

Ritorni (sull'urbanistica per accordi)

Bertrando Bonfantini

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
(bertrando.bonfantini@polimi.it)

1. In occasione di una recente presentazione del libro *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, di Luca Gaeta,¹ nel dibattito che l'ha accompagnata ci si domandava quali fossero oggi le ragioni del ritorno d'interesse per questi temi. Si è ipotizzato che queste risiedessero nel definitivo tramonto di un approccio ideologico, che ne aveva a lungo inibito le possibilità di una discussione distesa, di merito, non preconcetta.

Non è, a mio avviso, una spiegazione convincente. L'urbanistica continua ad alimentare e ad alimentarsi, come è normale che sia, di argomenti valoriali e di principio. Ne è un esempio *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, un libro² che stigmatizza la legge regionale dell'Emilia-Romagna 24/2017 – la quale conferisce particolare centralità all'istituto dell'«accordo operativo» – con motivazioni potentemente valoriali, nel contrastare e contestare la direzione imboccata con quel dispositivo.

La rinnovata attualità non sta tanto nella irrisolvibile *querelle* del rapporto pubblico/privato nel «governo del territorio», e della relativa rivendicata primazia per parti contrapposte, quanto piuttosto in un altro tarlo di lunga durata dell'urbanistica e del suo progetto: l'operatività – la verosimiglianza, attendibilità, tempestività e performatività reale – delle opzioni previsive veicolate nel piano. La questione di una dimensione attuativa che immancabilmente tradisce quanto atteso in sede di pianificazione generale si radica nei decenni: si vedano, ad esempio, gli studi che censivano – ed esecravano – i processi di variante parziale, innumerevoli, verso opzioni diverse e difformi da quanto previsto dal Prg in prima istanza. Ma ora essa ritorna dopo che anche la scomposizione del piano in più componenti – dove la si è fatta, come in Emilia-Romagna – ha mostrato i limiti di quella cosiddetta «operativa».

2. Un primo passo verso un modello concertativo nell'attuazione del piano urbanistico – e proprio per dare sviluppo ed implementazione effettiva al suo disegno pubblicistico – si è dato negli anni '80, e poi consolidato nei '90, con l'introduzione sperimentale di meccanismi di perequazione urbanistica in Italia.³ Allora l'argomento si imponeva innanzitutto per via tecnica: il meccanismo perequativo appariva consentire di risolvere i problemi d'attuazione del piano in puro regime espropriativo, e cioè i sempre maggiori costi relativi agli indennizzi (a fronte di una disponibilità di risorse economiche sempre più scarsa) e la caducità dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo, tra cui quelli a standard urbanistico. Nei decenni successivi gli entusiasmi per la perequazione urbanistica si sono un po' affievoliti – circa uno strumento che funziona

bene nelle fasi espansive del mercato urbano e che, in ogni caso, pone problemi e richiede capacità non indifferenti in sede di gestione del processo, tantopiù quando adottato con modi generalizzati.⁴ Tuttavia la questione di una pianificazione per accordi⁵ si consolida negli anni '90, alimentata dalla stagione della programmazione complessa,⁶ e trova uno specifico terreno di confronto/scontro in Lombardia con l'introduzione della legge regionale 9/1999. Per effetto di quella legge si determina una particolare forma del piano: il Prg, col suo azzonamento conformativo, costituisce una sorta di «catasto» dei diritti urbanistici consolidati, mentre le trasformazioni si implementano, su base negoziale e tramite procedura valutativa, attraverso i Programmi integrati di intervento, in rispondenza degli indirizzi definiti nel Documento di Inquadramento (che la Lr 9 pure introduce)⁷ e dei requisiti definiti dalla legge medesima.⁸ Dal punto di vista della teoria della pianificazione, il punto è ben chiarito da Luigi Mazza nel Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche milanesi, nel raffronto tra piano regolatore e piano di struttura: «La rigidità di sistema non è una caratteristica specifica dell'urbanistica italiana ma di tutta l'urbanistica europea, ad eccezione di quella britannica. [...] Il confronto tra piano regolatore e piano di struttura britannico permette di capire come il prezzo della flessibilità sia la discrezionalità amministrativa [...]. Nel modello continentale il rapporto tra piani e progetti è regolato dal controllo di conformità, mentre nel modello britannico prevale il controllo di prestazione. Nel modello continentale le norme preesistono al progetto [...], nel modello britannico le norme sono, almeno in parte, il frutto di un rapporto negoziale tra l'amministrazione e l'investitore. [...] È possibile comporre parte delle qualità dei due modelli in un terzo modello [...] di tipo italiano che acquista flessibilità rinunciando alle certezze ipotetiche. Il modello proposto può essere definito «certo e flessibile», poiché rigido per quanto concerne i diritti soggettivi degli usi del suolo esistenti, flessibile e discrezionale per quanto riguarda le possibili trasformazioni dei diritti d'uso del suolo».⁹ Il «modello flessibile» milanese alimentò ampio dibattito e aspre polemiche.¹⁰

3. Oggi, la legge regionale dell'Emilia-Romagna 24/2017, col ritorno a un Piano urbanistico generale (Pug) monocomponente, ha di fatto sfiduciato per macchinosità la forma del piano tripartita della Lr 20/2000 (Psc, Rue, Poc), che pure aveva rappresentato uno dei migliori tentativi di riforma del Piano regolatore generale, articolando le diverse esigenze e dimensioni del progetto che il Prg incorporava al proprio interno.

Una operazione cardine del Pug, nel nuovo dispositivo di legge, consiste nella perimetrazione del territorio urbanizzato. Al di fuori di quel perimetro ogni indicazione previsiva perde qualunque contenuto conformativo: questo segna un punto di svolta rispetto ai cosiddetti diritti pregressi e la fine dell'uso strumentale 'cartolare' delle previsioni urbanistiche, con le conseguenti iscrizioni nei bilanci societari dei valori virtuali relativi.

Le trasformazioni urbanistiche prendono corpo per via negoziale attraverso gli 'accordi operativi', con indicazioni conformative che si concretizzano nella sola fase attuativa del processo di pianificazione. Il momento di valutazione delle proposte gioca – ovviamente – un ruolo centrale. Questo trova riferimento e si incardina sulla 'Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale' (l'ulteriore dispositivo fondamentale introdotto dalla nuova legge), che delle proposte deve costituire un terreno di orientamento e verifica stringente. Tuttavia è altresì fondamentale che tale verifica non si risolva in un mero controllo di requisiti parametrici delle trasformazioni, ma che questa trovi direttiva in un impianto strutturale, un'ipotesi di assetto e organizzazione spaziale, la cui assenza costituisce un limite della nuova legge. Perché il modello possa funzionare è essenziale che l'amministrazione abbia chiarezza degli obiettivi da perseguirsi per propria parte nella negoziazione, ma anche e soprattutto che i funzionari possano agire quella discrezionalità nell'istruttoria – giudizio di prestazione *versus* controllo di conformità – che il modello implica e richiede. E che la 'riforma Bassanini' ha reso molto difficile da praticarsi nel nostro paese.

Il libro di Luca Gaeta sarà oggetto della lettura di Paolo Urbani nella rubrica 'Percorsi' del prossimo numero di *Territorio*.

Note

1. FrancoAngeli, Milano, 2021.
2. A cura di Ilaria Agostini, Pendragon, Bologna, 2017.
3. Stefano Pompei, *Il piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici e operativi*, Hoepli, Milano, 1998.
4. Ezio Micelli, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia, 2004.
5. Paolo Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; Ezio Micelli, *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio, Venezia, 2011.
6. Simone Ombuen, Manuela Ricci, Ornella Segnalini, *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000; Riccardo Roda, Ornella Segnalini, *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001.
7. «Il consiglio comunale delibera, anche contestualmente all'adozione ai sensi della presente legge del primo programma integrato d'intervento, un documento di inquadramento, allo scopo di definire gli obiettivi generali e gli indirizzi della propria azione amministrativa nell'ambito della programmazione integrata d'intervento sull'intero territorio comunale» (Lr 9/1999, art. 5, c. 1).
8. Lr 9/1999, art. 2, c. 2.
9. Comune di Milano, Assessorato all'Urbanistica, *Ricostruire la Grande Milano. Strategie, Politiche, Regole. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali* (Testo approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 524 del 5 giugno 2000), Il Sole 24 Ore, Milano, gennaio 2001, p. 6.
10. Edoardo Salzano, «Il modello flessibile a Milano», *Urbanistica*, n. 118, pp. 140-148; Luigi Mazza, «Flessibilità e rigidità delle argomentazioni», *Urbanistica*, n. 118, pp. 149-155.