

# La rigenerazione urbana: la posizione del giurista<sup>1</sup>

Paolo Urbani

## 1. Premessa

RIGENERAZIONE URBANA è il titolo di apertura del Convegno: aggiungerei anche RIUSO E SOSTITUZIONE per dare il quadro complessivo di una esigenza di *modernizzazione* delle città del '900 che coinvolge ormai da tempo tutti i centri urbani e metropolitani almeno dei paesi europei, accomunati dagli stessi risalenti fenomeni di industrializzazione e urbanizzazione.

Accadimento non nuovo perché i fatti della storia si ripetono, dettati dalle esigenze dell'economia e della società: basti pensare a metà dell'ottocento ai grandi piani urbanistici di Parigi opera di Colbert e Haussmann, o alla Vienna di Francesco Giuseppe o ancora alla realizzazione dei grandi viali di Firenze per accogliere al meglio il ruolo di Capitale, solo per citare alcune delle rigenerazioni urbane di quel secolo che comportarono enormi demolizioni di centri storici e quartieri degradati, mura medievali, attraverso procedimenti espropriativi oggi impensabili e riassegnazione di aree edificabili secondo il disegno ordinatorio e innovativo dei piani urbanistici allora chiamati di "risanamento" a testimoniare che anche

---

<sup>1</sup> Seminario Roma Tre, Architettura, marzo 2017.

allora si poneva il tema della rigenerazione. Ricordiamo che nel 1886 fu approvata la prima legge sul risanamento dei centri storici.

Nel nostro paese si discute di questi temi almeno a partire dagli anni '90 quando finalmente nel 1992 la cosiddetta legge Ferrarini-Botta (l.179 art.16) introdusse il “programma integrato d'intervento” il primo strumento anche d'iniziativa privata cui il legislatore riconosceva un *favor* per la riconversione di aree industriali dismesse, edifici pubblici inutilizzati, aree ferroviarie, la cui destinazione era in palese contrasto con le nuove esigenze del rinnovo urbano. E' da qui che inizia la riconsiderazione critica della rigidità del piano regolatore del '42 da un lato, e dall'altro il riconoscimento della piena legittimazione dei soggetti privati a concordare con il potere pubblico la migliore riutilizzazione di quelle aree e di quei volumi per ripensare, nell'interesse pubblico, intere parti di città ormai obsolete.

Ed è di quegli anni la legge sul procedimento amministrativo (l.241/90) che introduce (art.11) gli accordi procedimentali e quelli sostitutivi di provvedimento con gli interessi privati, proprio al fine di codeterminare attraverso l'accordo o meglio il contratto il miglior assetto condiviso degli interessi pubblici e privati. Perché l'accordo? Perché il provvedimento amministrativo è unilaterale e autoritativo mentre l'accordo pone le parti in posizione di parità, fissa chiaramente gli elementi dello scambio, stabilizza il rapporto e riduce le conflittualità. E non vi è dubbio che il consenso è legittimazione del potere. Oggi anche il Consiglio di Stato avalla gli accordi *urbanistici* considerando legittimo l'uso di strumenti privatistici per finalità d'interesse pubblico.

## 2. Gli strumenti della rigenerazione urbana

Ho usato non a caso il termine “scambio” perché al centro di quel programma integrato che oggi possiamo chiamare “programma complesso” o più semplicemente “piano negoziato” vi era già il concetto dell’*“urbanistica contrattata”* a lungo avversata da molti urbanisti e giuristi formali, in contrasto proprio con la legge su procedimento amministrativo, nella quale – dovendo reinventare un pezzo di città – entra in gioco lo “scambio” tra volumetrie e opere pubbliche: le prime per garantire l’investimento da parte dei privati; le seconde, oltre gli standard urbanistici, per soddisfare gli interessi pubblici della collettività rappresentata, migliorare i luoghi di vita e di lavoro, sopperire alla carenza di dotazioni territoriali: qualcuno le ha chiamate forse oggi impropriamente “opere di mecenatismo”. Ma sono queste che legittimano l’agire del potere pubblico a ripianificare quel territorio, operando quella *cattura di valore* che giustifica l’intervento di trasformazione urbana.

Si passa così *dall’urbanistica consensuale all’urbanistica “solidale”* ed è questo l’unico modo per raggiungere il risultato, poiché non può essere la astratta disposizione di piano che detta le prescrizioni urbanistiche inauditi gli interessi privati, poiché in questi casi particolarmente complessi – com’è noto – se le scelte non sono remunerative per gli investitori, l’intervento non si realizza. Sociologi e politologi che hanno studiato il fenomeno anche in altri paesi hanno coniato termini molto significativi di questo processo: *scambi leali, non scambi sleali o scambi ineguali*.

Possiamo dire che a distanza di 25 anni dalla legge del 1992 i processi di rigenerazione urbana abbiano avuto un impulso particolare nel nostro paese? Vi è stato un processo di accompagnamento delle amministrazioni pubbliche, specie quelle locali, a favore di questo processo di *gentrification* o dobbiamo ammettere che vi sono ancora molti ostacoli alla messa a regime di questi interventi rigenerativi?

Provo qui solo ad elencarli.

**Il contrasto di queste proposte con le disposizioni del piano urbanistico** redatto in anni nei quali il fenomeno della riconversione ancora non emergeva.

La pluralità degli attori pubblici portatori d'interessi pubblici sovra locali (sovrintendenze, autorità di bacino, autorità ambientali, regione etc.) il cui consenso è presupposto all'approvazione delle proposte, ancor prima di quella del comune.

La diffidenza delle amministrazioni all'uso degli accordi in luogo del provvedimento.

La separazione tra politica e amministrazione che oggi "scarica" sul dirigente pubblico le eventuali enormi responsabilità civili (danno erariale) o penali (abuso di ufficio) a seguito della stipula dell'accordo.

L'incertezza della effettiva disponibilità dei capitali privati ad ottemperare a tutti gli impegni contrattuali.

Per ognuna di esse si potrebbe a lungo argomentare ma non è questo il tempo ed il luogo per farlo.

### **3. Il progetto urbano**

Detto delle difficoltà oggettive entriamo nel merito della filosofia della rigenerazione urbana che implica l'uso dello strumento del cosiddetto "progetto urbano" per usare un termine caro agli urbanisti.

Ebbene, diciamo subito che il progetto urbano implica una regia unica, la disponibilità totale delle aree interessate, e una caratterizzazione della proposta urbana.

Se vado indietro con la memoria e cerco d'immedesimarmi nell'idea del progetto urbano come lo intendono oggi gli urbanisti ho già ricordato la Parigi di Haussmann o la Vienna di Francesco Giuseppe per stare a quasi due secoli fa, e per venire agli anni trenta l'Eur e il quartiere degli impianti sportivi a Roma, o ancora il quartiere delle case popolari della Garbatella, ma anche il centro direzionale a Napoli, così Potsdamer Platz di Renzo Piano e Helmut Jahn a Berlino.

Tutti gli esempi che ho fatto hanno al fondo un elemento unificante: ripensare il passato e proiettarlo nel futuro. Così la demolizione del centro storico di Parigi, o l'abbattimento delle mura medievali a Vienna, per fare spazio alla città della borghesia, ma oggi anche il caso di Berlino.

Ma un altro elemento caratterizzante è quello della unilateralità del progetto: l'Esposizione universale, l'arena multifunzionale dello sport, oggi il grande centro direzionale degli affari di Napoli o il grande centro commerciale come a Berlino.

Passano gli anni, ma l'obiettivo è sempre quello: *ricostruire il costruito* secondo una visione del tempo, e lasciare il “segno” del potere pubblico o del grande potere privato.

Protagonista e presupposto di quelle esperienze da un lato il potere pubblico sia esso “regista” sia esso “consenziente” e, dall'altro, gli strumenti pervasivi e pregnanti come la potestà espropriativa (Parigi, Vienna, Roma) delle aree, o la disponibilità totale di queste da parte del potere privato (Berlino, Napoli).

Il progetto urbano non può convivere con l'individualismo proprietario. E' la sua negazione.

I “nuovi” proprietari non sono gli attori ma sono i futuri fruitori del progetto urbano realizzato.

#### **4. I limiti della disciplina urbanistica**

E vengo all'urbanistica italiana come materia che conforma i suoli, ne disciplina l'utilizzo ma non si occupa del "governo" o della "gestione" nel tempo delle trasformazioni urbane.

Al centro per anni è stata posta la proprietà immobiliare privata e la sua valorizzazione edificatoria, la città pubblica veniva dopo. Quando si prese coscienza nel finire degli anni '50 che i piani particolareggiati di iniziativa pubblica non si sarebbero mai fatti – residuando solo le lottizzazioni convenzionate nelle aree di espansione – grazie all'interpretazione dei giudici amministrativi si avallò l'idea che il centro abitato (le famose zone B) potesse crescere attraverso la licenza diretta premiando le imprese edilizie e l'individualismo proprietario costruendo così la "città lineare" senza servizi e oo.uu., mentre il comparto figura giuridica già prevista dalla legge del '42 rimase lettera morta perché avrebbe implicato la solidarietà necessaria di un gruppo di proprietari, alieni dal doversi sottomettere alla regia del consorzio dei proprietari.

La perequazione, diretta a sterilizzare la rendita fondiaria ed a coinvolgere intere aree e proprietari nel rigenerare quartieri degradati è stato un sogno di Stefano Pompei per decenni, oggi rimedio stentato per ripensare orribili

quartieri frantumati e mettere al centro la città pubblica, le dotazioni territoriali, i servizi reali e personali.

Portogallo e Spagna fin dagli anni '40 hanno costruito i loro prg direttamente attraverso il metodo perequativo, per aree unitarie, accolto dalle oo.uu. ai proprietari, mentre da noi ecco il progetto urbano che prova a “rimediare” agli errori del passato ed ad intervenire per ripensare una città vivibile.

Ma è noto che non esiste nel nostro ordinamento alcun obbligo d'imporre al privato di procedere all'attuazione delle previsioni urbanistiche che gli riconoscano la trasformabilità dei propri beni immobiliari, e non è più pensabile l'espropriazione perché inaccessibile finanziariamente per i comuni e impopolare oggi, sul modello della Parigi di Haussmann.

Penso solo all'intervento a Roma nella zona di Giustiniano Imperatore (1998) ove il comune per convincere i proprietari ad abbandonare gli edifici da demolire perché in zona a rischio idrogeologico ed accettare il parcheggio in altra zona in attesa della ricostruzione, ha impiegato ad operazione finita dieci anni!

Ed allora torna in gioco il tema della regia unitaria. L'impresa edilizia con apporto finanziario acquisisce tutti gli immobili da rigenerare e propone un progetto di trasformazione in linea con i più moderni sistemi energetici



e tecnologici e poi mette sul mercato la nuova proposta urbana. Non cambia la sostanza se dovesse trattarsi di aree dismesse, mutando solamente la dimensione del capitale e degli interventi. Alla rigenerazione si accompagna appunto il tema del mercato immobiliare.

Ma come compensare il plusvalore con le esigenze della città pubblica? E' questo il tema dell'urbanistica moderna che stenta a trovare soluzioni di sistema.

“La proprietà obbliga” dice la costituzione tedesca, da noi il limite è quello della “funzione sociale” dell'art.42 cost. il cui contenuto tuttavia varia in base al momento storico nel quale si colloca il regime della proprietà privata.

Il plusvalore catturato dalla PA attraverso gli oneri di costruzione della l.10/77 non è più sufficiente poiché si muove nella logica degli standards urbanistici “*al servizio dell'edificabilità*” delle zone, mentre le nuove frontiere della rigenerazione richiedono ben di più poiché sulla base della esperienze di mille comuni è ormai certo che è *l'edificabilità riconosciuta che misura il quantum di dotazioni territoriali* necessarie alla riqualificazione degli *ambiti* individuati.

Il termine extraoneri, il contratto, l'accordo, lo scambio edificatorio diventano così i parametri di valutazione per riequilibrare *vuoti e nuovi*

*pieni* in una logica perequativa che tuttavia deve costituire uno stimolo all'intrapresa economica garantendo la *mixité* degli interventi e delle destinazioni d'uso, altrimenti resta tutto sulla carta.

*Scambi leali (e non sleali né ineguali)* sono la base dell'urbanistica contrattata ove il contratto, come ho già ricordato, è il luogo d'incontro tra la volontà pubblica e quella privata cui la partecipazione pubblica può fungere da arbitro imparziale della trasformazione.

E a me, tuttavia, per citare un esempio, non pare che nel caso della Stazione Tiburtina di Roma si siano resi partecipi i residenti di un immenso quartiere degradato, dei milioni di mc che sarebbero stati realizzati nelle aree delle FFSS per ospitare la nuova BNL a compensazione delle opere viarie e della stazione realizzata in variante a PRG, in una zona nella quale più che volumi ci sarebbero voluti spazi pubblici e servizi.

E vengo all'ultima questione che riguarda il piano urbanistico che in questi casi non può pretendere d'interpretare il futuro perché i progetti di rigenerazione si manifestano in tempi e modi che non sono prevedibili mentre le prescrizioni urbanistiche ingessano situazioni che richiedono invece incontro tra domanda e offerta.

Se vogliamo effettivamente la modernizzazione delle nostre metropoli –

senza che questo pregiudichi ovviamente la tutela storico-artistica o ambientale dei luoghi – occorre pensare ad una maggiore flessibilità delle norme e in una parola accettare che il *software* possa girare più agevolmente sull'*hardware*, lì dove il primo sono la *mixité* degli interventi edilizi e le dotazioni territoriali, ed il secondo è costituito dal piano regolatore la cui flessibilità, e con essa le sue direttive, sono condizione essenziale per favorire accordi pubblico-privato per la migliore rinascita delle città. Come ripeto spesso ai miei studenti: meno piano e più contratto, o meglio dal piano al contratto.

Ecco perché ritengo che aggiungerei al titolo del convegno:  
*Rigenerazione urbana dallo straordinario all'ordinario.*