolineato da alcuni in dottrina, si tratta di una *De-Amministrazione* (Bartolini e Occhiena) che però **non è "liberalizzazione"**, per tale intendendosi una situazione giuridica soggettiva che viene "*resa immune dal potere*" e consegnata integralmente alla sfera dell'autonomia privata, ma una attività semplicemente permessa "*ex lege*" (e non "libera").

Le recenti tendenze giurisprudenziali (2012)

La recente evoluzione della giurisprudenza amministrativa ha assunto (al contrario di precedenti sentenze) un indirizzo differente, che rimette in discussione il principio delle *jus aedificandi* consolidato precedentemente.

Benché si tratti di pronunciamenti di livello istituzionale di livello inferiore a quello costituzionale, sembra emergere da recenti sentenze del Consiglio di Stato una elaborazione giuridica assai approfondita e un atteggiamento diverso rispetto alle precedenti.

La recente sentenza del Consiglio di Stato sez. IV, **n. 2710 del 10.05.2012**, ripresa da Cons. di Stato, sez. IV, **n. 6040 del 28.11.2012**. (Gualandi) afferma che:

1) **"il potere di pianificazione urbanistica del territorio non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse.**

2) *Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico – sociali della comunità locale.*

3) *In definitiva, l'urbanistica, e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo.*

4) *In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contenuta di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.*

In modo più esplicito la sentenza del Consiglio di Stato **del 21 dicembre 2012 n°6656** afferma che:

All'interno della pianificazione urbanistica possano trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi.

Infatti, l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione di futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione e autodeterminazione dalla comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. (Segnalazione e massima a cura di F. Albanese)

Riassumendo

Con la **6656/12**Il Consiglio di Stato afferma (E. Salzano):

a) al paragrafo 5.1:

- che la nozione di "*naturale vocazione edificatoria*" (*jus aedificandi*) presuppone la preesistenza di una edificabilità di fatto, che può essere attribuita solo a un terreno già edificato (concetto valido solo nelle vicende espropriative, dove ogni attività edilizia è subordinata alle scelte pianificatorie dell'amministrazione).
- che non ha quindi alcun senso parlare di "*vocazione edificatoria*" di un suolo riferita a precedenti previsioni urbanistiche, che possono legittimamente essere modificate dall'amministrazione.

b) al paragrafo 2.1:

- che "l'esercizio del potere di pianificazione" non può essere inteso solo come coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà
- i piani devono essere costruiti in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo
- lo sviluppo del territorio deve tenere conto sia delle effettive esigenze di abitazione della comunità e delle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti,

Dall'analisi della giurisprudenza recente si può quindi ritenere che non esiste alcun fondamento giuridico sulla cui base il proprietario di un terreno possa rivendicare un "*diritto edificatorio*", o un urbanista, o un amministratore possa motivare la decisione di rendere edificabili aree che attualmente non lo sono.

Tuttavia, ad oggi continuano a prevalere gli indirizzi precedenti.

La Corte Costituzionale

Fino qui, pronunciamenti in sede amministrativa di livello istituzionale di livello inferiore a quello costituzionale.

Ma con la Sentenza della Corte Costituzionale del **23 maggio 2019 n. 179** le cose cambiano.

La questione nasce in merito al contenzioso sulla variante generale al piano di governo del territorio (PGT) del Comune di Brescia, adottata nel 2015, che aveva stralciato l'edificazione di aree nello stato di fatto agricole nel quartiere San Polo, provocando il ricorso dei proprietari delle aree, in base all'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 che stabiliva che, fino all'adeguamento previsto a cascata di tutti i piani dal provinciale al comunale, "*sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente*"; la Corte Costituzionale recentissima riconosceva invece l'illegittimità dell'ultimo periodo dell'art. 5 citato.

Quindi i **Comuni possono rivedere in riduzione le previsioni urbanistiche**, senza che ci siano margini di rivalsa su diritti edificatori, che non esistono nel caso di edificazione solo prevista, inoltre, è riconosciuta la correttezza di decisioni che concorrono veramente a raggiungere l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo.

NOTE

Sentenza n°5/80

*“L'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita - in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere **tuttavia fissato in una misura irrisoria** o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro.*

*A tali fini deve aversi **riguardo al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali**, fatte palesi dalla **potenziale utilizzazione economica di esso** secondo legge, come nel caso di aree destinate all'edificazione in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio. Per siffatti beni la determinazione dell'indennità secondo il criterio del valore agricolo medio dei terreni, secondo i tipi di coltura praticati nella regione agraria interessata, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto che porta alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione del diritto a quello adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato. Sono perciò illegittimi costituzionalmente gli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 e dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974 n. 247. - cfr. S. nn. 138/77, 115/69.”*

“Non è esatto, in base alle leggi che hanno disposto la conformazione edilizia del territorio e condizionato la edificabilità dei suoli al rilascio di una concessione, che l'ius aedificandi non inerisca più al diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità; relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, infatti, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area il quale, concorrendo le condizioni previste dalla legge, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti. Pertanto, nella determinazione della indennità di espropriazione, rilevante essendo la destinazione edilizia del suolo, occorre assicurare la congruità del ristoro spettante all'espropriato, che non può essere né apparente né irrisorio rispetto al valore del bene.”

M7. Piano Razionalista e Piano Partecipativo: Confronto fra i due modelli

1. Il carattere del Piano di impostazione razionalista(ex legge 1150/42 e s.m.i.)

Il Modello razionalista Strumento urbanistico di **iniziativa pubblica**

- ✓ interventi pubblici: legati alla **disponibilità delle risorse pubbliche**
- ✓ interventi entro: un **perimetro fissato** e non modificabile (solo con procedure di variante)
- ✓ contributo dei privati: limitato agli oneri di **urbanizzazione della legge 10/77**
- ✓ intervento dei privati solo in sede di **osservazioni/opposizioni**.
- ✓ fase attuativa: **dipendente dalla fase generale**

La tecnica di Piano

Il Piano è costruito sulla base di un insieme di **concetti base**, che si traduce in atti di pianificazione

- **lottizzazione** divisione di un terreno in lotti di diversa pezzatura e aggregazione,
- **zonizzazione** divisione della città per zone a **destinazione diversa**(funzioni della città): residenziale, industriale, commerciale, per servizi collettivi, ecc.,
- **indicatori** **rapporto** tra le superfici o i volumi dei corpi da edificare con le superfici su cui questi insistono;
- **reti di urbanizzazione** **Primarie**:servizi a rete, legati all'impianto stradale: canalizzazioni di smaltimento o afflusso delle acque, rete dell'energia elettrica cavi telefonici,
- **attrezzature** **Secondarie**:servizi puntiformi, per specifiche funzioni pubbliche o sociali, chiese, scuole, ospedali, centri sociali e commerciali, ecc.

La Disciplina del Piano razionalista

- Legge 1150/42** Legge Urbanistica Nazionale
- Legge 765/67** Legge Ponte, così chiamata perché doveva servire da passaggio tra la “vecchia” legge del ‘42 e la “nuova” – auspicata – riforma, introduce alcune modifiche alla legge urbanistica nazionale consentendo di superare i limiti più evidenti, come quelli legati al sovradimensionamento del piano.
- D.M. 1444/68** Definizione delle soglie minime da rispettare per gli standard urbanistici
Gli standard urbanistici vengono fissati a 18 mq/abitante, suddivisi tra: scuole (4,5), attrezzature civiche (2), verde (9), parcheggi (2,5)
- Legge 865/71** Legge sulla casa, programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica, introduzione di nuove norme sull’esproprio
- Legge 10/77** Legge Bucalossi, lo ***jus aedificandi***, non è più legato al diritto di proprietà: la facoltà di realizzazione di una costruzione, non è più legata alla proprietà, ma possibile concessione amministrativa: è il comune che concede ex novo il diritto ad edificare.
Si introduce la **concessione edilizia** e il pagamento di un **corrispettivo economico** legato all’utilità che il privato ricava dall’edificazione in una zona in cui i costi di urbanizzazione sono stati sostenuti dal Comune.
- Legge 457/78** Piano decennale per l’edilizia. Disciplina ERP. Piani di recupero urbanistico

La gestione del territorio affidata alla semplice divisione geometrica in zone e agli indici numerici, dimostrerà presto i propri limiti (di qualità e di gestione)

2. Anni '80: Cambia lo scenario culturale, politico e normativo

Lo scenario culturale

Crisi dell'urbanistica razionalista

A partire dagli anni '80, il processo di piano è investito da una crisi generale:

- **Fine del modello razionalista** di pianificazione
- Cambia la visione generale del **governo del territorio**
- Critiche concentrate sul **Piano Regolatore**, quale strumento principale del modello razionalista
- **Cause oggettive della crisi**: guasti urbanistici del territorio, non risolti; fine della fase di espansiva, inizio della fase di trasformazione della città

Lo scenario legislativo

Orientamenti giuridici

Indirizzi giuridici orientati verso la tutela della proprietà privata

Sentenza Corte Costituzionale n°5/80: **lo *jus aedificandi*** coincide con il diritto di proprietà (in opposizione alla separazione del diritto di proprietà dal diritto di edificare, legge 10/77)

Istituti di nuova formazione

Snellimento delle procedure e semplificazione amministrativa

Legge n. 662/96 programmazione negoziata, Legge n.241/90 e Legge 142/90 accordi di programma, D.lgs. n. 267/2000 (T.U. sugli Enti locali)

Lo scenario politico

2001

Riforma titolo V Cost.

Spinta autonomistica della riforma(Art.114):

- Distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni;
- Introdotta la figura della **legislazione concorrente** fra Stato e Regioni (Art.117)
- La nuova struttura istituzionale richiede necessariamente forme di "leale collaborazione"
- Nasce l'idea della "**programmazione negoziata**" come "naturale" strumento attuativo

A ciò si aggiunge la copiosa **legiferazione delle Regioni**, autonoma e diversificata, in assenza di una legge quadro nazionale che regolasse i nuovi indirizzi e necessità derivanti dal nuovo quadro.

3. I nuovi Modelli: il piano di impostazione partecipativa

I principi fondativi

Agli inizi degli anni '90, con la crisi della pianificazione classica e l'oggettiva difficoltà economiche (espropri) a realizzare i servizi pubblici, si comincia a utilizzare, più che soluzioni vere e proprie alcuni espedienti che hanno alterato non poco il sistema dei principi: **rendere di fatto remunerativi** per gli operatori privati anche quegli interventi che, in base al PRG, non lo sarebbero.

Allo scopo viene utilizzata la **pratica della concertazione** dell'intervento stesso, **anche in variante** delle previsioni del PRG:

- sia per la realizzazione di interventi privati, dai quali i soggetti realizzatori traggono redditi di diversa natura (utili di impresa e parte delle rendite immobiliari),
- sia per la realizzazione di interventi pubblici che vengono finanziati attraverso i “**contributi straordinari**”, aggiuntivi e di maggiore entità rispetto ai tradizionali oneri concessori di cui alla legge n. 10 del 1977 (contributo per le urbanizzazioni e in contributo sul costo di costruzione).

Da qui vengono creati e istituzionalizzati i nuovi modelli di gestione del territorio (Programmi Complessi)

I nuovi modelli

Le caratteristiche generali dei Programmi Complessi sono:

- Si riferiscono ad **aree già urbanizzate**(non a Roma);
- Non prevedono **l'esproprio** per l'acquisizione delle aree;
- Prevedono la **partecipazione congiunta** di operatori pubblici e privati;
- Dispongono di **specifiche forme di finanziamento pubblico**;
- Possibilità di **operare in variante al PRG**, riunendo così in sé la fase generale e la fase attuativa;
- **Concertazione delle previsioni progettuali** fra gli operatori privati interessati e gli enti pubblici;
- Iter amministrativi semplificati (Accordo di Programma).

La tecnica

- perimetro di intervento: **modificabile**
- vengono definiti. **soggetti attuatori**, risorse economiche, i progetti preliminari e tempi di attuazione
- contributo dei privati costituito dalla somma oneri ex legge 10/77, più il “**contributo straordinario**”: in tale modo si recupera una quota della rendita immobiliare
- pubblicazione progetto preliminare
- proposte operative: **presentate dai privati** che intervengono nel percorso di formazione dello strumento (anche con modalità negoziali)

La disciplina

Gli strumenti operativi: Programmi complessi (legge 179 del 1992):

- Programmi integrati di intervento (PRINT) ex art. 16. Legge 17 febbraio 1992, n.179
- Programmi di Riqualficazione Urbana (PRIU) ex art 2 Legge 17 febbraio 1992, n.179
- Programmi di recupero urbano (PRU) ex art. 11 Legge 4 dicembre 1993, n. 493
- Contratti di Quartiere (CdQ) definiti da Bandi Ministeriali nel 1998 e nel 2001;
- Programmi di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio - PRUSST ex DM n. 1169/98

I Programmi Integrati ex art.16 avevano un carattere di eccezionalità: "situazioni di particolare complessità" (limitazione delle procedure ex Sentenza Corte Cost.)

A partire dal 1993, con la legge **493/93** (PRU) la concertazione è stata introdotta nel quadro pianificatorio con una serie di strumenti (“programmi urbanistici complessi”) che, hanno segnato l’avvio della stagione della cosiddetta **deregulation urbanistica**.

L’introduzione di tali strumenti **non avviene a seguito di provvedimenti legislativi di natura specificatamente urbanistica**, ma in leggi di natura essenzialmente economica, (in genere all’interno delle leggi di bilancio)

M9. Confronto fra diversi modelli di Piano

1. I piani razionalisti di 2^a generazione: Roma '62

1.1. Come nasce il PRG di Roma del 1962.

Il Piano regolatore di Roma del 1962 è quello più rappresentativo della fase espansiva dei piani di seconda generazione caratterizzati da forte espansione urbana intesa come crescita necessaria, da razionalizzare ma da non limitare, senza tenere conto dei meccanismi della rendita urbana e delle loro ricadute sulla città.

Di fatto questo tipo di piani "razionalizzatori", pur nell'intento di dare ordine e coerenza all'assetto urbano, risultano del tutto funzionali a quel regime immobiliare che stavano tentando di contrastare, in contrapposizione con i piani "riformisti" dello stesso periodo, fondati sulla modifica del modello di crescita urbana attraverso lo sviluppo delle problematiche immobiliari e sociali connesse. (PRG di Bergamo del 1965, PRG di Bologna del 1970, Pavia del 1976)

1.2. Il Piano prevede:

- a) un dimensionamento della città per una popolazione di 5.000.000 di abitanti (quando Roma ne contava circa 2.000.000), con uno sviluppo indirizzato sulle direttrici di espansione, in particolare su quella di sudovest.
- b) grandi comparti di espansione, dei quali vengono predeterminate le condizioni, le dimensioni dell'edificazione e l'articolazione dei servizi pubblici.
- c) la discontinuità dell'espansione **valorizza però i terreni agricoli interclusi** tra i comparti e tra questi e l'insieme della città, facilitando l'espansione abusiva

Introduce importanti aspetti innovativi:

1. il sistema della grande viabilità, strutturato dall'asse attrezzato, spina dorsale che collega lo SDO (settore di sviluppo orientale) all'EUR;

2. la previsione di un centro direzionale lineare (SDO) che si sviluppa lungo l'asse attrezzato per circa sette chilometri, da Pietralata a Centocelle;
3. il sistema di mobilità pubblica con tre nuove linee di metropolitana;
4. le previsioni relative al verde pubblico, con un notevole incremento in ogni quartiere e nuovi grandi parchi urbani e regionali (quali quello dell'Appia Antica).

1.3. La vicenda del PRG di Roma del 1962:

Nel **dicembre 1965** il piano Petrucci-Furitano-Samperi è definitivamente approvato con DPR che contestualmente vi introduce delle varianti:

Nel 1967 il Consiglio comunale. adotta una “**Variante generale**”, formalmente per recepire le prescrizioni contenute nel decreto di approvazione, sostanzialmente serve per incrementare le espansioni a nord, lungo la Cassia e verso il mare, a fare della direttrice Eur-mare la principale direttrice di sviluppo non solo residenziale, ma anche industriale, a inibire l'espansione verso est.

Da qui una serie infinita di varianti tra le quali: variante generale 17 ottobre 1967 n.2777, Nuove norme tecniche di attuazione dell'8 agosto 1974 (a correzione delle precedenti); Variante 8 agosto 1974 n.2632 (in realtà una variante per integrare i servizi).

Con il Piano del 1962 inizia la vera massiccia espansione fondiaria ed edilizia

Il Piano prevedeva una grande espansione a macchia d'olio: espansioni residenziali e direzionali verso il mare, lungo la C. Colombo, all'EUR, a scapito delle aree lungo l'asse attrezzato ad est; nuove zone industriali previste a Fiumicino, ai Castelli Romani, verso la pianura Pontina; nuovi nuclei per 150.000 abitanti erano previsti nell'Agro romano a ovest e a nord della città; in centro storico interventi frammentari e manomissioni; completamento e saturazione di zone ammesse a ristrutturazione nel progetto.

In particolare, nel 1967 il Consiglio Comunale. adotta una “Variante generale”, formalmente per recepire le prescrizioni contenute nel decreto di approvazione; sostanzialmente per incrementare le espansioni a nord, lungo la Cassia e verso

il mare, a fare della direttrice Eur-mare la principale direttrice di sviluppo non solo residenziale, ma anche industriale, a inibire l'espansione verso est.

In contrasto con la previsione del Sistema Direzionale Orientale, destinato originariamente al trasferimento delle grandi funzioni amministrative per liberare il Centro Storico, dove sarebbero state lasciate solo le funzioni di alta rappresentanza istituzionale (Presidenza della Repubblica, Parlamento e poco altro) e, nel contempo indirizzare lo sviluppo in direzione est lungo la direttrice SDO per rompere l'espansione radiale di Roma.

Previsione poi abbandonata per continuare con la logica provinciale dei centri direzionali diffusi (per "distribuire meglio" la rendita fondiaria), anticipazione delle centralità del PGR del 2008.

L'eredità lasciata dal sovradimensionamento del '63 ha generato nel tempo pesanti aspettative degli interessi privati, resi "legittimi" grazie alla sopraggiunta urbanistica concertativa (all'italiana), che ha trasformato tutte le previsioni del '63 in "*debiti edificatori*" nel piano del 2008, salvo quanto cancellato dalla Variante delle certezze.

1.4. Confronto con i Piani riformisti di 2^a generazione

Nei Piani "riformisti", viceversa (ad esempio Bergamo, attento alle esperienze europee, che presenta interessanti assonanze con il piano per Amsterdam del 1932) prevedono:

1. crescita urbana selettiva lungo direttrici,
2. organizzata per quartieri e strutturata dalla viabilità,
3. quartieri "disegnati" con il centro di vita in posizione baricentrica
4. edilizia residenziale a densità decrescente dall'interno verso la campagna.

Come pochi altri piani di questo periodo, il PRG di Bergamo lega il principale quartiere di espansione a un'opera infrastrutturale: lo scavalco della barriera ferroviaria.

Il PRG di Modena del 1965 (Giuseppe Campos Venuti e Osvaldo Piacentini) adotta una strategia territoriale finalizzata a ribaltare la tendenza naturale di crescita della città lungo l'asse della via Emilia, con la definizione di un disegno aperto al comprensorio, supportato da un nuovo schema viario di **una direttrice di sviluppo nord sud**, rappresentata da un "asse attrezzato", che organizza gli elementi nodali delle previsioni e, nel tratto urbano, supporta le nuove funzioni direzionali.

3. I Piani di 3^a generazione

Premessa

I risultati deludenti di molti piani di seconda generazione aprono un dibattito intorno alla ricerca di elementi di qualità urbana e architettonica nella definizione delle previsioni di piano.

Nella metà degli anni '80 irrompono sulla scena socio-economica nuovi meccanismi di sviluppo che sottolineano la necessità di ricercare un assetto territoriale meno legato all'urgenza dell'espansione insediativa e più finalizzato alla ricerca di qualità infrastrutturale e ambientale.

Nasce la **questione ambientale** (Secchi)

Si accende l'interesse per il recupero urbanistico di zone interstiziali e di trasformazione funzionale (aree industriali dismesse, scali ferroviari) che diventano gli oggetti di attenzione del dibattito sulla qualità urbana e sul tema delle aree di trasformazione.

Si avvia la discussione sul recupero - valorizzazione delle aree industriali dismesse (Torino, Genova, Firenze, ...)

I piani di terza generazione

Si comincia a delineare una serie di **piani di terza generazione**, che segnano il passaggio **dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione**, anche a fronte una sempre maggiore terziarizzazione delle aree centrali (e non

solo nel caso di Roma), mentre esplode la domanda di trasporto pubblico nel processo di crisi dei sistemi di mobilità e accessibilità.

Nel contempo, la **morfologia urbana** torna ad essere un elemento importante della qualità della città.

Ma si assiste a una **massiccia "deregulation"** che si traduce in interventi di trasformazione urbana e di terziarizzazione decisi al di fuori di qualsiasi quadro urbanistico di riferimento, nella totale assenza di una strategia comune o di una visione globale del territorio.

In sintesi:

in generale, i piani di terza generazione sono caratterizzati da:

- un modello di crescita urbana non più di espansione ma di trasformazione interstiziale (aree dismesse industriali, scali ferroviari, macelli, etc);
- rafforzamento delle dinamiche di terziarizzazione delle aree centrali
- limitazione del consumo di suolo: suoli agricoli ampiamente compromessi e periferie;
- rilevanza della problematica ambientale: tutela del suolo agricolo come risorsa produttiva e ambientale;
- domanda di mobilità pubblica
- tematica morfologica

Roma è quasi del tutto estranea al dibattito nazionale, almeno a questo livello.

La rilevanza della tematica riporta al centro della discussione il tema della forma e della morfologia urbana.

Si apre il dibattito sulla nuova forma del Piani, secondo due indirizzi:

Piani riformisti (Campos Venuti)

Piani disegnati (Secchi e Gregotti)

Temi comuni sono:

- Le analisi morfologiche e la riqualificazione urbana
- Piani a "due velocità" (città esistente e trasformazione)

- Il progetto architettonico (esplorazione, esemplificazione, suggestione, etc.)
- La scheda e il progetto norma

Sui secondi, il progetto di architettura svolge un ruolo centrale nella definizione della forma del piano e nel disegno della città fisica - Centralità del progetto architettonico/urbano con differenti funzioni (esplorazione, esemplificazione, etc); come pur l'importanza dei nuovi materiali con un disegno fortemente caratterizzante; il disegno del piano assume una immagine interpretativa e progettuale forte e riconoscibile (Gregotti)

4. Il Piano di Siena: occasione mancata

Il Piano di Siena assume come **principi fondamentali** di impostazione:

- la **centralità dello spazio pubblico**
- le **relazioni contestuali** delle parti della città.
- il rapporto con il contesto del progetto urbano (trasformazioni)

La progettazione dello spazio aperto (pubblico), in forma unitaria è l'elemento di raccordo delle trasformazioni (i progetti urbani) al contesto, di prossimità e di insieme nell'intera città.

La continuità dello spazio aperto, con le sue articolazioni, costituiscono la **struttura della città**, oggi frammentata da interventi episodici e discontinua.

Lo strumento utilizzato è il "**progetto di suolo**", che disciplina le sistemazioni a terra degli spazi di uso pubblico secondo le modalità di intervento previste allo scopo.

Al progetto di suolo si ricollegano i "**progetti norma**" e le "**schede progetto**", secondo una gerarchia precisa di tutte le scale progettuali

I **Progetti Norma** sono piani di dettaglio **a tema** finalizzati alla valorizzazione del contesto.

Sono inseriti negli "**Schemi Direttori**" del settore urbano entro in cui il singolo progetto si colloca.

Gli «**Schemi Direttori**» dettano gli obiettivi di settore e costituiscono il progetto complessivo di un settore della città, che individua i principali

interventi di trasformazione; quelli che nel loro insieme **ridefiniscono la struttura insediativa urbana e territoriale**».

Quindi il Piano è realizzato attraverso una **serie di progetti finalizzati** (i «*Progetti Norma*»), collegati da un **tessuto connettivo** (il «*progetto di suolo*») e da una rete stradale, a maglie larghe, di ristrutturazione del sistema viario generale.

Sono messi in relazione con gli "**Schemi Direttori**" del settore urbano entro in cui il singolo progetto si colloca, che ne definisce gli obiettivi di settore.

Lo **Schema Direttore** organizza i "**Progetti Norma**" finalizzati al raggiungimento di un unico obiettivo specifico o gruppi di obiettivi.

Quindi la **struttura del Piano** è costituita da quattro strumenti:

- "disegni del suolo"
- "schemi direttori"
- "progetti norma"
- "schede progetto"

Si tratta di un piano a più livelli, ma articolati e strettamente interconnessi.

La logica è quindi quella di una **pianificazione per progetti, coordinati e strutturati in un quadro previsionale unitario** ed il cui connettivo è affidato al «**progetto di suolo**» che disciplina le sistemazioni a terra degli spazi di uso pubblico secondo le modalità di intervento previste allo scopo.

I Progetti Norma sono sia progetto sia piano attuativo.

Fornisce dettagliate e precise **prescrizioni normative**, ma al contempo **fornisce il disegno** (*del suolo, della forma futura degli spazi, delle modalità di intervento*) a cui deve essere assoggettato il percorso esecutivo;

Quindi il disegno della città, che detta la qualità degli interventi, **diviene prescrittivo.**

Il modello di Bernardo Secchi costituisce un valido tentativo di **unificare il piano e il progetto delle parti della città**, con il disegno generale in unico organismo.

Viene **superato lo strumento esclusivamente quantitativo** del piano funzionalista mentre viene introdotto il progetto qualitativo (la forma) interconnesso con l'insieme del disegno generale.

Il **"progetto norma"** e gli altri strumenti costituivano un valido sistema innovativo, e una promettente possibilità di superare la rigidità della legge 1150/42

Comunque, un valido tentativo di unificare il piano e il progetto.

Un esperimento promettente che, sviluppato e perfezionato, avrebbe consentito di superare molti problemi **senza distruggere la cultura riformista e senza rinunciare al principio della pianificazione**.

Ma così non è stato: si è preferito rinunciare alla ricerca di nuovi sistemi di pianificazione, per seguire la **comoda strada della deregulation** e della città frazionata in parti scollegate (una sorta di macro lottizzazioni edilizie), sistema certamente più redditizio.

A spese della qualità degli insediamenti, del valore della città e della condizione di vita dei residenti.

A vantaggio degli interessi dei grandi gruppi finanziari, nemmeno più fondiari, che hanno invaso il settore edilizio, grazie alla deregulation, trasformando **l'economia urbana** in economia essenzialmente finanziaria, dove si opera per grandi partite immobiliari e a cui non ha corrisposto nemmeno una politica di riordino territoriale, tantomeno di riqualificazione delle città e un **rinnovo dalla pianificazione**.

5. Il piano delle certezze di Roma del 1997

È una prima parte del nuovo Piano Regolatore per Roma. Stabilisce una nuova disciplina per le aree verdi (agricole e riserve naturali/parchi) e per alcune zone della città consolidata.

1. **parchi e verde agricolo come “invarianti” ambientali**
2. **la riduzione delle previsioni di edificabilità**
3. un maggior rigore nella disciplina delle zone agricole (zone “H” del PRG '62)
4. l'eliminazione delle zone di completamento ad intensivi secondo i piani particolareggiati previsti dal PR del 1931 (zone “D”)
5. un uso migliore del patrimonio residenziale esistente nella città consolidata, attraverso il frazionamento (fino a 45 mq di superficie utile netta e le possibilità di demolizione e ricostruzione (fino a 7 mc/mq, comunque non oltre l'esistente)
6. **l'introduzione delle “compensazioni”**

La Variante delle Certezze ha anche introdotto il concetto della **compensazione edificatoria** associata all'adozione di procedure certe, per garantire il **diritto edificatorio** trasferendo una volumetria di valore immobiliare corrispondente, qualora insorgano motivazioni di natura urbanistica, analogamente al già noto istituto della permuta, ma inserita in un procedimento generale, previsti (dal Piani delle Certezze) **in un limitato numero di casi** (Relazione tecnica al Piano delle Certezze, cap. "*La compensazione edificatoria*")

M10-1 Crisi del Piano, crisi dell'urbanistica

Necessità di una legge di riforma

A cura di: Arch. Claudio Canestrari

(Gruppo Territorio Urbanistica - IX Municipio di Roma)

S10-1 Crisi del Piano, crisi dell'urbanistica

Premessa: necessità di una legge di riforma

1. Limiti della legge 1150/42 e tentativi di riforma

2. I primi tentativi di riforma: la proposta SULLO

3. La ricerca di nuove soluzioni - il dibattito e le esperienze

3.1. La critica agli strumenti tradizionali

3.2. Il dibattito

3.3. I nuovi modelli

- Il Progetto Urbano

- I Progetti integrati

4. Limiti e le contraddizioni del caso italiano

5. I problemi rimasti aperti

S10-1 Crisi del Piano, crisi dell'urbanistica

Premessa: Necessità di una legge di riforma

Abbiamo visto l'evoluzione che la disciplina urbanistica ha avuto nel corso degli anni e l'evoluzione delle varie forme che il Piano Regolatore ha subito, in particolare dal modello razionalista al modello partecipativo.

Abbiamo visto il contributo in particolare dei **piani riformisti** e delle loro potenzialità e come si passa dal "*Progetto Norma*" del Piano di Siena del 1990 al "*Progetto Urbano*" e ai "*Programmi Integrati di Intervento*" e, per contro, come da una progettazione complessiva del territorio si passa ad una visione "gestionale" di un insieme di programmi sostitutivi.

Abbiamo visto la lenta, progressiva, inesorabile crisi della disciplina di piano (a seguito dell'apparato normativo di ultima generazione), e come dalla crisi di Piano razionalista si arriva alla crisi generale dell'urbanistica della città e del territorio comunale, fino al **rifiuto del concetto stesso di pianificazione**.

La cultura in materia degli ultimi tempi sembra avere gettato la spugna a fronte delle emergenze e problematiche a cui l'urbanistica dovrebbe dare risposte.

(Va detto che diversi studiosi, negli ultimissimi tempi si stanno ponendo il problema, forse è una rinascita di interessi e di nuove sensibilità)

A questo punto è inevitabile porsi il problema della ricerca di nuove soluzioni.

Guardando anche alle esperienze europee e al dibattito pregresso, nella speranza di una rinascita di interesse, di senso di sensibilità e di responsabilità verso una visione complessiva delle problematiche del territorio.

Inevitabile la ricerca di una legge sul governo del territorio.

A partire dai nodi rimasti aperti, per poi arrivare a soluzioni concrete.

1. Limiti della legge 1150/42 e tentativi di riforma

La legge 1150/42 nasce come strumento dichiaratamente pubblicista, vanificato nella sostanza giuridica, nel momento in cui la giurisprudenza amministrativa ha modificato nel tempo questa impostazione trasformando di fatto quelle che di diritto erano le **"previsioni edificatorie"** in reali **"diritti edificatori"**, impedendo di fatto successive previsioni, dal momento che tutte le precedenti previsioni rimaste inattuato (in molti casi per sovradimensionamento dei piani imposto dalla rendita), diventeranno poi **impegni da rispettare**, vanificando molte scelte di pianificazione del futuro.

Alle scelte politiche "liberiste" si aggiungono naturalmente i **limiti oggettivi** di una legge nata in una economia statalista, per tre motivi fondamentali:

- la legge non conteneva norme di carattere fondiario;
- l'esproprio per pubblica utilità, era gestito da una vecchia legge;
- mancavano norme per garantire quella **"equità di trattamento"** tra proprietari nelle stesse condizioni, requisito costituzionale assoluto (art. 42 Cost.), poi sanzionata dalla Corte Costituzionale nel 1980.

Lo stesso Piano Regolatore presentava forti limiti:

- **modifiche al Piano** possibili solo con varianti che richiedono lo stesso "iter" di formazione e approvazione del piano generale.
- la **decadenza dei vincoli** urbanistici destinati all'esproprio, dal 1968 limitati fino a una validità di cinque anni.
- la **tecnica dell'azzonamento** ha un carattere solo quantitativo, privo di requisiti qualitativi.

Tuttavia, va ricordato che sui limiti oggettivi, si è sovrapposta una polemica eccessivamente ideologica su tutta l'urbanistica razionalista, assai poco costruttiva per la ricerca di soluzioni efficaci

Del resto, l'**inefficienza operativa** dei piani urbanistici degli anni '50, non derivava tanto dalla legge urbanistica in sé, ma proprio dalla mancanza di rispetto delle regole e dal modo assai superficiale con cui erano fatti i piani, privi di una base scientifica e di convincenti verifiche, dalla fase di ricostruzione fino alla fase di espansione urbana e del "miracolo economico", generato anche dalla febbre del mattone e dai facili guadagni.

Falliti i **tentativi di riforma**, in **assenza di una legge quadro generale** ci si rivolge alla fine a nuovi modelli di pianificazione con la partecipazione dei privati agli utili delle opere e dei servizi pubblici; ma se sono comprensibili talune critiche in merito ai limiti oggettivi della legge urbanistica, il Piano partecipativo **non risolve i difetti del vecchio piano**, rinunciando per contro ai criteri e valori fondamentali della pianificazione.

E lasciando così **campo libero alla rendita urbana** che ha condizionato massicciamente l'attività di piano.

Uno dei primi nodi è quindi ripartire da un'analisi seria della legge urbanistica.

2. I primi tentativi di riforma: la proposta SULLO

Un primo tentativo di superamento degli inconvenienti della legge 1150/42 fu tentato nel 1962, dalla proposta di legge del Ministro Sullo, adottata nel 1962 e subito bocciata nel 1963.

Nella proposta veniva tagliata alla radice la **rendita fondiaria**; la legge, se fosse stata approvata, avrebbe determinato un cambiamento strutturale nell'economia del Paese, liberando la pianificazione urbanistica dal **giogo della rendita** e dal condizionamento dei proprietari dei suoli.

Inoltre, veniva fissato, per la prima volta, il rapporto tra **programmazione economica** e **pianificazione urbanistica**: l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica dovevano attuarsi **nel quadro della programmazione economica nazionale** (che di fatto non c'è mai stata) e in riferimento agli obiettivi fissati da questa (altro che pianificazione partecipata!).

A un passo dall'approvazione il Governo di centro sinistra, per il timore di una crisi nel 1963 o, addirittura, di un possibile colpo di Stato, ritirò la proposta di legge che così non fu più approvata.

I successivi tentativi di riforma o di miglioramento furono tutti insufficienti o inefficaci e l'urbanistica non ebbe soluzioni ai limiti della legge del 42 e alla nuova situazione economica e sociale.

Infine, l'urbanistica razionalista, a partire dagli anni '80, è oggetto di una critica serrata, in parte giustificata, in parte ingenerosa, in parte "ideologicamente" forzata fino ad arrivare alla **negazione dello stesso concetto di piano**.

Vengono messi in discussione tutti gli strumenti su cui è costruito il piano razionalista.

3. La ricerca di nuove soluzioni - il dibattito e le esperienze

3.1. La critica agli strumenti tradizionali

L'urbanistica razionalista, a partire dagli anni '80, è oggetto di una critica serrata, in parte giustificata, in parte ingenerosa, in parte "ideologicamente" forzata, fino ad arrivare alla negazione dello stesso concetto di piano.

A partire dagli anni '80 vengono messi in discussione **tutti gli strumenti** su cui è costruito il piano razionalista e **il processo di pianificazione** nel suo insieme (iter lunghi, duplicazione dei procedimenti, ostacolo osservazioni - procedure legge 1150/42).

Ma soprattutto il **Piano Regolatore**:

- strumento costruito per rispondere a **problemi di quantità**, ma incapace di fornire elementi per la qualità urbana (in realtà vi furono ottimi piani in regime 1150/42);
- strumento costruito per disegnare la crescita della città, incapace di gestirne la **trasformazione**;
- strumento rigido, costruito per **lunghe prospettive temporali** e incapace di adattarsi alla mutevolezza delle situazioni economiche e sociali;
- sempre più di difficile attuazione: basato su un modello attuativo di tipo **espropriativo**.
- strumento autoritario, fondato su un **processo "a cascata"**, in cui ogni strumento si adegua a quello di livello superiore;

Sul piano della tecnica si ritengono inadeguati:

- lo strumento dello **zoning**, responsabile della compartimentazione urbana;
- gestione del territorio mediante **indici numerici**, incapaci di cogliere la qualità insediativa;
- l'uso degli **standard**, incapaci di tutelare la qualità insediativa (non vero, n.d.r.);
- affidare la **trasformazione urbana** ad uno strumento di livello generale;
- la fase attuativa è resa difficile dalla **onerosità degli interventi** (in particolare dal **costo della acquisizione** dei suoli)

Pertanto, le richieste di **revisione** del processo di piano nascono dalla necessità:

- di strumenti urbanistici **flessibili e adattabili** alla mutevolezza delle condizioni economiche (investimento privati);
- ricorso a procedure più veloci;
- ricerca di strumenti idonei a controllare l'assetto morfologico e **la qualità insediativa** (affidata ai privati);
- superare la difficoltà **dell'acquisizione dei suoli** mediante coinvolgimento dei privati nel processo di piano;
- la necessità di strumenti idonei a gestire la **trasformazione urbana fisica** e funzionale della città.

3.2. Il dibattito

Mentre in Europa progrediva la ricerca di nuovi modelli e nuove esperienze in materia di urbanistica e territorio, il dibattito sviluppatosi in **Italia** si cristallizzava su due indirizzi:

- a) da un lato, la negazione totale del Piano da sostituire col "**progetto di architettura**",
- b) dall'altro, una **riforma organica del piano**, della sua forma e delle sue modalità attuative, che però non trovò soluzione
- c) **le Regioni**, in assenza di una legge quadro nazionale, producono in forma autonoma (assai poco "concorrente") una serie di diverse leggi urbanistiche di modifica della 1150/42.
- d) l'unica proposta di "legge quadro" vicina a essere approvata è stata quella presentata dall'amministrazione di centro-destra e approvata dalla Camera dei Deputati nel 2005 (**Mantini-Lupi**), basata sulla sostituzione degli "**atti autoritativi**" (le regole) con gli "**atti negoziali**", negando totalmente la **funzione pubblica dell'apianificazione**. La legge si fermò al Senato;

In conclusione, in Italia la discussione non conduce ad una nuova formulazione generale della materia urbanistica.

Diverso il caso delle riforme del 1967 in **Francia**, del 1968 in **Gran Bretagna**, del 1965 in **Olanda** che si muovono secondo linee generali incardinate su due principi:

- a) uno strumento di pianificazione sovracomunale, sulle grandi scelte relative alla politica pubblica del territorio nei diversi settori;
- b) un piano di destinazione degli usi del suolo, per il controllo puntuale delle trasformazioni urbane recependo le scelte dello strumento superiore (ad esempio il POS - *Plan d'Orientation des Sols*, in Francia)

La Germania segue un modello operativo di intervento sulla città per aree di nuovo sviluppo o di recupero, dove il comune può sottoporre un'area ad un regime particolare, **obbligando tutti i proprietari** ad un comune comportamento edificatorio, riguardo tempi, modalità e obiettivi determinati, dove possono dividersi vantaggi e oneri della operazione.

Modello quasi identico al **comparto edificatorio** della legge urbanistica italiana del 1942: diffuso in Europa ma impossibile ad utilizzare in Italia, secondo amministratori e operatori.

Fa in parte eccezione il **caso dell'Emilia-Romagna** dove la legge urbanistica n. 24/2017 introduce un unico Piano Urbanistico Generale (PUG), che indica "*le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano*" e orienta le trasformazioni del territorio in funzione della **sostenibilità ambientale** e ai processi di riuso e di rigenerazione urbana.

Elaborato fondamentale del PUG è la **Strategia per la qualità urbana**.

Al PUG si affiancano gli **accordi operativi**, che disciplinano nel dettaglio le trasformazioni **in forma negoziale con i privati**, in sostituzione sostituendo i piani urbanistici attuativi.

Tuttavia, anche queste forme di gestione collaborativa hanno sollevato a distanza di tempo difficoltà per le amministrazioni nel conciliare la **soluzione "caso per caso"**, non valide nel quadro della promozione di trasformazioni urbanistiche finalizzate ad agire a **sistema sull'intero territorio**. (Gabellini, 2017; Di Lascio e Giglioni, 2017)

3.3. I nuovi modelli

In Italia, in parallelo ai nuovi istituti e alle nuove procedure di contenuto essenzialmente finanziario, si è fatto riferimento ad alcune **esperienze europee**, limitatamente agli aspetti operativi, ma non alle nuove idee sull'organizzazione del territorio.

I concetti fondamentali a cui si fa riferimento sono:

1. il Progetto Urbano, derivato da esperienze europee, anche se modificato;
2. i Programmi Complessi, che sono un prodotto quasi esclusivamente **derivato da leggi finanziarie**, prive di contenuti urbanistici: leggi di gestione ma non di pianificazione.

- Il Progetto Urbano

Negli ultimi trent'anni **in Europa** si è manifestato un nuovo interesse per il tema della riqualificazione di intere porzioni di città, parallelamente **alla ricerca di strade** alternative alla cultura di origine razionalista, che ha prodotto nelle città del Novecento grandi piani e grandi progetti, ma che ora di fronte ai nuovi scenari economici e sociali, quali la crisi industriale e la conseguente disponibilità di aree dismesse in aree centrali delle città o le difficoltà dei quartieri popolari, e con il supporto della trattativa sviluppatasi negli anni '60 e '70, inizia a dare forma ad una serie di **progetti urbani** che potessero rispondere ai problemi pressanti delle città di fine secolo.

Negli ultimi anni il dibattito interno alla disciplina urbanistica si è così indirizzato alle possibilità offerte dai **progetti di parti relativamente autonome** rispetto al corpo urbano nel suo insieme, intesi come interventi a "**scala intermedia**", ma capaci rapportarsi con l'insieme, dimensionati in modo compatibile con "*potenzialità economiche di una data situazione urbana*", da spendere entro "*un tempo ragionevole per la sua realizzazione*".

Progetti estesi anche a intere porzioni urbane ma sulla base di una strategia capace di rinnovare il resto della città.

In Italia l'idea del **progetto urbano**, come definita da Bernardo Secchi, si fonda così "su interventi puntuali **limitati e discreti** in luoghi strategici", mentre era in pieno svolgimento un vasto dibattito sulle nuove forme e sulle modalità di attuazione del piano attraverso le sperimentazioni di terza generazione, nelle quali viene sollevato il problema del rapporto morfologico tra Piano generale e Piani particolareggiati, come nel caso del piano di Jesi e quello Siena di B. Secchi, e quello di Urbino di Giancarlo De Carlo, dove lo *zoning* non viene negato del tutto ma ripensato attraverso una attenta lettura del territorio e da una "organizzazione dello spazio in termini di forma".

- I Progetti integrati

È stata successivamente ravvisata la possibilità di conferire alle "parti" che compongono la città contemporanea l'integrazione fra "una pluralità di funzioni" (tra le funzioni interne ai progetti), ritenendo questa sufficiente a garantire la qualità dell'intervento, anche in termini morfologici, intesa come "complessità urbana, affrontabile soltanto con approcci progettuali sufficientemente integrati ai diversi aspetti dei problemi di trasformazione: da quelli fisici e formali a quelli economici e funzionali, a quelli operativi e gestionali" (Barcellona 1985).

Si rende quindi necessaria una differente forma di gestione delle trasformazioni (nel periodo dei 'progetti speciali' degli anni '80 che sono susseguiti a Parigi, Barcellona e a Berlino).

In Italia negli anni '90 il ricorso ai Programmi Integrati di Intervento, motivati dalla necessità di come superare le procedure di variante al PRG con accordi specifici tra pubblico e privato (AdP), si inserisce nel filone europeo con modalità e risultati assai differenti e con una produzione di tipologie (pensate per tutte le esigenze) che verranno raggruppate con il termine di **Programmi Complessi**.

4. limiti e le contraddizioni del caso italiano

I limiti e le contraddizioni del piano partecipativo derivano da due nuovi principi:

- a) la filosofia del "**pianificar facendo**" (*si pianifica mentre si costruisce*), punta a garantire l'operatività, ma senza il sostegno di una nuova formulazione generale (a differenza di altri paesi europei) e **priva di strategia** di piano.
- b) il **Piano Regolatore**, non solo viene considerato uno strumento inadeguato alle nuove esigenze, ma addirittura **un ostacolo** al libero espletamento delle attività economiche e imprenditoriali sul territorio (*le regole vengono ritenute un ostacolo*).

Di conseguenza:

- si rinuncia al Piano esteso all'**intero territorio comunale**; si interviene momento per momento;
- si rinuncia alla visione generale e **unitaria della città**;
- si rinuncia al carattere unitario della pianificazione con una **miriade di progetti urbani** di limitate dimensioni;

- il livello operativo è soggetto **alle variabili proposte dei privati**, senza certezze dei risultati;
- l'aleatorietà delle regole produce di conseguenza risultati aleatori;
- il Piano perde i suoi connotati di **progetto dello spazio urbano**, diviene un **Programma di Gestione**: la *governance* prevale sulla *progettazione*;

Il nuovo piano è in realtà: un *non - piano*.

In conclusione, si ritiene che dalla **sommatoria di singole operazioni separate**, non coordinate, di formazione autonomadovrebbe derivare anche la garanzia dell'interesse pubblico.

Se da un lato la trasformazione del territorio non può avvenire solo attraverso una serie di indici, di normative e zone rigide, come conseguenza di decisioni politiche ed economiche e di strategie sociali, la rinuncia al disegno, alla forma della città (*Forma Urbis*), comporta la perdita dell'assetto definitivo e gran parte del "**cadre de vie**" dell'abitante (la qualità della vita).

In sostanza, la nuova filosofia si configura come la politica delle rinunce:

- la rinuncia ad una **visione generale del territorio comunale**, oggi determinante a fronte delle nuove emergenze, ha portato anche alla frammentazione e la dispersione dell'abitato;
- si rinuncia ad una **idea di città**;
- si rinuncia ad una **visione a lungo termine** e a qualunque forma di programmazione economica (previsioni territoriali a medio e lungo termine);
- si rinuncia a qualunque forma di **coordinamento fra pianificazione urbanistica e pianificazione economica** (salvo finanziamenti settoriali e frammentari, assai poco incisivi), quando in Europa si comincia a fare strada la cultura della **Pianificazione strategica** (vedi anche Torino);
- **il progetto urbano** visto quasi sempre in modo riduttivo, non garantisce la qualità degli insediamenti e la frammentazione resta uno dei problemi fondamentali (vedi periferie);
- **rinuncia alla qualità urbanistica** come attenzione al contesto delle singole parti determina un progressivo impoverimento della città priva degli approfondimenti tipici dell'*Urban Design* (P. Gabellini)

5. I problemi rimasti aperti

Le nuove modalità di intervento sul territorio hanno cancellato di colpo tutta la cultura razionalista, tutta la strumentazione derivata dalla 1150/42, rinunciando anche a taluni strumenti comunque validi (ad es. i comparti edificatori, utilizzati anche in Europa).

Vengono ignorate anche le promettenti e innovative sperimentazioni degli anni '80 - '90 e le proposte operative per il superamento della crisi (Secchi, Piano di Siena), senza risolvere i problemi "strutturali" (c.d. "general", da Secchi) e senza affrontare le criticità vecchie e nuove che caratterizzano il Paese

L'intervento per parti e il partenariato pubblico privato non hanno risolto il problema

(Ombuen); le **modalità contrattuali dei rapporti pubblico privato** hanno raggiunto forme di degenerazione quasi sistematica, il ricorso eccessivo ai rapporti negoziali (Pignatone a Roma), di dubbia utilità pubblica, i tempi di attuazione hanno raggiunto quelli lamentati per la legge 1150/42 (vedi Print Modigliani).

I nuovi indirizzi non arrivano a determinare una nuova organica cultura del territorio, né una strumentazione operativa che vada oltre all'intervento di piccola scala e di ambito limitato, condizionato spesso dagli interessi fondiari e patrimoniali privati.

L'espansione urbana nelle grandi città, che non aveva forme di controllo soddisfacenti con i piani urbanistici in regime 1150/42, con i nuovi indirizzi e le numerose leggi "aggiuntive" (piani casa, ecc.), perde completamente ogni controllo fino a rinunciare all'assetto complessivo.

Salvo che per le previsioni generali del "livello strutturale" (anche qui quasi sempre condizionate dalle risorse pubbliche), senza una visione generale unitaria della città viene perso il coordinamento spazio - temporale degli interventi, frammentati e isolati, autonomi funzionalmente e spazialmente.

Del resto, la pianificazione urbanistica negli anni passati ha potuto svilupparsi linearmente nelle fasi successive, con risultati apprezzabili, solo in quei paesi in cui è stata contemporaneamente avviata una qualche forma di **programmazione economica** e si sono potute superare le delusioni della primitiva "*planotecnica*" anni '50 - '60, solo là dove si è cercato di integrare la pianificazione urbanistica alla programmazione economica, come ad esempio in **Francia e in Danimarca** oltre che in **Olanda** . (G. Astengo): "*Si può così affermare che là dove le ricerche di razionalizzazione o di riorganizzazione dei **processi di sviluppo economico e quelli di sviluppo urbanistico** si sono contemporaneamente manifestate ed i tentativi di reciproca armonizzazione si sono più chiaramente posti, si è avuto l'avanzamento concettuale e politico della pianificazione urbanistica e la primitiva concezione tecnica ha ceduto o sta cedendo il passo ad una metodologia scientifica ed operativa; là invece dove approfondimenti in questo campo e tentativi in questo senso non si sono avuti, o sono stati troppo dilettantisticamente condotti, la dottrina urbanistica non ha conseguito avanzamenti concettuali e gli strumenti tecnici e giuridici adoperati continuano a manifestare la loro inefficacia attraverso insoddisfacenti o anche rovinosi risultati pratici*" (G. Astengo)

Allo stato attuale, inoltre, rimane ancora insoluto il problema della **interdisciplinarietà** delle materie che interessano il territorio, sempre necessario, ma oggi indispensabile sia per superare la settorialità del passato e del presente, sia per affrontare le nuove **emergenze ambientali e climatiche** che investono altri e più ampi campi di studio (sia in termini teorici sia pratici il Piano urbanistico **non potrà essere mai la meccanica sommatoria di piani settoriali**) .

Un altro secondo gruppo di questioni non risolte riguarda il rapporto fra gli **strumenti di pianificazione generale e il disegno della città**, dove, in una situazione di forte rischio di massiccia privatizzazione del territorio, si è puntato sugli aspetti quantitativi subordinando

a tale dato gli aspetti qualitativi, ignorando la considerazione di come la **'forma' della città sia determinante ai fini della qualità dell'abitare**, che resta uno dei problemi centrali della pianificazione urbanistica.

In linea del tutto generale, si possono indicare alcune **conseguenze di questa situazione**, tutt'oggi presente sul piano dell'amministrazione urbanistica:

- a) l'attività di Piano tende ad assumere un carattere quantitativo privo di qualità e carenza di obiettivi: l'utilitarismo delle decisioni a breve termine prende il posto delle strategie;
- b) si moltiplicano le 'deroghe' e le 'varianti' agli strumenti vigenti; il processo decisionale prescinde dalle scelte di piano e non ne riconosce le relazioni interne.

Affiora da parte dei soggetti istituzionali della pianificazione la domanda di un'autonomia e di una discrezionalità che sembrano apparentarsi, nei loro effetti, a un assetto privo di finalità pubbliche (oppure la scelta politica è quella di non pianificare per puntare interessi ed energie solo sulla "gestione");

Diventa problematico il rapporto fra cultura e politica, il mestiere di urbanista viene assimilato a quello di un "intellettuale funzionario" (B. Secchi, *"viene richiesta l'adesione anche formale a una forza politica", che "tende sempre meno a differenziarsi dall'amministratore e dallo stesso funzionario di partito e sempre più a cercare di distinguersi dal collega di partito diverso"*) con lottizzazione partitica degli incarichi, quando il prodotto di piano deriva dalla composizione delle diverse direttive di partito di cui ogni tecnico è portavoce;

La partecipazione, in assenza di volontà di effettiva pubblicizzazione degli strumenti di conoscenza e di controllo, è ridotta ad un ridottissimo rituale, sterilizzato e privo dei mezzi per entrare nell'intreccio di interessi che frenano e sviano un'amministrazione corretta (vedi i Piani di Zona 167 a Roma); in queste condizioni la collettività ha una consapevolezza dei suoi bisogni tanto maggiore quanto più questi sono definiti e immediati, ma non è in grado, senza strumenti, di cogliere legami con i meccanismi complessivi del piano.

La **natura complessa degli strumenti dell'urbanistica** non può comportare di per sé la rinuncia a una strategia, a una prospettiva, che è essenziale per definire, non soltanto sotto il profilo strettamente urbanistico, le linee concrete del governo della città; e la **gestione senza piano resta vuota e ambigua**.

"L'urbanistica, nella sua accezione più larga, può dire una parola essenziale di mediazione critica, anziché essere manipolata come una struttura particolare di sostegno della tecnopoli postindustriale, opuntellare e accelerare i fenomeni degenerativi indotti da strutture di potere costrittive che si muovono in una logica assai distante dal perseguimento dell'interesse collettivo e opposta agli impulsi che provengono dai movimenti popolari" (E. Detti).

S10-2. Il disegno di legge Sullo

Il disegno di legge Sullo, pronto nel giugno 1962 (e bocciato nel 1963), si prefiggeva l'obiettivo del controllo e di una 'efficace **razionalizzazione del territorio**, superando i limiti della legge del '42 e i nuovi problemi sorti nel dopoguerra.

Con questa legge veniva attuato il decentramento dei poteri in materia urbanistica, in un disegno complessivo e indirizzo organico centrale e regionale, demandando alle Amministrazioni locali concreti e reali poteri che erano prima dello Stato.

La riforma è impostata su basi completamente nuove ed originali che, se fosse stata approvata, avrebbe risolto alla radice il problema della **rendita fondiaria**, derivata da maggior valore assunto dalle aree fabbricabili dopo l'adozione del piano, nella vertiginosa espansione delle città, a cui corrispondeva un altrettanto elevato squilibrio del territorio, generatore del fenomeno dell'urbanesimo nella "*crescita senza sviluppo*" che caratterizzava quegli anni (vedi INU, lo sviluppo capitalistico del territorio).

La commissione incaricata si pose l'obiettivo di redigere una "Legge cornice" che, attuando il precetto costituzionale dell'art. 117, attribuiva alle Regioni (di prossima costituzione) potestà normativa in materia di "urbanistica", stabilendo in particolare:

- il rapporto tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica (art.1),
- le zone di preminente interesse pubblico sotto il controllo dell'Autorità centrale;
- la nuova struttura del sistema di pianificazione, divisa in quattro livelli:
 - ✓ piani regionali (artt.5-6) in vista delle regioni;
 - ✓ piani comprensoriali (artt. 7-10);
 - ✓ piani regolatori generali comunali (artt. 11-17);
 - ✓ piani particolareggiati (artt. 18-22).

Veniva poi stabilito:

1. Esproprio di tutte le zone non edificate comprese nei piani particolareggiati e quelle edificate ma costruite in modo difforme dal piano particolareggiato, previa corresponsione di un indennizzo dei proprietari (art. 23)

2. Indennità di esproprio, basata su una distinzione netta tra le aree che precedentemente al piano regolatore generale non avevano destinazione urbana, e quelle che invece erano comprese in zone già urbanizzate (art. 24):

- per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbanistica prima dell'approvazione del piano, indennità uguale al **prezzo agricolo**;
- per i terreni non edificati ma aventi già destinazione urbanistica, indennità uguale al **prezzo dei più vicini terreni** di nuova urbanizzazione, più un incremento derivante dalla **rendita differenziale di posizione** stabilito nella misura di un coefficiente massimo;
- per i terreni edificati, indennità uguale al valore di mercato della costruzione.

3. Il Comune, acquisite le aree:

a) poteva lasciarle in **comodato d'uso** al proprietario fino all'effettiva loro utilizzazione;

b) provvedeva alle opere di **urbanizzazione primaria**

c) cedeva, poi, con il sistema della vendita mediante asta pubblica, il **diritto di superficie** a coloro che intendevano costruire;

d) il **prezzo di cessione** era determinato dall'indennità di esproprio, maggiorata dal costo delle opere di urbanizzazione e dei servizi pubblici da effettuarsi nella zona e da una quota delle spese generali.

4. **Licenza d'uso** (art. 32), nuovo istituto per il controllo di conformità delle costruzioni.

In sintesi, lo schema Sullo modifica profondamente il regime proprietario delle aree: di proprietà privata libera resta soltanto una parte delle aree edificate, le altre aree - edificate o edificabili - passano gradualmente in proprietà dei comuni, che cedono ai privati il **diritto di superficie** per le utilizzazioni previste dai piani.

La riforma fissava per la prima volta i rapporti tra **programmazione economica** e **pianificazione urbanistica**: l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica debbono attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale ed in riferimento agli obiettivi fissati da questa.

Concetto poi stravolto con la **pianificazione negoziata** introdotta a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

S.10-3 Quale futuro per la città e il territorio?

Per una nuova urbanistica

Riflessioni su una legge per il governo del territorio

A cura di: Arch. Claudio Canestrari

(Gruppo Territorio Urbanistica - IX Municipio di Roma)

S.10-3 Quale futuro per la città e il territorio?

PREMESSA

A) Linee principali per una legge sul governo del territorio

- 1. rivalutare la funzione della pianificazione territoriale e urbanistica*
- 2. Allargare gli orizzonti di ricerca*

B) I principali temi su cui impostare la legge

- 1. Superamento dei problemi rimasti aperti*
- 2. Una revisione integrale della normativa delle deroghe*
- 3. Il partenariato pubblico privato*
- 4. Come amministrare l'urbanistica*
- 5. Per una nuova urbanistica*
- 6. Gli strumenti*

Il progetto urbano

La rigenerazione urbana

Qualità ambientale "compensativa"

Il controllo climatico della città

7. Le precondizioni per un processo di piano

a) il Consumo di suolo

b) Ridefinizione del diritto di proprietà e sul regime dei suoli

C). La cornice istituzionale di riferimento

S.10-3 Quale futuro per la città e il territorio?

PREMESSA

Da quanto è emerso dall'analisi fin qui condotta, non è più rinviabile una **legge di riordino generale del territorio e dell'urbanistica** in grado di affrontare le problematiche che interessano globalmente le trasformazioni del territorio, dai problemi lasciati aperti da una politica urbanistica fallimentare e dal complesso delle vecchie e nuove emergenze.

Fra queste ultime in particolare il consumo di suolo, il riscaldamento globale generato anche dallo sviluppo urbano e dalle emissioni di sostanze clima alteranti.

Ma una legge generale di **Governo del Territorio** e un modello nuovo di pianificazione, deve essere innanzitutto **una legge di principi**.

A partire da quelli costituzionali:

1. rivalutare il principio di "**utilità sociale**" (2° comma Art. 41 COST.), della "*programmazione dell'attività economica a fini sociali*" (3° comma Art. 41), e della "*funzione sociale*" della proprietà privata (3° comma Art. 42);
2. dare piena attuazione al principio del "**governo del territorio**" introdotto dall'art.117 (come materia concorrente Stato - Regioni, principio non ancora applicato alle norme di carattere operativo in termini di definizione, contenuti ecc.)
3. dare piena attuazione all'art. 9 in merito al "**paesaggio**", quale fondamentale **risorsa della persona**, comprendente non solo la morfologia del territorio ma anche l'intrinseco valore ambientale e naturalistico.

Tali principi investono tutto l'ordinamento, compresa la materia urbanistica.

Una **legge urbanistica** correttamente intesa, non è altro che **una specificazione dei valori** fondamentali della Costituzione, gerarchicamente sovraordinati alle normative di settore.

Il Piano urbanistico di conseguenza deve esprimere un **sistema di valori**, che vada oltre agli interessi o le semplici funzioni; deve disegnare il "**quadro**" in cui si svolge la vita dei cittadini.

A) Linee principali per una legge sul governo del territorio

1. rivalutare la funzione della pianificazione territoriale e urbanistica

La necessità di un riordino complessivo dell'urbanistica e del territorio è ormai auspicata da tutti.

Diversi gli orientamenti, anche a "strascico" delle polemiche del secolo scorso, in assenza di un vero dibattito in materia e con una timida recente ripresa da parte di alcuni.

Innanzitutto, una legge sul governo del territorio è uno strumento complesso, articolato; deve necessariamente essere collegato ad altre discipline scientifiche e con altri istituti normativi.

Qui ci limitiamo ad indicare le **linee generali e i principali** temi che dovrebbero ispirarla.

Il governo del territorio ha bisogno di uno strumento che dia certezza di **previsione e gestione** dello stato futuro, sulla base di una adeguata conoscenza scientifica della condizione attuale del territorio.

Le scelte che determinano le trasformazioni del territorio debbono essere necessariamente definite, verificate e controllate attraverso un metodo sufficientemente efficace da garantirne i risultati e gli effetti in coerenza con gli obiettivi.

L'unico metodo finora conosciuto è quello della **pianificazione territoriale e urbanistica** come processo di elaborazione, di formazione e di definizione di obiettivi, di cui occorre stabilire priorità e modalità esecutive degli interventi sulla base di una serie di **linee di principio** a cui conformare le scelte generali e a cui far seguire precisi procedimenti scientifici **di analisi e sintesi**.

La pianificazione inoltre deve trovare in qualche misura un minimo di collegamento con la **programmazione economica** delle risorse pubbliche indirizzate al controllo e allo sviluppo del territorio: la razionalizzazione e riorganizzazione dei **processi di sviluppo economico e quelli di sviluppo urbanistico** devono trovare una sintesi.

Sotto il profilo operativo si tratta di costruire un **sistema di conoscenze** alla base del processo di pianificazione che comprenda, tra l'altro: i caratteri fisico-morfologici di un'area urbana, le sue caratteristiche tipologico - insediative, la struttura dei centri, in relazione alle caratteristiche e alla struttura dello strumento nel suo insieme.

Assumere in particolare gli studi sulla **morfologia urbana** e sulla **tipologia edilizia**, come contenuti dell'analisi urbana che costituiranno i materiali del piano (v. B. Secchi).

Costruire in parallelo un quadro legislativo che determini un legame forte tra la **Struttura generale dello strumento urbanistico** e le **caratteristiche del luogo** in cui esso interviene.

2. Allargare gli orizzonti di ricerca

A fronte della complessità delle problematiche attuali e delle emergenze che interessano interi sistemi territoriali è indispensabile, oltre a rivalutare la funzione della pianificazione territoriale e urbanistica, allargare l'orizzonte dello spazio e della ricerca di soluzioni mediante lo strumento della **Pianificazione strategica**, già presente in alcune esperienze europee (con le riforme del 1967 in Francia, del 1968 in Gran Bretagna, del 1965 in Olanda) e in parte in alcuni casi italiani (Torino).

I paesi europei più avanzati da tempo hanno iniziato a scoprire l'importanza di una visione del territorio su una **scala di livello sovracomunale** e l'importanza della Pianificazione Strategica come strumento operativo.

B) I principali temi su cui impostare la legge

1. Superamento dei problemi rimasti aperti

Per una riflessione sul futuro, fondamentale è un bilancio di quanto la cultura e la pratica urbanistica hanno prodotto finora.

Dopo tre stagioni di pianificazione, e in particolare dalla quarta sulla **pianificazione partecipata** rimangono del tutto inattuati:

- i problemi generati dal peso della **rendita urbana**;
- il problema della **qualità urbana**, concettualmente assente dalle pratiche recenti.

In merito occorre:

- uscire dalla subalternità della rendita: garantire un guadagno in assenza di un prodotto si è rilevato un grave danno per tutta l'economia; indispensabile una legge sul regime giuridico dei suoli, come anche una legge sul consumo '0' di suolo
- ripristinare il ruolo della pianificazione e del progetto urbano nell'insieme della città.

In sintesi.

L'intervento per parti e il partenariato pubblico - privato non hanno risolto i problemi strutturali del territorio e dell'urbanistica.

Ormai sono in crisi la stessa utilizzabilità **degli strumenti perequativi** ai fini del finanziamento delle opere e dei servizi pubblici.

Le modalità contrattuali **dei rapporti pubblico privato** hanno raggiunto forme assai discutibili di scarsa o nulla garanzia dell'interesse pubblico.

Il ricorso eccessivo ai **rapporti negoziali** (c.f.r. Pignatone a Roma), di dubbia utilità pubblica, richiedono di fatto tempi procedurali di attuazione, non inferiori a quelli dei Piani di Attuazione della legge 1150/42.

A Roma, anche se costituisce un caso a sé, i **Programmi integrati** sono in larga parte fermi (vedi Print, Modigliani).

In sostanza, la politica delle deroghe e dell'urbanistica partecipativa, non hanno fornito una nuova **cultura del territorio**, né una **strumentazione operativa** efficace, ma solo una strumentazione di modestissimo livello che non vada oltre all'intervento di piccola scala e di ambito limitato, spesso troppo conforme ad interessi fondiari e patrimoniali di singoli interessi.

Certamente non di **interesse cittadino**.

Le trasformazioni delle grandi città, attuate secondo i nuovi indirizzi e nel panorama legislativo formato dalle numerose **legge "aggiuntive"** (**piani casa**, ecc.), hanno determinato la perdita di ogni controllo sull'assetto complessivo della città e una estesa frammentazione degli interventi certamente privi di una visione generale (*sprawl* urbano).

2. Una revisione integrale della normativa delle deroghe

L'insieme del corpo normativo, delle legge, delle modifiche e varianti finalizzate a una politica delle **deroghe "di massa"**, ha prodotto in larga misura un territorio caratterizzato da una diffusione abnorme di centri commerciali e infrastrutture direzionali, funzioni del tutto estranei alla vita della città, ma anche di dubbia sostenibilità economica, in sostituzione di servizi pubblici indispensabili, insieme a **brandelli di periferia** privi di un minimo di strutture pubbliche che consentano di identificarli come città.

Inoltre, le trasformazioni del territorio non possono essere governate da norme di carattere essenzialmente **finanziarie**, prive di qualsiasi contenuto urbanistico.

3. Il partenariato pubblico privato

Se il coinvolgimento diretto dei privati nei processi di attuazioni dei piani, malgrado il fallimento della politica negoziale, risulta non eliminabile, deve quantomeno essere fatto sulla base di un **sistema dei rapporti - pubblico privato** diverso dall'attuale, e che non veda subalterna la parte pubblica.

Occorrono **principi nuovi e nuovi strumenti gestionali**, dove l'istituzione pubblica eserciti l'effettivo governo dei processi attuativi, quindi:

1. Ripristinare il sistema delle regole e della **certezza del diritto**;
2. Strumenti normativi e gestionali conformi ad un sistema di **certezze normative**.

4. Come amministrare l'urbanistica

L'amministrazione dell'urbanistica costituisce un altro tema centrale, sotto diversi aspetti: dall'apparato normativo, al sistema delle istituzioni preposte, alle modalità di gestione.

Partendo da un principio che costituisce una pre-condizione generale per amministrare le trasformazioni del territorio, che deve tornare *in primis* sotto il controllo pubblico:

1. le scelte che, a tutti i livelli, determinano l'**assetto del territorio** devono essere di competenza degli enti pubblici elettivi;
2. non **possono essere il prodotto di decisioni casuali e separate**;
3. non possono essere il risultato di **politiche di settore**, spesso slegate e contraddittorie.

Tutto ciò richiede risorse e competenze adeguate in termini di **strutture, ruolo e organizzazione** delle **istituzioni** e degli enti pubblici elettivi.

L'efficienza dell'apparato amministrativo dipende molto anche dalle risorse umane impiegate: fondamentale una **nuova leva di quadri** tecnici e amministrativi, preparati professionalmente e in grado di affrontare la complessità dei ruoli.

Ma il presupposto è una **strumentazione** che metta in grado il personale pubblico di operare sulla base di regole chiare e trasparenti, cosa impossibile con tutto l'apparato di leggi e frammenti di leggende della politica della deregulation.

Il sistema delle norme che ha governato la deregulation deve essere completamente rivisto: a partire in particolare con la cancellazione dell'**art.5 della legge 106/11**, sul trasferimento dei **diritti edificatori** e con il ripristino delle **jus adedificandi** in conformità delle norme costituzionali; troppo aleatoria la loro gestione negli apparati amministrativi.

5. Per una nuova urbanistica

A fronte della molteplicità dei problemi nei diversi fronti e nelle difficoltà che attraversa l'urbanistica in quanto attività pubblica, occorre una riflessione per **una nuova urbanistica** di principi generali e nuovi strumenti, adeguati alla situazione di profondo stravolgimento, economico sociale, ambientale, energetico che stiamo attraversando.

Si tratta di delineare un'urbanistica che ricostruisca un quadro di insieme delle diverse problematiche, a partire da un ripensamento sulle questioni di fondo su cui vi sono inevitabilmente idee diverse, e a partire dalla negazione della cultura urbanistica come metodo di gestione del territorio.

La questione investe diversi temi.

A iniziare dal tema della **qualità urbana** di cui oggi le città sono prive o carenti, aspetto fondamentale per la qualità della vita, è lo spazio della **democrazia "fisica"** (appartenenza, mobilità, accessibilità, lavoro, ecc.) rispetto al funzionalismo e al modernismo, estranei a tale concetto, fino alla visione negazionista del ruolo della pianificazione in termini di qualità.

Due aspetti essenziali:

- la **centralità dello spazio urbano** (pubblico) e le relazioni contestuali fra le parti
- superamento della **città divisa per parti**

La **relazione fra le parti**, esistenti e nuove, è il problema progettuale dominante e ineludibile: il contesto si identifica con la città esistente.

Renzo Piano al riguardo parla di "cucire" e "legare" le parti separate nel contesto e un modo per trattarlo è il "**progetto di suolo**", espressione introdotta nel 1990 da Bernardo Secchi nel Piano di Siena: lo spazio aperto che è anche lo spazio pubblico consente di raccordare le trasformazioni al contesto che per la sua continuità ricostruisce la struttura della città, frammentata e divisa. (Gabellini)

Il futuro delle città, oggi ridotte a **mero conto economico** in cui i cittadini e i loro bisogni sono del tutto marginali, deve essere ritrovato nella **centralità pubblica**, quale luogo di incontro e socializzazione

Alle **periferie**, prive di spazi per la comunità e prive di identità, luoghi in cui la cittadinanza fa fatica a riconoscersi, occorre **conferire la qualità dello spazio urbano** (Purini)

Restituire alle città il **ruolo di spazio pubblico**, luogo di interesse generale di tutta la cittadinanza è l'elemento fondamentale per la **qualità urbana** che fa di un agglomerato di case una struttura urbana.

In questo senso può essere utile il concetto di 'Rigenerazione'.

Quindi per il futuro:

1. Restituire alle città il **ruolo di spazio pubblico**, luogo di interesse generale di tutta la cittadinanza che è l'elemento fondamentale per la **qualità urbana**: fare di un agglomerato di case una struttura urbana.
2. Investire nel benessere ambientale attraverso forme di "**compensazioni ambientale**", interventi che restituiscano alle città quanto sottratto dall'incauta espansione priva di regole e di criteri di pianificazione.
3. La città studiata come sistema ecologico
4. La città studiata come **sistema termodinamico**.

6. Gli strumenti

Gli strumenti sono noti, purché non siano mistificati: consumo di suolo, contenimento del calore, tecnologia. Altri strumenti vanno cercati.

Fra i primi: il progetto urbano e la rigenerazione urbana

Fra i secondi: il bilancio termodinamico della città e la qualità ambientale "compensativa"

Il progetto urbano

il modello del "progetto urbano", non è più accettabile se privo di una visione di insieme in rapporto con il contesto cittadino.

La rigenerazione urbana

Se la rigenerazione urbana deve essere uno dei modelli di costruzione della città allora occorre uscire dall'ambiguità di moda e definire seriamente: significato, contenuti e metodologia di attuazione, come qualunque altro strumento urbanistico.

Sicuramente non deve essere l'ennesimo "programma complesso" da attuare con delega a terzi, ma uno strumento di iniziativa e controllo pubblico; il rapporto con il privato deve essere regolato correttamente, nel quadro della pianificazione pubblica (vedi Francia).

Cosa non deve essere un intervento di rigenerazione:

- Rigenerazione non può essere la copertura di nuove forme di "piano casa",
- Rigenerazione non può essere l'ennesimo espediente per "generare nuove volumetrie" oltre quelle esistenti (*Eliana Cangelli*);
- Rigenerazione non può generare altro consumo di suolo (*idem*).

Cosa deve essere un vero intervento di rigenerazione urbana:

- Rigenerazione può essere un modo per **riqualificare l'esistente degradato** o il **recupero di complessi in disuso**, destinandoli anche a usi diversi con **funzione ambientale di recupero** dell'ambito interessato e **riqualificazione energetica**, mediante interventi di:
 1. ristrutturazione urbanistica finalizzata a interventi di miglioramento della qualità della vita della città (riconversione ad uso pubblico di qualità e funzionalità sociale), anche di tipo privato, nell'ambito di un progetto complessivo;
 2. restauro, non solo conservativo ma anche di riconversione funzionale;
 3. demolizione e ricostruzione senza aumento di volume, salvo necessità di efficientamento energetico ed ambientale;
 4. ristrutturazione edilizia di tipo leggero e pesante;
 5. interventi diversi, ma comunque di basso impatto ambientale;
 6. revisione e potenziamento dei sistemi di smaltimento delle acque eccessive;

Gli interventi di rigenerazione devono integrarsi con il contesto cittadino ed essere funzionali ad esso analogamente ad ogni progetto urbano.

Qualità ambientale "compensativa"

Il recupero e la valorizzazione dell'ambiente naturale, se viene superata la vecchia concezione del verde come semplice arredo urbano, può svolgere importanti funzioni, oltre che nel campo della riqualificazione naturalistica dello spazio costruito (funzione compensativa, dove possibile, mediante processi di rinaturazione del suolo), anche nell'ambito del contenimento energetico riducendo o compensando le emissioni termiche degli edifici e dello spazio urbanizzato e in processi di riforestazione e afforestazione nella città.

Il controllo climatico della città

Un concetto che deve entrare nell'ordinamento: la **città come sistema termodinamico**.

La città non può più essere considerata come insieme di costruzioni ampliabile senza valutare le conseguenze; al contrario, deve essere considerata come potenziale produttore di energia termica e riduttore di sostanze clima alteranti nello spazio urbano.

Introducendo nell'ordinamento sistemi nuovi di calcolo delle emissioni termiche del costruito oltre a quanto già previsto dalla normativa di contenimento dell'energia consumata dagli edifici per riscaldamento, raffrescamento e usi domestici.

(Bilancio termodinamico: **Suolo edificato** + **Superfici riflettenti** + **Energia** per riscaldamento e raffrescamento)

Ferme restando le misure di contenimento e gli interventi di riqualificazione energetica del parco edilizio esistente mediante tecniche di miglioramento della prestazione energetica, occorre valutare, più in generale, in che misura **e la trasformazione del territorio** e le politiche di **espansione edilizia** incidano, oltre che sul consumo di suolo in termini quantitativi di spazio, anche sull'incremento dei fenomeni termodinamici di **generazione di calore e di emissione di sostanza clima alteranti**.

Quindi non solo il **parco edilizio**, ma **la città edificata e urbanizzata** nel suo insieme deve prevedere misure di contenimento, mediante:

- politiche di riconversione del ciclo edilizio e di **riqualificazione urbanistica**, mediante tecniche avanzate di contenimento energetico, architettura bioclimatica e autoproduzione energetica da fonti rinnovabili;
- ripensare la pianificazione del territorio urbano in termini di **riequilibrio energetico** non solo dell'edificato ma anche del territorio urbanizzato e impermeabilizzato.

Diversi sono fenomeni energetici che investono la città, oltre all'energia fornita all'edificio per riscaldamento e raffrescamento:

- le emissioni di calore dall'edificio per **extraflusso termico** della radiazione solare sulle superfici;
- la formazione di "**isole di calore**" per accumulo da diverse superfici concorrenti (edifici, suolo urbanizzato e impermeabilizzato), in relazione al livello di densificazione dell'abitato e delle strutture limitrofe ad un determinato complesso edilizio.

Le misure di contenimento e di miglioramento delle prestazioni energetiche incidono solo sui fenomeni del primo tipo.

Sugli altri due occorre pensare a soluzioni diverse:

1. l'involucro di ogni edificio deve diventare un **collettore di energia solare**, l'edificio un produttore di **energia geotermica** da utilizzare in proprio e fornire una quota di energia prodotta alla città per diminuire i consumi energetici urbani;
2. il progetto della città deve contenere spazi di **"compensazione energetica"** e **ambientale** confinante, mediante opere di ingegneria energetica, bioclimatica per il contenimento delle isole di calore.

Introdurre nell'ordinamento **norme tecniche di valutazione dei fenomeni**:

- calcolo dell'incidenza, per unità di superficie riflettente, dell'energia prodotta da extraflusso termico **dell'edificio** e di tutte le superfici urbanizzate di competenza;
- calcolo della potenza termica emessa complessivamente nell'ambito urbano da tutte le superfici riflettenti (involucro edilizio + superficie di suolo impermeabilizzato).

7. Le precondizioni per un processo di piano

a) il Consumo di suolo

Il contenimento del consumo di suolo deve essere una delle misure principali del dispositivo di piano.

b) Ridefinizione del diritto di proprietà e sul regime dei suoli

Occorre uscire dalla subalternità alla rendita parassitaria dovuta all'assenza di una valida normativa in materia.

Oltre ai danni arrecati dalla rendita fondiaria all'economia produttiva (privata di circolarità monetaria) e alle mancate **entrate fiscali**, uno dei fattori che hanno contribuito pesantemente sull'**insufficienza delle risorse** pubbliche per la realizzazione dei servizi e delle infrastrutture della città e del territorio, deriva da un regime immobiliare tutto squilibrato a **beneficio della proprietà fondiaria privata**.

Per affrancare la città dal dominio della proprietà immobiliare e della rendita è indispensabile un **riordino della materia** che escluda la **plusvalenza nei trasferimenti**, **nelle espropriazioni** e nelle **trasformazioni di rilevanza urbanistica** sugli edifici e sulle aree, anche per **superare la prassi dell'urbanistica contrattata**.

I principi del nuovo **modello di pianificazione** devono contenere i seguenti principi:

1. il potere pubblico deve decidere autonomamente in sede di pianificazione quali trasformazioni di **rilevanza urbanistica** siano ammissibili e quali no (ossia ciò che è pubblico);
2. in qualunque transazione tra pubblico e privato, negli espropri, nell'acquisto, nelle convenzioni) il **valore riconosciuto** alla proprietà non deve comprendere **gli incrementi**, derivanti dalle previsioni di **destinazione pubblica**, per interventi e opere destinate alla collettività, ma deve solo compensare solo l'uso legittimo del bene, analogamente al principio già contenuto nella legge generale delle espropriazioni del 1865.
3. **l'indennità di espropriazione** degli immobili deve corrispondere al prezzo di mercato valutato in base alle caratteristiche oggettiva del bene (consistenza, stato di conservazione, e utilizzazione in atto) escludendo la possibilità di essere oggetto di trasformazioni aventi rilevanza territoriale ed urbanistica.
4. tale principio è essenziale per ottenere **la perequazione** tra le differenti situazioni proprietarie;
5. i corrispettivi delle **concessioni edificatorie** dovrebbero coprire gli oneri di urbanizzazione e il **maggior valore derivante dalle trasformazioni** degli immobili, che ecceda il costo di produzione e un giusto utile d'impresa; in sostanza escludere la speculazione fondiaria ed edilizia.

In tal modo, si realizzerebbe una equa e soddisfacente «perequazione» tra i proprietari di immobili soggetti ad espropriazione e gli altri proprietari di immobili, come richiesto dalla **Costituzione** secondo la costante lettura datane dalla Corte, ma anche come richiesto dalla **cultura urbanistica** per ottenere la cosiddetta «indifferenza» dei proprietari degli immobili alle scelte pianificatorie.

C. La cornice istituzionale di riferimento

Infine, va richiamata una questione più generale.

Qui ci si limita solo ad alcune linee ispiratrici, i cui contenuti specifici vanno completati e approfonditi, con riferimento allo stato attuale della materia.

Ma una legge sul governo nazionale del territorio non può non essere inquadrata in una **cornice istituzionale** alla quale riferire la pianificazione (e non solo), a quali livelli e ad enti con quali poteri vengono affidare le diverse funzioni.

Ridisegnare **l'architettura istituzionale** costituisce un altro importantissimo tema parallelo.