

PUBBLICO-PRIVATO

RAPPORTO DI CONVENIENZA

La cultura e la prassi urbanistica che, usando un termine finanziario, potremmo chiamare di riferimento - quella, per intenderci, che negli ultimi cinquant'anni è stata praticata dalle amministrazioni progressiste e teorizzata dai professori universitari di sinistra e dalle riviste disciplinari dell'Istituto nazionale di urbanistica - pur nel succedersi delle diverse generazioni di piani ha sempre coltivato due grandi illusioni, fra loro reciproche e complementari. La prima sosteneva che si potesse fare a meno del mercato, l'altra che la spesa pubblica potesse espandersi senza limiti. Questi due preconcetti ideologici - nobili se vogliamo, ma al tempo stesso perniciosi - sono arrivati a influenzare non solo la pianificazione comunale, ma anche la stessa legislazione urbanistica nazionale: in parte per il loro fascino, attraente e suggestivo, in parte anche per le vicende politiche del Paese, che di fatto in tutti questi anni si è retto sul consociativismo, nascosto o palese, dei partiti di governo e opposizione.

Un chiarissimo esempio viene dal modo con cui è stata trattata la questione del regime di proprietà e dell'esproprio. Le posizioni anticapitaliste della sinistra, che consistevano sostanzialmente nella teoria dell'esproprio generalizzato, si sono intrecciate alle posizioni di sostegno della proprietà terriera ed edilizia, producendo leggi pateracchio, quali la 865/71 e la 10/77, ripetutamente annullate dalla Corte Costituzionale per la disparità di trattamento riservata ai diversi proprietari: da un lato i terreni soggetti a vincolo, congelati in attesa di un eventuale (ma spesso improbabile) esproprio, compensato con indennizzi ridicoli; dall'altro i terreni edificati, liberamente immessi sul mercato con rendite generalmente elevatissime (dieci e più volte il valore agricolo).

Le medesime forze culturali, poli-

tiche ed economiche nei recentissimi anni Novanta hanno boicottato - e alla fine bocciato - la proposta di legge cosiddetta Cutrera, che cercava di introdurre elementi di razionalità e perequazione nella complessa questione del regime degli immobili e che avrebbe anche potuto contribuire al rinnovo del modo di fare e attuare l'urbanistica nel nostro Paese. Al suo posto hanno preferito reintrodurre l'antichissima legge di Napoli del 1885, che ha retto solo pochi mesi prima di essere a sua volta dichiarata incostituzionale dalla Consulta, decisione del resto prevedibilissima per la disapplicazione dei criteri di giustizia e perequazione che la stessa Corte aveva indicato al Parlamento come irrinunciabili.

Connessa al regime degli immobili è la questione degli standard, cioè della quota minima di aree che i piani regolatori debbono obbligatoriamente riservare per usi pubblici. Anche questa è stata trattata con disinvoltura nei confronti del mercato, sia a livello statale, sia soprattutto a livello regionale, con l'imposizione di quantità e tipologie di aree che, anche se considerate commisurate alle esigenze teoriche della popolazione urbana, si sono rivelate del tutto sproporzionate rispetto alle effettive capacità finanziarie delle amministrazioni comunali, che avrebbero dovute non solo acquisirle, ma anche attrezzarle e gestirle. Anche di qui la sostanziale inefficacia dei piani regolatori e dei programmi attuativi e la conseguente sfiducia generalizzata nei confronti degli stessi. Un certo maggior successo si è registrato - bisogna riconoscerlo - in quelle zone del Paese (ad esempio, Trentino, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) le cui amministrazioni locali si sono conquistate, nei riparti dei fondi statali, una parte relativamente maggiore del reddito nazionale e hanno dimostrato una certa capacità di spesa.

Tutti i nodi comunque stanno venendo al pettine con la recessione economica in corso, alla quale si accompagna e intreccia una ancor più grave crisi politica e istituzionale. Lo stato di cose in atto impone non soltanto rinunce e sacrifici temporanei, ma anche una riconsi-

derazione strutturale del rapporto tra i soggetti pubblici e privati che concorrono alle trasformazioni urbane, sia dal punto di vista delle regole di comportamento che, soprattutto, del ruolo e peso economico di ciascuno di essi. Bisogna inoltre tener conto delle modifiche indotte sul territorio dall'apertura internazionale dei sistemi economici e dall'affermarsi dei nuovi modi di produzione che passano sotto il nome di post-industriali. Tutto ciò ha provocato un ribaltamento del tradizionale rapporto tra domanda e offerta del bene-città, con il contrarsi della prima rispetto alla seconda. Le città infatti si trovano oggi a concorrere tra loro per trattenere o conquistare le poche attività strategiche di sviluppo: per avere successo debbono qualificare l'offerta con un elevato livello di efficienza e vivibilità, un ambiente ecologicamente sano, un paesaggio urbano ed extraurbano di buona qualità, una diversificazione delle opportunità culturali e di svago e via dicendo.

La sostanziale inconsistenza delle tradizionali previsioni urbanistiche, già messe in crisi dalle sentenze della Corte Costituzionale a causa dell'intrinseca ingiustizia, appare così in tutta la sua evidenza. E non può porvi riparo la legislazione speciale e di deroga, così frequente negli ultimi anni, che ha provocato molti più danni che benefici. L'urbanistica deve quindi riorientarsi radicalmente, accettando di confrontarsi con il mercato e con la limitazione delle risorse pubbliche (ma anche private) disponibili per la riorganizzazione delle città.

Confronto non vuol dire subordinazione, naturalmente. Anzi, al contrario, deve significare una più elevata capacità di governo che può venire da regole, metodi e strumenti nuovi che diano sostanza a un'urbanistica operativa, strategica e orientata all'offerta, così come avviene negli altri Paesi europei. In tal senso occorre dare all'operatore pubblico maggiore potere, sia mediante l'acquisizione temporanea delle aree urbanisticamente strategiche - per pianificarle, urbanizzarle e poi rivenderne i diritti volumetrici - sia tramite il convenzionamento diretto con i

proprietari privati, riuniti in consorzi, nell'ambito dei quali perequare le diverse posizioni. In ogni caso, il rapporto pubblico-privato deve reggersi sul principio della reciproca convenienza, svolgersi con procedure che assicurino la massima trasparenza e certezza e garantiscano l'equilibrio economico delle operazioni urbanistiche.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto in particolare, si può correre il rischio che la copertura dei costi di urbanizzazione, infrastrutturazione e recupero ambientale, connessi con la maggior parte degli interventi da realizzare nella città di oggi, venga forzatamente raggiunta con alte densità edilizie e forti concentrazioni di funzioni urbane a elevato rendimento immobiliare. Una soluzione possibile, e all'estero praticata, potrebbe essere il differire nel tempo il perseguimento del pareggio economico attraverso il gettito fiscale delle attività insediatesi sul territorio a causa dei nuovi assetti urbanistici, percepito dagli stessi organismi locali o regionali che hanno anticipato una parte delle spese di intervento. In tal modo, tra l'altro, si collegherebbero molto strettamente economia e territorio, riconoscendo che quest'ultimo non è un semplice supporto delle attività di produzione, ma fattore produttivo di primaria importanza.

Le conseguenze del superamento di una concezione puramente patrimoniale e immobiliare della città e del territorio non sono di poco conto sia sul piano teorico che pratico e potrebbero essere determinanti in quell'ampio processo riformatore della legislazione urbanistica e degli altri settori a essa collegati (regime degli immobili, sistema fiscale, autonomie locali eccetera) di cui ormai si sente l'assoluta necessità. Forse è troppo per la capacità di cambiamento e modernizzazione del nostro Paese attraversato da fermenti contraddittori. A essa peraltro sono legate le possibilità di fare urbanistica in modo serio ed efficace, con buona pace di coloro che, prigionieri delle proprie illusioni, si attardano nelle polemiche tra urbanistica dirigistica e contrattata e sognano ancora l'esproprio generalizzato.

Gaetano Lisclandra