

## Presentazione

Federico Oliva

Il Rapporto dal Territorio 2007, più ancora che nelle tre edizioni precedenti, mette in luce, con grande evidenza e chiarezza, i cambiamenti che stanno avvenendo nel territorio e nelle città del nostro Paese e la marcata evoluzione della nostra disciplina e della nostra cultura; in particolare, come stia cambiando, non solo per effetto della riforma in atto, il piano ai vari livelli, che rimane per l'INU l'approccio più importante, anche se non l'unico per un reale ed efficace governo del territorio.

Si conferma così l'estrema utilità di questo strumento, ormai diventato un appuntamento biennale stabile per la cultura urbanistica italiana e un impegno definitivo per il nostro Istituto, non solo per chi vuole essere informato di quanto avviene nel territorio del nostro Paese e nei relativi processi di governo, ma anche per chi ha compiti precisi in materia, didattici e di studio o professionali, pubblici o privati che siano e per chi, infine, ha un compito di direzione politica o legislativa, regionale o nazionale. Benché a giudicare da quanto è successo a livello nazionale a proposito della riforma, non sembra che la nostra classe politica sia particolarmente informata e cosciente dei problemi, altrimenti il risultato sarebbe certamente diverso da quello che conosciamo, al di là delle divisioni politiche.

Insomma, il Rapporto dal Territorio 2007 si presenta non solo come un prodotto culturale di qualità, che non ha uguali in nessuna altra pubblicazione scientifica in materia almeno a livello generale, ma anche come uno strumento utile per tutti gli operatori del settore.

La città contemporanea italiana si è profondamente modificata in questi ultimi anni, a causa, soprattutto, del processo di metropolizzazione in atto: la tradizionale dimensione amministrativa non corrisponde più a quella geografica e la maggior parte della popolazione vive ormai in una "nuova città" sempre più estesa, formata da parti assai differenti tra di loro, città storiche, tessuti consolidati, periferie metropolitane, insediamenti diffusi, tra le quali si instaurano relazioni funzionali stabili e avvengono spostamenti quotidiani per ragioni di lavoro, di studio, ma anche di *shopping* e tempo libero, tanto che si può parlare, appunto, di una "nuova città", nella quale la maggior parte della popolazione italiana vuole vivere, anche se con modalità del tutto diverse dal passato. Una "nuova città" che comporta nuovi squilibri e nuove contraddizioni territoriali dovuti alla sua organizzazione funzionale, che non appare come il prodotto di un processo di pianificazione, anche quando questo, almeno in parte, è realmente avvenuto; che, soprattutto, è caratterizzata da una totale insostenibilità ambientale, con altissimi livelli di congestione e di inquinamento nelle parti, dovuti in gran parte alla mobilità su cui essa si regge, una mobilità quasi esclusivamente affidata all'automobile.

Questa situazione, ben descritta nella parte introduttiva del Rapporto 2007, comporta nuovi obiettivi e nuovi contenuti del piano, ma anche un suo radicale rinnovamento.

Per quanto riguarda il primo aspetto relativo a obiettivi e contenuti del piano, la riorganizzazione di un territorio metropolizzato appare come un'impresa assai più impegnativa di quella, pur difficile, della tradizionale pianificazione urbana e, in generale, territoriale, perché comporta scelte, come quella fondamentale, di un nuovo sistema di mobilità collettiva sostenibile, che non possono essere un obiettivo solo del piano, ma il frutto di concrete politiche dello Stato e delle Regioni, oggi praticamente assenti; così la formazione di nuove centralità o la conferma di quelle esistenti, luogo di concentrazione di servizi territoriali e di funzioni di eccellenza. Mentre il necessario contenimento del consumo di suolo, una fondamentale scelta di sostenibilità, trattandosi di una risorsa finita e non riproducibile, non può essere un obiettivo affidabile alla sola pianificazione, ma anch'esso deve rientrare in una specifica politica di governo del territorio da parte dello Stato, che utilizzi tutti gli strumenti necessari per raggiungere l'obiettivo posto.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, i nuovi strumenti del piano, il piano locale comunale, la forma ancora più praticata di pianificazione in Italia, come la parte più descrittiva del Rapporto 2007 mette in luce, appare sempre più inadeguata rispetto all'obiettivo di un efficace governo del territorio metropolizzato e il ricorso a nuovi strumenti strutturali di "area vasta", frutto di aggregazioni comunali o di nuove forme della pianificazione provinciale a "geometria variabile", ma comunque alla scala della metropolizzazione, appare sempre più indispensabile. Senza voler entrare nel merito delle parti del Rapporto dedicate al rinnovamento e degli strumenti e delle forme di pianificazione, parti che ne costituiscono il corpo principale e che riguardano il governo delle trasformazioni territoriali, la realizzazione delle armature urbane e territoriali, le politiche e i piani per le città, voglio solo osservare come in queste parti si esprima tutta la capacità innovativa e riformista dell'INU, con la presentazione, anche in forma ap-

plicata, di tutti gli strumenti che sono oggi necessari per il governo del territorio, dai piani alle varie scale, innanzitutto, alle politiche urbane e territoriali e quindi alla pianificazione strategica, dai programmi, oggi diventati indispensabili per affrontare la complessità, ai progetti relativi alla trasformazione e alla riqualificazione urbana.

Vi è, infine, una questione che nel Rapporto 2007 non è trattata esplicitamente, ma che è fondamentale per il futuro del nostro Paese, quella della *Legge sui principi generali del Governo del Territorio* che il Parlamento nella scorsa Legislatura non ha neppure iniziato a discutere, mentre in quella precedente ci si era fermati all'approvazione da parte della Camera dei Deputati.

L'evidente disinteresse della politica, impone una domanda sulla effettiva necessità della legge; sul fatto, cioè, se la stessa sia davvero indispensabile, ovvero se non sia sufficiente affidarsi completamente alle leggi regionali, visto che anche la Corte Costituzionale ha sancito il diritto delle Regioni a legiferare in materia, anche nel caso che lo Stato non adempia all'unico compito legislativo al quale è tenuto.

La risposta a questa domanda è sicuramente affermativa: la legge è indispensabile. ma anche urgente almeno per tre motivi.

Il primo motivo riguarda la necessità che alcune innovazioni delle leggi regionali riformiste siano consolidate giuridicamente, quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato. Per fare un esempio, la perequazione non può essere disciplinata solo dalle leggi regionali essa, infatti, coinvolge anche aspetti di diritto privato e pubblico, oltre che questioni fiscali che sono di evidente specifica competenza dello Stato; e lo stesso dicasi per la compensazione, uno strumento fino ad oggi poco utilizzato, ma la cui utilità ed efficacia è apparsa evidente nella programmazione e nella gestione delle trasformazioni urbane, quando è stata utilizzata. Per non parlare del ricorso alla fiscalità locale come una delle leve fondamentali della pianificazione, o della stessa finalizzazione appropriata degli oneri di urbanizzazione e del contributo ai quali sono subordinati i permessi di costruire. Il secondo motivo riguarda l'urgenza di superare, abrogandolo, il vecchio ordinamento, cioè il corpo legislativo, assai consistente, imperniato sulla vecchia legge urbanistica del 1942; un ordinamento con il quale le leggi regionali riformiste hanno nulla o poco a che fare, ma che essendo ancora vigente determina, a livello di giurisprudenza, contraccolpi negativi che spesso mettono in discussione le scelte innovative proposte dalle stesse leggi e dai piani ad esse adeguati. Per fare un esempio anche a questo proposito, la possibilità di realizzare edilizia sociale sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione urbanistica, una pratica ormai diffusa nelle politiche comunali per la casa e solo da poco parzialmente legittimata dalle norme contenute nella legge Finanziaria 2008, è stata contestata dal giudice amministrativo perché esiste ancora la legge 167/62, specificatamente finalizzata alla realizzazione di interventi di edilizia sociale. E non importa se questa legge non è oggi più utile ed efficace in quanto basata su modalità espropriative che oggi comportano indennità non compatibili con l'obiettivo; come non importa se gli interventi di edilizia sociale diffusi in tutte le trasformazioni sono certamente migliori da un punto di vista urbanistico e sociale di quelle concentrati nei piccoli o grandi "ghetti" fatti solo di "case popolari": la legge è ancora presente nel nostro ordinamento e tanto basta.

Vi è poi un terzo motivo, fino ad oggi poco evidenziato anche nel ristretto dibattito disciplinare. Il governo del territorio non si identifica con la pianificazione, che ne è solo una componente essenziale, come ho già sottolineato in precedenza. I piani, comunque denominati, sono quindi uno strumento importante dello stesso governo del territorio, così come i programmi, i progetti e gli altri strumenti del progetto urbanistico, ma non l'unico; accanto ad essi vi sono altre modi d'intervento che vanno dalle politiche territoriali che possono mettere in campo le amministrazioni locali e regionali, alle politiche generali dello Stato, che possono utilizzare diversi strumenti per raggiungere gli obiettivi posti. La *Legge sui principi generali del Governo del Territorio* è dunque necessaria ed urgente e dovrà quindi trovare spazio nell'agenda parlamentare della XVI Legislatura. L'auspicio, al quale corrisponde un preciso e fermo impegno del nostro Istituto, è che nel prossimo Rapporto dal Territorio, ne potremo parlare come di un provvedimento finalmente approvato.

*Presidente INU*