

# ***Rassegna stampa***

Centro Studi C.N.I. - Costruire n.327



## URBANISTICA

---

Costruire 01/09/10 P. 18 Mancano i fondamentali Fulvio Beltramini 1

Avvenimenti La crisi dell'urbanistica/2

# Mancano I FONDAMENTALI

*Fulvio Bertamini  
disegno Paolo  
Bacilieri*

*Bruno Gabrielli, classe 1932, allievo di Giovanni Astengo, è uno dei principali esperti a livello mondiale di riqualificazione dei centri storici. Oltre a una lunga carriera di docente, è stato per due mandati assessore all'Urbanistica del Comune di Genova, nelle giunte Pericu, guidando la riqualificazione del nucleo antico della città e le grandi trasformazioni urbane che l'hanno segnata dagli anni Novanta al 2004.*

**Gabrielli, l'urbanistica è in crisi?**

Della crisi dell'urbanistica si è sempre parlato. L'impressione, oggi, è che sia proprio morta.

**Siamo giunti dunque a un punto di non ritorno? Quanto influisce la necessità da parte dei Comuni di monetizzare le trasformazioni urbane per garantire i servizi essenziali ai cittadini?**

Questo è un bel problema. In realtà non abbiamo mai avuto tanti piani come oggi, il paese ne è letteralmente coperto. Viene un sospetto, allora: o i piani non vengono applicati, ma è molto difficile – un sindaco, se li ignora, rischia la galera – oppure non funzionano. Il che è molto più probabile.

**Perché non funzionano? Scontiamo carenze tecniche nella redazione del piano o si è per-**

**so di vista l'obiettivo di fondo dell'urbanistica, la trasformazione equilibrata di un territorio?**

Sostengo da tempo che il piano urbanistico, ormai, nella prassi delle pubbliche amministrazioni è diventato uno strumento meramente burocratico. Ciò ha perso di vista i propri obiettivi fondanti. I passaggi di carattere amministrativo diventano il fine, non se ne coglie la ragione: questo è il significato del termine burocrazia, questo è diventata l'urbanistica. Alle origini dell'involuzione sta un problema quantitativo. Detta un po' brutalmente: fino a che la legislazione prevedeva un numero limitato di piani possibili, questi erano affidati ai pochi tecnici competenti. Poi, a partire dagli anni Settanta, il quadro è mutato. La spinta alla moltiplicazione degli strumenti è venuta dalle Regioni – già previste dal testo costituzionale, ma istituite solo in quegli anni, ndr – sono loro ad avere mosso l'urbanistica. Ricordo che la Regione Liguria, in una delle prime leggi specifiche in materia, vincolava alla vigenza di un piano le sovvenzioni ai Comuni. Che si sono messi in moto. Ciò ha significato, da un lato, che molti tecnici – non tutti preparati – hanno cominciato a occuparsi del tema; dall'altro, che si è registrata una propensione ad affidarsi in chiave salvifica alle nuove normative, in particolare alla legge ponte (n. 675/67, ndr) e al dm 2 aprile 1968, n. 1444, che hanno ossificato anche gli aspetti burocratici.

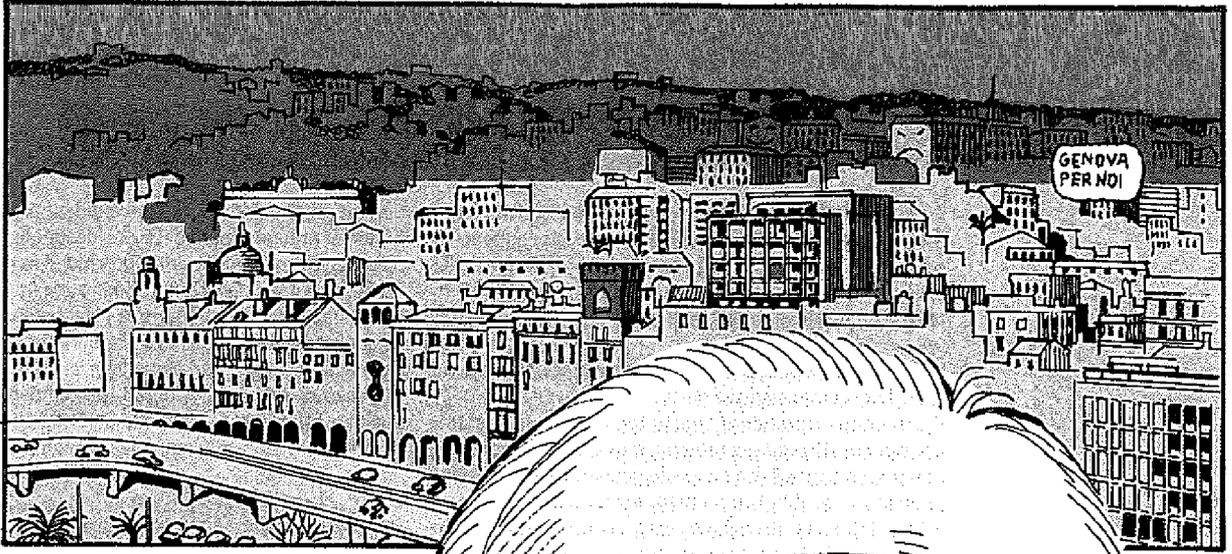
**In che modo?**

Ho parlato di approccio salvifico perché i tecnici, che non sapevano fare i piani, hanno imparato attraverso l'applicazione rigida delle norme. E il piano si è come calcinato: non più progetto per la città, ma oggetto di continua interpretazione normativa. Per comprendere bene questo processo, però, occorre fare un ulteriore passo indietro.

**Prego.**

Risaliamo alla legge 1150/42 (che sancisce la nascita dell'urbanistica moderna, con l'istituzione del piano regolatore, ndr). Quella normativa chiuse l'epoca della pianificazione ristretta a rari casi e pochissime città: tuttavia, proprio perché ogni piano diventava legge dello Stato, in assenza di una normativa generale – dopo l'adozione da parte dell'amministrazione comunale era necessaria l'approvazione del ministero dei Lavori pubblici e la firma del re – si poneva grande attenzione al disegno urbano. Per capirci: venivano realizzate esem-

*Urbanistica*



*Parla Gabrielli:  
i piani hanno  
smarrito i loro  
obiettivi. Che sono  
etica, bellezza,  
efficienza*



## La crisi dell'urbanistica/2

A

plificazioni di intere parti prospettiche della città, compresi gli edifici, di cui erano forniti tutti gli elementi di progetto. Così venne eseguito il piano di Genova del 1932, che disegnò Corte Lambruschini, il grattacielo di piazza Dante, piazza della Vittoria.

**Un disegno ancora oggi molto chiaramente identificabile in città. Tutto questo oggi si è perso.**

E comunque riprendere questo tema non può bastare. Dobbiamo affrontare problemi molto più grandi, che riguardano soprattutto l'aspetto gestionale, quasi sempre trascurato. Chi firma i piani non si pone mai il problema della loro attuazione: chi li seguirà, quali saranno le difficoltà nel tradurre in pratica le previsioni insediative, eccetera.

**Proprio perché gli aspetti burocratici sono diventati prevalenti.** Esattamente. Il pianificatore ha perso di vista l'obiettivo principale, limita la sua attenzione allo zoning e, per il resto, tutto va bene. Al contrario, oggi è fondamentale incorporare nel progetto del piano il problema della gestione. Anzitutto inserendo norme utilizzabili dall'amministrazione pubblica. Ma soprattutto decidendo chi fa cosa, con quali strumenti e quali finanziamenti.

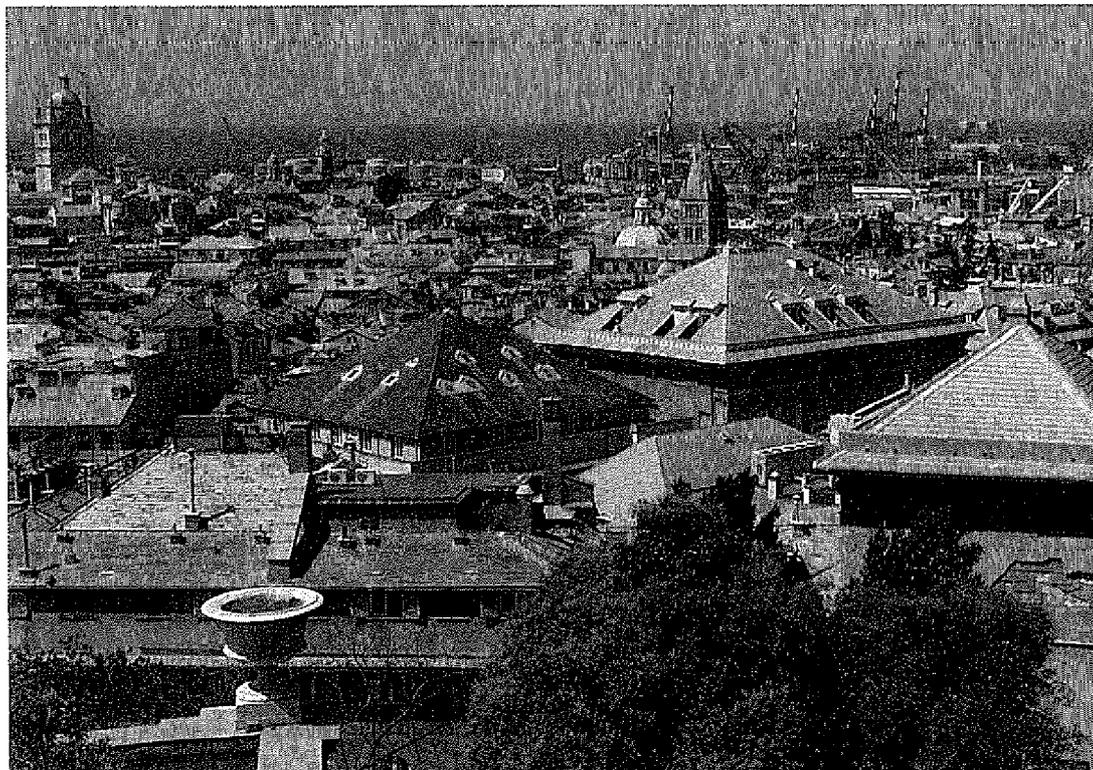
**In una parola, bisognerebbe prevedere quella che oggi viene definita la governance di un piano.**

Appunto. Fra l'altro esistono nuovi strumenti che potrebbero aiutarci nel compito. Li abbiamo conquistati in modo un po' furtivo, ma possiamo impiegarli utilmente. L'articolo 23 della 1150/42, importantissimo, sul quale il mio maestro Giovanni Astengo giustamente insisteva molto, regola il comparto edificatorio. Il Comune può obbligare

un gruppo di proprietari a intervenire su un territorio definito per attuare le parti del piano destinate a costruzione o trasformazione (altrimenti può procedere all'esproprio, ndr). Lo strumento, però, non è mai stato utilizzato. Quando nacque l'idea di introdurre la perequazione (per indurre i privati a realizzare almeno in parte la città pubblica, o per acquisire aree ndr) in mancanza di una legge ad hoc si pensò di ricorrere, appunto, al comparto. Operando qualche salto logico, cercando cioè di utilizzare questo strumento in modo più ampio e immaginifico.

**Come?**

Uno degli aspetti negativi della pianificazione è sempre stata la suddivisione a tavolino fra quel che può fare il privato e, contestualmente, quello che tocca all'amministrazione pubblica. Ma mentre la città privata è riuscita a decollare, quella pubblica è rimasta a terra. La perequazione affronta questo problema: cerca di mettere insieme l'interesse privato e quello pubblico. Prima l'area destinata alla realizzazione di una scuola pubblica e l'area edificabile privata erano distinte e separate. Oggi si può concentrare il tutto nello stesso ambito, consentendo al privato di realizzare il suo business ma obbligandolo a cedere una parte dell'area all'amministrazione per realizzare le dotazioni pubbliche. La perequazione può essere applicata in molti modi differenti: la legge urbanistica lombarda (n. 12/2005, ndr) – per il resto pessima – sotto questo aspetto è molto valida, offrendo svariate possibilità. Anche se non credo siano adeguatamente sfruttate, almeno a valutare la mia esperienza professionale. Sono stato consulente a Bergamo per il pgt (piano generale territoriale, ndr) e ho riscontrato che sull'applicazione di questa regola c'è molta timidezza da parte dei Comuni.



A

*Mancano i fondamentali***Forse manca il know-how necessario all'interno delle pubbliche amministrazioni.**

Diciamo che prevale la prudenza: c'è paura di esagerare. Non ovunque, naturalmente: con il piano di Reggio Emilia questo non è avvenuto, lì non hanno avuto alcun timore e oggi misuriamo i risultati, con molta edificazione, certo, ma anche con il 50 per cento delle aree di proprietà pubblica. La perequazione, però, può trasformarsi in un'arma a doppio taglio, spingendo gli amministratori a guardare eccessivamente al mercato. Faccio un esempio. Nella pianificazione tradizionale il vincolo per una scuola, o per il verde, era di uso pubblico. Con l'avvento della perequazione viene voglia a tutti – anche a me, per capirci – di tagliare in due l'ambito che potrebbe essere vincolato in toto e dire al privato: nella metà di proprietà realizzi il tuo business e nell'altra la dotazione pubblica. Del resto, i vincoli hanno decadenza quinquennale, sicché per evitare di perderli è necessario raggiungere un compromesso. Ma il punto di partenza della pianificazione resta l'area verde, o la scuola: non le residenze private. Questo è il rischio: seguire troppo il mercato, rimanendone condizionati.

**È quel che sta accadendo ovunque: è il mercato a dettare gli sviluppi urbani. Esistono contromisure efficaci?**

L'unico antidoto è il progetto, che consente al pubblico di prevalere sul privato. Questa oggi non è una strada praticata, ma garantisco che è possibile percorrerla. Ricordo un episodio. In passato ho lungamente polemizzato con un assessore del Comune di Milano sulla riconversione dell'area della vecchia fiera al Portello. Com'è noto, il concorso non ha premiato il miglior progetto, ma il più remunerativo per le casse comunali. Ricordo che tutti gli

elaborati erano accompagnati da un'offerta economica. Il lavoro migliore – è stato riconosciuto da tutti – era quello di Renzo Piano: però, evidentemente, non portava abbastanza denari. Allora dichiarai che l'amministrazione non aveva minimamente guidato la progettazione: si era limitata a chiedere al privato di presentare un'offerta economica, allegandovi il progetto di un architetto. Quando ero assessore all'Urbanistica di Genova ci siamo comportati in maniera opposta: per la riconversione di Ponte Parodi prima abbiamo scelto il progetto, bandendo un concorso internazionale, poi abbiamo cercato un investitore, costringendolo a puntare sul disegno di Ben van Berkel. Questo dimostra che le trasformazioni private possono ancora essere guidate dalla mano pubblica.

**Anche se poi il progetto di ponte Parodi è rimasto lungamente sulla carta e solo in questi mesi sono cominciati i lavori.**

Ma quello è un problema di governance. Ritornando al tema di partenza, aggiungo che oggi il governo non esprime alcuna politica in favore del territorio. Anzi, è vero il contrario. Prendiamo il cosiddetto piano casa: è un tipico caso di sciattezza legislativa. Non è supportato da alcuna ricerca, rivela l'assenza di qualunque interesse a comprendere davvero i problemi. L'idea di partenza non è del tutto stupida, ma non ne sono valutate le ricadute territoriali.

**È un liberi tutti: ognuno di casa sua può fare quello che vuole, purché si muova all'interno dei vaghi parametri fissati dalle leggi regionali.**

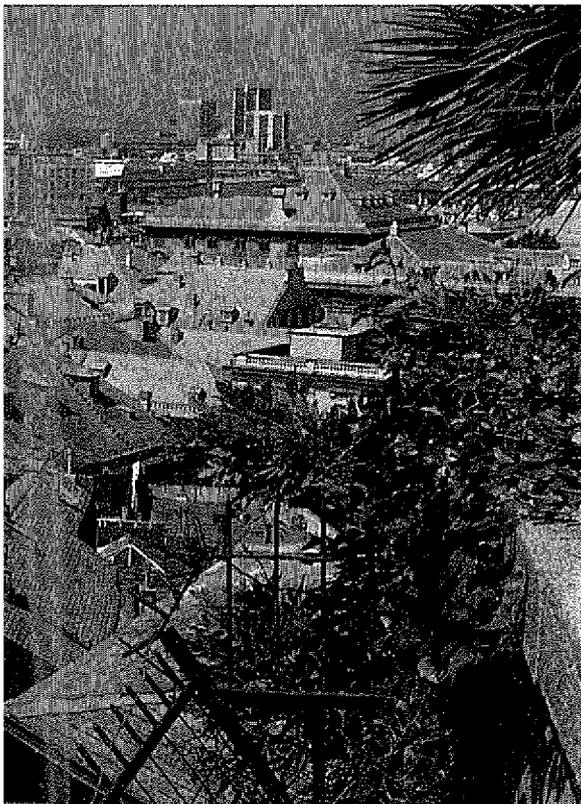
È un'autostrada aperta, certo. Che non tiene conto di quelli che dovrebbero essere gli obiettivi principali da centrare con la nostra disciplina. L'efficienza, in primis: i piani dovrebbero sostenere le economie urbane, perché se sbaglio le ubicazioni, per esempio, metto in gravi difficoltà il sistema dei trasporti. Un'altra finalità fondamentale dell'azione urbanistica dovrebbe essere la bellezza. Perché questa parola non si usa più? Da quando è nata storicamente la città e fino a poco tempo fa è sempre stato il primo obiettivo. E poi non va dimenticata l'etica.

**Mai così lontana dalle cronache dei nostri giorni. Come applicarla alla pianificazione?**

Garantendo un'equa distribuzione di beni e servizi nella città. Offrendo maggiori dotazioni a chi ne ha più bisogno. In fondo, non dovrebbe essere sempre così, in economia? Non dovrebbe pagare tasse più alte chi guadagna di più? Lo so, la mia può essere considerata un'ottica utopistica, una visione alla Robin Hood. Oggi però registro la rinuncia totale alla componente etica. Sparita quella, è scomparsa anche l'urbanistica. Se firmo un piano senza seguire quella bussola, combino disastri.

**Eppure tangenti ne sono sempre girate, intorno all'urbanistica.**

Occorre una precisazione: è difficilissimo, almeno per gli urbanisti più celebrati, fare qualcosa che sia meno che corretto, professionalmente parlando. L'uso dell'urbanistica, semmai, è sempre stato scorrettissimo. Dai nostri maestri, ripeto, abbiamo appreso anzitutto la necessità di assumere un atteggiamento molto etico: per



## La crisi dell'urbanistica/2

A

me, un insegnamento fondamentale. Anche la tecnica del piano, pure oggetto di continua evoluzione, che ha sollevato contrasti e polemiche, nasce da questo impulso di fondo.

### Allora pianificare è ancora possibile?

Certo. Poi si può sempre contare sull'intervento del privato, ma guidando il processo. Nel modo più totale. I buoni piani -- e anche le buone amministrazioni -- non mancano. Tuttavia, i risultati spesso lasciano un po' a desiderare. Questo è un altro campo interessantissimo da esplorare: anche analizzando le situazioni migliori, troviamo sempre qualcosa che non funziona. Le buone intenzioni si realizzano solo in parte. Perché manca la possibilità di controllare il sistema.

### Da chi o da cosa dipende?

Sicuramente anche da noi urbanisti, che non siamo capaci di giungere a certe elaborazioni, né peraltro disponiamo degli strumenti necessari. C'è una variabile fuori controllo all'interno della pianificazione: è il tempo. Ogni piano propone cento operazioni, ma partono solo quelle che risultano più interessanti per gli operatori privati. L'amministrazione pubblica non può scegliere le trasformazioni prioritarie.

### Almeno sotto questo aspetto, dunque, una riforma dell'urbanistica è necessaria. Ed è quello che la disciplina chiede da molti anni.

D'accordo. Però c'è un problema: gli urbanisti sanno quel che bisognerebbe fare, ma sono frenati dai giuristi. Che ti spiegano che non è possibile stabilire i tempi delle trasformazioni. Al contrario, la legge urbanistica tedesca prevede, per esempio, che nelle nuove espansioni le aree da sviluppare prioritariamente siano quelle di ricucitura con il resto della città: si comincia da lì e si procede, l'obiettivo è sempre l'aggregazione. In Italia non siamo mai andati in quella direzione. E comunque questi aspetti non sono più attuali, purtroppo, perché non sono più possibili nuove espansioni: ormai si lavora quasi esclusivamente all'interno della città esistente. Dove è molto più complesso intervenire.

### Restano solo le aree dismesse da recuperare. Ma spesso anche in questo caso la riprogettazione urbanistica lascia molto a desiderare.

Si procede e a un certo punto ci si accorge che si sta lavorando su ambiti ex industriali, che il fatto di averli trasformati, sostituendo le fabbriche con il residenziale o il terziario, pone il problema della riallocazione delle aree produttive. Perché l'industria in questo paese non è finita: le attività economico-industriali esistono e devono continuare. A quel punto, bisogna reperire nuovi spazi, che spesso mancano. Ma anche in questo caso qualche esempio positivo c'è: per restare a Genova, l'area di Campi, che un tempo ospitava l'Italsider, è stata pienamente recuperata per attività economiche, anche se sugli esiti formali è meglio sorvolare: la bellezza, ahimè, non abita certo lì. Fiumara è un altro caso paradigmatico, però in chiave negativa.

Perché il suo sviluppo, su aree di proprietà dell'Ansaldo, nasce solo ed esclusivamente su impulso dell'azienda, che aveva l'esigenza di fare cassa. La trasformazione dell'area industriale in una cittadella del loisir e della residenza, poi, è stata coronata dal successo. Il business ha funzionato. Ma a uso e consumo dell'Ansaldo.

### Passando dal nuovo all'antico e alla luce delle sue competenze, può dirci in quali condizioni sono oggi i centri storici delle nostre città?

Anche qui, le questioni sono sempre più complicate. Tutto parte nel 1960, con il convegno di Gubbio voluto da Giovanni Astengo e la nascita dell'Ancea, l'Associazione nazionale dei centri storici. In quel momento la situazione era gravissima: nei nuclei antichi delle nostre città erano possibili interventi di ogni tipo, mancavano sia la tutela che la valorizzazione. Oggi possiamo affermare che la tutela è assicurata, salvo casi eccezionali.

### Che finiscono spesso nelle cronache dei quotidiani, perché in materia esiste ormai cultura diffusa. Il cittadino non accetta certe operazioni nei centri storici.

Infatti, questa è una battaglia vinta. Restano ancora da codificare, invece, i modi della valorizzazione. Faccio un esempio chiarissimo. Il centro storico di Modena è uno dei più piccoli d'Italia: il Comune ha affrontato il problema della riqualificazione in modo esemplare e per tempo, sicché oggi il nucleo antico è assolutamente in ordine. È nata però una grande questione di carattere sociale: l'intervento ha fatto salire alle stelle i valori immobiliari e quell'area oggi è abitata solo da ricchi anziani, la *gentry* ne è stata espulsa. Persino gli esercizi commerciali hanno chiuso, perché i nuovi facoltosi residenti hanno acquistato gli immobili per realizzare garage, mentre i locali della movida sono ostacolati perché generano rumore notturno. Io dico che se questo è il prezzo per mantenere in vita e valorizzare un centro storico, non voglio pagarlo. Questi ambiti devono mantenere le caratteristiche di mix sociale, con un tessuto minuto di negozi.

### Come assicurare questi esiti?

Anche in questo caso, la musealizzazione dei centri storici può essere arginata solo con l'intervento pubblico. Per esempio, varando incubatori per le imprese artigiane, o erogando finanziamenti a fondo perduto per inserire nuove attività commerciali. Qui però ci scontriamo con un altro problema: la carenza di risorse. Il governo più che tagli agli enti pubblici non propone. La finanza dei Comuni è al collasso. Ed è sempre più difficile portare avanti politiche pubbliche in questa direzione.

### A questo punto torniamo a un assunto di partenza per ogni ragionamento in materia. È vero che, come sostiene Edoardo Salzano (vedi *Costruire* n. 325), fare urbanistica significa fare politica? E che la crisi della disciplina riflette la crisi della politica italiana?

È così. Sono d'accordo con Salzano al cento per cento. E non solo su questo aspetto. ☐

