

FIERA DELLE UTOPIE CONCRETE LA GIUSTA MISURA

Conferenza “*La giusta misura per uno sviluppo capace di futuro nelle nostre città*”

CITTA' DI CASTELLO 09.10.09

“Il Piano Regolatore come occasione di scelte strategiche come strumento/processo di riqualificazione” G. Nigro

1. Tre assunti di partenza: a) la “giusta misura” per uno sviluppo capace di futuro presuppone il governo del territorio, inteso come l’insieme degli atti con i quali si regolano gli usi e le trasformazioni del territorio in stretta relazione con le politiche di spesa pubblica relative a settori che interferiscono con i comportamenti di singoli, famiglie e imprese in materia di uso e trasformazione del territorio; b) il governo del territorio non può prescindere dalla pianificazione paesaggistico-ambientale e territoriale-urbanistica alle diverse scale; c) la pianificazione ed i piani, per essere più efficaci, devono avere contemporaneamente due dimensioni: la dimensione strategico/programmatica e quella strutturale/regolativa.
2. Uso gli aggettivi strategico e strutturale in un significato depurato da tutte le incrostazioni ed ambiguità che hanno assunto nel poliedrico e sfaccettato lessico della pianificazione in Italia. In particolare utilizzo l’aggettivo *strategico* per indicare un doppio attributo della pianificazione: quello di avere contenuti propositivi e di progetto per uno sviluppo di qualità ed i cui esiti potenziali siano a loro volta generatori di comportamenti e di assetti di qualità; quello di costruire questi contenuti attraverso processi di coinvolgimento trasparenti, partecipati e condivisi, sia a livello istituzionale ed amministrativo che a livello politico-sociale, capaci di orientare ed integrare su obiettivi comuni, risorse economiche ed umane, pubbliche e private. Utilizzo l’aggettivo *strutturale* per indicare un ulteriore possibile attributo della pianificazione: quello di essere la sede della individuazione delle componenti territoriali ed urbane che, secondo opinione diffusa e

condivisa, costituiscono la “struttura” del territorio e della città, dal punto di vista ambientale, culturale-e cioè storico e artistico-, paesaggistico, economico-sociale, simbolico, etc, e che, assumendo per la comunità un rilievo di lunga durata, sono messi a riparo, attraverso un sistema di regole, anch’esse condivise, da trasformazioni che ne alterino i caratteri in modo irreversibile.

3. Con gli attributi sopra descritti, la pianificazione può essere utile a trovare la *giusta misura* per uno sviluppo capace di futuro nelle nostre città.

Ritengo infatti che un tale sviluppo debba avere tra le altre, alcune caratteristiche specifiche che, schematicamente, riassumo.

- essere ambientalmente sostenibile;
- saper cogliere i vantaggi ed evitare gli svantaggi della globalizzazione dell’economia;
- puntare sulla efficienza e qualità della vita, e cioè del territorio e dell’insediamento;
- essere promosso da una comunità socialmente coesa ed inclusiva.

4. E’ mio parere che, alla scala comunale, nessuna altra attività tecnico-amministrativa e politica abbia maggiore potenzialità di contribuire in modo organico e sistemico a creare le condizioni e di contribuire a promuovere uno sviluppo che presenti le caratteristiche di cui sopra, del processo di pianificazione, a partire dal piano urbanistico generale. Certo il piano/processo deve avere gli attributi che prima ho richiamato, deve essere ben gestito, deve contare su determinazione e stabilità politica, su strutture tecnico-amministrative preparate e consapevoli dell’importanza civile del loro ruolo. Circostanze che, in larghe parti del paese, appaiono sempre più rare.

5. Per contro, le migliori pratiche di pianificazione urbanistica degli ultimi anni posseggono, a mio avviso, gli attributi sopra richiamati, contenendo elementi innovativi che riguardano sia i contenuti, sia la forma che i meccanismi e le procedure del piano. Si tratta di elementi innovativi legati, per quanto riguarda i contenuti, ad una maggiore sensibilità per le questioni ambientali, dalla stabilità del suolo al risparmio energetico, dal consumo delle risorse idriche al consumo di suolo, ad una maggiore domanda di qualità ed efficienza della città,

etc.; legati, per quanto riguarda la forma del piano ed i processi di pianificazione, alle innovazioni introdotte, per lo più, dalle leggi regionali; legati infine, per quanto riguarda i meccanismi attuativi del piano, ad alcuni nuovi istituti introdotti dalla legislazione nazionale in materia di semplificazione amministrativa e, soprattutto, in materia di programmazione complessa che hanno favorito un nuovo rapporto pubblico-privato all'insegna di una pianificazione anche negoziale oltre che autoritativa. Questo nuovo rapporto è stato inoltre favorito e regolato dalle pratiche della perequazione urbanistica della quale dirò in seguito.

6. Dò per acquisita la potenzialità teorica della pianificazione di assumere contenuti appropriati alla "giusta misura" per uno sviluppo capace di futuro delle nostre città. Riassumo questi contenuti, schematicamente: consapevolezza, attenzione e regole di tutela e conservazione per le componenti del territorio rilevanti per il funzionamento dei cicli naturali (rete ecologica, etc.) e per quelli relativi al patrimonio culturale e paesaggistico; assunzione di un modello di sviluppo sulla valorizzazione delle risorse territoriali ed umane (gestionali, di ricerca, imprenditoriali, etc.) presenti, cioè un modello di "sviluppo locale" in grado di relazionarsi con i flussi della globalizzazione senza soccombere; promozione di comportamenti di singoli, famiglie ed imprese indirizzati alla qualità dell'ambiente di vita, alla coesione sociale, alla convivenza civile. Se un piano incorpora questi contenuti il relativo processo di formazione e gestione può essere una formidabile occasione di approfondimento collettivo, e diffusore di buone pratiche.
7. Mi soffermo ora sugli altri due aspetti della richiamata innovazione e cioè quello della forma del piano e quello relativo alla caratterizzazione anche negoziale oltre che autoritativa della pianificazione, perché ritengo che non sia scontato che anche attraverso di loro passi "la misura giusta" di cui stiamo parlando, e che comunque vadano approfondite le condizioni alle quali forma del piano e procedure negoziali aiutino la ricerca di detta misura.
8. Non risponde alla realtà l'idea che la legislazione regionale abbia introdotto un nuovo modello unico di piano urbanistico generale

comunale. Ogni Regione ha dato una propria interpretazione dell'articolazione del PRG della legge nazionale del 1942 che dà luogo a differenze a volte significative. Il Documento programmatico, il Piano strutturale, il Piano Operativo sono in genere presenti, anche se con diversi significati ed efficacia, in tutte le norme regionali; a volte detti documenti sono accompagnati dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio. Le differenze più rilevanti riguardano: la diversa portata attribuita al Documento programmatico, la capacità conformativa del Piano Strutturale, la programmaticità del PO.

9. In effetti in riferimento all'esperienza che ho condotto in questi ultimi tempi, ritengo che la forma piano (da rendere sempre meno autoritativa e sempre più negoziale) che meglio risponde all'esigenza di attivare un processo che renda consapevole e protagonista la comunità dello sviluppo del proprio territorio e della propria città, tenendo conto della necessaria semplicità e del fattore tempo nel processo di piano, sia quella articolata in un Documento programmatico preliminare, di carattere strategico nei contenuti e nelle modalità di costruzione, e in un PRG articolato in:
 - una *Parte Strutturale* che individua e regola, anche con efficacia conformativa della proprietà, le componenti strutturali del territorio (natura, paesaggio, insediamento esistente, infrastrutture) e che ha ad oggetto le previsioni di sviluppo, anche di lungo periodo, con valore programmatico;
 - una *Parte Operativa* che recepisce e attiva nel tempo le previsioni programmatiche della Parte Strutturale conformando gli immobili da esse interessate.
- 10 Questa forma piano consente una interpretazione in termini di contenuti e di modalità di coinvolgimento delle comunità (dando anche spessore alle procedure VAS) e dei soggetti sociali, adatta alla presa di coscienza della "giusta misura" e dell'assunzione di un modello di sviluppo capace di futuro della città (il Documento Programmatico, di carattere strategico, assume il modello di sviluppo; il Piano Strutturale regola i componenti strutturali del territorio e programma le trasformazioni che il Piano Operativo disciplinerà nel tempo).

11. A proposito dell'introduzione di programmi complessi e del loro essere all'origine della pianificazione negoziale va detto che può essere ad essi ascritto questo merito qualora detti programmi vengano introdotti nel processo di piano nel momento giusto e nella "giusta misura". Essi in effetti possono essere di grande utilità per l'operatività e l'attuazione del piano. Naturalmente sono nefasti se sono utilizzati per scardinare previsioni e regole già formalmente condivise ma lascio il tema dei Programmi complessi al relatore che segue.
12. Caratteristica fondamentale dei "nuovi" piani è, tra le altre, quella di essere piani *perequati* e *perequativi*, e di ricorrere a tecniche di compensazione e premialità, in loco e a distanza, per perseguire non solo finalità perequative ma anche finalità di merito relative alle dotazioni (servizi e attrezzature) e alla qualità urbana (efficienza della rete della mobilità, rete del verde, etc).

La perequazione è un principio che si articola in riferimento a due tipi di rapporto, che per semplicità definisco *orizzontale*, quello tra privati, e *verticale*, quello tra privato e pubblico.

Perché la disciplina urbanistica generale sia "*perequata orizzontalmente*" occorre che tutte le trasformazioni insediative ricomprese nel territorio comunale siano trattate ugualmente in riferimento allo stato di fatto e di diritto degli immobili interessati.

Perché la disciplina urbanistica sia "*perequata verticalmente*" -è questo tipo di perequazione che qui più interessa-occorre che le valorizzazioni derivanti dalle trasformazioni siano equamente divise tra i privati proprietari e gli operatori da un lato e, dall'altro, la comunità sulla quale ricade il costo della realizzazione e gestione della "città pubblica" che supporta l'inserimento urbanistico delle trasformazioni; questo costo non è confrontabile con gli oneri attribuiti dalla attuale legge agli operatori privati (standard ed oneri concessori) ed in ogni caso il miglioramento della qualità della città pubblica richiede sempre maggiori risorse economiche e finanziarie per la qualificazione e riqualificazione della città realizzata nell'ultimo mezzo secolo, ivi compresa l'offerta di alloggi di edilizia sociale, a fronte di sempre minori disponibilità pubbliche.

13. In tale situazione, tenuto conto che negli ultimi anni i profitti privati derivanti da operazioni immobiliari sono stati di eccezionale remunerazione se confrontati con altri settori produttivi; tenuto conto d'altra parte, che l'attività imprenditoriale stessa dei privati è affidata per il futuro anche ad uno sviluppo urbano caratterizzato dalla efficienza e dalla qualità delle parti pubbliche della città e del territorio: sembra ragionevole mettere in campo meccanismi che creino le condizioni per disporre di parte delle valorizzazioni da utilizzare in interventi, anche di tipo privato, di qualificazione e riqualificazione della città pubblica o di realizzazione dell'edilizia sociale. Anche qui per trovare la "giusta misura"