

# CONTESTI

C I T T À   T E R R I T O R I   P R O G E T T I

Rivista del Dipartimento  
di urbanistica e pianificazione del territorio  
Università di Firenze

**2/2008**



**Università degli studi di Firenze – Facoltà di architettura  
Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio**

**Direttore**

Raffaele Paloscia

**Professori ordinari**

Giandomenico Amendola, Paolo Baldeschi, Gabriele Corsani, Raimondo Innocenti, Alberto Magnaghi, Riccardo Mariani, Marco Massa, Maurizio Morandi, Giancarlo Paba, Raffaele Paloscia, Giorgio Pizziolo, Giulio G. Rizzo, Francesco Ventura, Maria Concetta Zoppi

**Professori associati**

Matilde Carrà, Giuseppe De Luca, Enrico Falqui, Pietro B. Giorgeri, Paolo Giovannini, Gianfranco Gorelli, Biagio Guccione, Manlio Marchetta, Carlo Natali, Francesco Pardi, Massimo Preite, Alberto Ziparo

**Ricercatori**

Pasquale Bellia, Roberto Budini Gattai, Carlo Carbone, Leonardo Chiesi, Claudio Fagarazzi, David Fanfani, Giulio Giovannoni, Massimo Grandi, Fabio Lucchesi, Susanna Magnelli, Gabriele Paolinelli, Daniela Parducci, Monica Passalacqua, Paolo Pecile, Camilla Perrone, Daniela Poli, Rosetta Ragghianti, Rossella Rossi, Claudio Saragosa, Ferdinando Semboloni, Lorenzo Vallerini

**Personale tecnico e amministrativo**

Gianna Celestini, Luigia Covotta, Fortunato Faga, Stefania Francini

**Rivista del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio**

Periodico semestrale. Autorizzazione Tribunale di Firenze n. 4364 del 9/02/94

**Direttore responsabile:** Marco Massa

**Redazione:** Giandomenico Amendola, Paolo Baldeschi, Gabriele Corsani, Massimo Grandi, Marco Massa, Maurizio Morandi, Carlo Natali, Giancarlo Paba, Daniela Poli  
La redazione pubblica materiali solo su invito e previa verifica

**Cura redazionale:** Donatella Donatini

**Indirizzo redazione:** Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio, via Micheli, 2; 50121 Firenze; *e-mail* dipurb@unifi.it

**Apparato iconografico:** tutte le illustrazioni si devono agli autori, tranne dove diversamente indicato

**Progetto grafico e impaginazione:** All'Insegna del Giglio s.a.s.

**Edizione e distribuzione:** All'Insegna del Giglio s.a.s.

via della Fangosa, 38; 50032 Borgo S. Lorenzo (FI)

*tel.* +39 055 8450216; *fax* +39 055 8453188; *e-mail* redazione@edigiglio.it

**In copertina:** Paesaggi di governo del territorio (grafica di L. Nespolo)

ISSN 2035-5300

ISBN 978-88-7814-448-4

© 2009 All'Insegna del Giglio s.a.s.

Chiuso in redazione nel giugno 2009

Stampato a Firenze nel settembre 2009

Tipolitografia Toccafondi

# Indice

Modelli di governo del territorio  
*a cura di Paolo Baldeschi e Marco Massa*

	5	Editoriale <i>Paolo Baldeschi, Marco Massa</i>
<b>Saggi</b>	9	L'urbanistica tra mercato e regole <i>Edoardo Salzano</i>
	16	Ci pensa il privato: considerazioni sul modello di governo del territorio lombardo <i>Fabrizio Bottini, Maria Cristina Gibelli</i>
	27	Sul governo del territorio in Emilia-Romagna: principi edificanti e realistiche prassi <i>Michele Zazzi</i>
	37	Le contraddizioni del modello di governo toscano <i>Paolo Baldeschi</i>
	46	Il governo del territorio in Puglia <i>Angela Barbanente, Francesca Calace</i>
<b>Ricerche</b>	58	Milano tra real estate ed Expo 2015: politica urbanistica e costruzione della città <i>Matteo Bolocan Goldstein</i>
	68	Il piano strutturale di Bologna. Riflessioni dalla legge al piano e viceversa <i>Gianfranco Franz, Cristina Tartari</i>
	74	Il governo del territorio in Toscana: il caso di Montevarchi <i>Stefania Fanfani, Domenico Scarscia</i>
	79	Roma tra pianificazione e contrattazione <i>Paolo Berdini</i>
	89	Alcuni nodi centrali del nuovo piano comunale in Puglia <i>Francesca Calace</i>
<b>Osservatorio regionale</b>	97	Residenza sociale e pianificazione urbanistica in Toscana <i>Marco Massa</i>
	100	Statuto del territorio e invarianti strutturali nella pianificazione toscana <i>Giacomo Trentanovi</i>
<b>Glossario</b>	102	Governo del territorio, <i>David Fanfani</i> ; Invariante strutturale, <i>Daniela Poli</i>



## Editoriale

Paolo Baldeschi, Marco Massa

Questo numero della rivista prosegue la riflessione sulle nuove forme di pianificazione territoriale nel nostro paese inquadrando in una visione complessiva di sistema o di 'governo del territorio' delle autonomie locali, del governo cioè regionale, mettendone in evidenza i principi ispiratori, le prassi attuali, gli effetti: in breve, studiandone il 'modello'. Nel senso positivo del termine ciò non significa un sistema statico e univoco da riprodurre astrattamente, ma piuttosto un insieme ben coordinato di regole e di strumenti, flessibile e allo stesso tempo durevole (resiliente direbbero gli ecologi) per adattarsi all'evoluzione delle strutture economiche e alla diversità dei contesti. In effetti è possibile riconoscere, dopo più di trent'anni di autonomia senza una vera e propria legge quadro nazionale, diversi 'modelli di governo'; in questo numero ne vengono analizzati tre, emblematici:

– il primo è quello milanese-lombardo, dal quale proviene la spinta al radicale cambiamento di senso della pianificazione; gli articoli di Cristina Gibelli e Fabrizio Bottini e di Matteo Bolocan mostrano alla scala regionale e a quella del comune di Milano le tappe del processo di deregulation – con un'accelerazione frenetica negli ultimi tempi (anche in vista dell'Expo) – la progressiva perdita di importanza della pianificazione territoriale e comunale e i conseguenti effetti di urbanizzazione diffusa e di riduzione della qualità della vita; l'articolo su Roma di Paolo Berdini mette in evidenza come, sia pure con strumenti diversi e un uso distorto dei dispositivi di perequazione e compensazione, si perseguono obiettivi non dissimili, premiali per gli interessi privati; dove lo 'sviluppo' è inteso come crescita edilizia e consumo di suolo, attorno ai fulcri di urbanizzazione di grandi centri commerciali o di presunti poli direzionali.

– Il secondo modello preso in esame, con una certa semplificazione, può essere riferito alle regioni Toscana ed Emilia-Romagna, tradizionalmente considerate 'riformiste' e laboratori di soluzioni innovative; il caso toscano è particolarmente significativo, avendo la regione sperimentato fra le prime il nuovo sistema di pianificazione (doppio livello del piano comunale, sussidiarietà, ecc.). I vari articoli (degli scriventi sugli aspetti generali del modello toscano e sulla proposta di legge per l'edilizia sociale; di Michele Zazzi sul governo

regionale dell'Emilia-Romagna e di Gianfranco Franz e Cristina Tartari sul nuovo piano di Bologna) confermano piuttosto la crisi di pianificazione nella quale anche queste regioni versano da tempo; una crisi che sta rapidamente smantellando l'infrastruttura sociale depositata nei decenni trascorsi e con questa il sistema della programmazione territoriale. Ciò non toglie che in qualche caso (ad esempio a Montevarchi, un piccolo comune nel centro della Toscana, analizzato da Stefania Fanfani e Domenico Scruscia) sia possibile, grazie a fortunate coincidenze (un progettista competente, un'amministrazione ben orientata, un ufficio adeguato), mettere a punto un piano di governo del territorio che interpreti al meglio le nuove opportunità legislative per un'efficace rappresentazione degli interessi generali.

– Il terzo caso riguarda la Puglia e consiste in un importante tentativo di introdurre un metodo di effettivo governo del territorio in una situazione dove questo ha sempre incontrato forti resistenze culturali e strutturali. Angela Barbanente, assessore regionale all'assetto del territorio, espone le numerose iniziative intraprese durante il governo Vendola che ribaltano il senso e il metodo della prassi urbanistica finora seguita, non nascondendo peraltro ostacoli e pericoli dell'esperienza in corso. È comunque da sottolineare l'importanza dell'edilizia sociale: le politiche per la casa sono inserite in una pianificazione urbanistica integrata e sono centrali per promuovere la riqualificazione urbana complessiva. L'articolo di Francesca Calace rende conto dell'azione regionale volta a introdurre una cultura della programmazione e dei primi risultati, ancora limitati e differenziati, sui quali tuttavia già si può avviare una prima riflessione.

L'insieme dei saggi è introdotto da un articolo di Edoardo Salzano che affronta il tema generale del rapporto fra mercato e regole nell'urbanistica e mette in evidenza il ritardo culturale e politico del nostro paese che persegue un neoliberalismo in salsa locale in un momento di evidente crisi del modello. Il numero è completato dalle voci del glossario ('governo del territorio' di David Fanfani; 'invariante strutturale' di Daniela Poli).

L'efficacia dei modelli considerati, come degli altri non analizzati, è messa alla prova dalle recenti iniziative governative che hanno imposto una svolta di programmazione territoriale particolarmente significativa.

Milano, Bosco in città, centro per la forestazione urbana.



Quando questo editoriale viene scritto (luglio 2009) non è stato ancora approvato il decreto legge che il governo si era impegnato a promulgare entro dieci giorni dall'intesa fra stato e regioni siglata il 31 marzo 2009. L'intesa, cui hanno fatto seguito le diverse leggi regionali, riguarda solo la parte immediatamente edificatoria del 'piano casa' (da non confondere con l'omonimo piano per il rilancio dell'edilizia sociale), cioè la facoltà di ampliare o sostituire edifici esistenti in deroga agli strumenti urbanistici; non contiene invece una serie di provvedimenti che erano presenti nel testo originale – fra cui la delega per la nuova legge nazionale 'di governo del territorio'. Tuttavia la lettura dell'articolato nella sua prima versione è significativa perché rivela le intenzioni e le strategie del governo. Il punto centrale sta nel riconoscimento dell'edificabilità come qualità inerente la proprietà dei suoli. Se questo principio passerà, sarà ribaltata l'impostazione fondamentale del piano urbanistico: da strumento che – almeno nei principi giuridici vigenti – persegue finalità pubbliche cui vanno contemperati gli interessi privati, si trasformerà in un atto concertato all'interno di una trattativa obbligata con gli operatori immobiliari.

È vero che la contrattazione è una prassi urbanistica consueta, ma vi è una differenza sostanziale fra un confronto in cui le leggi rafforzano il ruolo delle istituzioni e un tavolo, reso obbligatorio, dove non solo il 'bene collettivo' è subordinato alla 'intesa' con i privati, ma è svuotata la stessa idea di 'bene collettivo'. La 'trattativa' nell'operare concreto diverrebbe (già lo è in molti casi

di governo del territorio) una parola priva di significato se si considera lo squilibrio di forza economica fra le istituzioni, sempre più povere, e i privati, ormai unici detentori di capacità di investimento.

La filosofia della proposta governativa ha precedenti di qualche consistenza già a partire dagli anni '80: alle sue origini c'è la convinzione che il mercato possa sostituirsi alla pianificazione e sia più efficiente anche nel produrre beni collettivi. Alcune città si sono segnalate per l'applicazione sistematica di teorie, pratiche, iniziative che hanno sperimentato il nuovo corso, in modo sostanzialmente fallimentare almeno per ciò che riguardava gli interessi pubblici. Milano in questo senso è emblematica e non è un caso che in quel contesto sia stato messo a punto il disegno di legge Lupi, antesignano della recente proposta di legge.

Su tutto ciò le regioni, cui compete in via esclusiva la materia urbanistica, hanno taciuto, mentre per quanto riguarda il piano di rilancio dell'edilizia hanno proceduto in ordine sparso, mostrando per lo più una tragica arretratezza culturale oltre che di strategia economica. Un recente studio di Legambiente (*Il Piano Casa, quattro mesi dopo*) mostra come solo tre entità territoriali – la Toscana, la Puglia e la provincia di Bolzano – fra le 17 che hanno finora legiferato hanno saputo interpretare in modo virtuoso i contenuti dell'intesa. Per il resto, c'è il 'rimandato con debito' per Umbria, Piemonte, Basilicata, Marche, Emilia-Romagna e Lazio, e la bocciatura per tutte le altre, fra cui spiccano Veneto e Campania (per quest'ultima è stato promosso un appello al presidente della repubblica). I motivi delle bocciature sono vari: la possibilità di trasformare i capannoni in edifici residenziali, la proroga già accordata dei 18 mesi di validità previsti nel testo dell'intesa, la mancata individuazione di aree in cui siano esclusi gli interventi (in Sicilia, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, ma anche in Veneto dove sono risparmiati solo i centri storici, non le aree parco e vincolate), la mancata esclusione degli edifici condonati. Rispetto al ruolo dei comuni solo in Toscana prevale il Prg, in tutte le altre regioni sono i comuni a decidere se gli interventi sono possibili definendo criteri o valutando i progetti.

Tuttavia anche in Toscana gli effetti dell'applicazione della legge regionale 24/09 – intitolata "Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e

*Roma, un padiglione espositivo del Macro nell'ex mattatoio.*

alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente” – non sono del tutto prevedibili. Di fatto dipenderanno in buona parte dalla circostanza che i comuni non modifichino i loro strumenti urbanistici per renderli più ‘accoglienti’ rispetto al piano casa regionale e dalla possibilità e volontà delle amministrazioni locali di controllare le dichiarazioni di inizio attività e di auto-certificazioni; in una parola, dalla capacità di governare il «riavvio dell’attività edilizia», così definito nel preambolo della legge toscana. Paradossale, inoltre, è il fatto che il ‘piano casa’ governativo si iscriva nel battage in corso sul federalismo: mentre da ogni parte si levano dichiarazioni a favore delle istituzioni locali, di fatto si modificano ex lege i piani comunali. Piani che spesso già contemplano dispositivi di incremento edilizio, tuttavia non generalizzato bensì per ambiti scelti sulla base delle effettive necessità (periferie degradate e da recuperare, tessuti recenti da completare, ecc.) con normative, nei casi migliori, precise e ben più articolate delle rudimentali disposizioni che discendono dal ‘piano casa’ che, concedendo tutto a tutti, vanificano l’efficacia di incentivi di natura selettiva cui gli operatori privati devono dare un corrispettivo in termini di qualità edilizia e di risposta a bisogni sociali insoddisfatti. Le analisi raccolte non consentono, per la loro parzialità, di trarre conclusioni. Tuttavia, una prima interpretazione dei diversi casi, anche alla luce della risposta all’iniziativa governativa, sembra confermare la condizione di debolezza concettuale e operativa di ogni modello, indipendentemente dall’impostazione politica, come sottolinea Salzano e come l’analisi di Legambiente delle leggi sull’ampliamento edilizio ha sostanzialmente confermato. Fra quasi tutti i governi e modelli si intravede una direzione di marcia comune nella riduzione di senso della pianificazione di città e territorio.



Per ciò che riguarda l’impegno dell’università e del mondo della ricerca, i temi che emergono dall’attuale situazione di crisi sono numerosi e complessi. Fra i tanti occorre segnalare la necessità di una puntuale e documentata disamina degli effetti concreti dei nuovi modelli di governo del territorio; di portare cioè l’analisi e il confronto delle diverse posizioni da un piano ideologico, per cui leggi e piani sono discussi per i principi e gli obiettivi dichiarati, al terreno concreto dell’operatività nei loro reali contesti economici e sociali. In secondo luogo, è urgente l’approfondimento teorico e la sperimentazione pratica di modalità di pianificazione processuale che superino la rigidità dei vecchi piani, senza che ciò comporti l’annullamento della loro qualità pubblica. Occorre, inoltre – ma, ripetiamo, si tratta solo di alcune fra le tante questioni aperte –, individuare strumenti di partecipazione che si collochino all’origine del piano e che coinvolgano anche quegli strumenti ‘lateralmente’ (conferenze di servizi, accordi di programma, ecc.) che ormai definiscono le scelte più importanti e impattanti sul territorio. L’auspicio è che i problemi che emergono dagli scritti raccolti in questo numero siano uno stimolo a muoversi in queste direzioni.