

Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna

The seasons of reformer urbanism in Emilia-Romagna

Nel 1971 la pianificazione urbanistica viene trasferita alle Regioni, che divengono un laboratorio di elaborazione che fornisce indicazioni di straordinaria importanza anche per le leggi nazionali. In Emilia-Romagna si afferma la cosiddetta urbanistica riformista. Tema decisivo dei piani è il contenimento della rendita urbana tramite la riduzione delle previsioni private dei piani regolatori comunali.

Dai criteri di lettura generazionale dei piani come strumento di conoscenza e periodizzazione dei fenomeni urbani e territoriali degli anni '80 all'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (LR 20/2000), si apre un periodo che innova profondamente il sistema della pianificazione urbanistica e territoriale. La crisi strutturale dell'economia dal 2009 ha messo in discussione l'impianto dei Piani che sono stati pensati per la

crescita insediativa. Il nuovo paradigma con il quale siamo chiamati a confrontarci non è più l'espansione, ma la rigenerazione urbana. Si affaccia quindi una nuova stagione di piani in cui si deve ripensare all'idea stessa di espansione.

In 1971, the urban planning activity is transferred to the Regions, which become a laboratory able to provide indications of extraordinary importance for national laws. In Emilia-Romagna, a so-called reformer urbanism is established. A crucial theme is the containment of urban revenue by reducing private forecasts of municipal zoning.

From generational reading criteria of the plans as an instrument of knowledge and periodization of urban and territorial phenomena from the Eighties to the

approval of a new regional planning law (LR 20/2000), a new period starts able to innovate the urban planning and territorial cohesion system. The structural crisis of the economy since 2009 has called into question the structure of plans that have been designed for the growth of settlements. The new paradigm, with which we are required to compare, is no longer the urban expansion but the urban regeneration. Then a new season of plans, to rethink the very idea of expansion, has just begun.

Parole chiave: pianificazione territoriale urbanistica; urbanistica riformista; Regione Emilia-Romagna
Keywords: territorial urban planning; reformer urbanism; Emilia-Romagna Region

Mario Piccinini

Architetto, urbanista. E' Presidente dell'INU Emilia-Romagna e fa parte della Giunta Esecutiva Nazionale dell'INU e del Comitato scientifico delle Riviste "Urbanistica" ed "Urbanistica Informazioni". E' socio della Società di Progettazione "MMP Architetti" con sede a Bologna, con la quale ha sviluppato numerosi piani e progetti. E' autore di diversi articoli e saggi, relatore in numerosi convegni.

1. 1971-2001: TRENT'ANNI DI PIANIFICAZIONE COMUNALE IN EMILIA-ROMAGNA

Nel 1970, con l'attuazione del Titolo V° della Costituzione, vengono istituite le Regioni a statuto ordinario, e con essa vengono trasferite le funzioni relative al governo del territorio ed alla pianificazione.

E' a partire da quegli anni che, da parte dei Comuni dell'Emilia Romagna, si sviluppa una intensa attività di pianificazione urbanistica. La legge urbanistica nazionale vigente è la legge 1150, una buona legge approvata nel 1942, "che costituisce ancora oggi il riferimento per tutta l'attività di pianificazione urbana e territoriale"¹.

La metodologia di base per la formazione dei

piani, che viene elaborata dalla Regione alla metà degli anni '70, costituirà il riferimento tecnico-politico alla attività di pianificazione.

1.1 La regione laboratorio

L'attività pianificatoria coinvolge una parte considerevole del territorio regionale e rappresenta una base concreta di sperimentazione e innovazione, " un vero e proprio laboratorio di elaborazione, di proposta e di verifica.

Un laboratorio in crescita che fornisce indicazioni di straordinaria importanza all'iniziativa e alle leggi non solo a livello regionale, ma anche, e soprattutto, a quello nazionale." "Sono, infatti, i piani delle città emiliane degli

anni '60 che affrontano il sistema insediativo in termini di struttura e di funzionalità dello spazio pubblico, di rapporto tra spazio pubblico e attività urbane, in termini di standard urbanistici e di concorso dell'intervento privato nella costruzione del sistema urbano, e sono appunto questi piani che rappresentano la provocazione determinante, il contributo politico e disciplinare insostituibile alla formazione e alla promulgazione della legge 765/1967 e del susseguente Dm 2 aprile 1968 n. 1444"^{2 3 4}.

"Possiamo distinguere quattro grandi fasi temporali che ne hanno caratterizzato lo sviluppo: la prima durante gli anni '70 di *impianto* della pianificazione comunale; la se-

conda durante gli anni '80 ed i primi anni '90, di *consolidamento e miglioramento*; la terza, nella seconda metà degli anni '90, di *rafforzamento* in rapporto alla pianificazione di livello provinciale; l'ultima avviata dalla recente riforma urbanistica del 2000, di *pieno rinnovamento* nei ruoli istituzionali e nella prassi disciplinare". "Durante il trentennio considerato alcuni eventi hanno generato "salti qualitativi" nella prassi pianificatoria: 1971, nascita dell'Ente Regione e sua funzione di governo della disciplina urbanistica, numero 47/78 "Tutela e uso del territorio"; 1986, introduzione della pianificazione paesistica con il progetto del primo Piano territoriale paesistico regionale; 1995, approvazione della

legge regionale 6 che rafforza il ruolo delle Province nei processi di pianificazione di area vasta e nei rapporti con la pianificazione comunale; 2000, approvazione della nuova legge organica in materia di governo del territorio numero 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che introduce nuovi strumenti di pianificazione generale - i Piani strutturali comunali (PSC), i Piani operativi comunali (POC), i Regolamenti urbanistico edilizi (RUE) - rinnovandone profondamente caratteristiche e procedure"⁵.

1.2 "Amministrare l'Urbanistica" (Anni '60 e '70)

In Emilia Romagna negli anni Sessanta e Settanta si sperimentano i cosiddetti 'piani

riformisti'. Tema decisivo di questi piani è il contenimento della rendita urbana. Nei Comuni il contenimento della rendita avveniva tramite la riduzione delle previsioni private dei piani regolatori comunali. Lo strumento utilizzato per comprimere la rendita fu il piano delle aree per l'edilizia economica e popolare-il Peep introdotto dalla legge del 1962. Infatti, nell'aprile del 1962, il ministro Sullo "era riuscito a fare approvare dal Parlamento un'anticipazione della sua riforma, la legge 167, che riguardava l'acquisizione delle aree per l'edilizia economica e popolare prevedendone l'esproprio a prezzi più bassi di quelli di mercato"⁶. "L'introduzione della legge 167 del 1962 per la realizzazione da parte

dei Comuni, dell'edilizia economica e popolare e il basso costo dei terreni occorrenti per realizzare i programmi (derivante in primo luogo dalla sovrabbondante offerta dei piani regolatori sovradimensionati del tempo) consentivano di immaginare alcune innovative esperienze amministrative⁷. “[...] Il primo principio era quello di usare il Peep per anticipare la riforma urbanistica, sottraendo aree alla rendita urbana, mentre il secondo chiedeva di usare il Peep, quale elemento determinante dello sviluppo urbano”⁸. Nel 1967 per i tipi di Einaudi esce *“Amministrare l'urbanistica”* di Giuseppe Campos Venuti, che racconta le esperienze “sul campo”, come assessore all'urbanistica del Comune di Bologna fra il 1960 ed il 1966, e come progettista di numerosi piani. In alcuni capitoli viene sviluppato il tema della rendita fondiaria urbana ed il ruolo assunto dal regime immobiliare⁹.

1.3 Le generazioni dell'urbanistica

In ambito disciplinare si introducono criteri di lettura generazionale dei piani come strumento di conoscenza e periodizzazione dei fenomeni urbani e territoriali. “...si sono individuate tre generazioni: mancati in Italia veri e propri *‘piani della ricostruzione urbana’*, si parte dai *‘piani del primo ordinamento urbano’*, cui seguono i *‘piani dell'espansione urbana’*, fino alla Terza Generazione appena agli inizi, con i suoi *‘piani*

della trasformazione urbana’ ... Nei piani di Prima Generazione la città esistente è abbandonata alla tecnica ottocentesca precedente e sfugge all'applicazione della nuova legge urbanistica del 1942: nella città esistente il piano consiste in una più o meno fitta ristrutturazione viaria, incurante delle destinazioni d'uso e accompagnata da costanti aumenti di densità. E' solo la città nuova, quella di cui si prevede la nascita ai margini della città consolidata, che viene caratterizzata da diverse tipologie edilizie e da diverse destinazioni di zona prevalentemente monofunzionali”¹⁰.

“La Seconda Generazione dei piani affronta la cultura dell'espansione producendo una notevole evoluzione disciplinare, sia del campo dell'analisi - dove primeggia il contributo di Astengo - sia nel campo della pianificazione e dell'attuazione”¹⁰.

Fra i piani riformisti della Seconda Generazione si ricordano, in Emilia-Romagna, Modena (1965), Reggio Emilia (1967), Imola (1969), Bologna (1970), Ravenna (1973), Ferrara (1975) più le varianti di aggiornamento di Modena (1975) e Bologna (1978).

La nuova generazione urbanistica è “quella che segna il passaggio dalla cultura dell'espansione urbana alla cultura della trasformazione”. “Nei piani della Terza generazione, specialmente in Emilia-Romagna, troviamo insomma una chiara distinzione fra *‘interventi intensivi’*, a forte carattere di trasformazione per l'area investita e per la città intera, ed *‘interventi*

estensivi’ a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona”¹⁰.

Fra i piani ricordiamo, Bologna (1985), Cesena, Imola (1985), Modena, Ravenna, Reggio Emilia. “Queste aree ad alta intensità di intervento ricadono dunque, generalmente per quanto riguarda le città dell'Emilia-Romagna nel tessuto urbano intermedio, occupano spazi interstiziali inedificati o trasformano insediamenti degradati o sottoutilizzati”¹⁰.

Il piano regolatore di Bologna, progettato sulla riurbanizzazione delle *‘aree interstiziali*, comprese fra la periferia consolidata e quella più recente, attribuendo indici edificatori alti in cambio delle aree per i servizi, è stato criticato da L. Benevolo “di riconoscere o addirittura di incentivare la rendita fondiaria privata”¹¹, un piano “di cui ora sono evidenti gli effetti rovinosi”^{12 13}.

I Piani di terza generazione vengono rappresentati nella 2° Rassegna regionale urbanistica in Emilia Romagna svoltasi a Bologna l'11 e 12 aprile 1985 ed i cui materiali risultano pubblicati nel Quaderno di Urbanistica Informazioni¹⁴.

Oggi, secondo Campos Venuti si sta affacciando una quarta generazione dell'urbanistica. Quella della metropolizzazione, cioè quella dei sistemi urbani dove intorno ad un insediamento centrale si dispongono insediamenti minori. Questo fenomeno è ca-

ratteristico delle regioni più sviluppate d'Europa. In Italia si è diffuso in ritardo rispetto all'Europa e con dimensioni più contenute¹⁵.

1.4 L'urbanistica riformista

La stagione del riformismo urbanistico graduale matura nei piani attraverso lo sviluppo di nuovi metodi e strumenti di pianificazione. Il punto di partenza è rappresentato dal riconoscimento del peso della rendita fondiaria su ogni scelta urbanistica. Si può senz'altro dire che i piani innovativi hanno anticipato le leggi riformiste. "...l'urbanistica riformista è molto semplicemente quella che riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare, anzi stimolando l'iniziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e garantire gli interessi generali della comunità urbana e nazionale". "L'acquisizione della componente immobiliare fu dunque la prima trasformazione innovativa che caratterizza il passaggio dalla generica urbanistica moderna ad una più impegnata urbanistica riformista... Nel corso degli anni '60 e '70 si è andato costruendo un sistema di leggi e di prassi pianificatorie e attuative, cui è giusto riconoscere l'attributo di urbanistica riformista". "...a Bologna e a Reggio Emilia, a Modena e a Brescia, nella minoranza di Comuni che praticarono la politica riformista finché questa fu possibile, si realizzarono città a misura d'uomo e fu la città bella a imporsi"¹⁶. "L'urbani-

stica riformista non è però riuscita sempre a contrastare con efficacia il sistema immobiliare (il dato è ormai verificabile e quantificabile). L'auspicato 'modello regolativo' non ha funzionato, perché: a) si è sostanzialmente sottovalutato il progressivo impoverimento delle fonti di finanziamento degli enti locali e il meccanismo, per certi versi perverso, degli oneri di urbanizzazione; b) si è sopravvalutato il metodo della concertazione/negoziazione: Non si è cioè mai data attenzione al tema della fiscalità locale, o almeno non lo si è fatto fino a quando tale questione non è stata sollevata, maldestramente con altri fini, da determinate forze politiche nazionali"¹⁷.

1.5 La rendita urbana

"Il problema [della rendita urbana] si è posto alle forze politiche, per la prima volta all'inizio degli anni '60, all'avvio dell'esperienza urbanistica bolognese, dopo 15-20 anni di formazione di rendita urbana assoluta in termini incontrollati". A questo riguardo sembra utile citare anche valutazioni diverse sull'esito dei piani. "[...] i 'Piani urbanistici di minima', prima vera e propria iniziativa strategica di quegli anni, che dovevano essere prima di tutto uno strumento per combattere la rendita, non produssero alcun effetto in questo senso"¹⁸.

"Il regime dei suoli e degli immobili è il luogo di condensa delle riflessioni camposiane, la chiave per leggere ed interpretare i mali

dell'urbanistica italiana, il problema che orienta l'individuazione di strategie e tecniche di pianificazione"¹⁹.

L'urbanistica riformista e le stagioni dei piani che sono stati prodotti ha messo in luce il paradosso che, nella regione più pianificata d'Italia, seppure in modi più composti si è accentuato il consumo di suolo urbano e la dispersione insediativa, realizzando uno scarto notevole tra le enunciazioni e l'attuazione.

2. LA PROPOSTA DI RIFORMA DELL'INU (1995)

Nel 1995 a Bologna si svolge il XXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) che ha come tema, La nuova legge urbanistica i principi e le regole. Si tratta della proposta per una nuova legge urbanistica nazionale che coniuga insieme politiche, leggi e piani²⁰.

La riforma prevede la riorganizzazione dei contenuti del PRG attraverso il Piano Strutturale Comunale ed il Piano Operativo cui si affianca il Regolamento Urbanistico Edilizio. Il PSC definisce le scelte programmatiche e le invarianti ambientali, il sistema infrastrutturale e quello degli insediamenti; Il POC, di durata quinquennale, di valore prescrittivo. La proposta dell'INU non ha prodotto una nuova legge urbanistica nazionale, ma è stata assunta da alcune Regioni che hanno riformato la propria legislazione. Tra le prime regioni che propongono una legge urbanistica riformista, secondo i principi dell'INU c'è la

Toscana, l'Emilia-Romagna e l'Umbria.

“Ma la più aderente alle proposte dell'INU è indubbiamente la legge 20/2000 della Regione Emilia Romagna, ”²¹.

“Bisognava, dunque, eliminare la disparità di trattamento fra previsioni pubbliche e private, eliminando la prescrittività del piano generale e restituendo ad esso la programmaticità del masterplan, sottraendo così a entrambe le previsioni la validità sine die e stabilendo così a entrambe lo stesso periodo di validità e la stessa scadenza”.

“ Per far questo , Il Prg viene scomposto in tre parti: il Piano strutturale (Ps), il Piano operativo (Po) e il Regolamento urbanistico edilizio (Rue). Il Ps è il Piano generale, programmatico e non più prescrittivo.” “Il Po è il piano dei nuovi interventi di rilievo, questo sì prescrittivo quinquennale perché registra le operazioni private e pubbliche che vanno in attuazione entro 5 anni e scadono in caso contrario”. “Il Rue rappresenta in effetti il piano di governo della città esistente, non destinato alle trasformazioni rilevanti”.²¹

Negli anni immediatamente precedenti erano stati avviati studi sul regime dei suoli urbani da parte di studiosi che facevano riferimento alla Sezione dell'INU dell'Emilia Romagna. Nel volume *Regime dei suoli urbani* (Aliinea Editrice, 1991, a cura di S.Pompei e S.Stanghellini) viene proposta la pratica generale della perequazione urbanistica²².

3. I NUOVI PIANI URBANISTICI COMUNALI

DELLA LEGGE REGIONALE 20/2000 (2001-2013)

La nuova legge urbanistica regionale entra in vigore l'11 aprile 2000. La legge innova profondamente il sistema della pianificazione urbanistica e territoriale e si rifà esplicitamente ai principi proposti dall'INU al Congresso di Bologna nel 1995. Fra le leggi regionali che vengono approvate quella della Regione Emilia-Romagna è indubbiamente la più aderente alle proposte dell'INU.

“Nella nuova disciplina ‘il piano urbanistico comunale’ articola i propri contenuti in tre strumenti: Piano strutturale comunale (a contenuto strategico e strutturale e riguardante l'intero territorio comunale); Piano operativo comunale a contenuto attuativo e riguardante le sole parti di territorio da sottoporre a trasformazione nel breve periodo: cinque anni); Regolamento urbanistico attuativo (a contenuto regolamentare e normativo)”²³.

Compare per la prima volta fra gli obiettivi della pianificazione di “prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione di tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione”. Peccato che queste affermazioni abbiano quasi solo un valore esortativo e non risultino in alcun modo cogenti²⁴. Peccato che questo obiettivo venga posto in termini poco più che esortativi come principio generale privo di applicazione. Bisognerà aspettare la revisione della

legge del 2009 nella quale questo compito verrà assegnato al PTCP.

3.1 La LR 6/2009, Governo e riqualificazione solidale del territorio

Dopo una prima fase di sperimentazione la legge urbanistica comunale viene integrata con la LR 6/2009, che introduce criteri di snellimento e semplificazione delle procedure, fra gli obiettivi da raggiungere la riduzione del consumo di suolo, la priorità della riqualificazione urbana, gli incentivi alla pianificazione intercomunale, introduce inoltre tra gli obiettivi ed i contenuti primari della pianificazione l'Edilizia Residenziale Sociale²⁵.

“La LR 6/2009 ‘Governo e riqualificazione solidale del territorio’, di modifica della LR 20/2000, rafforza infatti l'obiettivo della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (prevedendo anche appositi incentivi urbanistici) e il ruolo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) “assegnandogli esplicitamente il compito di stabilire per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti del consumo di suolo non urbanizzato nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente”²⁶. In questo modo attraverso la dimensione di ‘area vasta’ risulta possibile superare la debolezza dei Comuni che sempre più sono condizionati

dagli oneri di urbanizzazione utilizzati per risanare i Bilanci comunali piuttosto che per le infrastrutture pubbliche in una spirale senza fine. I Piani provinciali “stabilendo per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti del consumo di suolo non urbanizzato [...] nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali” possono esercitare un ruolo super partes nei confronti dei Comuni.

4. LO STATO DI ATTUAZIONE DEI PIANI

Lo stato di attuazione dei Piani, a febbraio 2013, evidenzia che il 57,5% dei Comuni hanno approvato o adottato il PSC, il 27% dei PSC è in itinere, mentre il 15,5% dei piani non è ancora stato avviato. Il risultato non pare disprezzabile, e nella fase di partenza ha sicuramente giocato contro una fortissima inerzia della LR 47/78 con la quale sono state fatte le varianti ai PRG, consentite, dalla legge urbanistica, fino al 2005. Per quanto riguarda il RUE i piani approvati sono il 63%, quelli adottati il 10%. I POC approvati sono il 46,9%, mentre quelli adottati sono il 10,5%.

5. UNA NUOVA STAGIONE DI PIANI

Il problema che si pone oggi è che l'ipotesi espansiva, alla base della legge urbanistica regionale, legge molto procedurale e procedimentale, è venuta meno.

A tredici anni dalla sua applicazione si può tentare un primo parziale bilancio sulla pia-

nificazione regionale anche alla luce della crisi strutturale dell'economia che, negli ultimi anni, ha messo in discussione l'impianto stesso dei Piani strutturali che sono stati pensati per la crescita, mentre oggi si confrontano con la recessione. Il nuovo paradigma con il quale siamo chiamati a confrontarci non è più l'espansione, ma la rigenerazione urbana. Si affaccia quindi una nuova stagione di piani in cui si deve ripensare all'idea stessa di espansione, e nella quale la riduzione del consumo di suolo agricolo risulterà determinante. Il tema della riqualificazione e della rigenerazione urbana rappresentano quindi i nuovi temi per la costruzione dei nuovi piani ed una svolta negli indirizzi di governo del territorio.

Lo stesso tema dell'edilizia residenziale sociale deve essere posto nell'orizzonte della rigenerazione urbana e quindi dobbiamo ripensarlo.

Il modello emiliano che si è venuto caratterizzando, negli ultimi quarant'anni, grazie al processo di pianificazione continua è quello di 'territorio ad alto capitale sociale', grazie alla forte rete di servizi ed alla infrastruttura civile di partecipazione che si è rivelata come uno dei caratteri distintivi del territorio. “L'organizzazione policentrica ha accompagnato fin dal dopoguerra la fase di crescita diffusa del territorio regionale, formando, da un lato la sedimentazione di un cospicuo capitale sociale di infrastrutture e servizi ai cit-

tadini e contribuendo dall'altro, a innervare una rete di città e di territori”²⁷.

“Le ‘generazioni di piani’ urbanistici, generalmente di buona qualità, che si sono succeduti a partire dagli anni sessanta non hanno determinato di per sé una visione territoriale, ma una buona offerta di servizi diffusi capillarmente in tutti i centri urbani e nelle periferie, che hanno contribuito al miglioramento del livello della società urbana della Regione”²⁸.

D'altro canto se tentiamo un bilancio della urbanistica riformista che ha prodotto un sistema di pianificazione dettagliato e diffuso, nella Regione più pianificata d'Italia, il bilancio riferito al consumo di suolo ed alla dispersione urbana non sono propriamente positivi. Per quanto riguarda il consumo di suolo l'Emilia Romagna si conferma al quarto posto, mentre la dispersione insediativa, pure avendo avuto effetti minori, è stata il frutto dello stesso processo di pianificazione²⁹.

“L'urbanistica ‘riformista’ e la stagione dei Piani regolatori Comunali hanno prodotto quello che è sotto gli occhi di tutti. Accurati e accattivanti ‘disegni’ di piano, ben strutturati sotto il profilo tecnico, coerenti e aggiornati sotto il profilo culturale, ricchi di ragionamenti sul necessario equilibrio tra vecchio e nuovo, tra recupero e rigenerazione, grande attenzione al territorio extra-urbano e ai paesaggi: Ma alla fine, sul piano fattuale, bilanci territoriali disastrosi”²⁸.

“La limitazione del consumo di suolo è oggi

una delle condizioni necessarie per aprire la nuova stagione pianificatoria e indirizzare gli sforzi collettivi alla definizione di un modello di sviluppo territoriale”²⁹.

Non si può comunque ritenere che un cambiamento di tale portata si possa ottenere attraverso modalità volontaristiche espresse da poteri deboli quali sono oggi i Comuni.

Il consumo di suolo agricolo potrà essere ridotto solo attraverso una politica fiscale che penalizzi fortemente l'uso di suoli vergini, mentre dovrebbe essere ridotto il carico fiscale per chi interviene tramite la riqualificazione. “Riqualificare significa anche risparmiare territorio densificando le aree già edificate. [...] la diffusione urbana è un fattore di rischio che produce dissipazione delle risorse ambientali ed elevati costi di gestione del territorio: la riqualificazione urbana appare oggi la risposta più efficace alla crescita indiscriminata dei sistemi metropolitani”.

“[...] la pratica della riqualificazione urbana è rimasta un fenomeno residuale rispetto all'espansione e alla diffusione degli insediamenti sul territorio”³⁰.

Il regime dei suoli e degli immobili è ancora oggi “la chiave per leggere ed interpretare i mali dell'urbanistica italiana, il problema che

orienta l'individuazione di strategie e tecniche di pianificazione”³¹.

Oggi quindi è più che mai è attuale il tema della acquisizione di parte del plusvalore determinato dalla della rendita urbana che non può essere ottenuto solo attraverso le ‘buone pratiche’ dei piani senza il supporto di una legge nazionale di governo del territorio che introduca la tassazione sulla trasformazione dei suoli da agricoli ad urbani³².

Interessante, a questo proposito, è la revisione della legge sulla pianificazione del territorio della Confederazione Svizzera. La legge costituisce una tassa sul plusvalore immobiliare. I Cantoni ed i Comuni prelevano almeno il 20% di tale plusvalore. Il denaro serve a finanziare la riconversione di terreni edificabili non attuati a terreni agricoli³³.

Ancora una volta il destino dell'urbanistica italiana è legato allo sviluppo di una nuova forte politica riformista.

NOTE

[1] E. Salzano, *Leggi e istituzioni*, pag. 344, in *Storia dell'architettura italiana, il secondo Novecento*, a cura di F. Dal Co, Electa, Milano 1997. “Una buona legge urbanistica quella che la Camera dei fasci e delle corporazioni approvò nel luglio del 1942, nel pieno della seconda guerra mondiale. A rileggerla oggi così come allora fui approvata, sfrondata cioè dalle integrazioni e superfetazioni che la imbarocchirono, essa appare singolarmente snella e chiara, ragionevolmente aperta all'efficacia; certamente datata in certe formulazioni ma interpretabile e implementabile dall'azione amministrativa e da quella culturale in altre parti: come del resto è necessari che una buona legge sia. E' questa legge che costituisce il riferimento per tutta l'attività di pianificazione urbana e territoriale e di programmazione dell'intervento nell'edilizia. Le leggi intervenute successivamente (sia quelle nazionali fino al 1970, sia quelle ema-

nate dalle regioni dopo la loro istituzione) hanno aggiunto nuovi elementi, spesso hanno complicato, a volte (soprattutto nell'immediato dopoguerra e nel corso degli anni ottanta) hanno contraddetto, ma non hanno sostanzialmente mutato l'impianto originario e, in particolare, il meccanismo della pianificazione allora previsto. Il centro della legge è il Piano regolatore generale comunale (Prg)”. Con quelli che alla proprietà intendevano porre dei limiti. Intervenne anche l'Inu (Istituto nazionale di urbanistica) che aveva elaborato una proposta basata sull'esproprio preventivo delle aree urbane”. “E il giurista Gianni Lanzinger: [...] La legge 1150/1942 è dunque un momento alto della cultura giuridica in quanto, funzionalizzando la proprietà a fini di interesse collettivo, assegnava all'urbanistica (come governo del territorio) il compito non soltanto di disciplinare l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati, ma anche lo sviluppo urbanistico in genere del territorio”.

[2] Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica in Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna 1999, a cura di Regione Emilia-Romagna Assessorato al Territorio programmazione e Ambiente, Province dell'Emilia-Romagna, INU Emilia-Romagna, pag.24.

[3] Nota come "Legge Ponte", la Legge 765/1967, apporta importanti modifiche alla legge urbanistica del 1942 fra le quali: l'individuazione dei termini entro i quali il Comune è obbligato a redigere il PRG; limitazioni alla edificazione in assenza di strumenti urbanistici; la partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione primaria e secondaria. La sentenza della Corte Costituzionale n.55/68 vanificherà poi gli effetti della legge Ponte dichiarando illegittimi gli articoli della legge urbanistica che non prevedono un indennizzo per le limitazioni ai diritti reali, quando queste abbiano contenuto espropriativi.

[4] Il D.M. 1444/68 è noto come "Decreto sugli standard

urbanistici". Sono definiti limiti inderogabili di densità, altezza, e quantità minime di spazi per servizi destinati all'istruzione, alle attrezzature di interesse comune, agli spazi pubblici attrezzati ed ai parcheggi.

[5] M. Sani, M. Masetti, L.Ravanello, N. Vespi, *Rapporto sullo stato della pianificazione comunale in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, marzo 2003. L'arco temporale considerato è quello che va dalla approvazione della legge (1978) all'aprile 2001 (termine ultimo per l'adozione di Prg ai sensi della legge regionale 47/1978. "Le fasi temporali [...] hanno scandito nel corso del trentennio l'approvazione di ben 951 Prg nei 341 Comuni dell'Emilia-Romagna a partire dal primo piano approvato dalla Regione nel settembre del 1972; vi sono Comuni che hanno rinnovato interamente la propria strumentazione di pianificazione generale per tre o quattro volte giungendo alla quarta o quinta generazione

di piani (19%) e, per contro, casi di Comuni che non hanno mai avuto la necessità di rinnovare il proprio strumento urbanistico di primo impianto, se non per varianti parziali (5%)".

[6] R. Della Seta, E. Zanchini, *La sinistra e le città*, Donzelli Editore, Roma 2013, pag.35.

[7] L. Benevolo, *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, pag.19.

[8] G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica oggi*, pag. 33, INU Edizioni, Roma 2012.

[9] G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1967. Il capitolo 2 è dedicato alla Rendita fondiaria urbana, così suddiviso: 2.1 Rendita agricola e rendita urbana, 2.2 La rendita differenziale, 2.3 La rendita assoluta. Il capitolo 3 - Le soluzioni al problema della rendita urbana - è così suddiviso: 3.1 La contestazione della rendita differenziale, 3.2 Due alternative per affrontare la rendita assoluta, 3.3 Il regi-

me immobiliare e le sue leggi.

[10] G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano 1987.

[11] L. Benevolo, *L'Italia da costruire, un programma per il territorio*, Laterza 1996, pag. 49. Dopo le sentenze della Corte Costituzionale (1980) che hanno invalidato le indennità di espropriazione ed i vincoli a tempo indeterminato della legge urbanistica "una parte della cultura specializzata, mentre ha condotto una sterile polemica contro la Corte, si è lasciata persuadere che una politica di acquisto delle aree fosse divenuta impraticabile, e ha coltivato l'alternativa rovinosa di riconoscere o addirittura incentivare la rendita fondiaria privata, per ottenere in cambio, gratuitamente o a condizioni di favore, le aree per i servizi pubblici. Secondo questo indirizzo è stato confezionato il piano regolatore di Bologna del 1985 (di cui ora sono evidenti gli effetti rovinosi)."

[12] L. Benevolo, *Il tracollo*

dell'urbanistica italiana, Editori Laterza 2012, pag. 45. "A Bologna la svolta del 1980 doveva essere convalidata dal rifacimento del piano regolatore delle 'aree interstiziali' fra la periferia antica e quella recente, e abbandonando così il cammino storico precedente rispettato dal 1965 al 1980; per ottenere la cessione delle aree per i servizi, ai loro proprietari si prometteva una fabbricazione intensiva non altrimenti giustificata".

[13] Si veda anche sul piano regolatore di Bologna di P. Gabellini, *Bologna e Milano: temi e attori dell'urbanistica*, *Urbanistica*, Franco Angeli, Milano, 1988.

[14] L. Malavasi e P. Rocchi, *Piani di terza generazione in Emilia Romagna*, in Quaderni di Urbanistica Informazioni 2/1986. "In realtà questo volume si propone come documento dell'urbanistica contemporanea italiana. Tant'è che dalla sua lettura resta senza una precisa risposta l'interrogativo se l'esperienza dell'Emilia Romagna

si configuri come un particolare caso applicativo dei temi emergenti dal dibattito nazionale, ovvero se siano i problemi dell'urbanistica nazionale a trovare conferma della loro legittimità anche sulla base dell'esperienza dell'Emilia Romagna. La fase storica che viene documentata è quella del superamento della cultura dell'espansione in favore della cultura della trasformazione: i piani di terza generazione e le iniziative attuative ad essi riconducibili che vi vengono teorizzati ed anche illustrati, costituiscono altrettanti originali tentativi di rispondere positivamente alle problematiche che contraddistinguono la nuova fase". (S. Stanghellini, *La Rassegna, perché*, pag. 9).

[15] G. Campos Venuti, *Città senza cultura*, a cura di F. Oliva, Editori Laterza, Bari 2012, pag. 40, pag.101, pag. 63. "Oggi mi sembra, comunque, di potere dire che, dopo queste tre generazioni dell'urbanistica (Ricostruzione, Espansione e Trasformazione), siamo arrivati a individuarne

una quarta: quella della Metropolizzazione, Credo, cioè, che la Metropolizzazione rappresenti l'attuale fase del processo di cambiamento urbano e territoriale, caratteristico delle nazioni dell'Europa sviluppata, esattamente come è successo in precedenza per la Ricostruzione, l'Espansione e la Trasformazione.

[16] G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, a cura di F.Oliva, Etaslibri, 1991.

[17] M. Piccinini, P. Rocchi, *Fermare il consumo di suolo*, in ERE Emilia Romagna Europa, n. 8/luglio 2011, pag. 97.

[18] G. Crocioni, *Territorio e pianificazione: il caso emiliano*, Marsilio Editori, Venezia 1976. pag.27, pag.44.

[19] P. Gabellini, G. Campos Venuti. *Una politica per dare senso al Piano*, in *Urbanisti italiani*, a cura di P. Di Biagi e P. Gabellini, Editori Laterza, Bari 1992, pag. 498.

[20] F. Girardi, *Storia dell'INU*, Ediesse, Roma 2008, pagg. 138-139. Il titolo del XXI Con-

gresso dell'INU che si tenne a Bologna era La nuova legge urbanistica - i principi e le regole. "A base del congresso fu elaborato un documento di prime riflessioni e proposte, nel quale come nel titolo stesso della manifestazione, si distingueva tra principi e regole; i primi di ordine generale fondativi, le seconde più applicative. Fra le altre cose il congresso approfondì il tema della perequazione come strumento utile per eguagliare gli interessi dei proprietari. "Quanto al regime immobiliare, il Congresso si concentrerà sul tema della cosiddetta 'perequazione', ossia sulla ripartizione dei guadagni e dei costi di una trasformazione urbanistica tra i diversi proprietari degli immobili". La proposta dell'INU fu pubblicata come supplemento al n.146 di Urbanistica Informazioni di marzo-aprile 1996.

[21] G. Campos Venuti, *Città senza cultura*, a cura di F. Oliva, Editori Laterza, Bari 2012, pag. 40, pag. 101, pagg. 102-103.

[22] S. Pompei e S. Stanghelin (a cura di), *Il regime dei suoli urbani*, Alinea Editrice, Firenze 1991.

[23] M. Sani, M. Masetti, L. Ravanello, N. Vespi, *Rapporto sullo stato della pianificazione comunale in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, marzo 2003.

[24] G. Guaragno, B. Nerozzi, *Evitare, contenere e ridurre l'uso irrazionale del suolo: la pianificazione di area vasta della regione Emilia-Romagna*, in *Atlante del Consumo di suolo, per un progetto di città metropolitana* (a cura di P. Bonora, Laboratorio Urbano), Baskerville, Bologna 2013. pag.226-227.

[25] Circolare illustrativa: Indicazioni illustrative delle innovazioni in materia di governo del territorio introdotti dai Titoli I e II della LR 6 del 2009. Assessorato Programmazione e Sviluppo Territoriale, Cooperazione col Sistema delle Autonomie, Organizzazione, della Regione Emilia-Romagna.

[26] G. Guaragno, B. Nerozzi, *Evitare, contenere e ridurre*

l'uso irrazionale del suolo: la pianificazione di area vasta della regione Emilia-Romagna, in *Atlante del Consumo di suolo, per un progetto di città metropolitana* (a cura di P. Bonora, Laboratorio Urbano), Baskerville, Bologna 2013. pag. 227.

[27] M. Piccinini, P. Rocchi, *Dal policentrismo al sistema regionale: un Piano strategico per l'Emilia-Romagna*, in ERE Emilia Romagna Europa, n. 2/luglio 2009, pagg. 109-110-113.

[28] P. Rocchi, M. Sani, *Pianificazione e progetto politico*, in *Atlante del Consumo di suolo, per un progetto di città metropolitana* (a cura di P. Bonora, Laboratorio Urbano), Baskerville, Bologna 2013. pag. 231.

[29] G. Guaragno, B. Nerozzi, *Evitare, contenere e ridurre l'uso irrazionale del suolo: la pianificazione di area vasta della regione Emilia-Romagna*, in *Atlante del Consumo di suolo, per un progetto di città metropolitana* (a cura di P. Bonora, Laboratorio Urbano), Baskerville, Bologna

2013. pag.229.

[30] M. Zanelli, *Riquilificazione, rigenerazione, ricostruzione*, in Inforum, n. 40/41, aprile-settembre 2012, Regione Emilia-Romagna 2012, pagg. 4-5.

[31] P. Gabellini, G. Campos Venuti, *Una politica per dare senso al piano*, in *Urbanisti italiani*, a cura di P.Di Biagi e P.Gabellini, Editori Laterza 1992, pag.498.

[32] Si veda riguardo al consumo del suolo il Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole ed il contenimento del consumo di suolo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 novembre 2012. Si veda altresì il Disegno di legge depositato al Senato il 18 dicembre 2012, *Norme per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, a firma di R. Della Seta, W. Vitali ed altri.

[33] La revisione della legge sulla pianificazione del territorio della Confederazione Svizzera, riguarda la separazione delle aree edificabili da quelle

che non possono essere edificate. Le aree edificabili devono corrispondere al fabbisogno prevedibile per 15 anni. La legge prevede la riconversione dei terreni edificabili all'uso agricolo con l'obbligo di corrispondere delle indennità ai proprietari dei terreni. Per fare questo i Cantoni ed i Comuni possono ricorrere alla tassa sul plusvalore sulle nuove aree edificabili previsto nella misura minima del 20% del valore aggiunto che si crea quando un terreno agricolo diviene edificabile. La legge costituisce una tassa sul plusvalore immobiliare.