

Scenari possibili per la pianificazione del territorio

di **Alessandro Benevolo**

Nel nostro paese si è ormai affievolita la convinzione di poter controllare le dinamiche territoriali (la crescita delle città o la salvaguardia di un paesaggio) attraverso un'azione meticolosa di programmazione e pianificazione.

Questa illusione, coltivata a partire dal dopoguerra fino alla metà degli anni '70, si era nutrita del paragone, allora ritenuto possibile, con le migliori esperienze in questo campo varate in quegli stessi anni in alcuni paesi europei (Gran Bretagna e Olanda su tutti). In questi paesi la massiccia presenza dell'azione pubblica in campo territoriale aveva permesso di pianificare e portare a compimento operazioni di elevata complessità: intere periferie urbane o addirittura città satelliti, distretti industriali, ecc. erano sorti grazie alla felice combinazione di buone leggi, buoni progetti e risorse adeguate a disposizione.

Lungo questo solco, alcune città italiane, in una condizione politica di stabilità amministrativa (Modena,

Ferrara, Urbino, Brescia, ecc.), hanno pensato e sperimentato politiche territoriali accorte e lungimiranti, incoraggiate da un impianto legislativo di buon livello (ancora a livello statale) e anch'esso ispirato a quanto avveniva nei paesi europei più progrediti.

Il progredire di queste esperienze, sebbene a scala più ridotta rispetto a quanto si concretava in Europa, portò a maturazione una convinzione importante: si dimostrava possibile orientare l'azione di pianificazione verso un obiettivo preciso, un'idea (di città e/o di territorio) da costruire con pazienza nel tempo.

In parte questi obiettivi sono stati raggiunti.

Queste esperienze si sono però rivelate dei casi isolati.

Progressivamente:

1. è andato deteriorandosi il quadro di riferimento legislativo, per effetto di una naturale obsolescenza, per la frammentazione delle competenze tra gli enti locali e per la mancata azione di coordinamento tra loro¹;

2. è venuta a mancare una prospettiva temporale di durata adeguata. Nessun ente locale è oggi disposto a pianificare la propria azione oltre i limiti dei mandati amministrativi (quattro o cinque anni);
3. sono venuti progressivamente a mancare nella materia specifica i trasferimenti dei fondi dallo Stato agli enti locali;
4. sono intervenute delle sentenze, in sede di Corte Costituzionale, di Cassazione o Consiglio di Stato, che hanno riconosciuto la presenza dello *jus aedificandi* tra i requisiti del diritto di proprietà privata².

L'attività di pianificazione ha così cambiato mestamente orizzonte. Non si tratta più di delineare uno scenario futuro verso il quale tendere e di adoperarsi successivamente per costruirlo nel tempo. Oggi, gli enti locali in genere, ma i comuni in particolare, che determinano praticamente e applicano il regime dei suoli, sono retrocessi ad un ruolo precario di arbitri dell'unico vero potere rimasto nelle loro mani, cioè quello di stabilire dove e quanto (raramente come) si possa ulteriormente edificare.

Per raggiungere un determinato obiettivo (un nuovo quartiere resi-



Figura 1: Una veduta di Amsterdam e dei suoi canali

- 1) L'ultima edizione delle nuove leggi regionali conseguenti alla riforma del Titolo V della nostra Costituzione, quella della Lombardia, non solo è una pessima legge, tecnicamente dilettantesca, ma compromette indecentemente il ruolo pubblico di "governo del territorio".
- 2) In sostanza hanno riconosciuto un diritto all'edificazione per qualsiasi terreno in proprietà privata; la privazione temporanea di questo diritto (per utilizzarlo in futuro a fini pubblici: per fare un parcheggio, un giardino o una scuola) o definitiva (acquistandolo/espropriandolo per i medesimi fini) comporta un cospicuo e spesso insostenibile indennizzo da corrispondere a favore del proprietario.

denziale, il recupero di una periferia o di un centro storico, nuovi suoli per attività produttive, commerciali, ecc.) l'ente locale non ha altra strada che non quella di **negoziare le condizioni** di questi interventi in presenza di una proposta da parte di un operatore privato. A livello pubblico non si decide più cosa effettivamente occorra e dove è opportuno realizzarla (visto che mancano i mezzi per portarla avanti), ma si decide come "aggiustare" una proposta una volta che questa viene formulata perseguendo (in ipotesi) la miglior espressione dell'interesse pubblico e sperando che l'oggetto della proposta, oltre ad avere un naturale interesse privato, finisca anche per soddisfare esigenze di natura generale. Facciamo un esempio. Se un operatore, in cambio della possibilità di costruire un quartiere residenziale, promette di realizzare alcune infrastrutture pubbliche (una strada, un depuratore, una clinica, ecc.) occorre verificare:

- a) che gli elementi della promessa (strada, depuratore, clinica) risultino essere effettivamente delle opere d'interesse pubblico. È una verifica non semplice, ma possibile. L'operatore tenderà a realizzarle al minimo dei costi possibili sacrificandone spesso la funzionalità, l'ente locale può sottoporre l'uso di queste infrastrutture ad una sorta di regolamentazione (convenzione);
- b) che le nuove case nella misura e nella posizione proposta risultino effettivamente conformi al luogo

prescelto. È una verifica già più difficile ma comunque ancora possibile. Richiede una capacità di ragionare il prodotto urbanistico, oltre l'elementare verifica degli elementi quantitativi.

Ma chi accerta che è necessario costruire nuove case? Chi si prende la briga di valutare se nuove abitazioni corrispondano effettivamente ad un bisogno? Se siano in effetti sostenibili dall'aggregato urbano nella posizione proposta?

Nessuno.

La verifica metterebbe in discussione in partenza la proposta, priverebbe l'ente locale della possibilità di accedere a quelle opere/infrastrutture altrimenti irrealizzabili. Nella convinzione (non si sa quanto sincera) che il territorio sia consumabile all'infinito, si negozia, ci si accorda e si decide per prelevarne ancora un po'. (Dimenticandosi che la crescita delle comunità moltiplica i bisogni di opere/infrastrutture innescando una spirale di bisogni crescenti senza fine).

Oltretutto, il fatto che l'ente locale non possa provvedere altrimenti alla necessaria realizzazione delle infrastrutture mette lo stesso ente locale in una posizione di oggettiva debolezza nella trattativa. Se l'accordo non si raggiunge chi paga il prezzo più alto è paradossalmente lo stesso ente pubblico che finisce per esporsi senza possibilità di difesa all'accusa di non aver saputo provvedere nemmeno ai bisogni più elementari della comunità. L'operatore privato, perfettamente consapevole di questa posizione dominante, impugna il col-

tello dalla parte del manico e sa come usarlo.

Oltre a questa diminuzione del proprio ruolo (dalla pianificazione alla negoziazione) si consideri anche il fatto che il consumo del territorio diventa indirettamente una **fonte di reddito** a livello comunale:

- I) *una tantum*, attraverso la corresponsione degli oneri di urbanizzazione, in sostanza una tassa da corrispondere al rilascio del titolo edificatorio;
- II) continuativa, per l'aumento del gettito derivante dall'applicazione dell'imposta sugli immobili (ICI).

In questo scenario non deve meravigliare il fatto che gli enti locali assistano impotenti (o conniventi) allo sfascio del territorio. La loro attività, pomposamente ribattezzata di "go-

verno del territorio" consente una capacità di controllo delle dinamiche direttamente proporzionale al potere a disposizione: quasi nulla, altro che governo.

La situazione è così grave che l'unica speranza rimasta a disposizione è affidata ad una nuova legge urbanistica che riformi quella del 1942, fornisca un nuovo quadro di riferimento alle legislazioni regionali e contenga finalmente disposizioni in grado di incoraggiare e favorire l'azione di pianificazione.

Dimenticandoci per un attimo che in Parlamento è stata approvata alla fine di giugno una proposta di legge gemella di quella recentemente approvata in Lombardia, altrettanto indecente³, si proverà qui a delineare quali dovrebbero essere i criteri

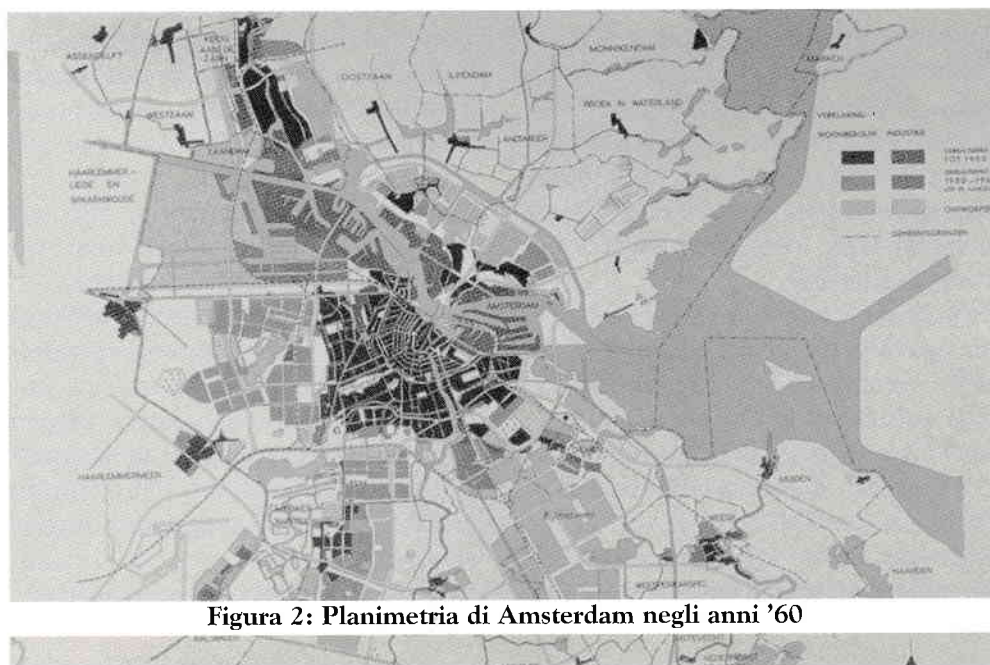


Figura 2: Planimetria di Amsterdam negli anni '60

3) "Principi per il governo del territorio", disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati in data 28 giugno 2005.

informatori del nuovo provvedimento legislativo nazionale. Criteri, è bene ricordarlo, sistematicamente assenti dal provvedimento citato.

I costi. Il governo del territorio è un'attività che comporta dei costi. Come il sistema sanitario o il sistema previdenziale.

La salvaguardia del paesaggio naturale, gli interventi di difesa idro-geologica, gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, la realizzazione di servizi e attrezzature a servizio della città, ecc. sono esercizi di pubblica utilità che richiedono ingenti risorse a disposizione: fondi pubblici, stanziamenti dello Stato, finanziamenti, mutui, prestiti, ecc.

Non si può chiedere agli enti locali (e in particolare ai Comuni italiani) di esercitare questi compiti e non affidare loro i mezzi per farlo. Senza risorse, i Comuni si arrangiano come possono utilizzando, come è stato già accennato in precedenza, la prerogativa di permettere nuove edificazioni consumando irrimediabilmente una risorsa esauribile.

Non si può nemmeno sostenere che va operato un bilanciamento (a livello comunale) tra chi gode dei diritti edificatori e chi ne risulta privo.⁴ Questa operazione prende il nome illusorio di **perequazione** e suggerisce la possibilità che le scelte della pianificazione urbanistica si possano riflettere indifferentemente e de-

mocraticamente nei confronti dei proprietari dei terreni. Ma non si tiene conto che il fabbisogno di queste opere e infrastrutture supera largamente il bisogno di nuovi suoli edificabili e per bilanciare (perequare) le due istanze occorre stabilire irragionevolmente un aumento dei suoli edificabili o una riduzione del sistema infrastrutturale.

Non esistono *escamotage* o scorciatoie. Visto che le nuove ipotesi legislative trasferiscono ai comuni (l'ultimo livello nella scala delle autonomie locali) un ruolo di vere e proprie centrali di pianificazione bisogna che accompagnino questo nuovo ruolo con l'erogazione delle risorse necessarie a sostenerlo.

Il regime dei suoli. La conformazione del diritto proprietario dei suoli ribadita a più riprese da pronunciamenti amministrativi e costituzionali degli organi competenti è oggi così sbilanciata a favore del soggetto privato da rendere impervia, per non dire impossibile, qualsiasi manovra urbanistica d'iniziativa pubblica.

Finché esisterà una legittima aspettativa di veder riconosciuta una possibilità edificatoria (*jus aedificandi*) le amministrazioni locali non hanno alcuna speranza nel contendere i suoli necessari all'ordinato assetto del territorio ai cittadini privati proprietari di questi (anche, ma non solo, per la cronica mancanza di risorse economiche).

4) Cioè tra chi subisce limitazioni per effetto dei vincoli urbanistici preordinati alla realizzazione delle opere e infrastrutture citate in precedenza

Non si tratta solo di contemplare questo aspetto nel nuovo disegno ideale di legge urbanistica, ma si tratta di riconoscere che un'esasperazione della nozione (civilistica) del diritto di proprietà è incompatibile con una moderna azione di pianificazione urbanistica.

Non è un caso che l'unico paese europeo dove la pianificazione urbanistica procede tenacemente con risultati straordinari è appunto l'Olanda, dove storicamente (e in ragione della peculiarità del territorio nazionale) non esiste la proprietà fondiaria e la titolarità dei suoli, nonché le possibili utilizzazioni di questo, sono riservate all'ente pubblico.

Non si tratta di annullare le prerogative del diritto di proprietà, ma di stabilire un corretto equilibrio tra la necessaria tutela giuridica di un bene privato e la l'istanza collettiva di poter godere di migliori condizioni urbane, ambientali e di poter contare su una tutela del nostro paesaggio nazionale.

Questo richiede sicuramente una nuova formulazione del diritto di proprietà, dal livello costituzionale

fino al Codice Civile, in collegamento con la nuova stesura della legge urbanistica nazionale.

I livelli della pianificazione. Nel nostro paese la pianificazione del territorio è affidata agli enti locali (Regioni, Province e Comuni) secondo un intreccio di rapporti che sono andati evolvendo nel tempo.

Da un sistema di ordine gerarchico piramidale (dal grande al piccolo) inaugurato negli anni '70 all'indomani del trasferimento di competenze in materia urbanistica dallo Stato alle Regioni, si è passati negli ultimi anni ad un nuovo sistema di rapporti basato sul sistema della reciprocità (o sussidiarietà). Cioè ad un sistema in cui ogni livello della pianificazione ha dei suoi margini di autonomia e indipendenza dagli altri livelli (ferme restando alcune materie per le quali resta in piedi il sistema gerarchico dal grande al piccolo). I più recenti provvedimenti in materia hanno ulteriormente abbattuto le interferenze tra Comuni, Province e Regioni instaurabili in via gerarchica,

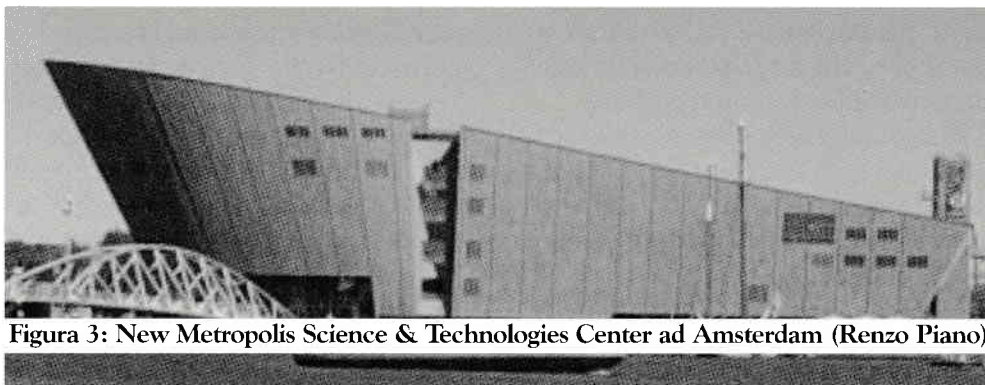


Figura 3: New Metropolis Science & Technologies Center ad Amsterdam (Renzo Piano)

affidando margini di autonomia sempre maggiori al livello inferiore (Comuni).

Questo per certi versi è un bene, in quanto il livello di pianificazione comunale è l'unico per il quale esiste una verifica democratica del consenso. Facciamo un esempio. Se un presidente di Provincia non provvede o provvede male alla manutenzione delle strade nessuno lo rimprovera per questo e difficilmente viene chiamato a rispondere delle proprie negligenze urbanistiche in sede elettorale (anzi il cittadino elettore probabilmente nemmeno è a conoscenza del fatto che le condizioni delle strade dipendono in larga misura dall'ente provinciale), ma se invece un Sindaco cementifica il proprio litorale con un nuovo porto turistico è sicuro che verrà giudicato per quello che ha fatto di fronte all'elettorato. In definitiva un ente locale ha i riflettori puntati dei suoi cittadini e di conseguenza è anche un bene che possa operare senza interferenze indebite.

Ma in questa discussione non è mai emersa una verifica se la dimensione comunale (e provinciale e regionale) della pianificazione sia in effetti adatta per garantire una corretta azione di pianificazione territoriale.

Ricordo che l'articolazione del territorio in enti locali risale all'epoca dell'Unità d'Italia quando l'urbanistica e la tutela del territorio erano

in effetti le ultime preoccupazioni dei nostri governanti di allora. Il problema sentito era piuttosto quello di far maturare un genuino sentimento nazionale in un territorio storicamente diviso.

Per quale motivo l'organizzazione territoriale dello Stato, originata per scopi di natura quasi poliziesca, debba considerarsi adeguata 140 anni dopo, per un compito così diverso come la pianificazione territoriale?

Questa divisione presenta un numero considerevole di incongruenze e disomogeneità misurate sull'intero territorio nazionale⁵. I motivi risalgono così indietro nel tempo che sarebbe difficile anche solo ricostruirne le cause, ma, dal punto di vista della pianificazione territoriale, è sicuro che la divisione attuale è un ostacolo.

Le centrali periferiche della pianificazione (quelle che oggi sono investite dei principali compiti) dovrebbero essere ridelimitate alla luce dei problemi specifici che prospettano. In alcuni casi (come in Lombardia) la frammentazione comunale andrebbe ricomposta in unità più grandi; in altri casi (come per le città più grandi) occorrerebbe ad esempio annullare il livello provinciale (inutile e causa di frequenti conflittualità); alcune città metropolitane andrebbero costituite in entità territoriali nuove a seconda della forma dell'agglomerazione urbana (Milano coi

5) Qualche esempio: degli 8.100 comuni italiani quasi un quinto sono dislocati in Lombardia (1.546), il Comune di Olbia in Sardegna, che non è nemmeno provincia prende mezza costa settentrionale dell'isola e numerosi centri turistici, il Comune di Roma (il più grande d'Italia) ha un territorio praticamente coincidente con la provincia, il Comune di Venezia comprende oltre all'isola principale tutta la laguna, Mestre, Porto Marghera e tutti i lidi fino a Jesolo.

suoi comuni contermini, Mestre senza Venezia, ecc.); alcuni distretti territoriali annullati dalla storica divisione territoriale in enti locali andrebbero recuperati e fatti oggetto di pianificazione autonoma sia dal livello comunale che da quello provinciale (Lomellina, Lunigiana, Lucca, Capitanata, Cilento, Brianza, ecc.).

In questa prospettiva il livello di mezzo della pianificazione (Provincia) diventa probabilmente inutile e va rivisto. In definitiva occorre muoversi verso una divisione territoriale della pianificazione a scala nazionale secondo **un'unità di misura più grande del Comune ma più piccola della provincia** e basata su nuove divisioni (non necessariamente assorbendo le divisioni comunali e accorpandole).

Oltre questi aspetti tecnici occorre assegnare a questa materia una maggiore importanza e una diversa priorità in campo politico, sociale ed economico. Nell'arco degli ultimi trent'anni, nell'agenda parlamentare sono presenti leggi di riforma per questa materia puntualmente surpassate da provvedimenti di altra natura giudicati più urgenti e importanti.

Nel frattempo l'Italia è entrata in Europa; a lungo abbiamo discusso della necessità di uniformare le politiche economiche, valutarie e militari degli stati membri, ma niente è stato detto o promosso per sanare una delle più straordinarie disuguaglianze dell'Italia (rispetto alla Francia, alla Germania o all'Inghilterra): cioè la forma del suo territorio.

Non è più lo straordinario paesaggio

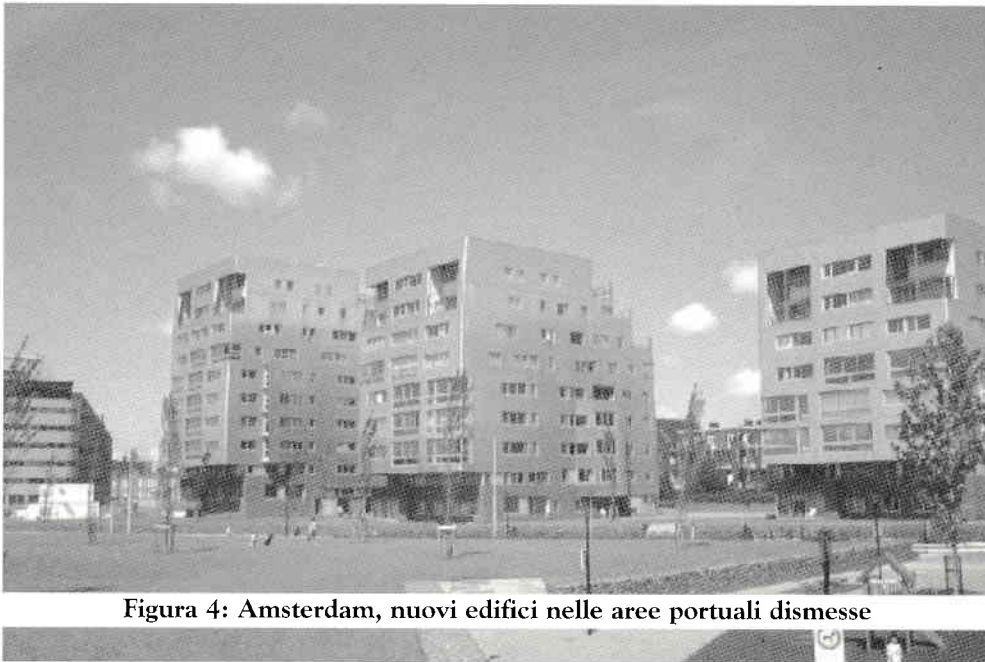


Figura 4: Amsterdam, nuovi edifici nelle aree portuali dismesse

italiano (urbano e naturale) che affascinava i viaggiatori europei del XVIII° e XIX° secolo a marcare la differenza rispetto al resto d'Europa; oggi il nostro paese si distingue purtroppo per l'uso indiscriminato del territorio, per la mancanza di una separazione tangibile tra le compagini

urbane e il territorio agricolo e naturale circostante, per la costruzione di periferie urbane scellerate e prive d'identità.

Saranno colossali i costi necessari per il ripristino di una condizione di equilibrio territoriale accettabile, riscontrabile in ogni paese d'Europa.

