

## **LE MOTIVAZIONI DEL REGOLAMENTO URBANISTICO PER L'INTRODUZIONE DELLE AREE A PIANIFICAZIONE DIFFERITA (estratto della Relazione al Regolamento Urbanistico)**

### **6. Gli obiettivi del Regolamento Urbanistico.**

Il Regolamento Urbanistico tende ad un assetto più efficiente dal punto di vista organizzativo e funzionale del territorio mediante una disciplina articolata secondo criteri di tutela, riqualificazione e valorizzazione delle risorse, di riorganizzazione ed accrescimento delle aree per servizi, di trasparenza dei rapporti pubblico-privato, di sostenibilità.

A questo proposito è significativo ricordare alcuni punti del Documento di indirizzo approvato dal Consiglio Comunale di Quarrata il 12 dicembre 2005:

- Un modello di sviluppo che privilegi il recupero dell'esistente, maggiore qualità ambientale e sociale degli interventi, strumenti che garantiscano l'accesso alla casa a tutte le categorie di cittadini;
- Un'adeguata localizzazione delle attività produttive e un'efficiente dotazione di servizi alle attività produttive, in un quadro di politiche di sviluppo locale che integrino produzione, commercio e consumi;
- Un miglioramento della qualità ambientale del territorio, frutto di uso sostenibile delle risorse e di una valutazione costante degli effetti ambientali di ogni intervento; la promozione alla piena fruibilità da parte dei cittadini delle aree di valore ambientale riconosciute dal Piano Strutturale;
- Un ampio riconoscimento degli elementi di valore culturale ed ambientale del territorio, capaci di garantire identità e appartenenza, recuperando pienamente la qualità conferita dalla storia e dall'azione dell'uomo (paesaggio, arte, memoria storica).

Dalle relazioni, dagli intrecci e dalle sovrapposizioni di tutti gli elementi conoscitivi e dalla loro successiva interpretazione sono derivate alcune "parole chiave", sulle quali è stata improntata la riflessione sui criteri da seguire per la proposta progettuale.

Le parole chiave sono: "qualità dell'abitare", "qualità del lavoro", "presenza di promiscuità", "edificato senza soluzione di continuità", "incomunicabilità", "luoghi di relazione", "luoghi di centralità", "connotazione urbana", "territorio aperto", "paesaggio".

L'estrema sintesi dall'insieme dei concetti emersi, assonanti o dissonanti che siano, si concretizza una richiesta di "qualità complessiva del territorio".

La "qualità complessiva del territorio" è il criterio/obiettivo seguito per la proposta progettuale ed è anche il criterio/obiettivo più volte indicato nel Piano Strutturale quando introduce i concetti di:

- salvaguardia del paesaggio, inteso come insieme della collina e della pianura, in tutte le sue matrici storiche, naturalistiche, architettoniche;
- riqualificazione dei centri abitati, che siano il capoluogo o il sistema delle frazioni, lasciando integra la loro identità e sviluppando politiche di miglioramento degli aspetti relazionali;
- adeguamento delle infrastrutture viarie auspicando una loro gerarchizzazione.

Elementi così rilevanti per le loro peculiarità storiche, artistiche, architettoniche, paesaggistiche e naturalistiche, che il Piano Strutturale li considera come "invarianti strutturali", dandogli una normativa per garantirne la tutela e la valorizzazione ed auspicando che il Regolamento Urbanistico ne introduca di nuove e ne precisi la normativa. Ma come si ottiene la "qualità complessiva del territorio"?

In un piccolo libro di Gaetano Di Benedetto<sup>1</sup> si legge una frase suggestiva:

*"Ma la città non si forma per un processo naturale: è il prodotto collettivo di una intera comunità, la cui opera si protrae per molte generazioni. La città con le sue ricchezze e le sue contraddizioni, con le sue immense potenzialità di sviluppo economico e sociale, e con le sue sorde sacche di arretratezza e di immobilismo, con i suoi fermenti e i suoi torpori, è il precipitato e lo specchio della vita di un'intera comunità; anzi, dei molti gruppi sociali che, mutevolmente riuniti nella comunità urbana, plasmano senza interruzione il loro spazio vitale."*

L'affermazione non è solo suggestiva, è condivisibile e bene rispecchia una verità di fondo: è l'intera comunità, con le sue opere, che produce la qualità seguendo le regole che la comunità

---

<sup>1</sup> Gaetano Di Benedetto, "I suoli di İzdik – Dialogo sull'edificabilità", 1997, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (FI).

stessa si dà.

Il Regolamento Urbanistico fa propria quell'affermazione e propone alla comunità le regole da seguire secondo i principi di "salvaguardia", "mantenimento" e "godimento" dei beni comuni dettati dall'art. 1 della L.R. 1/2005, senza però limitarsi a dichiarazioni di principio, ma cercando di costruire le condizioni, anche economiche, perché quei principi si trasformino in caratteri reali del territorio.

## **7. La ricerca della qualità e delle risorse per conseguirla.**

Il tema della qualità e delle risorse necessarie per conseguirla è talmente ampio che merita un breve approfondimento per chiarire quale sia stato il percorso che ha condotto ad alcune scelte innovative che caratterizzano il Regolamento Urbanistico. Il perseguimento della qualità non è solo il frutto delle riflessioni esposte nel paragrafo che precede in ordine al territorio quarratino; essa è uno dei principi fondanti della L.R. 01/2005: qualità della vita delle generazioni presenti e future<sup>2</sup>, qualità insediativa ed edilizia<sup>3</sup>, qualità paesaggistica<sup>4</sup>, qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità del territorio<sup>5</sup>, qualità dell'architettura contemporanea<sup>6</sup> e via discorrendo.

E' facile osservare come si tratti, in larga parte, degli stessi livelli di qualità che le generazioni passate hanno trasmesso a noi, regalando a questa regione un valore aggiunto in termini di qualità territoriale, urbana ed architettonica che, oltre a precisi connotati culturali, ha anche una sua dimensione economica<sup>7</sup>. Una qualità, quindi, che diffonde anche ricchezza: quanto di meglio di potrebbe desiderare.

Il problema sta tutto nella nostra capacità di trasferire alle generazioni che verranno dopo di noi un territorio e delle città di qualità analoga, quando non addirittura migliore. Questo è l'obiettivo che si pone la legge e questo è l'impegno che chiede a coloro che, a vario titolo, concorrono a trasformarne il territorio. L'obiettivo può forse apparire ambizioso ma non velleitario: la legge mette a disposizione strumenti che effettivamente sono idonei a conseguire nuovi livelli di qualità complessiva.

Quel che qui interessa non è però evidenziare i pregi della legge e dei suoi strumenti ma, al contrario, osservare come il semplice rispetto del dettato legislativo non sia, di per sé, elemento sufficiente a conseguire pienamente l'obiettivo della qualità, specie quando dal livello previsionale si passa alla concreta attuazione e cioè alla conformazione dello spazio costruito mediante l'esecuzione delle opere previste.

E' proprio a tale livello, infatti, che riemerge prepotentemente quell'elemento dei processi di trasformazione del territorio che, da decenni, affligge anche le migliori pratiche pianificatore e che, seppur combattuta ed arginata nei Piani, continua ad esistere e ne condiziona negativamente l'attuazione: la rendita fondiaria urbana. Inutile ricordare in cosa consista la rendita fondiaria: senza scomodare i modelli storici di Ricardo e Von Thunen e tutte le evoluzioni che ne sono conseguite, possiamo dire che l'odierna rendita fondiaria urbana rappresenta il maggior valore che un bene ad offerta limitata (qual è il suolo edificabile) si vede riconosciuto proprio in ragione della sua rarità. E se nei modelli classici questa era dovuta a caratteristiche intrinseche del terreno<sup>8</sup> nel caso delle aree edificabili questa non è neppure dovuta a simili caratteristiche oggettive ma bensì solo alla qualità dell'ambiente urbano di cui l'area fa parte<sup>9</sup> e, e soprattutto, alla scelta della

---

2 L.R. 01/2005, art. 1, comma 1

3 L.R. 01/2005, art. 1, comma 2.

4 L.R. 01/2005, art. 33 e 34.

5 L.R. 01/2005, art. 37.

6 L.R. 01/2005, art. 37.

7 Ci si riferisce a quella sorta di "rendita ambientale" che fa sì, ad esempio, che un immobile in Toscana abbia, in genere, più valore che in altri luoghi o che un prodotto toscano abbia più mercato nel mondo per il solo fatto di provenire da questa regione.

8 Basti ricordare elementi quali la fertilità del terreno, nel modello di Ricardo, o la sua distanza dal centro, nel modello di Von Thunen.

9 Una qualità urbana, inutile sottolinearlo, non appartiene al proprietario dell'area ma piuttosto all'intera collettività che quella città ha costruito o ha ereditato dalle generazioni che l'hanno preceduta.

pubblica amministrazione che, pianificando, decreta improvvisamente la posizione di immenso vantaggio di alcuni (i proprietari delle aree edificabili) rispetto a tutti gli altri (i proprietari delle aree sottratte all'edificazione o destinate a servizi pubblici).

Paradossalmente, ma inevitabilmente, la particolare attenzione al territorio ed il freno al consumo di suolo che caratterizzano la legislazione toscana aumentano sempre di più simile posizione di vantaggio. Più è raro il bene tanto più aumenta il potere contrattuale del proprietario che, inevitabilmente, utilizza la propria posizione di privilegio per incrementare il prezzo richiesto sino a spingersi ai limiti di compatibilità economica del processo edilizio di cui il suo terreno costituisce ineludibile presupposto.

La conseguenza del fenomeno appena descritto è una riduzione delle risorse disponibili per le altre componenti del processo ed in particolare di quelle che sarebbero deputate a generare la qualità finale dell'ambiente costruito: la progettazione e la realizzazione dell'opera.

Acquisito il terreno, l'imprenditore sostiene infatti oneri che sono incompressibili e non dipendono dalla qualità del prodotto che si accinge a realizzare (quali il contributo di concessione e gli oneri di carattere finanziario)<sup>10</sup> ed altri che invece sono direttamente legati alla qualità della costruzione (appunto la progettazione e, soprattutto, la realizzazione dell'opera) e sono invece comprimibili sino ai livelli minimi indispensabili per garantire la collocazione dell'opera sul mercato immobiliare. Né può ragionevolmente immaginarsi che la mancata compressione di tali costi trovi compensazione negli altri elementi in gioco: il profitto dell'operatore ed il valore finale dell'opera realizzata. Il primo non potrà mai essere inferiore ad una determinata percentuale del capitale investito (altrimenti l'imprenditore si asterebbe dall'avviare l'operazione) ed è quindi suscettibile solo di incrementi, mentre il secondo è anch'esso dato pressoché fisso<sup>11</sup>, visto che l'imprenditore venderà sempre al massimo prezzo che il mercato è in grado di assorbire, quali che siano i costi che ha sostenuto.

In sostanza, assunto che il profitto dell'imprenditore sia contenuto in limiti equi e controllabili (come in effetti potrebbe essere), qualsiasi incremento della rendita si riflette direttamente, e negativamente, sulle risorse disponibili per la progettazione e realizzazione dell'opera e, quindi, sulla qualità finale del costruito.

Qualità degli spazi pubblici, qualità dell'architettura contemporanea, ecosostenibilità delle costruzioni, qualità edilizia, sono tutte finalità della legge che vengono messe a dura prova dal fenomeno appena descritto.

La perequazione ed altri virtuosi meccanismi di Piano che spostano una quota della rendita verso finalità di interesse collettivo (cessione di aree, assunzione di obblighi in ordine all'affitto sociale e simili) consentono quindi un primo importante risultato, aiutando a conseguire livelli di qualità impensabili qualche decennio addietro. Non sono però sufficienti a dare risposta compiuta al tema della qualità nella sua complessità.

Tutte le parti del processo di trasformazione che stanno a valle della pianificazione (e cioè del momento in cui il diritto ad edificare di lega indissolubilmente ad un determinata area) continuano infatti a subire la pressione della rendita, che sottrae risorse al processo ed incide negativamente sul risultato finale. E ciò quale che sia il livello di attenzione che l'ente pubblico pone nel controllo e quali che siano gli strumenti che adotta a tal fine.

Su questo tema la legge regionale 1/2005, pur non prevedendo espressi meccanismi di controllo, ha il gran pregio di non precluderli e lasciare lo spazio per nuovi modelli sperimentali suscettibili di incidere anche sulla fase terminale del processo di trasformazione del territorio.

---

<sup>10</sup> Il contributo di concessione è fisso in quanto stabilito dalle tabelle parametriche comunali; gli oneri finanziari devono anch'essi essere considerati fissi in quanto stabiliti dal sistema creditizio in funzione di elementi estranei al processo e comunque del tutto indifferenti alla qualità dell'opera.

<sup>11</sup> L'affermazione ha, ovviamente, senso nel breve periodo e cioè fino al momento in cui la domanda rimanga stabilmente superiore all'offerta. Certo se nuove politiche di governo delle trasformazioni, ad esempio, aumentassero a dismisura l'offerta di edilizia sociale facendo cadere la domanda acquisto di nuovi alloggi, anche il loro prezzo, inevitabilmente, scenderebbe per attestarsi su nuovi ed inferiori livelli che però, a loro volta, tenderebbero a rimanere costanti fino a quando un nuovo elemento esterno non modificasse nuovamente il rapporto tra domanda ed offerta.

Una soluzione sta nel differire nel tempo il momento in cui il diritto ad edificare si lega all'area, facendo in modo che questo legame (e la rendita che inevitabilmente ne consegue) maturi solo dopo che sono stati definiti e garantiti tutti i livelli di qualità che si intendono conseguire. E' evidente come simile risultato non possa perseguirsi semplicemente con norme impositive. E' però possibile individuare dei processi che riconoscano peso rilevante a detti elementi e, pur non imponendoli, li favoriscano tanto da renderli economicamente positivi. In sostanza si tratta di individuare modelli capaci di mutare il carattere di tali aspetti qualitativi da elementi di puro costo (e come tali da rifuggire in un processo già gravato in origine dalla rendita) ad elementi di vantaggio, in quanto propedeutici alla formazione stessa della rendita. Il problema, vale la pena di ribadirlo, oggi non è certo quello di abbassare la rendita. Quanto meno nel breve e medio termine (e comunque certamente entro i limiti di validità del Regolamento Urbanistico), non possiamo che prendere atto che la rendita è alta perché alto è il prezzo degli immobili (elemento che dipende da tutt'altri fattori e non è direttamente condizionabile dalle sole scelte urbanistiche).

Ciò posto, il tema non è quello di tentare (inutilmente) di contrarre la rendita ma piuttosto quello di spostarne la maggior quota possibile in direzione della collettività e cioè di quella qualità che la L.R. 1/2005 ricerca e persegue. Paradossalmente, più alta è la rendita tanto maggiori sono i ritorni collettivi che essa può garantire.

Dando per scontato come non sia proponibile alcuna soluzione che veda la pianificazione come mera premialità della qualità di un progetto (il Piano è, e deve rimanere, il momento delle scelte pubbliche e come tale separato e distinto dal progetto, che è il momento in cui quelle scelte vengono declinate con le esigenze del privato attuatore), il Regolamento Urbanistico propone proprio un processo di tal tipo.

Il Piano Strutturale di Quarrata, così come la gran parte degli atti di pianificazione figli della L.R. 5/1995, ha per obiettivo un contenimento del consumo di suolo ed una riduzione dell'espansione. Tradotto in numeri ciò significa che le aree potenzialmente idonee ad accogliere l'edificazione (e cioè tutte quelle entro i limiti di crescita urbana) sono molto superiori alla consistenza volumetrica che il Piano Strutturale pone come limite alla crescita e pertanto, al momento del Regolamento Urbanistico, tutte le aree potenzialmente idonee concorrono tra loro per assicurarsi una quota dell'edificabilità disponibile.

In questo momento la rendita è ancora debole (l'offerta di aree è ampia e nessuna di esse si è ancora garantita l'edificabilità) e quindi, si deve presumere, suscettibile di ampie contrazioni. Il problema è quello di procrastinare nel tempo quel momento di debolezza, fino a giungere alla fase in cui la qualità del processo di trasformazione è delineato nel dettaglio, così da assicurare le risorse anche per quella qualità dell'ambiente costruito che discenderebbe da nuovi livelli di qualità urbanistica ed architettonica.

Il tutto, ovviamente, senza subordinare la pianificazione alla realizzazione, eventualità che evidentemente farebbe venir meno la natura pubblica del Piano per sottoporla alla natura privata del progetto.

La soluzione prescelta da Regolamento Urbanistico si fonda proprio nell'abbondanza di aree che, per caratteristiche intrinseche, sono suscettibili di accogliere l'edificazione. In questo momento la scelta di un'area rispetto ad altre ben raramente sarebbe motivata da ragioni strategiche (ad esempio strettamente connesse con il disegno della città) ma è semplicemente una delle scelte possibili. Niente, o poco, la differenzerebbe da quelle analoghe e comunque una scelta diversa niente toglierebbe alla validità del Piano.

Stante tale situazione, la domanda che i progettisti si sono posta è addirittura banale: perché non può limitarsi ad individuare le aree potenzialmente suscettibili di dare una risposta a quella limitata esigenza di edificazione e rimandare ad una fase successiva, competitiva e comparativa, il legame tra l'edificabilità latente e la particolare area che avrà saputo proporre il miglior processo di trasformazione, valutato in tutti i suoi parametri qualitativi?

Una volta identificate nel Regolamento le aree che sono suscettibili di dare risposta omogenea, o pressoché tale, è sufficiente normare quali saranno criteri e parametri di valutazione, in coerenza con gli obiettivi di qualità perseguiti. Sarà poi il Comune ad avviare una fase di evidenza pubblica

emanando dei bandi, distanziati nel tempo, nei quali attribuirà un peso diverso ai vari parametri in funzione delle esigenze che, in quel determinato momento, sono prioritarie per la città.

La procedura comparativa e competitiva che ne discende metterà in concorrenza tutte le aree potenzialmente idonee all'edificazione e ciascuna di esse, non ancora forte di una posizione di privilegio, tenderà a formulare la miglior proposta possibile, sottraendo quindi preziose risorse alla rendita futura e mettendole a disposizione di processi finalizzati a conseguire quei livelli di qualità che il Comune avrà precisato nel bando.

E' interessante osservare come simile modello consente anche all'ente pubblico di stabilire priorità diverse, pur nella coerenza complessiva del Piano, in occasione di ogni bando. Mediante il meccanismo dei pesi differenziati per i vari parametri sarà agevole decidere se il ritorno pubblico debba privilegiare risposte al problema dell'abitazione sociale oppure in termini di qualità architettonica o di edilizia ecosostenibile, di processi partecipativi o di dotazione di spazi pubblici, oppure, come prevedibile, in un equilibrato mix di tutti i possibili parametri qualitativi che il Piano avrà precisato in funzione delle esigenze del territorio.

L'unico elemento lasciato alla logica del mercato sarà il valore economico di tali ritorni pubblici, che inevitabilmente tenderà sempre a salire fino ai limiti della convenienza economica dell'operazione e che rappresenta il prezzo che l'operatore è disposto a sopportare pur di assicurarsi l'edificabilità.

In un tale modello gli unici costi che, teoricamente, rimangono realmente in gioco sono quelli relativi alla rendita ed al profitto dell'imprenditore. Il secondo, come già visto, non è comprimibile al di sotto del limite oltre non vi è convenienza ad avviare l'operazione (e quindi tenderà sempre a stabilizzarsi poco sopra tale limite) mentre la rendita diverrebbe l'unico vero elemento sul quale si confrontano le offerte e quindi, inevitabilmente, tenderà sempre più a ridursi sino a limiti fisiologici (chi non rinuncia ad una quota consistente della rendita finisce fuori dal gioco).

In una tale ottica il recentissimo Regolamento per l'attuazione del titolo V della legge offre indicazioni confortanti. L'art. 13 dà dignità di norma alla pratica degli avvisi pubblici e, in ottica più generale, l'art. 8 comma 3 prevede infatti che il piano strutturale riservi al regolamento urbanistico "una pluralità di opzioni pianificatorie, coerenti e compatibili con i contenuti statutari e strategici del piano medesimo" (con ciò prefigurando piani con una ampia gamma di soluzioni attuative, esattamente ciò che occorre per applicare il modello appena proposto e che si ritrova pienamente nelle previsioni del Piano Strutturale di Quarrata).

Ovviamente qualcosa ancora manca ed il quadro non è ancora del tutto coerente.

Il fattore temporale ad esempio. Così come formulata l'innovazione regionale prefigura una sola procedura di evidenza pubblica compresa tra Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico. Una volta che questo ha disciplinato i suoli (dirottando virtuosamente ad uso pubblico una parte delle rendite che genera), poco cambia rispetto alla situazione tradizionale: l'edificabilità si è legata a determinati suoli e la rendita, seppur erosa dalla iniziale competizione, tende inevitabilmente a formarsi di nuovo. Poco male se il mercato immobiliare fosse stabile (se cioè i prezzi rimanessero costanti per tutto il periodo temporale di validità del Regolamento Urbanistico): in assenza di un incremento dei prezzi non vi è incremento di rendita ed il meccanismo funzionerebbe perfettamente. Purtroppo così non è e la dinamica del mercato immobiliare è tale che una parte importante della rendita sfuggirebbe comunque al controllo del Piano. Probabilmente si tramuterebbe in extraprofitto (spostandosi cioè dalle tasche del detentore dell'area a quelle dell'imprenditore) ma poco cambia: non produrrebbe comunque qualità.

Il confronto tra uno strumento rigido, quanto meno nel breve termine, come il Piano ed un elemento assolutamente dinamico (e spesso imprevedibile) come il mercato immobiliare, rischia quindi di riproporre lo stesso tipo di distorsione che vogliamo combattere e di ridurre l'efficacia. Anche a tale ulteriore elemento, il Regolamento Urbanistico tenta di dare risposta compiuta: la procedura dei bandi è prevista a più riprese distanziate nel tempo, prevedendo cioè delle integrazioni del Regolamento programmate più volte nei cinque anni di validità, precedute da altrettante procedure comparative e competitive.

Quel che preme evidenziare è come un simile approccio consenta di andare a cercare le risorse per nuovi livelli di qualità dell'ambiente costruito là dove maggiormente si trovano e cioè proprio all'interno del processo stesso di trasformazione del territorio. Risorse che, fino ad oggi, riescono in gran parte a sottrarsi a qualsiasi circuito virtuoso e si involano verso altri settori (spesso

improduttivi), lasciando la città con risorse economiche residue insufficienti per conseguire quegli obiettivi di qualità complessiva che la legge prescrive e che i cittadini si attendono.

Una delle sfide del Regolamento Urbanistico è proprio quella di tentare ad intercettare una parte consistente delle risorse economiche che si generano nei processi di trasformazione urbana e recuperarle per quei fini di qualità complessiva delle città e del territorio che sono il carattere peculiare del patrimonio territoriale che ci hanno trasmesso le generazioni passate e che noi abbiamo il dovere di trasmettere (o, quanto meno, di tentare di trasmettere) a quelle future.

Il meccanismo delle procedure competitive e comparative previste dal Regolamento Urbanistico (per il dettaglio delle quali si rimanda al Titolo II, Capo II, delle Norme Tecniche di Attuazione) è fondato sulle riflessioni e sui meccanismi appena illustrati e ad esso è demandato il fondamentale compito di reperire le risorse necessarie per poter perseguire un così impegnativo obiettivo.