

Dove sta andando l'Urbanistica? Recensione a Paolo Urbani. *Lo stato dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società*. Giappichelli, 2024

*Marzia De Donno**

Arriva un momento nella vita di ognuno in cui occorre fare bilanci e valutazioni su quello che è stato e su quello che potrà essere. Il libro di Paolo Urbani ha un po' questo sapore. Quello di un bilancio su ciò che è stato e su ciò che potrà essere un settore che ha accompagnato tutta la sua riflessione scientifica – *l'Urbanistica*.

È un bilancio in chiaroscuro, disincantato, a tratti allarmato, fortemente critico ma al tempo stesso accorato e impegnato quello che proviene da un profondo conoscitore delle regole che fondano l'uso del territorio e del suo governo.

Non a caso alla domanda che Paolo Urbani pone in premessa delle sue riflessioni – *«Dove sta andando la pianificazione urbanistica nel nostro Paese?»* – la risposta, volutamente anticipata al lettore e, poi, articolata nel resto del libro, è che, ormai, vi è una significativa deviazione rispetto al modello consolidatosi nel secolo scorso.

È cambiato il piano urbanistico, gli attori pubblici e privati non sono più gli stessi, lo stesso rapporto autorità/libertà sembra a tratti capovolto in un costante processo di svilimento delle comunità locali, del concetto di *civitas* e della città pubblica. Cosicché, chiosa l'Autore, «è difficile ignorare che il quadro di riferimento dell'intera disciplina non sia scosso dai fatti dell'economia e della finanza immobiliare, che la rendita fondiaria abbia assunto nuovi obiettivi, che i modelli novecenteschi della pianificazione siano in declino, che gli attori sul territorio non siano solo più i poteri pubblici locali, poiché a questi si aggiungono attori statali, portatori d'interessi che mal si conciliano con le esigenze della comunità locale, che le collettività locali stiano diventando sempre più soggetti passivi e sempre meno protagonisti degli interessi generali» (pp. 9-10).

* Professoressa Associata di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Ferrara.

È vero: il carattere proprio dell'urbanistica sta esattamente nell'ineliminabile conflitto tra una pluralità di interessi pubblici e privati sull'uso della città e dei suoli; al tempo stesso, però, il suo fine principale dovrebbe essere proprio quello di assicurare un ordinato assetto del territorio, secondo un equilibrato temperamento tra i primi e i secondi. Pertanto, è alla pianificazione urbanistica comunale che, in definitiva, occorre affidare il ruolo di governo, di compensazione e, possibilmente, di realizzazione di tutti gli interessi interferenti con il territorio. Questo, in estrema sintesi, è il portato di intere biblioteche e di fondamentali sentenze del Consiglio di Stato, tra le quali quelle ben note sui PRG di Cortina d'Ampezzo e di Roma, e della stessa Corte costituzionale.

Ma la sensazione, confermata dall'analisi sviluppata da Urbani nel suo libro, è che i processi di trasformazione urbana che stanno investendo diverse città italiane (Milano, ma non solo) ormai vanno ben oltre, e sono sempre più incontrollati e imprevedibili, anche da parte dello stesso piano generale e, a valle, dagli strumenti urbanistici di attuazione.

Frutto di altrettanto incontrollate tendenze di de-pianificazione e liberalizzazione perseguite dal legislatore (statale e, con qualche eccezione, regionale), questi processi stanno definitivamente scardinando gli equilibri tanto nel rapporto tra urbanistica (*l'hardware*) e edilizia (il *software*), quanto nelle relazioni tra pubblico e privato.

L'Autore individua la causa principale di questa tendenza nella stessa legislazione regionale inaugurata e, successivamente, influenzata dal Piano Casa del 2009. Ad essa, come noto, possono aggiungersi alcune misure di carattere semplificatorio intervenute sul Testo unico dell'edilizia durante la crisi economica, prima, e pandemica, poi.

In un contesto di piani senza espansione orientati al contenimento del consumo di suolo, tutte queste misure hanno avuto l'effetto di affrancare dal piano regolatore attività di ristrutturazione e riqualificazione di parti anche estese della "città consolidata". Da allora, infatti, la reiterata autorizzazione *ex lege* – in deroga agli standard urbanistici e persino alla tutela paesaggistica – di interventi di demolizione e ricostruzione, con possibilità di ampliamenti volumetrici e di superficie, di modifiche di sagoma e delocalizzazione delle stesse premialità in differenti aree di sedime, si è trasformata in un costante, quasi ordinario, elemento di rottura del sistema della pianificazione urbanistica.

Nonostante le ripetute pronunce della stessa Corte costituzionale, quelle previsioni hanno pressoché definitivamente affidato ad una gestione minuta e rischiosamente parcellizzata le trasformazioni della città, che possono avvenire, fuori dal piano, tramite il conseguimento di un titolo abilitativo quando non attraverso l'attività edilizia libera mediata da semplici (e nefaste) segnalazioni certificate di inizio attività.

Se a ciò si aggiunge – come si deve aggiungere – l'inerzia degli stessi Comuni a perimetrare con il piano regolatore le aree oggetto di rigenerazione, in questa gestione amministrativa – squisitamente tecnica e a carattere sempre più vincolato – delle premialità concesse in deroga dalla legge e degli interventi di riqualificazione nel loro complesso, l'inevitabile conseguenza è che le trasformazioni urbane vengano guidate e orientate dai soli interessi speculativi privati. Ma si badi bene, chiusa la bolla immobiliare da cui scaturì la stessa crisi economica del 2008, è lo stesso privato ad essersi progressivamente trasformato: gruppi di interesse, élites economiche, società di capitali, fondi di investimento immobiliare, istituti bancari e imprenditori privati ormai sempre più internazionali e sempre meno locali o nazionali, che guardano alla città come a quella *growth machine* già descritta da Harvey Molotch a proposito dei processi di urbanizzazione a guida privata delle metropoli nordamericane negli anni '70 del secolo scorso. Quelle élites, allora come adesso, puntano ad una sostanziale cattura del regolatore pubblico, proprio perché *«the city is, for those who count, a growth machine»*¹.

Si è così definitivamente inquinata anche la rigenerazione urbana. Una «rigenerazione [che] non è programmata da parte dei poteri pubblici, ma lasciata [appunto] all'iniziativa del mercato finanziario». Ed essa «grazie alle deroghe richiamate ed alla previsione dell'ammissibilità delle trasformazioni edilizie[,] incide sul tessuto urbano consolidato, lo perfora, lo trasforma senza un disegno unitario» (p. 65).

In operazioni immobiliari e interventi edilizi che giocoforza hanno ad oggetto esclusivamente il costruito, «il *mutamento di destinazione d'uso [diviene] condizione imprescindibile*» e centrale delle stesse esigenze private, e va da sé che – come ci restituisce la cronaca sulle principali

¹ H. MOLOTCH, *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, in *American Journal of Sociology*, Vol. 82, no. 2 (Sept., 1976), p. 309 ss., pp. 310-311.

città italiane – «il residenziale cede il passo al direzionale, al turistico ricettivo, ai grandi alberghi», persino agli *student hotel* (p. 65).

Inesorabile, e carica di denuncia, è non a caso la constatazione dell'Autore, secondo cui «proprio a proposito della rigenerazione dei luoghi costruiti non più consoni all'esigenza del mercato, stiamo letteralmente passando *dall'amministrazione rappresentativa degli interessi della collettività all'impresa interprete del mercato*», dinanzi alla quale «l'amministrazione locale appare come un *contraente debole* incapace di perseguire adeguatamente l'interesse della *città pubblica*» (p. 91). «Il risultato è che i casi di riconversione che si manifestano sono sempre dettati dai soli interessi della proprietà che (...) intraprende la lunga via del consenso con l'amministrazione con l'obiettivo di variare il piano ai fini dei propri interessi fondiari» (p. 67).

Sicché proprio in queste ipotesi, a nostro modo di vedere, non si tratta più di proteggere i soggetti privati da quelle famose clausole “esorbitanti” o “eccessivamente onerose” introdotte, un tempo, d'autorità negli accordi urbanistici e annullate dal giudice amministrativo in ossequiosa applicazione del principio di proporzionalità; al contrario, oggi, siamo costretti a chiederci, in maniera capovolta e del tutto paradossale, quali siano gli strumenti di cui dispongono le amministrazioni comunali per «*misurare l'interesse pubblico in rapporto al vantaggio privato*» (p. 90). D'altra parte, ci sembra quasi che sia la stessa urbanistica consensuale ad essere stata *bypassata*: un discorso del genere, pur carico di patologie e illegittimità, vale ormai solo quando si intavola un procedimento di variante al piano o si avvia una negoziazione sul contenuto di un permesso di costruire, e la trasformazione non è lasciata ad una SCIA. Viene abbastanza naturale cogliere l'abissale distanza tra queste affermazioni e quelle di una ventina di anni fa, custodite in celebri saggi del nostro Autore sulla pianificazione per accordi.

Eppure, già allora, Paolo Urbani ammoniva che «la garanzia di un corretto agire delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle trasformazioni sta nella fissazione delle prescrizioni urbanistiche *attraverso lo strumento urbanistico*: momento nel quale si esercita la *massima discrezionalità* al fine di contemperare i diversi interessi pubblici e privati in campo. Le scelte del piano devono così *guidare* e circoscrivere l'ambito di applicazione degli accordi e delle convenzioni necessarie a regolare i rapporti

tra amministrazione e privati nell'attuazione dei piani esecutivi fino al rilascio dei relativi permessi di costruire. (...) *L'incontro pubblico-privato (...) richiede (...) la preventiva fissazione non di minori ma di maggiori regole del gioco*². Il che è quanto, nei fatti, non si è appunto verificato. Ma tornando al libro, amara è anche una seconda fondamentale constatazione compiuta dall'Autore, in relazione, questa volta, al conflitto tra interessi pubblici locali e statali.

Ciò che non si è verificato, in tal caso, è il rafforzamento degli attori locali, dell'autonomia locale, in generale, e della stessa potestà urbanistica, quale manifestazione principale del potere pubblico comunale, in particolare. Tutti aspetti sui quali le riforme degli anni Novanta e Duemila – a partire dall'elezione diretta dei Sindaci – lasciavano ben sperare.

Per contro, il mito del protagonismo delle città quali motori dello «sviluppo locale» e «incubator[i] dell'innovazione», di cui – come riconosceva Urbani sempre vent'anni fa – avrebbero potuto risentire positivamente anche le politiche territoriali e urbanistiche³, si è spesso infranto contro le barriere di un centralismo dilagante che, in questo settore, si è reso particolarmente evidente e gravido di conseguenze anche per le comunità locali.

Avvisa lucidamente Urbani che nella città ha infatti fatto irruzione anche un altro fenomeno, che rende ostaggio dello Stato porzioni anche estese del territorio comunale. Esso, più nello specifico, ha a che vedere con la presenza sul territorio di attori pubblici nazionali (Cassa Depositi e Prestiti, Ferrovie dello Stato, Agenzia del Demanio, etc.) che detengono beni pubblici non più utilizzati secondo la loro vocazione originaria e, per questo, ora rimessi al mercato per la loro “valorizzazione”, ora semplicemente abbandonati a loro stessi.

Nel primo caso, solitamente vengono avviate imponenti operazioni di trasformazione urbanistica, avviate dagli stessi Comuni – nel libro si offre un'ampia casistica –, che però «la città stenta ad ospitare, poiché questo comporta un complesso processo di ripianificazione di alcune aree (...)

² P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2005, p. 177 ss. (e ora in Id., *Scritti scelti*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2015, p. 1151 ss., pp. 1156-1157).

³ P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 66-71.

che non sembra rispondere alle esigenze di sviluppo del territorio» (p. 79). D'altro canto – nota ancora Urbani – i gestori di quei beni demaniali «appaiono, né più né meno, come interlocutori privati diretti a ricavare il massimo della rendita economica dei beni che forse dovrebbero essere ceduti gratuitamente alle città per migliorare la convivenza civile ed economica di quelle comunità» (p. 80).

Nel secondo caso, invece, l'inerzia della proprietà crea, se possibile, effetti ancora più disastrosi sul volto delle città e sulla stessa qualità di vita dei suoi abitanti, con patente sacrificio anche delle esigenze di contenimento del consumo di suolo.

Il patrimonio immobiliare abbandonato, se non riutilizzato, è infatti destinato a deteriorarsi ulteriormente e a restare sempre più ai margini delle logiche di mercato e persino delle stesse politiche urbane di riuso e rigenerazione, ma poi anche di desigillazione e rinaturalizzazione, proprio perché le relative operazioni rischiano di essere economicamente insostenibili non solo per il privato ma anche e soprattutto per il pubblico. Insomma, un patrimonio senza valore che contribuisce a creare *waste-scapes* e ad alimentare forme di marginalizzazione e degrado sociale.

Specie quando si tratta di inerzia privata, diversi sono gli strumenti già previsti e messi in campo; ma quando si tratta di beni di proprietà pubblica mai si poteva immaginare, come pure è recentemente successo, che un'amministrazione comunale (nel caso, quella di Bologna) dovesse persino arrivare ad espropriarne un'altra (FS Sistemi Urbani S.p.A.) per restituire parti del proprio territorio alla città⁴, con buona pace del principio di leale collaborazione e dei più elementari criteri sull'impiego delle risorse pubbliche.

Ed invero, la legislazione (soprattutto regionale) e le esperienze amministrative locali più avanzate mettono già a disposizione dei Comuni una fitta serie di soluzioni – se ne offre un'interessante rassegna nel capitolo 11: per il monitoraggio e il censimento dei beni abbandonati, che fungono da base per le successive scelte di piano; per la loro stessa acquisizione sia tramite strumenti di diritto privato (contratti di locazione, di comodato d'uso, permuta e compravendite immobiliari) che di

⁴ Cfr. TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 17 giugno 2024, n. 430.

diritto pubblico (concessioni, contratti di disponibilità, ma poi anche il partenariato sociale previsto nel nuovo Codice dei Contratti pubblici e il contratto di comodato introdotto dal Codice del Terzo settore, sino alle soluzioni autoritative dell'esproprio o, in alternativa, della cessione volontaria).

Ad esse si possono aggiungere le misure – ancora tutte da studiare – che abbassano la rendita urbana e agevolano il soggetto pubblico nell'immissione del possesso o della proprietà del bene (specie quando pubblico), oppure rendono non onerosa l'acquisizione dello stesso (cessioni gratuite).

Ancora, possono aggiungersi gli strumenti per la rifunzionalizzazione del bene come gli usi temporanei e quelli impiegati per scongiurare l'abbandono e stimolare la stessa iniziativa privata di rigenerazione (misure fiscali, premialità calmierate di varia natura, sino a meccanismi di penalizzazione in caso di perdurante inerzia, come l'abbassamento dell'indice edificatorio e la demolizione del manufatto con salvaguardia dei diritti volumetrici).

Quello che è certo, però, è che anche in tal caso la rigenerazione di questi beni – siano essi pubblici o privati – non può sfuggire al piano urbanistico generale. Né può essere condivisa la scelta di introdurre un ulteriore e distinto "programma", del tutto scollato da quest'ultimo, come pure si prevede in uno dei disegni di legge attualmente in gestazione al Senato⁵.

Ciò che, di nuovo, mettono in evidenza anche questi fenomeni è che la rigenerazione – in un'epoca di piani senza espansione – abbisogna di una salda regia a livello generale all'interno della pianificazione urbanistica, non al di fuori di essa, proprio per «bilanciare» la trasformazione edilizia con la dotazione di aree e servizi alla cittadinanza, colmando in gran parte le carenze esistenti della città pubblica» (p. 71). Che è quanto in molti dei casi analizzati dall'Autore non si è, ancora una volta, verificato. Il libro si chiude con una riflessione sui problemi ancora aperti che attendono una risposta da parte di una *legge urbanistica nazionale* ancora lungi da venire.

⁵ Cfr. l'art. 5 del Nuovo testo n. NT alla congiunzione n. 29, 761, 863, 903, 1028, 42, 1122, 1131, recante *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*.

Centrali restano, su tutti, proprio questi aspetti: i riflessi dell'amministrazione comunale-*contraente debole* sulla crisi della democrazia rappresentativa e le conseguenze provocate da un *piano che non è più regolatore* sulle esigenze di rigenerazione reale delle città.

I rimedi, a parziale correttivo, sono individuati negli strumenti della democrazia partecipativa, nel fenomeno dell'amministrazione condivisa per la cura e la gestione dei beni comuni urbani, nel ruolo strategico che può avere la tutela (anche giurisdizionale) degli interessi diffusi, tutti arnesi ideali di un *diritto alla città*, fondamentale per gli avanzamenti sin qui ottenuti, ma che, ciononostante, «richiede oggi, più che mai, [una] riconsiderazione» (p. 122). Il rischio, altrimenti, è quello di un'ulteriore perdita di presa (democratica) sulle trasformazioni urbane che i Comuni non possono davvero più permettersi.

Il libro di Paolo Urbani si occupa di tutto questo e di molto altro ancora, segnando, come spesso è già accaduto, una tappa fondamentale per la riflessione nel diritto urbanistico e stimolando, si spera, un deciso cambio di rotta nel prossimo avvenire.

In effetti, molto – troppo – c'è ancora da fare.

Where is Urban Planning Law going? Review of Paolo Urbani. Lo stato dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società. Giappichelli, 2024
Marzia De Donno

Parole chiave: Paolo Urbani; recensione; urbanistica; governo del territorio.

Keywords: Paolo Urbani; Review; Urban Planning Law; Spatial Planning Law.