

## Giuseppe Campos Venuti\*

Quando, quasi venti anni fa, cominciai a parlare di fine dell'espansione urbana, di inizio della trasformazione urbana e di una nuova generazione dell'urbanistica – la terza di questo dopoguerra – fui smentito quasi da tutti. Ma oggi, naturalmente, tutti sono d'accordo: il mercato e l'accademia, gli ambientalisti e i costruttori.

Ed io ne sono felice. Ma vorrei che i piani, le leggi, le politiche dell'urbanistica, oltre a parlarne, affrontassero concretamente la terza generazione urbanistica – quella della trasformazione –, cercando di risolvere i problemi che essa pone in termini riformisti.

Secondo me l'urbanistica riformista è quella che conosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare, anzi stimolando, l'iniziativa imprenditoriale, garantiscano gli interessi generali della comunità urbana e nazionale.

All'inizio degli anni '60 noi riformisti abbiamo sperato di gestire l'espansione urbana con l'esproprio generalizzato dei terreni agricoli, da urbanizzare a cura dei comuni e poi da rivendere senza lucro ai costruttori. Lo scopo era quello di garantire un pari trattamento a tutte le proprietà investite dall'espansione e insieme la qualità urbanistica alla città nuova. Se la riforma fosse passata le città italiane sarebbero incomparabilmente migliori: ma così non fu.

Fallita la riforma, l'espansione delle città fu guidata dalle lottizzazioni private speculative e da una minoranza di quartieri di iniziativa pubblica, che spesso non erano migliori di quelle. E negli anni 60 e 70 della grande espansione, le poche operazioni urbanistiche riformiste che realizzarono periferie di qualità, furono quelle che seppero usare le leggi vigenti per espropriare o acquistare a basso costo i terreni agricoli da urbanizzare, rivenduti poi agli utilizzatori.

---

\* Presidente onorario Istituto Nazionale di Urbanistica.

In quel periodo, comunque, la trasformazione urbana non era ancora di attualità.

Quando però, negli anni 80, ha inizio la trasformazione delle città, il vecchio modello dell'esproprio generalizzato comincia ad incepparsi anche in quei pochi casi dove ha prodotto buoni risultati. E si fa del tutto inattuale, quando la trasformazione diventa l'esigenza di gran lunga prevalente nelle città. Infatti, il prezzo di mercato – inevitabile su terreni già utilizzati dall'edificazione, o comunque già edificabili – rende irraggiungibile il costo da pagare per l'acquisizione preventiva delle aree di trasformazione. E pone quindi l'esigenza di trovare nuovi modelli urbanistici attuativi.

Né si può dire che il legislatore abbia posto attenzione al nuovo problema della trasformazione urbana. Il solo timido tentativo fatto, è quello della legge 457 del 1978, che istituisce i piani di recupero – difficili da usare senza finanziamenti pubblici e quasi mai utilizzati – e stabilisce che il 15% dei fondi per la costruzione di alloggi pubblici sia destinato al recupero edilizio. Almeno in parte è stato così; ma si tratta di una goccia nel mare.

Gli anni 80, sono invece gli anni della «deregulation urbanistica», gli anni del primo condono edilizio e non certo delle nuove leggi riformiste. E alla fine un modello legislativo si afferma, quello che favorisce le varianti ai piani regolatori vigenti: anticipato dalle leggi regionali lombarde (le leggi Verga e Adamoli) e approvato dal Parlamento con la legge 179 del 1992. Il fine apparente è più che valido: favorire le trasformazioni urbane di qualità, integrando le funzioni, le classi sociali e gli interventi privati con quelli pubblici. Peccato che si sia scelto il mezzo peggiore: quello di trovare un qualunque pretesto per rendere automatiche le varianti ai piani regolatori, un grimaldello per far passare le soluzioni che nessun piano avrebbe tollerato.

Un anno dopo la legge 493, garantisce finanziamenti pubblici e semplifica i procedimenti di variante automatica. È lo stesso criterio con cui nel 1991 si era approvata la legge 203, che garantisce varianti automatiche a chi scambia pochi alloggi pubblici offerti ai tutori dell'ordine, con molti alloggi privati costruiti in deroga ai piani regolatori vigenti.

Il modello urbanistico operativo di questa legislazione sono le 130 varianti milanesi degli anni 80, che modificano il vecchio PRG del 1976 per quasi 20 milioni di metri cubi, a pezzi e bocconi; mancando il coraggio di formulare, proporre e discutere un nuovo piano regolatore,

che presentasse apertamente quegli obiettivi. Un modello nefasto, perché obbedisce alle pretese speculative di poche proprietà immobiliari, ma non agli interessi produttivi della concorrenza imprenditoriale e tanto meno a quelli della comunità cittadina.

Un modello clamorosamente ingiusto, perché realizza sperequazioni di trattamento, difficilmente ammissibili, fra le stesse proprietà favorite dalle varianti. Emblematico è il raffronto fra la variante per l'area Pirelli-Bicocca e quella per l'area Montecity-Morsenchio, a Milano. La prima ha ottenuto di realizzare densità edilizie più che doppie di quelle consentite alla seconda; ma dovrà fornire compensazioni in verde pubblico in misura tre volte inferiore all'altra. Bisogna riconoscere, in conclusione, che larga parte delle applicazioni delle leggi citate sono ispirate alle nefaste varianti milanesi; e che spesso le ostentate buone intenzioni delle leggi, svolgono soltanto la funzione di una mal riuscita copertura.

Il primo modello urbanistico operativo della trasformazione in Italia è, dunque, quello delle varianti e della deregulation. Naturalmente non è così in tutta Europa. Dal nuovo quartiere di Quai Citroen a Parigi, con il suo splendido e ostentato giardino; ai meravigliosi interventi dell'IBA Emscher Park nella Ruhr, che talvolta vedono quali protagonisti i nomi più famosi del grande capitale internazionale, da Krupp a Thyssen, a Mannesmann.

Sta però entrando nel panorama italiano un secondo modello urbanistico della trasformazione, legato al piano e alle regole e non alle varianti e alla deregulation. È il modello di un PRG che accantona le previsioni di espansione e privilegia le previsioni di trasformazione. Ma sceglie anche un nuovo meccanismo attuativo perequativo: attribuendo uguali potenzialità edificatorie alle aree dismesse e agli interstizi inedificati, ottenendone in cambio senza espropri, grandi quantità di aree per servizi e per verde pubblico in termini compensativi. Gli esempi più noti sono quelli di Torino e di Reggio Emilia, che sempre più spesso sono imitati un po' dovunque.

Infine, recentemente, un terzo modello urbanistico della trasformazione è apparso sulla scena italiana, quello che si sta sperimentando a Roma, ma anche a Napoli e Venezia, basato sulla strategia preliminare e sulla pianificazione processuale. Nel caso di Roma si è cercato di collocare il futuro piano comunale nel quadro di una strategia urbanistica metropolitana, prima ancora che l'istituzione metropolitana esista; rifiutandosi di arrestare i processi urbanistici urgenti,

ma inserendoli nella strategia strutturale annunciata esplicitamente all'inizio dell'operazione.

Un modello della trasformazione che a Roma è basato sulla cosiddetta «cura del ferro» – un progetto di prioritaria e massiccia infrastrutturazione ferroviaria metropolitana –, sulla «cura del verde» – oltre il 60% del territorio comunale destinato a parchi e alla salvaguardia ambientale – e infine sul blocco dell'espansione – 54 milioni di metri cubi edificabili cancellati! – e sulla riqualificazione urbana diffusa: ed è proprio in questa direzione e non per realizzare astuti escamotages, che si stanno utilizzando a Roma l'art. 2 della legge 179/'92 e l'art. 11 della legge 493/'93.

Un modello, quello romano, che per la sua fedeltà ad una precisa strategia urbanistica predeterminata, ma anche per il suo pragmatismo di attuazione processuale, è stato definito «*planning by doing*», cioè «pianificare facendo».

Mi sembra chiaro che la nuova legislazione urbanistica debba ispirarsi al secondo e al terzo modello operativo e non certo al primo. E ciò raccogliendo delle leggi 179 del 1992 e 493 del 1993 soltanto gli obiettivi: che per la trasformazione suggeriscono la integrazione sociale e funzionale, nonché quella degli investimenti pubblici e privati (magari copiando le società ad economia mista dai francesi). Ma ponendo questi obiettivi alla base dei nuovi piani urbanistici e delle loro strategie; e non a pretesto di varianti automatiche, ipocritamente nascoste dietro ai buoni fini che i progetti regolarmente ignorano. Raccogliendo, in conclusione, con la legge di riforma, per i nuovi piani urbanistici l'aspetto premiale della 179/'92 e della 493/'93, cioè il finanziamento pubblico di quelle previsioni dei piani che meglio rispondono ai criteri di riqualificazione urbana.

Inserendo la riqualificazione urbana fra gli altri due principi fondamentali, già esplicitamente indicati per la riforma urbanistica. Che sono, da un lato il principio della riqualificazione ambientale della città: garantendo in primo luogo l'ampia quota di verde – in larga misura privato e condominiale – indispensabile ad assicurare il bilancio ecologico positivo di ogni trasformazione. E dall'altro il principio di una operatività attuativa del piano che non debba far ricorso agli espropri come strumento prevalente: e che ottenga dalle trasformazioni gli spazi pubblici in termini compensativi, avendo garantito a tutte le proprietà oggetto della trasformazione una paritetica quota di edificabilità, concentrata in una apposita, ristretta zona del comparto di intervento.

In conclusione, la scelta da fare per la riqualificazione urbana, è quella di conservare i fini urbanistici positivi delle leggi derogatorie di oggi, da trasformare però in leggi programmatiche. E di eliminare gli aspetti negativi di queste leggi, che sono legati alla deregulation urbanistica che vogliamo cancellare e dimenticare.

### **Breve intervento in fine di seduta**

L'arrivo del Sottosegretario ai Lavori Pubblici, on. Mattioli, mi suggerisce di riproporre il tema da me presentato: cioè la necessità di affrontare i problemi della generazione urbanistica in atto – la trasformazione urbana –, utilizzando in modo appropriato le leggi esistenti e specialmente l'auspicabile legge di riforma urbanistica.

Le leggi vigenti sulla riqualificazione urbana, cioè la 179/'92 e la 493/'93, hanno degli obiettivi che un rappresentante del Governo Prodi apprezza certamente: l'integrazione sociale e funzionale, nonché quella dei capitali privati e pubblici, negli interventi di trasformazione urbana. Non credo, invece, che il Governo dell'Ulivo apprezzi molto la prassi derogatoria istituzionalizzata da queste leggi, che hanno sistematizzato e finanziato le varianti automatiche ai piani regolatori vigenti.

Mi auguro, quindi, che il rappresentante del Governo confermi queste mie valutazioni; ma specialmente che, parlando della necessaria riforma urbanistica, consideri la riqualificazione urbana – funzionale, sociale, ma anche ambientale – una delle regole sistematiche per l'innovazione e non una prassi derogatoria, contribuendo così a superare la nefasta deregulation urbanistica dell'ultimo decennio.