

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021

Towards an Ecological Modernization of Our Society

Guest Editors

Francesco Domenico Moccia

Alessandro Sgobbo



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Toledo, 402
80134 Napoli
tel. + 39 081 2538659
fax + 39 081 2538649
e-mail info.bdc@unina.it
www.bdc.unina.it

Direttore responsabile: Luigi Fusco Girard
BDC - Bollettino del Centro Calza Bini - Università degli Studi di Napoli Federico II
Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n. 5144, 06.09.2000
BDC è pubblicato da FedOAPress (Federico II Open Access Press) e realizzato con Open Journal System

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

Editor in chief

Luigi Fusco Girard, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Co-editors in chief

Maria Cerreta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Pasquale De Toro, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Associate editor

Francesca Ferretti, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Editorial board

Antonio Acierno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luigi Biggiero, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Francesco Bruno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Vito Cappiello, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Mario Coletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Teresa Colletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Ileana Corbi, Department of Structures for Engineering and Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Livia D'Apuzzo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Gianluigi de Martino, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Stefania De Medici, Department of Civil Engineering and Architecture, University of Catania, Catania, Italy
Francesco Forte, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Rosa Anna Genovese, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Fabrizio Mangoni di Santo Stefano, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luca Pagano, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Stefania Palmentieri, Department of Political Sciences, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luigi Picone, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Michelangelo Russo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Salvatore Sessa, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Editorial staff

Mariarosaria Angrisano, **Martina Bosone**,
Antonia Gravagnuolo, **Silvia Iodice**,
Francesca Nocca, **Stefania Regalbutto**,
Interdepartmental Research Center in Urban Planning
Alberto Calza Bini, University of Naples Federico II,
Naples, Italy

Scientific committee

Roberto Banchini, Ministry of Cultural Heritage and Activities (MiBACT), Rome, Italy
Alfonso Barbarisi, School of Medicine, Second University of Naples (SUN), Naples, Italy
Eugenie L. Birch, School of Design, University of Pennsylvania, Philadelphia, United States of America
Roberto Camagni, Department of Building Environment Science and Technology (BEST), Polytechnic of Milan, Milan, Italy
Leonardo Casini, Research Centre for Appraisal and Land Economics (Ce.S.E.T.), Florence, Italy
Rocco Curto, Department of Architecture and Design, Polytechnic of Turin, Turin, Italy
Sasa Dobricic, University of Nova Gorica, Nova Gorica, Slovenia
Maja Fredotovic, Faculty of Economics, University of Split, Split, Croatia
Adriano Giannola, Department of Economics, Management and Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Christer Gustafsson, Department of Art History, Conservation, Uppsala University, Visby, Sweden
Emiko Kakiuchi, National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, Japan
Karima Kourtit, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands
Mario Losasso, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Jean-Louis Luxen, Catholic University of Louvain, Belgium
Andrea Masullo, Greenaccord Onlus, Rome, Italy
Alfonso Morvillo, Institute for Service Industry Research (IRAT) - National Research Council of Italy (CNR), Naples, Italy
Giuseppe Munda, Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Spain
Peter Nijkamp, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands
Christian Ost, ICHEC Brussels Management School, Ecaussinnes, Belgium
Donovan Rypkema, Heritage Strategies International, Washington D.C., United States of America
Ana Pereira Roders, Department of the Built Environment, Eindhoven University of Technology, Eindhoven, The Netherlands
Joe Ravetz, School of Environment, Education and Development, University of Manchester, Manchester, United Kingdom
Paolo Stampacchia, Department of Economics, Management, Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy
David Throsby, Department of Economics, Macquarie University, Sydney, Australia



Indice/Index

- 7 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa
*Francesco Domenico Moccia e
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana
Alessandro Sgobbo
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi
Francesco Domenico Moccia
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in
Campania
Antonio Nigro
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno
Francesco Martinico
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove
frontiere del progetto urbanistico della città
post Covid
Rosalba D'Onofrio e Michele Talia
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della
pianificazione urbanistica comunale
Fortunato Pagano
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano
territoriale metropolitano
Giuseppe Mazzeo
- 141 E se il piano del verde divenisse parte
integrante del piano urbanistico comunale?
Emanuela Coppola

ALCUNE RIFLESSIONI SULLA DISCIPLINA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE

Fortunato Pagano

Sommario

Trattasi di contributo avente ad oggetto riflessioni sulla disciplina della pianificazione urbanistica comunale e sulle prassi pianificatorie e gestionali caratterizzate, a seconda dei casi, dal ricorso alla pianificazione rigida oppure da iperpragmatismo urbanistico o da un'eccessiva valorizzazione degli accordi od addirittura da deregulation.

In particolare, vengono dall'autore svolte considerazioni sul modello INU di detta pianificazione urbanistica comunale e formulate ipotesi su possibili revisioni dello stesso auspicabilmente caratterizzate dall'ampliamento degli ambiti che, ai fini della necessaria valorizzazione del processo, sono da lasciare alla gestione.

L'autore, in particolare, ritiene che si giustifichino rigidità solo per quanto riguarda la c.d. pianificazione strutturale conformativa del territorio ed attenta a tutte le necessarie salvaguardie ambientali e che occorra, invece, sempre "laicizzare" le scelte di pianificazione strategica ed in particolare quelle di c.d. pianificazione operativa latamente intesa.

Parole chiave: urbanistica, città, piano

SOME REFLECTIONS ON THE DISCIPLINE OF TOWN PLANNING

Abstract

This is a contribution concerning reflections on the discipline of town planning and on planning and management practices characterized, depending on the case, by the use of rigid planning or by urban hyperpragmatism or by an excessive enhancement of agreements or even by deregulation.

In particular, the author makes considerations on the INU model of town planning and formulates hypotheses on its possible revisions, hopefully characterized by the expansion of the areas which, for the purposes of the necessary enhancement of process, are to be left to management.

The author believes that rigidity is justified only with regard to the so-called conformative structural planning of the territory and attentive to all the necessary environmental safeguards and that it is always necessary, however, to "secularize" the strategic planning choices and in particular those of the so-called operational planning widely understood.

Keywords: urbanism, city, town planning

1. Brevi considerazioni preliminari

Langue da diversi anni il dibattito sulla legge quadro – invano attesa (in attuazione della nona disposizione transitoria della Costituzione) dalla fine degli anni '40 – e sui modelli di pianificazione urbanistica comunale che nell'ultimo ventennio sono stati diversamente disciplinati dai legislatori regionali.

Poiché dalla data di entrata in vigore della Costituzione sono già trascorsi quasi 70 anni credo si giustifichi la battuta sulla configurabilità (a mio avviso e fors'anche di altri) di una "riforma dei cent'anni", quella avente ad oggetto la legge quadro urbanistica e con essa una disciplina statale sul regime dei suoli tale da fare escludere con certezza l'inerenza dell'edificabilità alla proprietà ed avente ad oggetto pochi chiari principi relativi alla conformazione dell'edificabilità stessa mediante l'esercizio delle funzioni di pianificazione. Incidentalmente ma non tanto è, a tale ultimo proposito, da ricordare che è di competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e con esso anche la disciplina della proprietà fondiaria.

Da tempo nell'ambito del nostro Istituto risulta avvertita l'esigenza di riflessioni critiche sul modello di pianificazione urbanistica correntemente indicata come il "modello Inu" che risale alla metà dell'ultimo decennio dello scorso secolo e che è stato recepito (in vari modi) da diverse Regioni.

Trattasi di riflessioni che potrebbero suggerire, se non una radicale revisione di detto modello (a mio modesto avviso non necessaria), alcune modifiche anche di rilievo e/o messe a punto dello stesso.

Occorre sicuramente dare ottemperanza all'impegno in merito già da tempo assunto.

Occorre sicuramente farlo, anche in quanto, in seguito all'esito del recente referendum, può darsi che venga nuovamente presto (e si spera non invano) avvertita l'esigenza della suddetta legge quadro; ciò in quanto è rimasta ferma l'attribuzione della materia "governo del territorio" all'ambito delle materie di competenza concorrente ed in quanto non tutte di esemplare chiarezza (e non solo ...) risultano diverse performances legislative regionali in materia urbanistica.

L'obiettivo avente ad oggetto le suddette approfondite riflessioni relative, ovviamente, oltre che al c.d. nostro modello, anche a detta legge quadro deve, a mio avviso, essere perseguito anche in considerazione del processo in corso di revisione di alcune leggi regionali sicuramente riconducibili al modello INU, quali, ad esempio, quella della Toscana già intervenuta nel 2015, e quella che in questo periodo si prospetta in Emilia e Romagna ed anche di altre discipline legislative regionali, come quelle del Lazio e della Lombardia.

Nel porsi interrogativi per quanto riguarda la legge quadro ed in particolare per quanto riguarda il suddetto modello di pianificazione urbanistica comunale, in primo luogo conviene ricordare, sia pur molto in breve, gli orientamenti che sono stati manifestati negli ultimi decenni, ovverosia quelli che credo si possano, con qualche evidente forzatura, indicare come i quattro diversi modelli che sono, a seconda dei casi, di pianificazione urbanistica o di politica urbanistica non particolarmente attenta all'esigenza di applicare il metodo della pianificazione, modelli che tutti hanno trovato e trovano ancora sostenitori.

Il più noto di detti modelli è quello il cui superamento da lungo tempo risulta auspicato, sembra che in alcuni casi sia stato promosso e che, però, non risulta certo abbandonato o del tutto abbandonato. Tutt'altro!

Trattasi del modello del quale sono assertori coloro i quali appartengono a quella che possiamo indicare come una ancora affollata, molto affollata corrente quella dei fautori di

soluzioni da tecnocrazia urbanistica (vedi infra) foriere di quelle rigidità per le quali pur viene da tempo, spesso invano, manifestata insofferenza.

Il modello stesso risulta purtroppo ancora veuto e forte, non solo in quanto in alcune regioni si ha ancora una disciplina che prevede una pianificazione rigida quale quella di cui alla legge 1150/1942 (che, peraltro, è stata correntemente oggetto di distorte applicazioni comportanti maggiori rigidità di quelle che, a stretto rigore, sarebbero state da considerare configurabili), ma anche in quanto nelle Regioni dotate di nuove discipline legislative riconducibili al modello Inu o come in Lombardia a un diverso modello si è avuta e si ha una distorta applicazione delle discipline stesse che ha fatto, anch'essa, configurare una regressione tale da fare asserire nuove rigidità non molto diverse dalle vecchie rigidità frutto, in parte, di detta più antica distorsione.

Credo che rigidità vecchie e nuove, frutto o meno di distorte applicazioni delle vigenti discipline, si debbano, in particolare, ad un costume urbanistico che non risulta certo agevole superare, del quale sono responsabili non pochi dei principali attori dell'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica in applicazione di un modello o di un altro.

Trattasi di quattro categorie di soggetti che con diversi ruoli sono chiamati a farsi carico di detto esercizio di funzioni urbanistiche e che, un po' scherzosamente (*absit*, però, *iniuria verbis*), possono essere indicati come segue:

- urbanisti convinti di essere tenuti a proporre e promuovere soluzioni di tipo tecnocratico e/o convinti di poter essere gli autori di nuovi disegni urbani (anche in un'epoca che non è più quella dell'urbanistica dell'espansione, ma quella dell'urbanistica del recupero, *rectius* oggi da indicare, ricorrendo all'uso di locuzione, "a la page", come l'urbanistica della "rigenerazione urbana");
- amministratori che, come alcuni urbanisti sono poco propensi a differire, in attesa di necessarie verifiche da promuovere nel corso del processo, le decisioni relative alle conformazioni edificatorie;
- operatori che vorrebbero sempre, al contempo, avere certezze relative all'attribuzione di diritti edificatori e godere, però, di ampi margini di flessibilità;
- dirigenti e funzionari che possono essere indicati come gli "apoti" della gestione urbanistica, che preferiscono provvedere solo a verifiche di conformità e non manifestano propensione a farsi carico degli impegni che comporta la gestione stessa e che non contribuiscono, quindi, a valorizzare il processo (e con esso il loro ruolo).

Non pochi erano, non pochi sono quelli che possono essere indicati come i responsabili di certezze effimere, che il fautore di uno dei modelli cui anche mi pare opportuno fare riferimento e che ha manifestato una propensione nettamente contraria a quella dei responsabili delle suddette rigidità, in tempi non molto lontani ha indicato, ricorrendo anche all'uso di un ossimoro diverso da quello suddetto, come i fautori ed i responsabili (insieme alla disciplina legislativa vigente) di "certezze ipotetiche".

Sicuramente occorre, a mio avviso, prestare attenzione ad altro al modello che, mi sembra sia da assumere, più che come un modello di pianificazione, come un modello di politica urbana.

Trattasi della deregulation promossa – anche non solo a causa della verifica dell'insostenibilità delle eccessive rigidità del suddetto modello di pianificazione - con contrattazioni urbanistiche non preordinate o non seriamente preordinate al perseguimento di obiettivi strategici, deregulation e contrattazioni comportanti sovente conformazioni edificatorie "a la carte".

Un rigetto analogo a quello che abbiamo manifestato e manifestiamo per l'urbanistica "dalle mani alla bocca", non si giustifica certo per altro diverso modello di pianificazione, proposto agli inizi del corrente secolo (anche con occhio attento a modelli anglosassoni di politica urbanistica) da un noto urbanista milanese (*rectius* piemontese-lombardo) oltretutto da Luigi Mazza, al quale già sopra è stato fatto riferimento e che giustamente si è posto, in particolare, il problema della flessibilità con la quale perseguire credibili obiettivi strategici, in particolare a fronte della verifica degli inconvenienti indotti dal modello di pianificazione rigida che, come già si è ricordato, a lungo ha nel nostro paese trovato applicazione (e continua purtroppo a trovare comunque applicazione).

Le approfondite analisi e tesi del fautore di detto modello sono state, come è noto, in alcuni casi usate, suo malgrado, a copertura di discutibili, molto discutibili politiche urbanistiche da far rientrare tra quelle riconducibili, nella sostanza, almeno sotto alcuni profili, alla suddetta deregulation sicuramente da vituperare.

In Lombardia, regione cui risultano prevalentemente relative le considerazioni da ultimo svolte, dopo la discutibile lunga vicenda della programmazione negoziata di prima generazione (milanese e non) degli anni 80 e dell'ultimo decennio del secolo scorso - a copertura della quale (per larga parte della stessa *ex post*) è stata, a mio avviso, erroneamente fatto riferimento al sopra indicato modello Mazza - si è avuta una evoluzione con il passaggio dal vago e certo non impegnativo documento di inquadramento della c.d. legge Moneta (9/99) al "documento di piano" della L.r. 12/2004 con riferimento al quale noi dell'INU Lombardia abbiamo manifestato una avversione un po' minore.

Presto, però, a causa di distorte applicazioni di detta legge si è avuto, nella sostanza, in molti casi un inaspettato ritorno alla pianificazione rigida.

Sembra si tratti di una dannazione ...

Evidentemente i "decisori", oltretutto gli urbanisti convinti di essere chiamati a definire quasi tutto e non ad individuare, in modo laico, obiettivi, formulare ipotesi, promuovere approfondimenti nel corso del processo (e con essi gli amministratori che preferiscono nella sostanza anticipare le conformazioni edificatorie) in particolare con "schede norma" relative ad ambiti di trasformazione (generosamente da loro ottriate alle comunità locali interessate) hanno ritenuto che si dovesse tornare all'antico, oltretutto a dare nella sostanza certezze edificatorie ed a creare rigidità.

Data l'economia di questo contributo, mi limito ad aggiungere che, forse, maggiore attenzione alle sollecitazioni di Mazza sarebbe stato opportuno prestare da parte dei responsabili di dette distorsioni così come, per diverse ragioni, da parte di tutti coloro i quali hanno avvertito (ed avvertono) i pesanti limiti della pianificazione rigida ed aborriscono, però, la deregulation e, però, manifestano, alle volte, la propensione a definire.....

Il secondo riferimento è relativo anche (si badi bene) ad alcuni di coloro che, pur, ormai da più di due decenni sono sostenitori del modello correntemente indicato come il modello INU.

2. Alcune riflessioni sul modello INU di pianificazione urbanistica comunale

Non indico, neppure in breve, gli elementi costitutivi di detto modello INU la cui conoscenza è ovviamente da considerare acquisita da tutti noi.

Passo a svolgere, molto in breve, considerazioni relative agli interrogativi che con riferimento ad esso si pongono, agli approfondimenti che, alla luce delle analisi delle corrette o distorte sue applicazioni, paiono necessari od opportuni, approfondimenti che

non mi sembra possano comunque suggerire il suo abbandono, oppure una sua radicale revisione e che possono, invece, valere al fine di tentare di individuare ipotesi di modifiche e messe a punto necessarie per superare limiti del modello, che sembra siano da riscontrare, e contenere il pericolo di sempre possibili sue distorte applicazioni.

Conviene porsi interrogativi e svolgere considerazioni operando una distinzione tra i problemi della conformazione del territorio ed i problemi della conformazione edificatoria.

3. In breve quanto alla conformazione del territorio mediante la pianificazione strutturale

Quanto alla conformazione del territorio – cui, in primo luogo, deve risultare preordinato l'esercizio delle funzioni di pianificazione sia territoriale sia urbanistica - si può forse asserire che, per quanto riguarda quest'ultima, vieppiù sono da riscontrare minori problemi.

Infatti:

- da un lato, vieppiù approfondite verifiche e scelte comportanti conformazioni del territorio intervengono sia in sede di esercizio di funzioni previste da discipline di settore, quali quella relativa ai beni culturali ed ambientali, sia con gli strumenti della pianificazione territoriale sovra comunale;
- e, dall'altro, sembra si sia finalmente in presenza di una diffusa acquisizione di coscienza della necessità di contenere al massimo il consumo di suolo agricolo e di prevedere trasformazioni urbanistiche, se non solamente, prevalentemente entro quei perimetri del territorio urbanizzato, la cui individuazione ormai risulta prescritta da varie leggi e prevista da vari progetti di legge;
- e, dall'altro, più agevole è divenuta (o dovrebbe essere divenuta) in forza delle valutazioni ambientali strategiche, l'individuazione, in sede di pianificazione urbanistica, di altre componenti del patrimonio identitario del Comune e di altri valori ambientali da tutelare.

Certo, però, i piani strutturali con i quali interviene la conformazione del territorio non sono, non debbono essere solo ricognitivi:

- di vincoli anch'essi ricognitivi di situazioni ontologiche o di valori intrinseci che si configurano in forza dell'esercizio di dette funzioni relative a varie discipline di settore tutte relative all'ambiente latamente inteso;
- e di quelli individuati e prescritti con detta pianificazione territoriale sovra comunale (ivi compresa quella paesaggistica), pianificazione che oggi in molte Regioni non risulta più carente come all'epoca (1995) della formulazione della proposta INU.

In breve, si può ritenere che altre ricognizioni di valori da tutelare (sia pur minori di quelle dell'altro ieri) anche con gli apporti delle VAS e più approfondite individuazioni di parti del patrimonio identitario comunale debbano intervenire con i piani strutturali, che debbono ovviamente anche valere al fine di garantire o meglio garantire gli obiettivi di tutela e con essi gli obiettivi di valorizzazione a fini sociali ampiamente intesi.

Il passaggio (non in tutte le parti del paese) dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica del recupero (*rectius*, oggi, della rigenerazione urbana) comporta sicuramente e fortunatamente minori preoccupazioni relative alla necessaria attenta conformazione del territorio, ma non vanifica ogni preoccupazione.

Conclusivamente sul punto (per il momento e con l'indicazione della necessità di approfondimenti) credo possa essere sostenuta la tesi secondo cui il processo di conformazione del territorio deve trovare approfondimento e deve portare ad integrazioni e

specificazioni a livello comunale (assumendo come tale anche quello delle unioni di Comuni) con il piano strutturale, la cui perdurante esigenza sembra possa essere asserita in considerazione anche:

- dell’esigenza di garantire con il piano strutturale stesso quella che possiamo indicare come la componente costituita da uno “statuto del territorio” comprendente anche regole che, nel valorizzare il processo e con esso la gestione urbanistica, debbono essere stabilite per garantire la loro preordinazione ai fini comunque sicuramente da perseguire con le successive scelte che, con la necessaria flessibilità, debbono essere poi promosse;
- e della necessità di distinguere la componente strategica della pianificazione contenente l’individuazione di obiettivi di medio-lungo periodo dalla componente operativa costituita da un piano-programma di breve termine (3 - 5 anni).

Mi sia consentito aggiungere che l’asserzione della possibilità di prevedere tutte le necessarie conformazioni del territorio e tutte le necessarie individuazioni di invarianti strutturali in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione territoriale regionale e provinciale non può non destare allarme in chi non omette di prestare attenzione al principio costituzionale di sussidiarietà verticale, all’esigenza di salvaguardare l’autonomia pianificatoria comunale e, al contempo, alla necessità di approfondire, specificare e completare la conformazione del territorio in sede comunale.

Non sono certo, peraltro, da sottovalutare i pericoli di un riaffiorante centralismo regionale. Credo che gli amici della Toscana abbiano negli ultimi tempi acquisito più di altri contezza di detti pericoli

Il piano strutturale comunale deve, a mio avviso, presentare, quanto alla conformazione del territorio non anche con la sua componente strategica, rigidità che non sono certo da aborrire, come, invece, le rigidità delle scelte della pianificazione urbanistica generale aventi ad oggetto la conformazione edificatoria.

Torno ad evidenziare che, a mio modesto avviso – se, anche al fine di evitare rigidità relative alla conformazione edificatoria degli ambiti suscettivi della stessa a valle della conformazione del territorio, si ritiene siano da valorizzare il processo, la gestione urbanistica e con essi le negoziazioni con gli operatori e gli accordi con gli stessi – sono da inserire nello statuto del territorio comunale le suddette regole (che solo in parte sono regole comunque imposte dalla vigente legislazione).

Ovviamente minore importanza a detta componente dello statuto del territorio da ultimo indicata sarebbe da riconoscere, se il piano strutturale non dovesse contenere, quanto alla conformazione edificatoria, quanto alle trasformazioni di alcuni ambiti:

- ipotesi che si possono inverare o meno;
- ma puntuali prefigurazioni atte a far configurare prospettive non solo possibili, ma ritenute anche più che probabili di conformazioni edificatorie, che, quindi, potrebbero risultare oggetto, nella sostanza, di scelte erroneamente anticipate.

Evidente risulta il riferimento a distorte applicazioni del modello in considerazione.

4. Le rigidità ammissibili e le rigidità da evitare – Le esigenze di flessibilità da soddisfare

Le rigidità, che si possono ben giustificare, per quanto riguarda le parti del piano strutturale aventi ad oggetto la suddetta conformazione del territorio e la parte della componente dello statuto del territorio costituita da regole che nel corso del processo di pianificazione debbono essere rispettare (al fine, in particolare, di escludere sviluppi da deregulation) sono

sicuramente da evitare per quanto riguarda la componente strategica del piano strutturale o il documento strategico eventualmente considerato come strumento distinto dal piano strutturale (il quale ultimo sarebbe, in tale ipotesi, forse più correttamente da indicare solo come un vincolante quadro strutturale di necessario riferimento per la politica urbanistica corredato da regole da rispettare nel corso del processo di pianificazione cui esso ovviamente risulta anche relativo).

Nel redigere la componente strategica del piano strutturale o il documento strategico in considerazione occorre sicuramente evitare certezze effimere od ipotetiche.

Più che certezze ipotetiche od effimere comportanti conformazioni edificatorie precipitate il documento suddetto dovrebbe contenere l'individuazione di fini che, allo stato, appaiono perseguibili e vengono quindi perseguiti, senza escludere, però, revisioni che nel corso del processo di pianificazione che viene avviato possono risultare necessarie od opportune in relazione al mutamento di quadri economico-sociali di riferimento o alla luce delle risultanze di approfondimenti, di verifiche e di confronti anche con gli operatori privati.

Ovviamente quindi debbono anche essere contemplate e considerate necessarie o comunque opportune revisioni derivanti da processi di feed-back.

Certo non sono da sottovalutare le esigenze di flessibilità che in particolare Mazza ha riscontrato nel proporre il suo modello, senza però, prestare (ciò credo si possa lamentare) tutta la necessaria attenzione:

- alle esigenze di rigidità che, per quanto riguarda non la conformazione edificatoria ma la conformazione del territorio, debbono essere riconosciute e soddisfatte;
- e, in misura sufficiente, all'esigenza di una sicura preordinazione delle scelte di sviluppo - da fare in modo pragmatico, spesso con la collaborazione degli operatori privati - al perseguimento di obiettivi strategici (sia pur non incisi in modo indelebile in comunque non credibili tavole del futuro).

Se, senza omettere di prestare attenzione alle esigenze da ultimo testé ricordate, ci si fa carico delle evidenziate esigenze di flessibilità, non si assecondano certo propensioni alla deregulation, ma si evita, oltretutto, che i sostenitori della stessa abbiano più facile gioco e, al contempo, si evitano ovviamente gli inconvenienti di una politica dirigistica quella dei suddetti urbanisti "decisori", ovverosia di tecnocrati dell'urbanistica come quelli autori delle suddette otriate "schede norma" et similia che, in qualche caso, financo pretendevano ed ancora spesso oggi pretendono di fare piani che fanno configurare una propensione al ritorno a quello che Ascher ha scherzosamente indicato come il "dessin d'un dessein".

Bisogna manifestare comprensione e qualche volta anche ammirazione per le tentazioni oniriche, e nel caso di alcuni urbanisti, per tentazioni aventi ad oggetto la creazione di loro addizioni in qualche modo assimilabili all'"addizione erculea" di Biagio Rossetti e destinate a diventare oggetto di attenta considerazione, come l'opera di Biagio Rossetti stesso, da parte di un novello Bruno Zevi (che è stato per non breve tempo segretario nazionale di questo Istituto).

5. Interrogativi relativi alla formazione (ed anche alle finalità) del piano-programma operativo

Non sono pochi gli interrogativi che si pongono quanto al passaggio:

- dal piano strutturale che ritengo (lo ribadisco) sia da considerare ancora necessario anche (non solo) per completare e specificare le conformazioni del territorio già intervenute e che viepiù dovrebbero intervenire (si pensi, ad esempio, alla

pianificazione generale delle città metropolitane) ed in particolare dalla componente strategica del piano stesso;

- al piano operativo;
- se si ritiene, come noi dell'INU riteniamo, che il piano strutturale stesso non debba anticipare, neppure in modo parziale, le conformazioni edificatorie, ma debba solo formulare ipotesi in relazione agli obiettivi strategici che – almeno per il momento e fatte salve possibili revisioni – si ritiene possano e debbano essere perseguiti.

Per quanto superfluo, è da escludere che in tale ipotesi la previsione, insieme al piano strutturale, del piano operativo, faccia configurare solo, nella sostanza, una articolazione in due tempi della formazione del vecchio piano regolatore e/o che il piano operativo stesso sia da assumere anche, almeno nella sostanza, così come il vecchio PPA, solo come uno strumento di temporalizzazione e programmazione di interventi in attuazione di previsioni (sia pur non compiutamente definite) di conformazioni edificatorie nella sostanza già configurate con la componente strategica del piano strutturale.

Se si esclude quanto sopra, occorre chiedersi, in particolare, come soddisfare le esigenze che si pongono ai fini del passaggio:

- dal piano strutturale e più precisamente dalla suddetta sua componente strategica e dalla formulazione con la stessa solo di ipotesi di interventi di rilievo e di varie trasformazioni;
- a previsioni operative e con esse alle conformazioni edificatorie *rectius* – in epoca dell'urbanistica del recupero o della rigenerazione urbana (e non più, se non in misura marginale, dell'espansione) – a nuove conformazioni di ambiti che già in passato sono state oggetto di conformazione e di sviluppo urbanistico.

Detto interrogativo occorre, a maggior ragione, porsi, se si vuole che il piano operativo risulti (per quanto possibile) realmente tale e non uno strumento con il quale si creano solo od in larga misura certezze ipotetiche od effimere.

Se si è del suddetto avviso, occorre farsi carico della già indicata necessaria valorizzazione del processo e della gestione urbanistica e con la stessa anche dell'esigenza di anticipare confronti con gli operatori.

I confronti stessi, secondo l'ipotesi che nella presente sede viene formulata dovrebbero valere al fine di verificare che sia possibile asserire:

- oltre alla sostenibilità urbanistico-ambientale delle trasformazioni di rilievo solo ipotizzate dal documento strategico, anche ed in modo abbastanza approfondito la loro fattibilità economica;
- ma non dovrebbero certo valere anche per la definizione degli accordi occorrente per l'adozione e l'approvazione dei piani attuativi, definizione che può ovviamente intervenire a valle dell'approvazione del piano operativo o di strumenti ad esso assimilabili.

Sono stati spesso ipotizzati bandi finalizzati all'individuazione degli interventi di trasformazione con esso da promuovere.

Occorre a tal proposito tornare a rilevare che:

- se si vuole che il piano operativo (che comunque deve essere anche uno strumento di programmazione degli interventi che risultano di trasformazione e degli interventi necessari in attuazione della politica dei servizi, e che ovviamente ha anche ad oggetto il necessario coordinamento degli uni con gli altri) risulti realmente operativo;
- il ricorso a detti bandi non è certo da promuovere a valle della sua approvazione e deve,

invece, intervenire a monte della stessa.

È da aggiungere che, se tale anticipazione viene fatta, essi debbono valere solo ai fini delle conformazioni edificatorie, *rectius* per lo più nuove conformazioni edificatorie da promuovere con scelte operative e non anche per definire le scelte di pianificazione attuativa da promuovere invece, con le negoziazioni ancora all'uopo necessarie, a valle, come già si è detto, dell'intervento, con il piano operativo, delle conformazioni stesse.

Quanto ai bandi ho avuto occasione di rilevare in passato e rilevo che, se viepiù si consolidano le scelte aventi ad oggetto un forte contenimento del consumo del suolo agricolo e la configurazione dell'urbanistica come "urbanistica del recupero", non è da considerare ammissibile, nel caso di molte città, l'affidamento a procedure concorsuali della individuazione degli ambiti di trasformazione per i quali promuovere scelte operative e con esse le conformazioni *rectius*, per lo più, le nuove conformazioni edificatorie ad essi relative.

Basti osservare, a tal proposito:

- che alcune città necessitano principalmente di alcune rigenerazioni di parti del tessuto urbano esistente, tutte da promuovere (se possibile) anche se le proprietà interessate non manifestano disponibilità a collaborare all'uopo;
- e che, in assenza di tale disponibilità, non sembra sia da gettare la spugna e si possa ipotizzare, a valle della nuova conformazione all'uopo comunque da prevedere con il piano operativo, il ricorso (che ovviamente anche la legge dovrebbe contemplare) a bandi per l'assegnazione degli ambiti ad operatori disposti a provvedere alle rigenerazioni stesse, i quali dovrebbero poi farsi carico dell'esproprio degli ambiti stessi e del pagamento delle relative indennità.

Quelle sopra in breve ipotizzate sono sicuramente da considerare soluzioni ed operazioni complesse.

Purtroppo esperienze maturate ed ancor più la constatazione dei limiti pesanti che ha avuto l'applicazione delle norme sui piani di riabilitazione di cui al quinto comma dell'articolo 27 della legge n. 166 del 2002 non fanno ben sperare.

Certamente, però, in assenza delle operazioni complesse suddette, in alcuni casi, a causa dell'assenza della collaborazione delle proprietà interessate, non risulterebbe certo agevole perseguire gli obiettivi di rigenerazione o riabilitazione individuati anche in molto casi (occorre non dimenticarlo) perché non si considerano ammissibili ulteriori consumi di suolo agricolo.

Tornando ai modi dello svolgimento della fase del processo che va dalla componente strategica del piano strutturale o dal documento strategico al piano operativo, non credo sia da escludere che, in alcuni casi, a bandi si possa ricorrere per selezionare, nella prospettiva della formazione dei piani operativi, gli interventi di ristrutturazione e rigenerazione urbana da promuovere (insieme a qualche intervento di espansione eccezionalmente ritenuto anche ammissibile).

In ogni caso, a mio modesto avviso, perplessità sarebbero da manifestare sull'ipotesi di una conformazione edificatoria la cui previsioni risulti attribuita agli accordi con gli operatori con i quali sono da considerare correttamente configurabili solo, a mio avviso, definizioni di una conformazione che, a monte, deve intervenire con un organico piano-programma operativo.

Faccio riferimento ad una recentissima ipotesi di revisione della disciplina legislativa regionale con la quale nel 2000 è stato mutuato il modello INU.

Il p.d.l. emiliano – del quale non si ha ancora una conoscenza approfondita e che è ancora, se non erro, in via di definizione – potrebbe far configurare l'ipotesi di un PUG (non conformativo a fini edificatori) light ed a valle del quale la pianificazione operativa e conformativa non risulterebbe organica e la conformazione edificatoria verrebbe affidata, in modo troppo pragmatico, solo agli accordi con i privati (la cui valorizzazione, nel rispetto, però, del metodo della pianificazione, è pur da ritenere opportuna).

Il suddetto sviluppo è forse da paventare, anche se dovessero intervenire modifiche o messe a punto della disciplina di detto PUG, in quanto si potrebbero comunque, a mio modesto avviso, facilmente determinare distorte applicazioni del modello, proprio in quanto, come già ho osservato, non si avrebbero in ogni caso un momento ed uno strumento di organica pianificazione operativa e quindi anche conformativa a fini edificatori.

Si potrebbe forse trattare di soluzione riconducibile sotto alcuni profili al modello Mazza che, come già ho rilevato, non è certo nella sua interezza da respingere e che, anzi, a mio modesto avviso, deve essere oggetto di attenta considerazione, in particolare in relazione alla condivisibile evidenziazione di esigenze di flessibilità.

Dette esigenze è però da ritenere, sempre a mio modesto avviso, che siano da soddisfare con una pianificazione operativa pragmatica, sì, ma organica e pur ovviamente suscettiva, nel corso del processo relativo alla sua attuazione, di modifiche per feed-back e di altro genere.

6. Riflessioni necessarie od opportune quanto alla perequazione ed a possibili parziali avocazioni alla mano pubblica di valori conseguenti alle nuove conformazioni edificatorie

Se, come è necessario, si considera la ormai sicura netta prevalenza che, in epoca che si auspica sia viepiù di contenimento del consumo di suolo agricolo, rivestono gli interventi di ristrutturazione urbanistica da promuovere per lo più agli indicati fini di rigenerazione urbana - interrogativi occorre anche porsi circa la perdurante o meno possibilità di indicare e di perseguire altro obiettivo della pianificazione che, sin dall'origine, caratterizza anche il nostro modello, ovverosia quello della perequazione.

Non faccio riferimento alla perequazione per comparti (che certo non si può, peraltro, sostenere sia stata scoperta con il modello INU) ma alla c.d. perequazione diffusa.

Certamente l'obiettivo della perequazione in genere ed in particolare di quella adesso in considerazione è stato, all'origine, da noi e da altri affermato principalmente prestando attenzione a sviluppi ancora parzialmente da urbanistica dell'espansione.

Certamente meno agevole risulta perseguire l'obiettivo della perequazione diffusa in un'epoca che si auspica sia viepiù, per quanto possibile, quella quasi esclusivamente del recupero urbanistico e della rigenerazione urbana.

Certo concepibile appare ancora il ricorso alla perequazione diffusa nel caso della previsione di alcuni radicali interventi di ristrutturazione urbanistica, quali quelli aventi ad oggetto la sostituzione di parti di tessuto urbano ai fini, ad esempio, dell'insediamento di grandi strutture di vendita e di altri insediamenti.

Trattasi, però, di eccezioni che si configurano anche in considerazione della constatazione di rilevanti rendite di posizione.

Gli interventi di ristrutturazione urbanistica a fini di rigenerazione urbana non credo possano, invece, almeno per lo più, costituire occasione per il perseguimento, anche, di obiettivi di perequazione diffusa, mediante la previsione dell'obbligatorio trasferimento

negli ambiti da essi interessati di edificabilità attribuita ad aree vincolate per servizi e ad altre aree.

Basti, a tal proposito, ricordare che viepiù ci si chiede come, mediante l'esercizio della funzione pianificatoria ed anche altrimenti, incentivare detti interventi di rigenerazione urbana, che spesso risultano di elevata complessità ed onerosità (ad esempio a causa di esigenze di bonifica etc.).

Certo non sembra sia il caso di rottamare il principio della perequazione diffusa (e non solo per comparti) così faticosamente affermato e che abbiano contribuito ad affermare.

Certo, però, occorrono approfondimenti sul tema che l'economia del presente contributo non consente.

Aggiungo in modo incidentale che, un po' per le stesse ragioni sopra indicate, ovverosia dato il nettamente prevalente interesse che viepiù viene riconosciuto agli interventi di recupero urbanistico e di rigenerazione urbana, occorre porsi anche interrogativi circa il perseguimento di altro obiettivo indicato dall'INU non con la proposta del modello di pianificazione suddetto, ma distintamente in tempi più recenti di quelli nei quali è intervenuta la definizione del modello stesso.

Trattasi dell'obiettivo dell'avocazione parziale alla mano pubblica dell'edificabilità non inerente alla proprietà, ma che è oggetto di conformazione mediante i piani e per la quale può essere asserito che non deve necessariamente valere, in modo integrale, l'effetto che ho avuto in passato l'occasione di indicare come l' "effetto calamita".

Certo, pur nel quadro delle riscontrate difficoltà, tentativi di parziale ragionevole avocazione possono essere esperiti per quanto riguarda previsioni di espansione e di nuove conformazioni aventi ad oggetto alcune radicali sostituzioni di parti del tessuto urbano.

A mio modesto avviso, solo a livello onirico, si può, invece, pensare ad avocazioni parziali interessanti tutte le nuove diverse conformazioni finalizzate alla rigenerazione urbana.

Basti considerare, anche a tal proposito, che ci si chiede viepiù, come già ho ricordato, quali siano gli strumenti cui ricorrere per incentivare le auspiccate rigenerazioni o riabilitazioni urbane.

Come si vede:

- sia per quanto riguarda l'applicazione del modello di perequazione diffusa (e non anche, certo per quanto riguarda l'agevole perequazione anche per c.d. comparti anche discontinui che non risultino, però, oggetto di troppo forzate individuazioni);
- sia per quanto riguarda il ricorso a tentativi di parziale avocazione alla mano pubblica di parte del frutto di nuove conformazioni edificatorie;
- problemi di rilievo sono da riscontare, approfondimenti sono da promuovere e cautele circa la possibilità di prevederli occorre esprimere in un'epoca che dovrebbe essere del recupero urbanistico e della rigenerazione urbana, per quanto riguarda i casi di ristrutturazioni urbanistiche.

Eccezione può essere fatta, forse, come si è già detto, solo per interventi di ristrutturazione urbanistica aventi ad oggetto radicali sostituzioni perché esse fanno, alle volte, configurare rilevanti rendite di posizione non azzerate o fortemente contenute da particolari onerosità del recupero quali quelle sopra indicate.

7. Alcune brevi considerazioni per il momento conclusive

Per tutte le ragioni sopra indicate ritengo, alla luce delle suddette riflessioni, che sembra sia da escludere l'esigenza di una revisione radicale del nostro modello e che siano da

considerare però necessari approfondimenti preordinati ad alcune modifiche e ad aggiornamenti, alcuni dei quali sopra sono stati già adombrati e di seguito vengono in breve indicati, senza, però, manifestare certezze.

Sicuramente occorre insistere nell'escludere l'ammissibilità di rigidità, che pur in applicazione del modello INU si sono avute, eccezion fatta solo per quelle correttamente configurabili per ragioni di conformazione del territorio, in relazione alla individuazione di invarianti strutturali ed anche alla riscontrata necessità di regole statutarie finalizzate alla disciplina del processo che con il piano strutturale viene avviato.

Per tutte le ragioni sopra indicate, in particolare sub 3, è, a mio avviso, da riconoscere la perdurante esigenza di una pianificazione strutturale comunale al fine:

- di completare e specificare le conformazioni del territorio in alcune realtà intervenute a monte in sede di esercizio di varie funzioni di pianificazione territoriale e di funzioni relative a varie discipline di settore;
- di individuare in modo puntuale il patrimonio identitario del Comune e le invarianti strutturali ovviamente da considerare vincolanti;
- di dettare regole da rispettare a valle nel corso del processo che con il piano strutturale si avvia e che è sicuramente da valorizzare;
- di provvedere all'individuazione di obiettivi strategici necessariamente di medio lungo periodo, che non è certo opportuno sia differita e risulti contestuale alla formazione di piani-programmi operativi necessariamente relativi ad un breve arco temporale.

Più che in passato occorre farsi carico del soddisfacimento di esigenze di flessibilità; ciò in particolare nel redigere il documento strategico e nell'avviare, quanto agli ambiti di trasformazione, il processo di conformazione edificatoria.

Sicuramente occorre "laicizzare" la pianificazione e, quindi, valorizzare il processo e la gestione urbanistica, in particolare per quanto riguarda il passaggio dalla componente strategica del piano strutturale al piano operativo.

Più che in passato occorre:

- prevedere e promuovere approfonditi confronti, oltre che con le comunità interessate, con gli operatori, confronti atti a garantire un'urbanistica partecipata, in particolare al fine di selezionare previsioni di trasformazione la cui operatività risulti effettiva;
- promuovere il ricorso all'applicazione di metodi euristici anche al fine di evitare gli inconvenienti che comportano certezze effimere;
- cercare di arrivare a scelte più probabilmente suscettive di proiezione operativa, senza, però, affidare alle negoziazioni con gli operatori stessi, la funzione della conformazione o nuova conformazione edificatoria di alcuni ambiti di trasformazione, ma solo la definizione a fini attuativi di scelte conformative che si ritiene debbano in modo organico essere decise a monte in sede di esercizio di una funzione comunale di pianificazione operativa (partecipata).

Sicuramente è necessario assumere il piano operativo non solo, come è avvenuto in vari casi, come uno strumento di selezione delle trasformazioni ammissibili nel periodo della sua efficacia, ma anche come strumento di programmazione e di coordinamento degli interventi pubblici e privati.

In un'epoca di urbanistica del recupero o della rigenerazione urbana sono necessariamente da contenere le aspettative di applicazione del modello di perequazione diffusa e sono da considerare problematici tentativi di parziale avocazione alla mano pubblica del frutto delle nuove conformazioni edificatorie degli ambiti di trasformazione.

Sicuramente occorre provvedere ad approfondimenti relativi ai modi della rigenerazione urbana che oggi molto più di ieri è oggetto di privilegiata attenzione, ma che costituisce un obiettivo spesso non agevolmente perseguibile ed individuare strumenti atti al perseguimento degli obiettivi della stessa.

Comunque, a fronte della complessità dei problemi relativi ad una pianificazione che deve risultare preordinata principalmente al recupero e alla rigenerazione urbana, solo un beota (nell'antica Grecia i beoti non venivano considerati esseri brillanti) può manifestare molte certezze.

È da considerare solo ammissibile, a mio avviso, solo qualche certezza come, ad esempio, quella avente ad oggetto la necessità dell'applicazione del metodo della pianificazione nel rispetto dell'esigenza dell'applicazione anche del metodo critico (spesso rimosso dal quadro delle attenzioni necessarie).

Riferimenti bibliografici

- Ascher F. (2006). I nuovi principi dell'urbanistica. Napoli: Pironti
- Astengo, G. (2011). *Urbanistica, la scienza del futuro*. Lavis: La Finestra editrice.
- Campos Venuti, G. (1996). La nuova legge urbanistica. I principi e le regole. *Urbanistica Informazioni*, 145.
- Dal Piaz, A., Secchi, B. (1985). *Quarant'anni di urbanistica*. Milano: FrancoAngeli.
- Mantini, P. (1996). La riforma urbanistica dell'INU. Profili giuridici. In AA.VV., *La riforma urbanistica in Italia* (pp. 72-90). Milano: Il Sole 24 Ore.
- Mazza, L. (1997). *Trasformazioni del Piano*. Milano: Franco Angeli.
- Mazza, L. (2004). *Piano, progetti, strategie*. Milano: Franco Angeli
- Micelli, E. (2011). La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi incentivi, Padova: Marsilio.
- Mitscherlich, A. (1968). Il feticcio urbano. *Nuovo Politecnico* 21, Einaudi
- Moccia, F. D. (2009). L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici. *Urbanistica*, 140, 95-102
- Oliva, F. (2010). Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica. Bari: Laterza
- Oliva, F. (2015). L'urbanistica italiana tra riforma e contrariforma. *Ciudades*, 18, 127-142.
- Pagano, F. (2010) Il "piano operativo" nel processo di pianificazione in Riv. Giuridica dell'edilizia"
- Secchi, B. (2011), La nuova questione urbana. *Crios* n. 1
- Stella Richter, P. (2009) L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia in "Riv. Giuridica dell'edilizia"
- Urbani, P. (2011). *Urbanistica solidale*. Torino: Bollati Boringhieri.

Fortunato Pagano

INU – Istituto Nazionale di Urbanistica
Via Duccio di Boninsegna 21/23 – I-20145 Milano (Italy)
Email: infortunatopagano@gmail.com

