

Vorrei presentarvi alcune riflessioni che nascono dallo status quo, quindi dal regime giuridico degli immobili vigenti nel Paese.

Bene, questo Convegno, in relazione alla presentazione che ne è stata fatta, mi sembra che ruoti intorno ad una serie di parole chiave: si parla di concertazione fra Enti, attraverso un sistema di Pianificazione che va dal PIT alla Pianificazione Comunale e che passa attraverso i Piani delle Province, poi di dialogo fra pubblico e privato; si accenna alle componenti statutarie degli strumenti di governo del territorio e poi si richiamano gli strumenti attuativi; si citano le risorse del territorio da tutelare e poi si accenna alla rendita da governare.

Queste ultime due parole chiave (le risorse del territorio e la rendita) evocano direttamente il contenuto del diritto di proprietà che viene definito dal Sistema dei Piani, ma la questione del diritto di proprietà è presente anche in tutte le altre parole chiave, che ho appena citato e intorno alle quali ruota questa come una riflessione sull'efficacia della Pianificazione.

In relazione alle mie esperienze in diversi Comuni (direi più fuori dalla Toscana che nella Toscana, ma credo che anche in Toscana la situazione non sia granché diversa), nell'attuale fase, ovunque, il raggiungimento di elevati livelli qualitativi nelle attuazioni dei Piani e la realizzazione delle nuove dotazioni di cui le città hanno bisogno per essere più coese, più competitive, non sono perseguibili con i sistemi tradizionali di attuazione dei Piani, cioè con quella quota di costo che le attuazioni destinano alle opere pubbliche, né con la disponibilità, sempre più scarsa, delle risorse pubbliche.

La maggior qualità richiede maggiori costi, che non sempre sono recuperabili col maggior valore immobiliare creato e anche le maggiori dotazioni (raccordi con la grande viabilità, parcheggi, ma anche tutte quelle dotazioni che servono a sostenere lo sviluppo economico) richiedono maggiori costi.

Allora, come ricercare le risorse finanziarie per coprire questi maggiori costi?

Ovunque, tutti i Comuni che conosco cercano di fare in modo che ogni operazione immobiliare sia in grado di generare una sorta di extra oneri, rispetto agli oneri previsti dalle normative vigenti.

A mio modo di vedere, il punto è che i progetti urbani, oltre a consumare risorse, quindi a generare costi, creano anche rendite e profitti. Di conseguenza questi extra oneri (che devono coprire i maggiori costi della qualità, delle maggiori dotazioni, etc.), devono essere estratti dalla rendita e forse anche in parte dal profitto.

Ci sono varie possibilità: se l'amministrazione è brava, cioè lungimirante, solida e autorevole, allora aspira a socializzare interamente la rendita ed anche una quota del profitto; se invece

l'amministrazione è scadente, cioè impreparata, collusa, allora si accontenta di realizzare qualcosa in più rispetto agli oneri di urbanizzazione, ai contributi normali e quindi a socializzare una quota minima di rendita.

Ho visto questi comportamenti nella stessa Regione, perfino nella stessa Provincia e perfino da amministrazioni dello stesso colore politico.

Quindi avviene che in un Comune, per esempio, un ampio comprensorio agricolo diventa terreno edificabile, perché il proponente offre all'amministrazione qualcosina in più rispetto a quello che dovrebbe (non so, un campetto da calcio) e in un altro caso, invece, nella stessa Provincia l'amministrazione fa i conti al privato, trasforma tutta la rendita in maggiori opere pubbliche, pretende di avere una quota del profitto e, inoltre, pone il vincolo che l'intervento abbia comunque un'utilità generale nel campo della riqualificazione urbana.

Cosa deve fare l'amministrazione virtuosa, che vuole insediamenti di elevata qualità ed anche delle dotazioni territoriali adeguate alle nuove esigenze?

Io penso che, in relazione al disegno di assetto del territorio che l'amministrazione intende perseguire si debba innanzitutto interpretare la forma del mercato urbano entro cui si colloca l'intervento e, in relazione a ciò, mettere in campo gli strumenti più adeguati, cioè gli strumenti che servono a socializzare la rendita e, se del caso, anche a socializzare una quota del profitto.

Il punto è che nei mercati urbani sono concorrenziali, anzi non lo sono quasi mai.

Prevalgono forme di concorrenza imperfetta, monopoli, monopoli bilaterali, oligopoli.

Quindi, la grande sfida odierna credo sia quella di rendere i mercati urbani più aperti e concorrenziali.

Vi sono molte interessanti esperienze in corso, anche qui in Toscana: gare in occasione del riconoscimento di diritti edificatori ai privati; si potrebbero fare gare per la selezione di priorità temporali, mettendo a concorrenza i privati, che già hanno avuto riconosciuti dei diritti edificatori; gare per la cessione di diritti edificatori pubblici.

Insomma la sfida è dura, perché si tratta di superare incrostazioni o oligopolistiche molto potenti.

Battendo questa via ritengo che si ottengano delle indicazioni, delle informazioni utili per qualificare il rapporto pubblico - privato, anche nelle situazioni in cui proprio il mercato non si può aprire e non si può fuoriuscire dalla negoziazione pubblico - privato, ossia quando ci troviamo in condizione di monopolio bilaterale: c'è solo un proprietario che detiene una determinata area e l'amministrazione aspira che in quell'area si facciano determinate cose.

Le conoscenze, però, che sono state acquisite per l'altra via dall'amministrazione comunale, consentono all'amministrazione di superare il gap informativo, che la connota rispetto al privato, e

quindi condurre la negoziazione non solo disponendo di poteri di Pianificazione, ma anche disponendo di conoscenze, circa la struttura dei costi e dei prezzi, analoghi a quelli del mercato.

Proprio l'altro giorno partecipavo ad un incontro in un Comune fra un tecnico Comunale e il privato. Il privato sapeva benissimo che doveva dare all'amministrazione molto di più degli oneri di urbanizzazione secondaria, era perfettamente nell'ordine di idee di realizzare tutto ciò che l'amministrazione voleva, molto di più, perché quella ormai era la prassi consolidata in quel Comune.

Un'altra via, che spesso viene battuta, oltre a quella dell'apertura dei mercati, ha un carattere empirico e consiste nel caricare i Piani di maggiori oneri (per esempio, per interventi sopra ad una certa dimensione il 10% di case in affitto) oppure arricchirli con premialità. (I diritti edificatori incrementati del 5%, se si fa edilizia residenziale convenzionata.)

Queste cifre vengono definite sulla base delle intuizioni, dell'esperienza, della percezione del pianificatore o dell'amministrazione.

Devo dire che, come penso che si sia capito, io propendo per la prima linea di pensiero, pur apprezzando anche la seconda.

In questo contesto, la strumentazione di cui ci si può avvalere è amplissima: perequazione – compensazioni; creazione di diritti edificatori pubblici e loro alienazione attraverso gara; finanza di progetto; le S TU; si stanno poi sperimentando anche i fondi immobiliari.

Il punto è che si tratta di scegliere lo strumento più appropriato in relazione agli obiettivi dell'amministrazione ed alle forme di mercato in cui si colloca la trasformazione urbana.

Rispetto a questa ampia gamma di strumenti perseguibili vorrei esporvi una mia riflessione, prendendo spunto dall'intervento che mi ha preceduto.

Noi siamo abituati a riflettere sugli strumenti partendo dalla fisicità del territorio: in relazione a determinate problematiche, a determinate caratteristiche che un territorio presenta, pensiamo ad uno strumento.

Succede, invece, che l'efficacia di uno strumento si trova a dipendere sempre più da questioni del tutto esogene, tipo una norma di carattere finanziario.

Quindi, basta una piccola norma di carattere finanziario, che è sfuggita completamente a chi opera nel nostro settore a determinare la convenienza oppure l'impraticabilità di uno strumento piuttosto che di un altro.

Quindi, l'auspicio è che in avvenire sempre più si punti ad una integrazione dei provvedimenti di carattere finanziario, fiscale e tributario, con quelli di carattere urbanistico.

Rispetto a questa gamma di strumenti utilizzabili mi sembra però di notare che all'interno delle amministrazioni comunali la riflessione non sia ancora compiuta fino in fondo, che non ci sia una piena chiarificazione su alcuni punti cruciali: capire, in relazione agli obiettivi che l'amministrazione vuole raggiungere, qual è lo strumento più appropriato.

Mi sembra che le amministrazioni tendano ad innamorarsi (non tutte fanno così, però mi sembra di notare questa tendenza) di uno strumento piuttosto che di un altro, perché magari viene molto pubblicizzato in una certa fase del dibattito, nella pubblicistica specializzata (così ad esempio la finanza di progetto: è sembrato in un certo momento che qualsiasi problematica venisse risolta dalla finanza di progetto), oppure anche perché sostenuti da finanziamenti pubblici, tipo i PRUST, le STU.

C'è un rischio: che quando si comincia a scegliere uno strumento e si fanno degli Atti ci s'inoltri per un sentiero che può allontanare, con il passare del tempo, sempre di più dal raggiungimento dell'obiettivo.

Per concludere questo mio intervento, vorrei esporvi una mia riflessione, che nasce da quello che ho avuto modo di sentire in alcuni colloqui di lavoro ieri sera ed anche in questo Convegno, sul percorso che la Regione Toscana sta conducendo verso il proprio PIT.

Rispetto a questa problematica, quella della scelta pienamente consapevole degli strumenti, a me sembra che il modo con cui la Regione Toscana stia attuando la Legge 1 sia interessante perché in esso si possono cogliere alcuni segnali.

Mi sembra di poter vedere il Piano di Sviluppo Regionale che si internalizza nel PIT e quindi il PIT incorpora in sé, ne fa propri, gli indirizzi strategici; un PIT che attraverso una serie di atti e di misure si propone di orientare i comportamenti dei Comuni verso una certa idea della Regione.

Ecco, si sta definendo in questo modo un quadro e un processo molto importante in ambito comunale, perché consente di orientare la riflessione dei Comuni sugli strumenti, in modo completamente diverso dalla tendenza prevalente che si è verificata finora, da un punto diverso, da un'angolazione differente.

Quindi, mi sembra una riflessione sugli strumenti attuativi in relazione alla loro utilità per concorrere a conseguire una determinata idea di Regione, che nasce dal PIT e poi si sostanzia in un processo partecipato di pianificazione.

Mi sembra che questa impostazione, a mio modo di vedere, sia appropriata e, in prospettiva, molto, molto fertile.

Grazie.