

Luigi Mazza

## VERSO UNA TRASFORMAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE URBANA\*

- Premessa e sommario
- Crisi urbana e intervento dello stato
- Problemi di pianificazione irrisolti
- La questione delle previsioni urbanistiche
- Progetti, previsioni e strategie
- Traguardi e limiti del Documento di Inquadramento

### *Premessa e sommario*

La principale difficoltà di qualunque ragionamento sull'urbanistica sta nelle molteplici valenze di un termine che è relativamente recente ed usato con più di un significato. Con urbanistica si intendono correntemente cose molto diverse come, ad esempio, le scelte politiche e le scelte tecniche che decidono le trasformazioni urbane e territoriali, la progettazione della città o di sue parti, lo studio dei problemi della città — siano essi di natura sociale, economica, o ambientale — o ancora la storia fisica della città, come storia autonoma dalla storia urbana. Non è un caso che, per evitare troppi fraintendimenti, il termine urbanistica venga usato spesso più come aggettivo che specifica altri sostanzivi — come politica, pianificazione, amministrazione, progettazione, analisi, storia — che come sostanzivo. Si tratta di distinzioni ben note che può sembrare eccessivo richiamare se non fosse che talora, quasi inconsapevolmente, si ingenera non poca confusione facendo riferimento all'urbanistica come ad un'unica prospettiva a cui ricondurre i molti e diversi punti di vista secondo cui si possono agire e osservare le trasformazioni urbane. Nella tradizione italiana ed europea, e anche nella tradizione degli Stati Uniti, la pianificazione urbanistica è tecnicamente soprattutto regolazione degli usi del suolo, dove con regolazione si intende l'intervento dello stato nelle sfere di attività private per perseguire degli scopi di interesse generale, ovvero il decidere con la forza della legge quali siano gli usi che un proprietario, pubblico o privato, può fare del suolo di cui dispone. Regolazione, quindi, di comportamenti individuali e sociali e insieme regolazione delle geometrie delle trasformazioni urbane e territoriali; pertanto, una regolazione che attraverso le tecniche di organizzazione e controllo delle attività nello spazio persegue strategie e obiettivi politici di controllo sociale e ambientale. Un po' affrettatamente qualche commentatore ha definito il *Documento di Inquadramento* come un'azione di deregolamentazione, mentre le procedure proposte dal *Documento* costituiscono un modo diverso di produrre regole. Le note che seguono sono rivolte a mostrare come questo modo sia un passo, tutt'altro che definitivo, per iniziare ad affrontare due questioni chiave con cui l'urbanistica contemporanea si confronta sin dalla fine dell'800: le relazioni conflittuali tra progetti e piano urbanistico e tra piano urbanistico locale e piano urbanistico generale di livello superiore. Si tratta di relazioni, diversamente declinate nei diversi contesti — istituzionali, politici, economico-sociali, territoriali —, ma egualmente diffuse sulle due sponde dell'Atlantico. Le due questioni sono collegate tra loro da un comune problema: l'assenza di compensazione per gli interessi soccombenti nei conflitti urbanistici; dove con interessi soccombenti si intendono quelli che risultano tali a causa delle modalità di funzionamento del sistema di pianificazione urbanistica e non perché prodotti da una deliberata ed esplicita azione redistributiva. La mancata soluzione del problema della compensazione si associa al valore giuridico delle previsioni di piano nel rendere difficile l'affrontare un secondo antico e irrisolto problema dell'urbanistica, la rigidità delle sue decisioni. Le scelte procedurali del *Documento di Inquadramento* modificano la relazione tra piano e progetti perché una parte delle regole viene definita dai progetti e non dal piano, a condizione che i progetti siano coerenti con le condizioni e i criteri espressi dal *Documento*. Le scelte procedurali a cui risponde il *Documento* modificano anche le relazioni tradizionali tra piano locale e piano generale, perché sottraggono queste relazioni agli automatismi formali di una dipendenza gerarchica tra piani di diverso livello e le affidano al confronto politico; un confronto che diviene trasparente e

possibile dal momento in cui viene sostanzialmente a cadere il valore giuridico delle previsioni di piano. Le scelte procedurali a cui risponde il *Documento di Inquadramento* modificano il quadro tradizionale delle pratiche urbanistiche, e come tutte le decisioni di cambiamento risolvono dei problemi e insieme ne aprono altri. Le note che seguono sono anche delle prime riflessioni sui benefici e sui costi dei cambiamenti proposti.

#### *Crisi urbana e intervento dello stato*

Notoriamente la regolazione degli usi del suolo non è un'attività esclusiva dell'urbanistica, ad essa concorrono in modo diretto e indiretto altre attività politiche e amministrative e altre discipline tecniche, ma è solo l'urbanistica che individua nelle strategie e nelle regole di pianificazione e controllo degli usi del suolo il suo oggetto specifico e lo coltiva con una tecnica principale che consiste nel disegno di confini e nell'assegnare ad ogni zona racchiusa dai confini delle modalità specifiche d'uso del suolo. Il disegno di confini suddivide il territorio in zone all'interno delle quali si costituiscono specifici diritti d'uso mentre altri ne sono esclusi, un procedimento che permette di organizzare la distribuzione nello spazio delle attività e dei gruppi sociali e in questo modo di determinare anche le differenze spaziali che sono alla base delle dinamiche del mercato immobiliare; vengono così definite forme di controllo territoriale attraverso le quali è possibile operare forme di controllo sociale. Il disegno di confini è probabilmente riconducibile alle pratiche politiche e ai rituali delle prime comunità umane, ma le modalità attuali di regolazione degli usi del suolo sono relativamente recenti, conseguenze delle profonde trasformazioni economiche, sociali e territoriali che si sviluppano prima in Inghilterra tra settecento e ottocento e poi in molti paesi d'Europa e d'America durante tutto l'ottocento. Alla fine dell'ottocento e nell'arco di buona parte del novecento i convulsi e rapidi processi di urbanizzazione associati alla rivoluzione industriale provocano una crisi urbana che segna i rapporti sociali e i conflitti politici. La crisi da un lato costringe il proletariato urbano in condizioni di vita inaccettabili anche per la cultura sociale dell'epoca, dall'altro lato mette a rischio il diritto di proprietà, indicato come una causa, se non la causa principale, delle gravi condizioni di disagio e tensione sociale. Una risposta politica a queste difficoltà giunge da un'occasionale ma salda e durevole convergenza tra conservatori e progressisti che, pur a procedere da valutazioni diverse e nel perseguire fini diversi, convengono nella scelta di affidare allo stato il potere di operare un esproprio parziale dei diritti tradizionalmente connessi alla proprietà fondiaria. Per i progressisti la scelta è motivata dalla volontà di promuovere il diritto alla casa, divenuto un obiettivo essenziale per qualunque movimento di riforma sociale, per i conservatori dalla necessità di difendere il diritto di proprietà, messo a rischio dai conflitti e dalle sommosse urbane. Dalla decisione di affidare allo stato la pianificazione e il controllo degli usi del suolo, ovvero nel conferirgli il potere di redigere e imporre i piani urbanistici, nasce l'urbanistica contemporanea, e non è irrilevante notare come la convergenza tra progressisti e conservatori, che produce la decisione, abbia segnato il novecento e rimanga ovunque immutata. L'intervento dello stato si giustifica per l'incapacità delle parti in competizione per una risorsa scarsa come il suolo di giungere autonomamente ad accordi compensativi. L'incapacità e talora l'impossibilità di trovare soluzioni autonome (senza l'intervento dello stato) è già manifesta quando la competizione si sviluppa tra interessi privati — in quanto quelli pubblici non sono rappresentati o sono fatti coincidere con quelli privati<sup>1</sup> —, e diventa ancora più chiara quando gli interessi privati si confrontano con gli interessi pubblici, sia quelli promossi dai conservatori, sia quelli promossi dai progressisti. Le ragioni addotte per giustificare l'esproprio parziale dei tradizionali diritti d'uso dei proprietari di suolo sono molteplici ma riconducibili in ogni caso ad una volontà di controllo sociale che si esercita sia attraverso la distribuzione delle attività nello spazio, sia attraverso la rappresentazione simbolica nello spazio delle relazioni, politiche ed economiche, che intervengono tra i gruppi sociali. Se non si interpretano il controllo e la regolazione sociale riduttivamente, come

<sup>1</sup> Come ha mostrato Ashworth — e successivamente Dyos — nell'Inghilterra del primo ottocento regolamenti e piani urbanistici vengono richiesti dai grandi proprietari per migliorare lo sfruttamento urbanistico ed edilizio delle loro proprietà e attuati dai loro sottoposti promossi *alderman*. In questa prima fase la trasformazione dei diritti privati in diritti pubblici è una finzione formale, in quanto i diritti pubblici, ovvero la ridefinizione dei diritti privati operata dal piano, è in realtà opera degli stessi proprietari, o dei più potenti tra essi.

un puri atti repressivi, si può riconoscerli come gli strumenti indispensabili per la promozione e la realizzazione di un progetto collettivo. In particolare, gli espropri parziali e totali promossi e realizzati dai piani urbanistici risultano le modalità necessarie per perseguire strategie di trasformazione e sviluppo urbano funzionali sia a diversi e talora contraddittori programmi politici, sia a programmi individuali e collettivi di investimento e speculazione urbana. Nell'arco di tutto il novecento il valore di questa convergenza è particolarmente visibile, ad esempio, in Inghilterra dove conservatori e laburisti si trovano concordi, anche durante la rivoluzione tatcheriana, nel mantenere allo stato i diritti delle trasformazioni urbane del suolo. In altri paesi la convergenza assume caratteri mutevoli nel tempo, come nel caso americano, dove nell'arco di cinquant'anni il passaggio dalla sentenza di Euclid — la legittimazione dell'urbanistica americana — alla sentenza di Mont Laurel segna un mutamento radicale del potere di decisione di una comunità locale nei confronti degli interessi particolari e del rapporto tra interessi proprietari e problemi di giustizia sociale<sup>2</sup>. Mutamenti in cui si manifestano le variazioni del ruolo affidato allo stato, mentre rimane immutato e in qualche misura esaltato il ruolo costituzionale del piano e il suo contributo decisivo alla formazione della cittadinanza<sup>3</sup>. Il nostro paese fa un po' storia a parte, la sua vicenda urbanistica degli ultimi cinquant'anni è segnata per molti versi da un'immaturità civile e professionale che rispecchia la mancanza di un progetto collettivo e del senso dello stato necessari per far fronte ai problemi posti da un territorio difficile e densamente popolato. La povertà e il ritardo della nostra cultura urbanistica, civile e professionale, si spiega in qualche misura da un lato con la relativa mancanza di spazio che nel nostro paese ha accentuato la competizione per il suolo e sollecitato comportamenti indifferenti all'interesse generale, e dall'altro lato con la presenza di una rete diffusa di città che ha assorbito i processi di urbanizzazione della seconda metà del novecento senza determinare i gravi problemi tipici delle aree metropolitane, sperimentati nel nord Europa almeno cinquant'anni prima. Se non si riconoscesse la povertà e il ritardo della nostra cultura, sarebbe difficile spiegare molte vicende della nostra recente storia urbana come, ad esempio, quella degli standard urbanistici. L'importanza storica di quel provvedimento è nota, si deve ad esso se la crescita delle nostre città non è stata abbandonata ad una speculazione irresponsabile<sup>4</sup>, ma per ottenerne questo risultato è stato necessario stabilire a livello nazionale gli standard massimi di densità e minimi di dotazione delle aree per usi collettivi, e ciò testimonia che l'immaturità civile e professionale era tale da costringere la parte più responsabile e avveduta della classe dirigente nazionale ad imporre per legge e in modo indiscriminato ciò che avrebbe dovuto e dovrebbe essere il normale frutto del lavoro dei tecnici pubblici e privati, degli investitori, e dei consigli comunali responsabili dei processi di trasformazione delle città<sup>5</sup>. L'immaturità di molte nostre pratiche urbanistiche è un motivo in più per richiedere l'intervento dello stato nella pianificazione e controllo degli usi del suolo, ma nei paesi dove è più diffusa una responsabile coscienza urbanistica

<sup>2</sup> Come è noto, negli anni venti nel decidere di un conflitto tra un proprietario ed il comune di Euclid, la Corte Suprema federale stabilisce il potere e l'autonomia di una comunità locale di pianificare l'uso del suolo all'interno dei confini comunali e di piegare gli interessi particolari all'interesse generale definito dalla comunità locale attraverso i suoi organi istituzionali. Negli anni settanta nel decidere di un conflitto tra un gruppo di cittadini e il comune di Mont Laurel, la Corte Suprema del New Jersey stabilisce che il potere e l'autonomia della comunità locale non possono essere esercitati a sfavore delle minoranze deboli e che il controllo degli usi del suolo deve tener conto dei bisogni delle famiglie più sfavorite, arrivando a decidere che una 'giusta quota' delle aree residenziali previste da una zonizzazione comunale debba essere riservata all'edilizia economica e sovvenzionata.

<sup>3</sup> Non a caso un noto giurista americano Haar ha scritto della zonizzazione come di una 'costituzione impermanente'.

<sup>4</sup> Se mai il rammarico è che il decreto sugli standard non sia stato promulgato un decennio prima, alla fine degli anni cinquanta, quando il processo di ricostruzione stava entrando nella sua fase decisiva.

<sup>5</sup> Un'immaturità civile e professionale che perdura e che si manifesta ancora oggi, ad esempio, in due provvedimenti legislativi come la recente proposta di 'condono' siciliano o la legge lombarda sui sottotetti, provvedimenti molto diversi tra di loro, ma che più o meno consapevolmente sollecitano comportamenti illegali o al limite della legalità, e quindi accomunati dalla capacità di indebolire l'autorità della legge e dello stato attraverso le stesse leggi.

e ambientale il ruolo dello stato è considerato comunque inevitabile, anche se il principio di sussidiarietà costringe oggi a rivederne le modalità di intervento, con motivazioni diverse nei diversi contesti. Il contributo del *Documento di Inquadramento* muove in questa direzione.

#### *Problemi di pianificazione irrisolti*

Come s'è detto, l'avvio dell'urbanistica come processo di regolazione è il frutto della convergenza tra conservatori e progressisti sulla decisione di un esproprio parziale dei tradizionali diritti di proprietà. L'esproprio è attuato attraverso i piani urbanistici che assumono in generale la forma di zonizzazioni, più o meno dettagliate a seconda dei periodi e dei contesti in cui vengono applicate. La pianificazione e il controllo degli usi del suolo implicano la trasformazione ad opera dello stato di *diritti privati* in *diritti pubblici*, e pongono due questioni, una costituzionale e una di giustizia; al centro di entrambe le questioni sta il ruolo sociale della proprietà<sup>6</sup>. La questione costituzionale si può riassumere in tre domande che hanno implicazioni dirette con la tecnica urbanistica: chi abbia diritto di ridefinire i diritti d'uso del suolo, con quali modalità amministrative, e con quali relazioni con il sistema generale di governo. In altre parole, le tre domande pongono in discussione quale livello di governo possa assumere le decisioni definitive circa gli usi del suolo, con quali modalità giuridiche e tecniche, ovvero con quale tipo di piano, debbano essere assunte le decisioni urbanistiche e con quali rapporti tra piani e livelli di governo sovraordinati. Alla prima domanda la risposta è univoca in quasi tutti i contesti, il potere di redigere i piani viene affidato ai governi locali; si ritiene costituzionalmente necessario che, sia pure con il controllo dei governi centrali o regionali, siano i governi locali ad assumere le decisioni che riguardano il loro territorio, in quanto è entro i confini di quel territorio che si esercita il loro potere costituzionale e sarebbe completamente lesivo della loro autonomia se le decisioni circa l'uso del loro suolo venissero assunte da un altro livello di governo. Inoltre, anticipando il principio di sussidiarietà, si riconosce ai comuni una miglior conoscenza dei problemi locali che devono essere affrontati dal piano e soprattutto una maggior capacità di risolvere i conflitti che scaturiscono dalle competizioni per gli usi del suolo tra interessi individuali e interesse collettivo e tra gli stessi interessi individuali. In breve, si ritiene che il governo locale sia nella condizione migliore per valutare politicamente di una decisione urbanistica. Anche alla seconda domanda la risposta è univoca in quasi tutti i contesti, i piani urbanistici vengono individuati come lo strumento amministrativo adatto al ruolo di pianificazione e controllo degli usi del suolo, e poiché i piani devono garantire in modo certo i diritti d'uso del suolo e quindi i diritti di proprietà, ad essi viene assegnato il valore di legge dello stato. Alla terza domanda vengono date risposte che cercano di risolvere i problemi non lievi del coordinamento tra piani locali contermini e della congruenza dei piani locali con politiche territoriali regionali e nazionali, talora in conflitto con le esigenze specifiche di una località. Il possibile conflitto tra piano locale e piano generale è riconosciuto dalla cultura tecnica e amministrativa già tra ottocento e novecento. La soluzione preferita è quella dell'individuazione di modelli di equilibrio correlati ad una struttura gerarchica, dal centro verso la periferia, dall'alto al basso. Il rapporto tra *master plan* e *zoning plan*, teorizzato dagli americani sin dall'inizio del '900, prevede che il *master plan* sia un piano generale che definisce le strategie di sviluppo e che lo *zoning plan* interpreti queste strategie assegnando con il dettaglio necessario diritti e usi specifici del suolo. La proposta degli urbanisti americani non ha avuto molto successo nelle pratiche del

<sup>6</sup> La questione costituzionale appare con chiarezza nella sue possibili e disarmani divaricazioni se assumiamo come riferimento la storia dell'urbanistica americana, sia per il ruolo che il primo paragrafo del primo articolo della costituzione americana assegna alla proprietà, sia per la diversa interpretazione di questo ruolo data già dai padri fondatori e, nel tempo, dalle corti supreme. Ad esempio, Benjamin Franklin nel 1789 scriveva ‘...private property is a creature of society, and is subject to the calls of that society whenever its necessities require it, even to the last farthing’ (*Querings and Remarks Respecting Alterations in the Constitution of Pennsylvania, 1789*). Ma un anno dopo John Adams sosteneva ‘...property must be secured or liberty cannot exist. The moment the idea is admitted into society that property is not sacre as the laws of God, and that there is not a force of law and public justice to protect it, anarchy and tyranny commence’ (*Discourses on Davilia, A Series of Papers on Political History, 1790*). Della modificazione delle posizioni delle corti s'è già detto con riferimento ai casi di Euclid e Mont Laurel (vedi la nota n. 2).

secolo, soprattutto perché un *master plan* così concepito trasformava il livello locale in un livello quasi esclusivamente esecutivo e non era chiaro quale dovesse essere il livello di governo incaricato della redazione del *master plan*. Il modello regionale della ‘città sociale’ proposto da Howard alla fine dell’ottocento — una città centrale circondata da una corona di città giardino — è un modello di organizzazione spaziale che scioglie il problema procedurale del rapporto tra i diversi livelli di piano all’interno di un modello di equilibrio spaziale. Il modello di Howard è generale ed estensibile all’infinito, prescinde ‘modernamente’ dal confronto con la storia, e non lascia campo a incertezze e indecisioni in quanto satura ogni porzione di spazio con una precisa funzione. Non è un caso che il modello si sia saldato ottimamente alla cultura più pervasiva del *welfare state* e abbia costituito un termine di riferimento per tutto il novecento, non solo nel mondo industriale. I sistemi di pianificazione tradizionali rispecchiano in generale modelli di equilibrio che cercano di risolvere il conflitto tra piano locale e piano generale nell’ambito di una gerarchia formale di piani sovraordinati, una gerarchia simmetrica a quella dei livelli di governo. Peraltra l’organizzazione piramidale proposta da questi modelli si rivela efficace solo in due casi: quando il governo centrale ha una particolare autorevolezza, rafforzata dal controllo delle risorse finanziarie e quindi dal potere di subordinarne l’erogazione all’adesione delle comunità locali alle sue politiche; oppure quando è disponibile una strategia nazional-regionale ampiamente condivisa che costituisce lo sfondo e la risorsa per la costruzione del consenso attorno alle decisioni sovralocali oggetto di maggior contrasto, un consenso che è frutto di non facili negoziati politici e di adeguati scambi tra i contraenti<sup>7</sup>. Negli altri casi, che sono la maggioranza, l’autonomia locale è quasi sempre in grado di sottrarsi alla tutela dei piani di livello superiore, vuoi con la resistenza passiva, vuoi attraverso il patrocinio politico e giuridico. La diffusione della cultura ambientale ha fornito ulteriori strumenti alle località per rifiutarsi ed opporsi attivamente a proposte di trasformazione territoriale di interesse regionale e nazionale. In breve, il rapporto tra locale e generale rimane un rapporto largamente irrisolto dalle procedure di pianificazione ed è sorprendente che gran parte della cultura tecnica che lamenta l’irrazionalità di pratiche di pianificazione prive di accordi e congruenze tra i diversi livelli di governo, non riesca a proporre procedure che tengano conto dei diritti e dei rapporti di forza esistenti e non solo dei livelli e delle competenze istituzionali. La cultura tecnica sembra non cogliere o non voler riconoscere che le differenze tra locale e generale sono differenze tra rappresentazioni egualmente legittime dell’interesse generale, ma non per questo necessariamente coerenti, anzi spesso contraddittorie e conflittuali, e che solo meccanismi adeguati di compensazione interistituzionale potrebbero far superare le resistenze alle trasformazioni che ormai caratterizzano ogni decisione che riguardi il territorio. Le ultime considerazioni introducono la questione di giustizia che ha molte connessioni con le questioni costituzionali attraverso l’irrisolto problema delle compensazioni. Nella prospettiva dell’urbanistica la questione di giustizia a cui facciamo riferimento concerne non tanto il problema politico della distribuzione o redistribuzione dei valori connessi ai diritti d’uso, quanto la questione della compensazione degli interessi soccombenti nella soluzione dei conflitti territoriali. Dove con interessi soccombenti si intendono non quelli prodotti da una deliberata ed esplicita azione redistributiva, ma prodotti dalle modalità di funzionamento del sistema di pianificazione, quando l’esproprio parziale dei diritti operato dal piano in nome degli interessi collettivi avvantaggia direttamente o indirettamente anche alcuni interessi particolari a scapito di altri che risultano svantaggiati. La questione si pone sia nell’ambito degli interessi coinvolti dal piano locale, sia nei rapporti tra piano locale e piano generale, intendendo con questo termine qualunque tipo di piano di livello superiore. Nella competizione per gli usi del suolo le decisioni del piano devono inevitabilmente scegliere tra le parti in gioco, e nella storia del novecento questo tipo di scelte è stata in generale effettuata senza compensazioni tra chi dal piano riceveva soprattutto vantaggi e chi doveva sopportare soprattutto i costi. In conclusione, l’intervento e il potere dello stato non impediscono che l’urbanistica contemporanea sin dagli inizi debba confrontarsi con due forme di relazioni conflittuali che costituiscono tuttora dei nodi tecnicamente irrisolti. A livello locale un nodo è costituito dal

<sup>7</sup> Un esempio del primo modello è il sistema britannico, del secondo il sistema olandese, noto per la lentezza dei suoi processi decisionali che hanno nella costruzione di un diffuso consenso la loro principale pregiudiziale.

possibile conflitto tra progetti e piano urbanistico che riflette i conflitti tra *particolare e generale*, tra *individuale e collettivo*, e spesso, ma non sempre, tra *privato e pubblico*. Nel rapporto tra piano urbanistico locale e piano urbanistico generale di livello superiore il secondo nodo è costituito dal possibile conflitto tra *pubblico e pubblico*, ovvero tra due diverse rappresentazioni dell'interesse generale. Si tratta di famiglie di relazioni conflittuali, diversamente declinate nei diversi contesti istituzionali, politici, economico-sociali, ma egualmente diffuse sulle due sponde dell'Atlantico e altrove. In periodi di grande tensione sociale, la penalizzazione di alcuni a vantaggio di molti può essere accettata come necessaria, soprattutto se si assume l'esistenza di un modello ottimo di organizzazione spaziale che lo stato assume e impone. Oggi il problema di una maggior equità delle decisioni di piano costituisce un problema di giustizia che incide notevolmente sulla legittimazione sociale dell'urbanistica e sulla credibilità professionale degli urbanisti e che si è cercato di affrontare con alcuni meccanismi parziali di compensazione<sup>8</sup>. Questioni costituzionali e di giustizia sono dunque strettamente correlate, la correlazione si manifesta nei problemi creati dall'assenza di meccanismi di compensazione, ed esse assumono rilievo non solo con riferimento alla formazione e distribuzione di plusvalori, ma anche con riferimento alla libertà di espressione che, sia pure all'interno di vincoli e di quadri di riferimento condivisi e pubblicamente decisi, si manifesta in maggiori gradi di libertà nella progettazione di elementi e parti della città fisica.

#### *La questione delle previsioni urbanistiche*

Il piano ha valore di legge perché le sue scelte devono garantire i diritti d'uso del suolo, presenti e futuri, e pertanto il piano devono essere rigido perché solo scelte rigide offrono la certezza dei diritti. Valore giuridico del piano e rigidità delle scelte sono i presupposti che hanno caratterizzato quasi universalmente l'urbanistica del novecento. Il prezzo della rigidità del piano è molto alto: scelte rigide costituiscono un forte discriminio tra i proprietari avvantaggiati ed esclusi dal piano, e costituiscono un impegno che impedisce al piano di adattarsi al mutare delle esigenze, all'insorgere di nuovi problemi; infine, costituiscono dei vincoli che possono risultare eccessivi per la redazione dei progetti necessari per specificare e attuare il piano. Poiché il piano ha valore di legge, hanno valore di legge le sue previsioni — sia quelle di espansione, sia quelle di trasformazione della città esistente — anche quando si tratta di previsioni inattendibili che riflettono speranze e attese destinate a realizzarsi solo parzialmente o a non realizzarsi mai. La rigidità delle scelte determinata dal valore giuridico delle previsioni urbanistiche e l'assenza di compensazioni per gli interessi in qualche modo soccombenti sono alla base della pratica del sovrardimensionamento dei piani. Il dilatare le aree edificabili dei piani al di là di ogni ragionevole necessità da un lato crea dei maggiori spazi di manovra — talora più virtuali che reali — per gli investitori, e dall'altro lato aumenta il numero dei proprietari che si sentono in qualche modo avvantaggiati dal piano. È quasi inutile sottolineare che il sovrardimensionamento dei piani è una contraddizione in termini, un piano per definizione è selezione e scelta; al contrario il sovrardimensionamento è negazione della scelta, è creazione di valori virtuali e di attese che, anche se insoddisfatte, tendono in generale a rendere più difficile e dispendiosa l'azione pubblica per l'infrastrutturazione del territorio e a inflazionare il mercato immobiliare. Sin dall'inizio del novecento gli urbanisti si accorgono dei dilemmi posti dal sovrardimensionamento e dalla rigidità del piano, senza riuscire ad escogitare altre soluzioni che non siano il suggerimento di contenere il numero delle norme e di preferire norme generali a norme troppo specifiche<sup>9</sup>. Malgrado la consapevolezza di queste difficoltà la tradizione internazionale della cultura tecnica è stata caratterizzata dal primato del piano sui progetti. Il primato si spiega se si tiene conto che i piani urbanistici nascono per governare la crescita delle città in un periodo di forte urbanizzazione, quando solo un intervento esterno può mettere il

<sup>8</sup> Le pratiche perequative avviate negli ultimi anni, anche se limitate a comparti, indicano che ormai molti urbanisti capiscono che nessuna professione può permettersi di essere strumento di decisioni paleamente di parte senza avere buoni argomenti per sostenerle, soprattutto quando una condizione di benessere diffuso rende meno comprensibili limitazioni ed espropri di diritti soggettivi e collettivi, espropri che possono essere giustificati da una situazione di emergenza.

<sup>9</sup> Il tema della rigidità del piano verrà ripreso da molti urbanisti italiani del secondo dopoguerra, soprattutto nel tentativo di dare maggior libertà alla progettazione edilizia.

minimo di ordine necessario e impedire che la crescita sia così caotica da autodistruggersi. Per difendere e mantenere il processo di sviluppo urbano il piano è chiamato a rappresentare un modello di equilibrio generale che i progetti devono attuare. Nelle versioni più rigide — come almeno formalmente quella italiana — il piano urbanistico è soprattutto costituito da una collezione di norme a cui i progetti devono conformarsi, e non da richieste di prestazioni che devono essere soddisfatte, ma lasciano una certa libertà di scelta dei modi per soddisfarle. Sconfitte dei piani nei processi di attuazione sono state vissute come errori di decisione politica e tecnica e non come occasioni per mettere in discussione il rapporto gerarchico tra le parti e il tutto, ovvero il rapporto di dipendenza dei progetti dal piano, e per sollecitare in alternativa alla visione tradizionale un circolo cooperativo in cui il disegno complessivo del piano sollecita delle puntuali verifiche progettuali che possono arricchirlo, precisarlo, ma anche metterlo in discussione e suggerire di modificarlo. Nelle pratiche ciò è avvenuto, ma nelle maglie non sempre trasparenti di una procedura che ha continuato a considerare il piano come un modello d'equilibrio generale a cui uniformarsi e che, a dispetto dei suggerimenti degli urbanisti del primo novecento, si è sempre più complicata e burocratizzata con il risultato di rendere molto difficile o almeno di rallentare ogni variante e ogni adeguamento delle scelte urbanistiche ai mutamenti intervenuti nel contesto. Alla rigidità del piano, ai vincoli al cambiamento, alle eccessive attese prodotte dal sovrardimensionamento, ai lunghi tempi decisionali si è reagito con la negoziazione informale delle varianti, con una necessaria discrezionalità che ha prodotto una progressiva corruzione del funzionamento del sistema, sino ad approdare alla corruzione vera e propria. Negli ultimi decenni la crescente flessibilità e rapidità di movimento dei capitali hanno posto in maggiore evidenza le rigidità e le lentezze dell'urbanistica, e la vera divaricazione che si è venuta determinando tra i caratteri e le esigenze dei nuovi processi di produzione urbana e le tradizioni procedurali dell'urbanistica. È questa progressiva divaricazione che suggerisce di riconsiderare le relazioni conflittuali tra piano e progetti e tra piano locale e piano generale per vedere se è possibile trasformarle in modo da rendere il processo di pianificazione più trasparente, più efficiente e più favorevole all'interesse generale<sup>10</sup>. Un ruolo determinante nel rendere poco trattabili queste relazioni è svolto dal valore giuridico delle previsioni urbanistiche e dal grado di dettaglio che spesso assumono queste previsioni. Nel sistema tradizionale di pianificazione una previsione di piano è una promessa formale, consacrata dalla legge, anche se il piano non può garantire che la promessa verrà mantenuta, perché il mantenerla dipende in generale dalla volontà di altri soggetti che il piano non può controllare<sup>11</sup>. Nonostante l'incapacità del piano di garantire che le sue previsioni di trasformazione verranno realizzate, il complesso delle promesse costituito dalle previsioni costituisce un sistema di vincoli che determina la rigidità del piano e la sua difficoltà ad adeguarsi ai mutamenti del contesto. Il valore giuridico delle previsioni è infatti la fonte di quello che è stato autorevolmente definito l'insostenibile peso dell'offerta residua, ovvero delle attese destinate a non realizzarsi ma che costituiscono comunque un vincolante impegno politico e giuridico. Togliere valore giuridico alle previsioni restituiscce la libertà decisionale al legislatore locale, flessibilità al piano e maggiore trasparenza e responsabilità alle scelte urbanistiche che non possono più essere assunte perché un piano le impone, ma perché ci sono buone ragioni politiche e tecniche per argomentarle. Se le previsioni urbanistiche perdono il loro valore giuridico è possibile disegnare nuove forme di relazione tra progetti e piano e tra piano locale e piani generali in quanto ogni decisione non deve conformarsi ad un modello prestabilito ma è oggetto di un aperto confronto politico e tecnico. La relazione tra progetti e piano da relazione di conformità a norme prestabilite diventa una relazione in cui i progetti sono rivolti a soddisfare delle prestazioni, definite

<sup>10</sup> In alcuni paesi sono stati avviati processi di deregolamentazione anche radicali come quelli realizzati nelle *enterprise zones* proposte da Peter Hall e attuate non solo in Gran Bretagna, ma anche in America e in Asia; zone dove, com'è noto, per rilanciare lo sviluppo sono sospese buona parte delle regole urbanistiche e fiscali. Gli esiti di questi processi sono piuttosto controversi e variano sensibilmente da un contesto all'altro.

<sup>11</sup> Le scelte del piano urbanistico producono due tipi di certezze: certezze dei diritti esistenti e dei diritti di trasformazione; le seconde possono essere definite delle *certezze ipotetiche*, ovvero *certezze* in quanto previsioni di cambiamento che hanno valore di legge, ma *ipotetiche* in quanto il piano non può garantire che verranno attuate.

dal piano con condizioni e criteri, pertanto il modo di rispondere alle prestazioni richieste, ovvero il disegno delle regole, è disposto dai progetti al momento della progettazione, anche se nell'ambito delle condizioni e dei criteri predisposti dal piano e in cooperazione con essi. La procedura proposta non prevede di deregolamentare, ma di definire un modo diverso di produrre regole che, proprio perché definite insieme al progetto, possono essere molto più specifiche e impegnative di quelle tradizionali. Anche se negli ultimi dieci-quindici anni si è diffusa una tendenza a definire dei quadri normativi molto dettagliati, in molti casi un piano può prescrivere per intieri comparti solo alcune indicazioni di massima circa i risultati da raggiungere e rimandare ai piani di attuazione la definizione di regole specifiche. In questi casi la procedura è molto simile a quella descritta, ma con una differenza molto importante: comparto e prescrizioni sono già definiti giuridicamente dal piano e un mutamento di confini e/o di prescrizioni comporta una variante, i cui tempi sono in generale lunghi e costi politici e finanziari elevati. Il venir meno del valore giuridico delle previsioni restituisce libertà non solo nelle relazioni tra progetti e piano, ma anche tra piano locale e piani di livello superiore in quanto il legislatore locale e i legislatori regionali e nazionali possono procedere ad un confronto politico e tecnico senza che il processo decisionale sia gravato dal peso delle attese, degli impegni politici e giuridici che il piano locale si è già assunto attraverso previsioni che hanno un valore giuridico.

#### *Progetti, previsioni e strategie*

Togliere valore giuridico alle previsioni urbanistiche non vuol dire rinunciare alle previsioni o ad una visione di insieme, vuol dire convenire che questo tipo di previsioni costituiscono un programma o strategia politica e che ad esse deve essere riconosciuto un valore politico e non giuridico. La certezza e la rigidità assegnata alle previsioni dal loro valore di legge erano necessarie per dare ordine all'espansione della città nella campagna. Per governare i processi di urbanizzazione seguiti alla rivoluzione industriale — e, nel nostro paese, esplosi nel secondo dopoguerra — anche una cattiva previsione, purché giuridicamente certa, era comunque più utile di nessuna previsione. Oggi le condizioni sono cambiate, i rapporti tra città e contesto in una certa misura sono capovolti, il territorio è ormai completamente infrastrutturato, e la sua infrastrutturazione costituisce il termine di riferimento per ogni ulteriore trasformazione. Se sino a pochi decenni fa lo spazio attendeva ancora un ordine urbano, oggi quest'ordine è stato imposto quasi ovunque, e il problema di ogni progetto di trasformazione è come confrontarsi e convivere con quest'ordine senza mancare gli obiettivi che una strategia generale gli ha assegnato. Se i termini di riferimento per la valutazione di una proposta di trasformazione sono da un lato la strategia di cui la proposta è strumento e dall'altro la realtà esistente che la proposta cerca di modificare, ai fini della valutazione della proposta è necessario disporre di una strategia ben argomentata in modo da poter verificare se la proposta di trasformazione è coerente con essa, e di un quadro certo dei diritti d'uso del suolo esistenti rispetto ai quali misurare le conseguenze indotte dalla realizzazione della proposta. Procedere da una chiara e certa configurazione dei diritti esistenti non implica il riconoscimento che la configurazione sia buona o giusta, significa semplicemente disporre di uno strumento per capire quali possano essere costi e benefici che sarebbero prodotti dall'attuazione della proposta di trasformazione e per avviare e svolgere il confronto e il negoziato necessari per verificare e accettare la proposta. Il quadro certo dei diritti esistenti può essere fornito da un piano conservativo, ovvero un piano che abbia valore di legge ma che non contenga previsioni di trasformazione. La procedura che abbiamo delineato è dunque quella di un circuito, possibilmente virtuoso, che si stabilisce tra progetti, strategie e diritti esistenti, e che ha come obiettivo la produzione di nuove regole che determinano la trasformazione dei diritti su cui interviene il progetto. A questo punto viene di solito mossa l'obiezione che disporre di un quadro giuridico dei diritti esistenti senza disporre di una strategia che abbia lo stesso valore giuridico significa non avere nessuna garanzia che la strategia verrà attuata e che in queste condizioni il processo di trasformazione è destinato a non tener conto dell'interesse generale, ma ad essere subordinato ad interessi economici e politici particolari. In altre parole, viene mossa l'accusa di aver messo da parte la pianificazione a favore di un processo di sviluppo di tipo incrementale, basato su scelte parziali accatastate senza alcuna regia. La storia dell'urbanistica è una storia di città costruite per parti, rari sono i casi di piani generali che sono stati compiutamente realizzati, ed è ricolma di strategie o

previsioni urbanistiche con valore giuridico che sono state tranquillamente violate o variate<sup>12</sup>. Ciò non sorprende, perché un processo di crescita per parti non è necessariamente un processo disordinato o acefalo; inoltre, mentre è possibile, anche se difficile, imporre per legge una proibizione, è quasi impossibile imporre per legge di attuare il piano, anche perché, malgrado il loro valore giuridico, le previsioni possono risultare errate o irrealizzabili. A volte il narcisismo degli esperti sembra far loro dimenticare che disporre di una buona strategia non serve, se la strategia non è il risultato di un progetto collettivo, un programma politico e tecnico che ha alle spalle una solida coalizione di interessi, determinata a conseguire le finalità che la strategia ha individuato. Una strategia può anche essere un ottimo prodotto della cultura tecnica o il prodotto di una geniale intuizione individuale, ma nessuna legge riuscirà ad imporla alla città, mentre se ha il sostegno di un diffuso consenso non ha bisogno di alcun riconoscimento legale per imporsi. Da un punto di vista sostanzivo la debolezza dell'obiezione sta nel sopravalutare la strategia in quanto tale e nel sottovalutare il legame inscindibile tra strategia e coalizione politica e sociale, al di fuori del quale qualunque strategia è destinata all'insuccesso. Da un punto di vista metodologico la debolezza dell'obiezione sta nel continuare ad immaginare la strategia come un modello che si *deve* applicare, un modello d'equilibrio in qualche misura esterno al processo decisionale e alle dinamiche sociali, laddove una strategia deve poter essere in qualche modo riverificata e ricostruita ogni volta intorno ad ogni progetto di trasformazione. Un progetto è tale se, a procedere dalla sua specificità, sa ricostruire intorno a se un disegno generale e confrontarlo con le visioni d'insieme che la città si è data o che lo stesso progetto ritiene di poter proporre<sup>13</sup>. Nel passaggio da un puro rapporto di conformità dei progetti al piano — non importa se regolatore, strategico o di struttura —, ad un confronto ed una relazione circolare tra progetti, strategia e realtà esistente sta il passaggio da una procedura tradizionale ad una diversa procedura di pianificazione urbanistica.

#### *Traguardi e limiti del Documento di Inquadramento*

Il *Documento di Inquadramento* si colloca nella prospettiva di trasformazione procedurale che abbiamo descritto, ma è solo un primo passo in quella direzione perché il piano regolatore di Milano è tuttora vigente e le sue previsioni mantengono inalterato il loro valore. Il *Documento di Inquadramento* non ha valore giuridico, è un testo politico programmatico che tende ad espropriare il piano delle sue previsioni in quanto presenta un quadro di riferimento in parte complementare in parte alternativo alle previsioni di piano. All'interno di questo quadro gli investitori hanno la massima libertà di proposta. L'accettazione delle proposte di trasformazione è subordinata alle condizioni definite dal *Documento* (coerenza con le strategie). L'approvazione delle proposte accettate è subordinata alla valutazione di coerenza con i criteri definiti dal documento (coerenza con gli obiettivi)<sup>14</sup>. Se la proposta è accolta, le regole specifiche del progetto di trasformazione vengono definite contestualmente alla proposta di cambiamento e non preesistono ad essa. L'approvazione della proposta comprende la definizione formale delle regole e il loro trasferimento nel piano regolatore. Per decenni i progettisti hanno lamentato che la causa della cattiva qualità della progettazione urbana era in gran parte da imputare alle norme urbanistiche, ora questo vincolo — se mai lo è stato — è caduto. Le procedure introdotte dal *Documento di Inquadramento* per la valutazione dei programmi integrati di intervento permettono di proporre

<sup>12</sup> Ad esempio, il più grande intervento di trasformazione urbana avvenuto a Milano negli ultimi vent'anni, ed uno dei maggiori in Europa, la costruzione dell'area della Bicocca, non era previsto dal piano, ma si è egualmente, anche se faticosamente, realizzato, mentre altri interventi previsti dal piano sono rimasti inattuati.

<sup>13</sup> Bisogna riconoscere che è questa una qualità progettuale non facile da ottenere, ma comunque irrinunciabile.

<sup>14</sup> È stato osservato che condizioni e criteri espressi dal *Documento* sono troppo generali per permettere una valutazione adeguata. L'osservazione appare puntuale se si continua ad assumere che condizioni e criteri debbano costituire un quadro di riferimento a cui uniformarsi, ovvero se si continua ad assumere una prospettiva tradizionale (sia pur cambiando le etichette: strategia, condizioni, criteri al posto di piano regolatore). L'osservazione è particolarmente debole se si considerano condizioni e criteri come il quadro di riferimento e di avvio di un processo argomentativo rivolto a giustificare scelte che non sono completamente predeterminate e che, in casi particolari, potrebbero anche suggerire di modificare il quadro stesso.

progetti di trasformazione anche in difformità dal piano regolatore purché coerenti con il sistema di obiettivi politici definiti dal *Documento* e precisati dalle condizioni e dai criteri di ammissibilità e approvazione dei progetti. Se la documentazione tecnica di un programma integrato di intervento è completa e corretta, i tempi della procedura di valutazione sono brevi e, se non è necessario un accordo di programma, il passare ad una fase di attuazione può avvenire molto più rapidamente che in passato. I vantaggi offerti dalla nuova procedura possono essere molteplici:

- le negoziazioni tra gli investitori e l'Amministrazione sono esplicite e documentate;
- le responsabilità pubbliche e private sono individuate e chiare;
- le decisioni devono essere motivate e non possono giustificarsi semplicemente come attuazione del piano;
- le procedure di trasformazione possono seguire il cambiamento con maggior flessibilità e rapidità;
- si facilita la concentrazione degli interventi, migliori economie di scala, ecc.;
- le regole edilizie e molte regole urbanistiche sono prodotte dai progetti e non li precedono
- si può sviluppare una certa competizione tra gli investitori;
- in prospettiva, una volta caduto il valore giuridico delle previsioni, sono eliminate le 'attese' e il sovrardimensionamento del piano.

Libertà di proposta, costruzione delle regole insieme ai progetti, e tempi controllati sono le promesse principali del *Documento di Inquadramento* che l'esperienza dei primi mesi di attuazione sembra suggerire possano essere mantenute. Ma non si può chiedere al *Documento di Inquadramento* più di quanto possa dare. La burocratizzazione delle pratiche dell'urbanistica italiana è solo in parte l'esito di un processo degenerativo o involutivo della cultura tecnica e amministrativa, è in larga parte l'esito non casuale di un processo di privatizzazione e corruzione del sistema decisionale pubblico. Le condizioni in cui versa gran parte dell'amministrazione nel settore urbanistico ed edilizio sono state e in molti casi sono ancora funzionali ad un sistema di potere imprenditoriale, professionale e politico che ha sempre evitato e temuto la competizione ed è cresciuto grazie ad una rete fitta di protezioni e connivenze<sup>15</sup>. Sinora il maggior prezzo pagato da questo sistema per mantenere il controllo delle trasformazioni urbane è stato in generale la lentezza dei processi decisionali. L'accelerazione dei tempi nelle decisioni di investimento e alcune prime aperture dovute alla legislazione dell'Unione Europea incominciano a creare delle crepe nel sistema, che viene riconosciuto come troppo rigido e troppo poco trasparente per poter essere efficiente anche da coloro che ne hanno sinora beneficiato. Il ritardo e la lentezza con cui i capitali esteri si affacciano sui nostri mercati urbani sono un segnale significativo delle disfunzioni di cui tutto il processo soffre. Il *Documento di Inquadramento* è un tentativo per mostrare che un cambiamento è possibile ma per perseguirolo è necessaria la cooperazione degli attori coinvolti nei processi di produzione urbana. Le difficoltà non sono poche, l'attuazione del *Documento* aumenta l'impegno e la responsabilità politica di pianificazione e di controllo, della maggioranza e dell'opposizione, e le responsabilità professionali di investitori, imprenditori e tecnici. I processi di valutazione delle proposte di trasformazione mettono a nudo la povertà della cultura tecnica dei proponenti e dei valutatori, ma è proprio il rendere la valutazione necessaria ed esplicita lo strumento migliore per imprimere un impulso allo sviluppo e all'aggiornamento della tecnica urbanistica, in particolare, ma non solo, nei settori dell'economia urbana e del traffico<sup>16</sup>. Un possibile rischio delle nuove procedure è che, soprattutto in un periodo di scarse risorse finanziarie pubbliche, sia facilitato o addirittura sollecitato un approccio pubblico orientato al profitto, e

<sup>15</sup> Si tratta purtroppo di caratteristiche non esclusive del settore della produzione urbana, e che vengono riconosciute nella maggior parte dei settori produttivi del sistema italiano; caratteristiche che si manifestano, ad esempio, negli ostacoli che hanno ritardato il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e nelle forme un po' opache delle privatizzazioni sinora compiute.

<sup>16</sup> Alcuni tecnici sostengono che la procedura non è attuabile perché le nostre capacità di valutazione sarebbero insufficienti; la critica è sorprendente perché costoro sembrano non accorgersi che imprenditori e tecnici, pubblici e privati, nell'esercizio delle loro funzioni compiono continuamente delle valutazioni, solo che lo fanno in modo sintetico o senza argomentarle a sufficienza, mentre la procedura vuole che le valutazioni diventino esplicite e argomentate.

quindi la possibile compromissione di risorse culturali e ambientali, perché a maggiori profitti degli investitori possono corrispondere maggiori vantaggi per la comunità sotto forma, ad esempio, di opere pubbliche realizzate nell'ambito dell'intervento. Ciò peraltro avveniva già in passato, il piano regolatore non impediva un approccio pubblico favorevole a interventi che potevano produrre ritorni vantaggiosi per la collettività; ma rispetto al piano la nuova procedura rende il negoziato più esplicito e vantaggioso per la comunità perché — in prospettiva, decaduto il valore giuridico delle previsioni urbanistiche e, in misura minore, oggi presentando una proposta in variante al piano — l'investitore non è più titolare di un diritto acquisito attraverso le previsioni del piano, ma è solo titolare di una proposta di trasformazione che la città deve valutare tenendo conto delle sue strategie e delle sue convenienze. In conclusione, le procedure del *Documento di Inquadramento* anche se non risolvono il problema della compensazione, ridisegnano il rapporto tra progetti e piano e pongono le premesse per un ridisegno dei rapporti tra piano locale e piano generale. L'attuazione delle procedure implica un maggior coinvolgimento e maggiori responsabilità di tutti gli operatori, pubblici e privati, e questo è un prezzo che nessuno individualmente desidera pagare, ma che può essere remunerativo per tutti se molti concorrono al cambiamento.

\* Introduzione a Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali. Milano: Il Sole 24ore, 2000, p.VII-XVII