Convegno INU Lombardia.

***Sviluppo operativo della pianificazione:strumenti e risorse***
***27 settembre 2007***

# DAL PIANO UNICO, RIGIDO, CON VARIANTI AL PIANO TRIPLICE, FLESSIBILE, CON REGOLE

di Giuseppe Campos Venuti

Milano, 27 settembre 2007

Quando ho aperto la summer school dell'INU in Emilia Romagna pochi giorni fa, qualcuno mi ha ricordato che io sto per celebrare le nozze d'oro con il piano; il mio primo piano, infatti, è del 1958 o del 1957. Ciò che mi interessa ricordare, però, non è tanto la mia anzianità di urbanista, quanto il mio modo di lavorare per il piano; che ormai da mezzo secolo, ha sempre posto in risalto l'importanza della operatività del piano, che è poi il tema di questo convegno. L'attuazione - cioè l'operatività - è stata, infatti, per me sempre strettamente integrata alla pianificazione; e ho sempre applicato concretamente questa mia esigenza, ai processi di piano nei quali ero coinvolto.

## Integrare piano e operatività

Di questa scelta vorrei ricordare un esempio emblematico, quello della operazione per il Centro Storico di Bologna, la cui soluzione si è poi diffusa in Italia e all'estero. A Bologna, infatti - dove ero assessore all'urbanistica negli anni 60 -, per rendere operativa la strategia della salvaguardia del Centro Storico, io rovesciai il processo urbanistico abituale che Astengo aveva

adoperato qualche anno prima per Assisi; con la redazione di splendidi Piani Particolareggiati, indubbiamente di alto livello disciplinare. Che, però, furono comprensibilmente rifiutati dal Consiglio Comunale, quando fu chiaro che, nel caso dell'assai probabile mancato intervento dei privati, in forza della legge urbanistica del 1942, toccava al Comune di finanziare l'intero intervento previsto. La salvaguardia del Centro Storico era, dunque, una strategia sacrosanta, ma la sua operatività non poteva essere gestita con lo strumento del Piano Particolareggiato.

Forse stimolato anche dal pragmatismo emiliano, che mi aveva subito conquistato nella mia esperienza bolognese, io decisi allora di adottate la strategia della salvaguardia per l'intero Centro Storico, utilizzando lo strumento del Piano Regolatore Generale con una apposita variante, invece che un grande Piano Particolareggiato. Con il risultato di obbligare il mercato immobiliare privato - senza sborsare una lira - a rispettare in tutto il Centro Storico una strategia generalizzata di recupero, di risanamento e di restauro. Il mio amico e maestro Giovanni Astengo, con il suo noto approccio analitico un po' calvinista, contestò apertamente la soluzione; ma alla fine fu la mia scelta a risultare capace di raggiungere realmente l'obiettivo che entrambe auspicavamo. Uno strumento urbanistico diverso - il PRG, invece del PP - era, infatti, capace di raggiungere l'obiettivo strategico: l'operatività della salvaguardia del Centro Storico.

Vorrei ricordare un altro caso, altrettanto esemplare, di come la strategia riformista ha utilizzato la strumentazione urbanistica in modo poco ortodosso, ma con risultati operativi indubbiamente soddisfacenti. Alla mancata approvazione della legge Sullo, i riformisti avevano reagito, anche su preciso impulso dell'INU, applicando l'esproprio diffuso - allora facile per i costi accessibili - e le cosiddette riforme parziali: la legge per l'acquisizione delle aree per l'edilizia economica e popolare e il decreto sugli standard dei servizi pubblici. Così a Bologna, a Modena, a Reggio Emilia, a Rimini, il PEEP massimizzato applicato sul vecchio PRG, ha di fatto preparato i nuovi PRG destinati a realizzarsi con l'utilizzazione volontaria dell'esproprio diffuso. Mentre a Pavia nel 1973 si è inventato un Piano dei Servizi, che è servito ad anticipare il PRG riformista adottato due anni dopo; con una funzione quanto meno assai diversa, da quella che gli attribuisce oggi la recente legge regionale della Lombardia.

Il PEEP, che è un piano particolareggiato, è stato infatti usato per cambiare la strategia del PRG vigente; riservando molte aree all'edilizia pubblica e convenzionata, aumentando massicciamente le aree dei servizi prima carenti e spostando verso il centro le abitazioni sociali, cioè invertendo il classico modello di sviluppo urbano capitalista. Una vera e propria nuova strategia generale, introdotta con un piano particolareggiato. Mentre il Piano dei Servizi adottato a Pavia, ha rappresentato una variante rapida al piano generale, allo scopo di vincolare a servizi gli ultimi interstizi liberi rimasti nella città, destinandoli ad usi pubblici invece che privati, come faceva il PRG vigente; usando, dunque, una variante settoriale al piano generale, per salvare dalla privatizzazione i terreni ancora inedificati della città. Soluzioni, quelle citate, che dimostrano la validità di una organica coincidenza fra la pianificazione e la concreta operatività.

Bene ha fatto, dunque, l'INU della Lombardia a sottolineare nella locandina di questo convegno l'organicità del rapporto operatività - piano, proprio a partire dai tre strumenti urbanistici complementari, che stanno alla base della proposta riformista fatta dall'INU nel 1995; che è stata applicata da numerose leggi regionali, ma stenta ancora a passare a livello nazionale, malgrado il valido progetto di legge presentato alla Camera dai deputati dell'Ulivo. Una precisazione, questa, necessaria in Lombardia, dove il rapporto operatività - piano, è storicamente assai diverso da quello sostenuto dall'INU.

Dal canto mio, invece, io voglio fare ancora una volta un altro richiamo, destinato a spiegare la tassativa necessità della riforma proposta dall'INU. Perché, pur se la crisi dell'urbanistica italiana è stata enfatizzata dalla legge del 1942 diventata inapplicabile, la riforma sarebbe stata necessaria oggi, anche se la legge Sullo fosse passata nel lontano 1963. Infatti la legge Sullo nasceva per governare il processo di espansione delle città; e la sua operatività nasceva dai costi relativamente sopportabili degli espropri, generalizzati nelle aree di espansione, che dall'uso agricolo passavano a quello urbano.

Una legge Sullo approvata, avrebbe certo dato un segno straordinariamente migliore all'espansione delle città italiane; alla lunga, però, quei costi degli espropri relativamente sopportabili, sarebbero inevitabilmente cresciuti, forse più lentamente, fino a diventare, comunque, insopportabili. Perché il regime immobiliare avrebbe spostato l'interesse oggettivo della evoluzione urbana, dalle aree esterne di espansione alle aree interne di trasformazione; e la rendita fondiaria da combattere con la legge, non sarebbe stata quella assoluta dei terreni marginali, ma quella differenziale dei tessuti urbani consolidati, che la posizione oggettiva valorizzava. La legge Sullo, nella nuova situazione, non sarebbe più stata operativa; e i riformisti avrebbero dovuto, in ogni caso, ricorrere alla soluzione avanzata nel 1995, per garantire una nuova operatività ai processi di piano.

Questo convegno non dimentica le problematiche operative in chiave anche diversa da quella suggerita dalla riforma proposta dall'INU; cioè in base a processi di piano come quelli proposti dalla legge lombarda e dalla deregulation legalizzata dei programmi complessi. Processi che a nome dell'INU abbiamo spesso studiato e anche utilizzato, fino a rivolgere a questi ultimi una benevola attenzione per le iniziative sponsorizzate dall'amico Fontana con il Ministero dei Lavori Pubblici. Consapevoli, comunque, che la scelta delle varianti legalizzate, separate dal contesto urbanistico comunale, non rappresenta una soluzione riformista e contrasta con la linea dell'INU formulata nel congresso del 1995. Linea che ha una propria, nuova forma di pianificazione operativa; che nasce dal piano generale programmatico, dal piano operativo prescrittivo quinquennale e dal regolamento urbanistico destinato a governare soltanto l'esistente e i diritti acquisiti dei piani particolareggiati già approvati.

## Fase pianificatoria e fase operativa

Credo sia utile, a questo punto, esaminare il rapporto fra la fase pianificatoria e la fase operativa, nelle applicazioni che ne stanno facendo le tre regioni che prima hanno adottato il modello INU, la Toscana, la Basilicata e l'Emilia Romagna. In Toscana la fase operativa, in quello che per comodità chiamerò Piano Operativo Comunale (POC), non arriva sempre successivamente alla fase pianificatoria, che è affidata al Piano Strutturale Comunale (PSC); infatti, talvolta convive con la gestione dell'esistente, cioè con quello che chiamerò il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE). In questo caso, dunque, le attuazioni - i Piani Urbanistici Attuativi (PUA) - del vecchio PRG, sono mescolate alle attuazioni del nuovo PSC; e queste ultime sono attuate in parte con il RUE e in parte con il POC.

La legge regionale della Basilicata, da questo punto di vista, assomiglia a quella toscana. Mentre la legge dell'Emilia Romagna, separa chiaramente la fase pianificatoria da quella operativa; infatti con questa legge il RUE è destinato esclusivamente al governo dell'esistente, quello reale - cioè il costruito, che ha destinazioni con scadenza indefinita - e quello virtuale, cioè i PUA già approvati, che hanno scadenza decennale. Quanto al POC, questo in Emilia Romagna è destinato soltanto all' attuazione, per un solo quinquennio, di quanto è programmato dal PSC; evitando di mescolare i Diritti Acquisiti gestiti dal RUE, con l'attuazione delle nuove previsioni, realizzate soltanto con il POC. Come si vede esiste un approccio piuttosto diversificato alla fase operativa, di cui vale la pena esaminare le prime sperimentazioni; e ricorderò, nel farlo, anche le esperienze personali in Emilia Romagna e in Basilicata.

La situazione urbanistica della Basilicata è oggettivamente meno avanzata di quella esistente in Toscana e in Emilia Romagna. Facendo un primo bilancio del processo urbanistico in corso a Potenza e nei Comuni contermini, credo si possa dire che non è stato negativo affrontare la riforma con una prima fase pianificatoria di completamento innovativo, in attesa di passare alla fase pianificatoria della programmazione futura. Troppi erano i processi attuativi del PRG vigente in corso da anni, per poterli completare tutti prima di adottare il PSC; la prima fase operativa ha, allora, anticipato validamente quella da proporre successivamente al PSC. E ha così portato a compimento i PUA più prossimi alla adozione, approfittandone per anticipare in parte le

innovazioni che saranno generalizzate dal PSC; lasciando successivamente a questo, la fase operativa che riguarderà le nuove previsioni, incluse quelle residue del PRG che si vorranno confermare. Una fase operativa divisa, dunque, in due momenti, anticipando con il primo la fase pianificatoria, che sarà seguita dal secondo momento operativo dopo l'approvazione del PSC.

Credo, invece, che la situazione urbanistica assai più evoluta della Toscana e dell'Emilia Romagna, non consigli di utilizzare in queste regioni la soluzione pragmatica utilizzata per necessità a Potenza. Infatti a Potenza i Diritti Acquisiti dei PUA già vigenti, sono inseriti nel RUE insieme ai PUA di completamento, pronti per essere approvati; così che il PSC può esprimere chiaramente la nuova concezione riformista. In Toscana, invece, i PUA derivati dal vecchio PRG, convivono nella stessa fase pianificatoria del PSC con gli indirizzi programmati per il futuro. Graficamente l'anacronismo della convivenza fra vecchie e nuove previsioni, si manifesta con sgradevole evidenza; facendo assomigliare in modo preoccupante il nuovo PSC ad un vecchio PRG. Forse bisognerebbe, almeno, fare quanto ha di fatto suggerito la legge della Basilicata; cioè adottare un RUE che comprenda sia i PUA già approvati - i Diritti Acquisiti -, sia i PUA di completamento da approvare in quella sede, ma distinguendoli chiaramente; lasciando il PSC alla sua fase pianificatoria, completamente nuova.

La rottura fra PRG e PSC

Mi sembra, però, che da questo punto di vista, la soluzione pensata dalla legge dell'Emilia Romagna sia molto più chiara ed efficace. Lasciando un periodo di tempo massimo per approvare gli ultimi PUA in corso di formazione e inserendo questi ultimi nel RUE come Diritti Acquisiti; mettendo così fine alle previsioni generate dal vecchio PRG. Mentre il PSC può esprimere, allora, la fase pianificatoria completamente nuova - anche graficamente -, con il risultato di applicare senza confusioni di sorta, il nuovo meccanismo di pianificazione-attuazione immaginato dall'INU: un piano generale soltanto programmatico, un piano operativo quinquennale prescrittivo e un piano per la gestione dell'esistente, di fatto e di diritto, rappresentato dal RUE.

La qualità della soluzione dell'Emilia Romagna sta nel fatto che, in una regione dove la situazione urbanistica è più matura, si è resa esplicita la rottura fra il vecchio e il nuovo modello di pianificazione-attuazione; facendo emergere il passaggio dal piano unico, rigido, con le inevitabili varianti, al piano triplice, flessibile, con le sue regole innovative. E così, mentre in Toscana vecchio PRG e nuovo PSC convivono e molti PSC sembrano assai simili al PRG, in Emilia Romagna il PRG è stato esplicitamente separato dal PSC.

Resta il fatto che la tendenza a ritardare la rottura fra il vecchio e il nuovo modello di piano, è ancora ovunque molto forte. Urbanisti, giuristi, amministratori e lo stesso cittadino che in qualche modo viene in contatto con il piano, fanno fatica a capire la novità dell'approccio riformista e non riescono a dimenticare facilmente il vecchio modello che dura da oltre sessanta anni; per la difficoltà ad abbandonare le vecchie abitudini e ad apprendere le nuove, oltre che - naturalmente - per l'ostilità di coloro che, per interessi economici o per ragioni professionali, hanno profittato della situazione precedente. Inutile dire che la rendita fondiaria urbana è fieramente ostile al modello riformista; con buona pace di quegli urbanisti e di quei politici, che continuano a definirsi di sinistra e non si accorgono di essere diventati gli alleati più preziosi della rendita e della speculazione.

In ogni caso la tendenza a rinviare la rottura fra PRG e PSC, si manifesta negli stessi processi riformisti in corso, anche in Emilia Romagna. Spingendo i Comuni ad approvare prima del PSC, quanti più PUA è possibile, in attuazione dei vecchi PRG; trasferendone i risultati fra i Diritti Acquisiti del RUE in base alle vecchie regole, che sono indubbiamente più favorevoli alla proprietà fondiaria di quelle che i nuovi PSC possono generare.

Una delle diversità più rilevanti fra PRG e PSC dal punto di vista operativo, è inoltre quella relativa ai parametri urbanistici e ambientali, che sono assegnati prescrittivamente zona per zona nel PRG; mentre nel PSC fanno parte degli indirizzi previsti per le tipologie urbanistiche e non sono localizzati a priori in modo prescrittivo. Dunque, operativamente il PSC non definisce i parametri di

ciascun ambito di intervento; ma definisce gli indirizzi generali per tipologie, quali caratteristiche indispensabili degli interventi che saranno successivamente precisati in termini prescrittivi dal POC. Deve essere, però, chiaro che i parametri urbanistici e ambientali generali, non possono essere rinviati al POC, ma sono una prerogativa indispensabile del PSC. Altrimenti la flessibilità regolata del PSC, si trasformerebbe in pura casualità e ogni ambito del POC avrebbe parametri contrattabili; inoltre per le aree di intervento potenziale programmate dal PSC, non sarebbe stabilito un carico urbanistico massimo, né garantita una qualità ambientale minima. Tanto per fare un esempio, nella pianificazione dell'Emilia Romagna, per le aree industriali dismesse viene stabilito a priori il carico urbanistico massimo che il tessuto urbano da trasformare è in grado di sopportare; e per le stesse aree viene stabilito a priori un indice di permeabilità minimo, per garantire un sufficiente livello di rigenerazione ambientale. La mancata formulazione di parametri urbanistici e ambientali generali nel PSC, renderebbe impossibile, tra l'altro, la Valutazione di Sostenibilità Ambientale Territoriale (Valsat) del PSC. Questa, almeno, è la costruzione normativa che sta emergendo in Emilia Romagna, in attuazione della legge riformista regionale.

La nuova operatività del POC

Quanto ai POC, di cui non è ancora disponibile una ampia sperimentazione, in Emilia Romagna è previsto dalla legge che, a partire dai parametri generali, siano fissati i singoli parametri per ciascun ambito. Successivamente l'attuazione di un ambito indicato dal POC, può essere affidata ad un concorso fra proposte urbanistiche diverse per scegliere la soluzione migliore, nel caso in cui l'iniziativa della proprietà coincida con le scelte del Comune per il quinquennio considerato. Il Comune potrà, però, considerare che nel POC di un quinquennio, esistano più ambiti programmati dal PSC di pari interesse urbanistico, fra i quali è possibile scegliere quelli da inserire nel POC; in tal caso sarà il Comune a scegliere per concorso, l'ambito per il quale è stata avanzata la proposta migliore, per ragioni urbanistiche e per offerte economiche, rispetto ai parametri minimi e massimi del PSC.

Questo meccanismo, che giustamente si può definire di flessibilità regolata, differisce esplicitamente dalla contrattazione senza regole che l'INU ha sempre criticato e dagli stessi modelli operativi delle varianti legalizzate con i programmi complessi. Infatti la stessa legislazione regionale dell'Emilia Romagna, si è sforzata di superare le leggi deregolatrici nazionali e la stessa analoga legge regionale 19.'98, che hanno fatto fino ad oggi seri danni ad una equa e corretta attuazione dei piani urbanistici. A Bologna, infatti, non sono state dimenticate le varianti legalizzate al PRG vigente, delle amministrazioni di sinistra e di destra; che hanno cambiato il PRG a favore delle proprietà immobiliari, senza neppure il pretesto di una industria dismessa da sostituire, ma soltanto eliminando servizi pubblici o modificando destinazioni, con vantaggi irrisori per la comunità. Le possibilità concorsuali del POC, non hanno nulla a che vedere con le varianti legalizzate o con le contrattazioni senza regole; perché, invece, partendo da parametri non riducibili, possono soltanto migliorare con l'attuazione le scelte originarie del piano. E le nuove leggi riformiste ispirate dall'INU, servono così a superare le esperienze gestionali operative della deregulation.

Un ruolo più ampio per il RUE

Questo non significa che l'esame sperimentale della operatività riformista, non possa servire anche a migliorare il nuovo meccanismo di pianificazione-attuazione. Ad esempio, la legge 20.2000 della Emilia Romagna ha scelto per il RUE una procedura di approvazione, sottratta al confronto istituzionale con la Provincia e con i Comuni vicini; soluzione che, per certi aspetti, è sembrata preoccupante, perché la trasformazione dell'esistente può anche provocare forti traumi urbanistici, se gestita fuori dal contesto territoriale e dalla sua strategia generale. Inoltre, alla prova dei fatti, si è avvertito che il RUE - come in fondo confessa il suo nome - è stato pensato quasi soltanto in termini

regolamentari, quando dovrebbe essere in particolare orientato verso un piano di governo del patrimonio esistente. Ciò ha spinto spesso, tra l'altro, i Comuni a dedicarsi alla formazione del RUE, soltanto dopo aver quasi terminato la formazione del PSC.

Questo stato di cose è risultato indubbiamente negativo, proprio perché la strategia dei nuovi piani, anche sulla base di giusti orientamenti regionali, si sta indirizzando verso la qualificazione dell'esistente, piuttosto che verso una ulteriore espansione degli insediamenti. Tale contraddizione è stata affrontata utilmente nel caso di Reggio Emilia, dove la formazione del PSC e del RUE è stata guidata contemporaneamente. Anche perché la strategia del PSC scelta dall'Amministrazione, è largamente orientata alla qualificazione dell'esistente; infatti i Poli di Eccellenza e gli Ambiti di Riqualificazione, riguardanti in grande prevalenza la città già costruita, rappresentano le proposte essenziali del PSC.

Ciò significa che a Reggio Emilia gran parte dell'abitato esistente, tutto disciplinato dal RUE, viene insieme selezionato in parte dal PSC, per le future trasformazioni strategiche che gradualmente dovranno investire la città. Ne è risultato nel Documento Preliminare, un RUE fortemente intrecciato al PSC e viceversa; e una gestione corrente affidata al RUE per tutta la città, ma anche regole tali da facilitare una futura ipoteca del PSC e poi del POC, sopra una parte consistente dell'abitato. E' chiaro a questo punto, che aver affidato nella legge regionale dell'Emilia Romagna, ad una procedura esclusivamente comunale la gestione ordinaria delle aree oggetto della strategia principale del piano, risulta quanto meno contraddittorio; una contraddizione da superare, per tener conto della discutibile situazione che emerge in concreto dalla operatività riformista. Problema che probabilmente va riproposto anche per le altre leggi regionali.

L'ERS e le Dotazioni Territoriali

Un'altra questione di rilievo sulle nuove potenzialità operative della pianificazione riformista, si è posta quando la riforma è stata presentata alla Camera dai deputati dell'Ulivo; questione che riguarda l'estensione delle Dotazioni Territoriali - fino ad oggi chiamate Standard Urbanistici -, anche alle aree destinate alla Edilizia Residenziale Sociale (ERS). Mentre contemporaneamente, questa estensione veniva proposta in più di un caso dalle Regioni e in particolare dall'Emilia Romagna, che l'ha inserita in un ampio disegno di legge per l'adeguamento della vigente 20.2000.

La motivazione della proposta cambia radicalmente l'approccio della questione, nata con il Piano delle aree per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP) su basi esplicitamente solidaristiche; allo scopo di favorire l'acquisizione di aree per le abitazioni dei cittadini meno abbienti, con una manifestazione di socialità da parte di tutto il Paese. Il fatto è che oggi la necessità di realizzare l'integrazione territoriale dei lavoratori a basso reddito, degli immigrati, delle giovani coppie, non è più vista soltanto come un dovere sociale, ma è diventata una necessità funzionale per la città. Perché l'allontanamento dalla città di quelle categorie di cittadini è ormai non più solo un fattore di malessere sociale, ma anche un fattore di inefficienza strutturale; tale da compromettere il buon funzionamento della città, che ha un bisogno materiale di quelle presenze nel vivo dei suoi tessuti e deve evitare di respingerle ai suoi margini lontani.

Si arriva così, dunque, a considerare l'area per l'ERS, alla stregua di quella per le scuole, i giardini, i parcheggi; dovendola allora inserire fra gli Standard Urbanistici, cioè fra i servizi indispensabili al funzionamento della città. E collocandola, quindi, fra le aree di interesse comune, che vanno cedute gratuitamente da chi costruisce gli insediamenti della città, cioè gli uffici, le fabbriche e quasi tutte le abitazioni private. E' chiaro che tale nuova interpretazione normativa, sarà più facile adeguando con legge nazionale il decreto sugli standard del 1962; decreto per il quale, però, è stato riconosciuto alle Regioni il diritto di adeguarlo alle proprie necessità. Aprendo così la strada anche ad un riconoscimento regionale dell'ERS, per quelle che oggi definiamo non impropriamente "Dotazioni Territoriali".

E la lentezza con cui procede a livello parlamentare la riforma del governo del territorio, ha spinto comprensibilmente ad imboccare la strada di un adeguamento legislativo regionale. In Emilia

Romagna nella proposta di adeguamento della legge regionale, è stato suggerito che le aree destinate all'ERS, possano raggiungere il 20% della produzione abitativa comunale, aggiungendosi a questa; precisando, comunque, che l'area per l'ERS fosse compresa nella quota degli standard, senza sottrarre altra area alle destinazioni private. La discussione operativa ha allora rapidamente investito l'uso delle aree ERS; che, pur rimanendo pubbliche, dovrebbero utilizzarsi in diritto di superfice, non solo per abitazioni pubbliche in affitto, ma anche per abitazioni private in affitto convenzionato a basso costo.

A questo punto, però, il testo già formulato dalla Regione Emilia Romagna per l'adeguamento della legge 20.2000, sulla questione delle Dotazioni Territoriali e dell'ERS ha fatto rapidamente marcia indietro, riducendosi a poche righe di scarsa comprensibilità. Evidentemente c'è stata una forte perplessità giuridica sulla ammissibilità della proposta, che può spiegare questo cambio di rotta; con il quale, però, si lascia esclusivamente ai Comuni l'onere, anche giuridico, di allargare alle abitazioni sociali l'uso delle aree ricevute gratuitamente dai privati in perequazione compensativa. Naturalmente è prematuro considerare conclusa in un senso o nell'altro, l'intera vicenda; proprio per questo è necessario discuterne e allargare la discussione a livello nazionale.

## Un bilancio della pianificazione operativa

Un bilancio sulla pianificazione operativa, si può fare solo considerando che la situazione è in continuo cambiamento e questo comporterà adeguamenti futuri, anche radicali. Alcuni punti fermi, comunque, emergono certamente; credo, infatti, che l'INU debba considerare superati i vecchi modelli della urbanistica contrattata, selvaggia o legalizzata che sia. Modelli che vanno certamente studiati e tenuti presenti, ma dovrebbero essere concettualmente superati come strumento positivo.

L'INU non può che confermare, alla prova delle recenti esperienze, la sua linea del 1995; che è quella di una operatività strettamente integrata al processo di piano. Un processo per il quale è giusto rafforzare l'articolazione in tre strumenti urbanistici complementari. Per il rapporto fra i quali, meglio sarebbe se la fase operativa fosse successiva a quella pianificatoria; definendo in ogni caso con chiarezza nel RUE, la quota dei Diritti Acquisiti e quella eventuale di completamento dei residui di PRG più prossimi alla attuazione. Mentre il RUE dovrebbe emergere con più evidenza, come il piano di gestione ordinaria dell'esistente; all'interno del quale, però, si dovranno governare con particolare attenzione le zone più mature per la trasformazione radicale, da affidare successivamente alla norme del PSC e poi del POC. Riaffermando in conclusione, che la fase pianificatoria deve essere flessibile, ma regolata, mentre la fase operativa deve essere regolata e concorsuale, mai contrattata. Questa a me pare la strada logica, ragionevole, per sviluppare nelle esperienze future della operatività, la linea dell'INU individuata nel congresso del 1995.