



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Piano locale

Il governo della qualità urbana: ma è proprio vero che non ci sono problemi?

Vincenzo Zito

Da molti anni il dibattito sulla gestione del territorio comunale sembra particolarmente concentrato intorno al tema della struttura del “nuovo” Piano il quale, molto sinteticamente, a partire dalle proposte INU e dalle successive esperienze di alcune regioni, dovrebbe essere articolato nei due strumenti distinti ma collegati del *Piano strutturale* e del *Piano operativo*.

Nel lungo dibattito è raro che si intervenga su di un tema che dovrebbe essere il comune denominatore e, al tempo stesso, l’obiettivo principale della pianificazione urbanistica: il governo della qualità urbana. Sembra sottinteso che gli esiti positivi, in termini di qualità nella progettazione urbana, siano automaticamente assicurati una volta garantita la correttezza delle procedure e la definizione degli strumenti operativi.

Anche le varie parti che compongono il piano sembrano appiattite su strumenti ormai obsoleti nei contenuti ma tutt’ora vivi e vegeti nella pratica. Mi riferisco particolarmente a quella parte scritta dei piani che, con una vecchia terminologia, corrisponde alle Norme tecniche d’attuazione ex legge n.1150/1942. Questo strumento è talmente consolidato nella sua struttura al punto che, quasi sempre, le leggi urbanistiche regionali non ritengono necessario inserire ulteriori specificazioni in merito ai suoi contenuti. Contenuti che, com’è noto, sono costituiti esclusivamente da parametri quantitativi in ordine agli interventi d’attuazione, di modo che dalle Norme tecniche è possibile solitamente dedurre “quanto” si può costruire e “cosa non si può o non si deve fare”, restando del tutto indeterminato “ciò che è bene fare”¹ e, soprattutto, il “come” questo debba avvenire.

Analogo discorso può farsi per un altro strumento che concorre alla gestione urbanistica del territorio e, conseguentemente, alla sua qualità. Si tratta dell’antico Regolamento edilizio, oggi ridotto a mero strumento rituale ma che nel passato ha governato, nel bene e nel male, la costruzione e la trasformazione della stragrande maggioranza delle città italiane². Anche se molti non includono il Regolamento edilizio tra gli strumenti urbanistici, non è superfluo ricordare come l’art. 33 della legge urbanistica del 1942 tentò di far “entrare” il Regolamento edilizio nel Piano regolatore prevedendo che nei comuni provvisti di *Prg*, il *Re* disciplinasse, tra l’altro, anche le caratteristiche dei vari tipi di costruzione e le caratteristiche architettoniche generali dei complessi edilizi. Questo tentativo non ha avuto successo dal momento che per decenni i comuni hanno fatto convivere nuovi Piani regolatori con Regolamenti edilizi datati. La successiva legislazione regionale in materia non si è dimostrata granché innovativa³ per cui ancora oggi persiste questa sorta di “iato” urbanistico che, ai fini del buon governo del territorio, sarebbe opportuno eliminare.

Dall’interazione del Regolamento edilizio con le Norme tecniche d’attuazione si definiscono i confini entro cui attuare gli interventi edilizi nella città, interventi che sono governati soltanto da parametri quantitativi e da altre norme regolamentari di assoluta genericità. Conseguentemente, pur

rimanendo nei confini stabiliti dalle norme di piano, è possibile costruire tutto ed il suo contrario. Se osserviamo criticamente le trasformazioni avvenute nelle nostre città, principalmente a partire dagli anni '60 del XX secolo, possiamo avere un quadro esatto del problema.

Dalle brevi note che precedono risulta evidente come, nonostante la necessità di un rinnovamento degli strumenti a disposizione dell'urbanista, nell'ambito del generale dibattito lo spazio dedicato alla parte "scritta" del piano non sembra essere sufficientemente orientata alla qualità urbana se non nella banale definizione delle procedure e dei metri quadrati da destinare a pubblici servizi.

E' possibile intervenire in favore della qualità urbana con gli strumenti attualmente disponibili? Se sì, in che modo?

Da più parti viene sollecitata la diffusione della pratica dei concorsi di progettazione. Indubbiamente questa procedura, anche se non del tutto priva di "difetti", è una strada praticabile, ma essa è valida soltanto per i progetti delle opere pubbliche.

Quello che resta completamente scoperta, sotto il profilo del controllo di qualità, è la progettazione su committenza privata, che rappresenta la stragrande maggioranza degli interventi. Per quanto riguarda quest'ultima dovrebbe essere il piano, attraverso le sue componenti scritte e grafiche, a definire i "binari" entro cui dovrebbe muoversi la corrispondente attività in direzione della qualità. Per raggiungere questo obiettivo occorre superare l'attuale diffusa forma regolativa di questa parte del piano, per indirizzarsi verso una forma di manuale o prontuario di progettazione, appositamente studiato per ciascuna realtà territoriale per la quale è possibile riconoscere carattere di omogeneità. La concreta realizzazione di questa proposta richiede un notevole sforzo progettuale nella impostazione del piano. In primo luogo occorre superare la tradizionale articolazione in zone ex DM 1444/1968, particolarmente per la generica e amorfa zona edificata "B", sostituendola con una strutturazione più articolata, che tenga conto della genesi urbana dei singoli tessuti, della forma e delle caratteristiche morfologiche dell'edilizia ivi esistente. Successivamente la Normativa tecnica dovrebbe indicare, per ciascuna zona omogenea, le regole per intervenire sui tessuti esistenti, sia con ampliamenti sia con operazioni di rinnovo urbano, in modo che l'insieme delle trasformazioni, sia pure attuate in tempi diversi, sia coerente con un'idea complessiva di città e non si riduca a mera sommatoria di edifici.

Risulta evidente che, per questo, occorre superare la tradizionale struttura regolativa della parte scritta del piano, basata essenzialmente sugli indici di cubatura, rapporti di copertura, altezze e distanze. Questa parte, assieme al Regolamento edilizio, dovrebbe essere convertita in una sorta di guida alla progettazione, definendo anche i parametri qualitativi entro cui l'intervento privato dovrebbe muoversi.

Risulta altresì evidente che i comuni non possono essere lasciati soli in questa esperienza, essendo opportuno, se non necessario, che da parte delle regioni venga resa disponibile una guida alla redazione dello strumento urbanistico. Un valido riferimento in tal senso può ricavarsi dalle guide di buone pratiche molto diffuse nel Regno Unito ed in Francia⁴. Il riferimento al ruolo che possono svolgere le regioni è tanto più necessario ove si tenga conto che, sino ad oggi, la normativa urbanistica regionale è stata prettamente orientata, anche nei casi più avanzati, alla definizione dei processi e delle procedure, disinteressandosi dei "contenuti" qualitativi degli strumenti urbanistici⁵.

-
- ¹ Rignanese L., «Il progetto delle comunità e la sostenibilità ragionevole», relazione presentata al convegno *La buona urbanistica*, Capalbio 15 settembre 2006 (su internet http://www.inu.it/sezioniregionali/toscana/download/Capalbio/Leonardo_Rignanese.pdf)
 - ² Per quanto riguarda i suoi effetti sull'Italia meridionale vedasi il recente lavoro di Selicato F., «I regolamenti edilizi e di ornato nella costruzione della città meridionale nell'Ottocento», in *La città storica nell'Italia meridionale*, Bari 2005.
 - ³ Per un quadro generale della legislazione regionale, ancora attuale, vedasi Zito V., «Recenti orientamenti delle regioni in materia di regolamenti edilizi», atti del Seminario di studi *Per un "nuovo" Regolamento edilizio*, Bari 30 maggio 2001.
 - ⁴ Vedasi, tra gli altri, il recente contributo di Bianchi G., «Pratiche e strumenti di accompagnamento al piano per la qualità dello "spazio del quotidiano"», presentato al convegno *Gli urbanisti e la bellezza nelle città*, Roma 2007 (su internet http://www.dau.uniroma1.it/eventi_cv/urbing.htm)
 - ⁵ Ad esempio, il recente Documento Regionale di Assetto Generale del territorio della Puglia, pur includendo tra gli elaborati di piano anche le Norme d'attuazione ed il Regolamento edilizio, omette totalmente di fornire sia pure brevi e sintetiche indicazioni sui loro possibili contenuti, rinviando così alla consolidata tradizione di strumenti regolativi dell'uso del suolo.