

**Urbanistica  
contrattuale.  
Criteri, esperienze,  
precauzioni**  
Luca Gaeta

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions.**

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta **cliccando qui** le nostre F.A.Q.

Collana del DASTU, Politecnico di Milano

**Direttore**

Francesco Infussi (DASTU)

**Redazione**

Gaia Caramellino (DASTU)

Andrea Oldani (DASTU)

Federico Zanfi (DASTU)

**Coordinatore Comitato scientifico**

Gabriele Pasqui (DASTU)

**Membri del Comitato scientifico internazionale**

Lucio Carbonara ("La Sapienza", Roma)

Mario Carpo (Yale School of Architecture, New Haven)

Roberto Cavallo (Technische Universiteit Delft)

Agostino De Rosa (IUAV, Venezia)

Cristoph Grafe (Flemish Architecture Institute in Antwerp and Delft University of Technology)

Dean Hawkes (University of Cambridge)

Paola Viganò (IUAV, Venezia)

Tommaso Vitale (Science Po, Paris)

I volumi sono preventivamente sottoposti ad una double-blind peer review che coinvolge studiosi italiani e stranieri di chiara fama.

Le proposte di pubblicazione vanno inviate a [collana-dastu@polimi.it](mailto:collana-dastu@polimi.it)

**Progetto grafico**

Piergiorgio Italiano

**Impaginazione**

Cristina Bergo

La Collana di studi e ricerche del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano intende diffondere i risultati delle ricerche e le riflessioni generate all'interno del Dipartimento, rappresentando la varietà delle matrici disciplinari, degli approcci e delle tradizioni di ricerca in esso presenti. Pubblica anche contributi provenienti dall'esterno capaci di arricchire i temi di cui si occupa. I temi trattati sono ampi e costituiscono una mappa di problematiche articolata che concerne l'abitare all'intersezione tra lo spazio e la società: dalla questione urbana ai cambiamenti planetari, dai processi di rigenerazione delle città al loro sviluppo sostenibile e alla valorizzazione del patrimonio storico e paesistico, dalla formazione delle discipline dello spazio alla circolazione delle idee che le hanno riguardate.

Una particolare attenzione è posta nei confronti:

- della lettura e dell'interpretazione critica e storica dei processi ineditivi e sociali nei territori contemporanei;
- delle forme della progettazione a varie scale, intendendo il progetto quale dispositivo essenziale di conoscenza del territorio;
- delle forme e delle pratiche del governare, nelle loro relazioni complesse con le attività progettuali e con il contesto economico e sociale;
- delle modalità di cambiamento dei saperi tecnici nel tempo e del loro posto nella società.

La Collana si articola entro tre formati per ospitare al meglio i differenti risultati di ricerca che possono esserle proposti: taccuini: 11 x 17cm; quaderni: 17 x 24cm; album: 21 x 24cm.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

**Urbanistica  
contrattuale.  
Criteri, esperienze,  
precauzioni**  
Luca Gaeta





# Indice

- 9                    Introduzione
- 23                    Le ragioni dell'urbanistica contrattuale  
Tra confronto lessicale e scontro culturale,  
p. 23 – L'urbanistica italiana e la società ci-  
vile, p. 27 – Tre ragioni dell'urbanistica con-  
trattuale, p. 31 – La difficile coabitazione di  
regola e contratto, p. 34 – Questioni di le-  
gittimità e opportunità, p. 38 – Note, p. 44
- 47                    La prassi contrattuale nell'area metro-  
politana milanese  
Fuori dai retrobottega, p. 47 – Uno sfondo  
storico in due tempi, p. 50 – Dal 'rito am-  
brosiano' al procedimento amministrativo,  
p. 58 – La prassi dell'urbanistica contrat-  
tuale, p. 69 – La responsabilità contrattua-  
le, p. 79 – Note, p. 85

- 89            La pianificazione urbanistica tra governo e mercato  
Legittimare le forme contrattuali di pianificazione, p. 90 – Conciliare norma e contratto nella pianificazione, p. 94 – Monitorare gli esiti spaziali e sociali dei progetti urbani, p. 98 – Note, p. 104
- 105           Lo scambio legittimo  
Un antefatto piacentino, p. 105 – Condizioni di legittimità, p. 107 – Condizioni di opportunità, p. 114 – Note, p. 123
- 125           La risorsa suolo come leva delle trasformazioni urbane  
La finanza locale in mutamento, p. 125 – La finanziarizzazione del mercato immobiliare, p. 131 – Perché i proprietari pubblici dovrebbero restare inattivi?, p. 133 – Quali strategie dopo la valorizzazione, p. 137 – Note, p. 145
- 147           Per un'economia selettiva dei progetti urbani  
Il mattone e la carta, p. 147 – La relazione dei proprietari con il suolo, p. 151 – Tre proposte tecniche, p. 158 – Note, p. 164
- 165           Nota dell'autore
- 167           Riferimenti bibliografici

## Introduzione

Lo scrittore statunitense Mark Twain scrisse un giorno ironicamente: «*buy land, they are not making it anymore*». Molto si può dire per attenuare la forza di questa esortazione fatta da un uomo vissuto ai tempi della frontiera, quando cioè l'abbondanza di terre e pascoli sembrava ai coloni inesauribile. Tuttavia, è fondamentale affermare che la terra esiste in quantità finita mentre il genere umano si moltiplica di generazione in generazione e si concentra attualmente per oltre la metà in aree urbane o metropolitane. La finitezza della terra è ancor più problematica considerando l'innalzamento dei mari e degli oceani che – per effetto del cambiamento climatico – rischia di sommergere vaste zone costiere sottraendole all'uso umano.

La terra è naturalmente scarsa in rapporto al numero sempre crescente dei suoi utilizzatori. Questo fa della terra un bene prezioso e ricercato il cui valore locale dipende da fattori di sviluppo economico, di agglomerazione e localizzazione, ma è generalmente

trainato dal suo essere un bene improducibile, indispensabile e, per giunta, appropriabile sulla base di ordinamenti giuridici e costituzionali vigenti in buona parte del mondo contemporaneo. La proprietà privata del suolo è un presupposto del reddito che economisti, geografi e urbanisti chiamano rendita fondiaria, distinguendolo dai redditi da lavoro e da capitale.

La rendita fondiaria misura l'utilità della terra per gli scopi economici e sociali più diversi e trasforma quell'utilità in un canone monetario riscosso dal proprietario. Tuttavia, il guadagno di un proprietario fondiario non è frutto esclusivo della sua operosità e ingegnosità in quanto dipende, in misura spesso significativa, dalle azioni di altri privati e da investimenti pubblici il cui costo è sopportato da famiglie e imprese tramite la fiscalità generale. Quelle azioni e investimenti non sono rivolti a incrementare il valore della terra altrui, ma sortiscono ugualmente questo effetto indiretto che il beneficiario intasca senza dovere nulla in cambio alla collettività.

Il conflitto tra appropriazione privata della rendita fondiaria e partecipazione di tutti al suo incremento è una tra le ragioni fondative dell'urbanistica moderna. Le città industriali sono i luoghi, infatti, dove la competizione per l'uso del suolo si è manifestata nelle forme più estreme; dove la rendita fondiaria è cresciuta iperbolicamente e dove le conseguenze sociali di quella crescita si sono scaricate sul costo delle abitazioni e sulla insalubrità degli ambienti di vita e di lavoro. Per oltre un secolo e mezzo, gli urbanisti europei hanno

cercato di scogliere il ‘nodo gordiano’ della rendita fondiaria urbana: chi volendo tagliarlo di netto attraverso la nazionalizzazione dei suoli edificabili; chi volendo districare i vantaggi allocativi del mercato dei suoli dalle sue evidenti iniquità attraverso azioni redistributive; chi infine volendo allentare la tensione del nodo attraverso la regolazione degli usi del suolo urbano. In ognuna delle strategie urbanistiche di contrasto alla rendita fondiaria sono rispecchiate le principali correnti politiche e ideali della modernità otto-novecentesca. Ciascuna strategia è stata imposta su una differente concezione dei rapporti tra interesse privato e pubblico, declinata nella pianificazione spaziale della città moderna.

Questo libro argomenta le ragioni e il metodo di un’urbanistica contrattuale, basata su una strategia di regolazione consensuale anziché autoritativa, che sappia «riconoscere le funzioni fondamentali che la terra assolve in un sistema capitalistico» (Mazza 1997a: 24) senza ipocrisia né apologia.

Proprio perché improducibile, la terra è altra cosa dal capitale. Ciononostante, la terra è un fattore di produzione imprescindibile che un sistema capitalistico deve adeguare al proprio funzionamento. Per non risultare un corpo estraneo a quel sistema, la terra è *assimilata* al capitale finanziario (Ambrose, Colenutt 1975: 58; Haila 1988), senza mai esserlo realmente. I due fattori principali che concorrono nell’assimilazione fittizia della terra al capitale sono la proprietà privata e la rendita fondiaria.

L'integrazione della terra in un sistema economico capitalistico – operazione di cruciale importanza – si compie per mezzo della rendita fondiaria. Osservata come un fatto economico, la rendita fondiaria monetizza le qualità naturali del suolo, le converte in denaro e le riserva al solo proprietario. Privata in questo modo fittizio delle sue qualità improducibili, la terra funge da capitale finanziario per tutti gli impieghi compatibili con una economia di libero mercato. Il pagamento della rendita fondiaria sopperisce, ai fini economici, all'impossibilità di produrre la terra come una merce. Se si condividesse tale interpretazione, si dovrebbe anche ammettere che «l'appropriazione della rendita è socialmente necessaria» (Mazza 1997a: 24) finché l'iniziativa economica privata è libera, come lo è in gran parte del mondo contemporaneo.

La Costituzione italiana stabilisce all'art. 41 la libertà dell'iniziativa economica, precisando che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale». Libertà e utilità sociale non sono contrapposte perché, nella vita civile, l'iniziativa dei privati concorre al soddisfacimento degli interessi della collettività. Qualora si manifesti un contrasto, l'utilità sociale si fa sentire come una clausola di garanzia a tutela degli interessi di coloro che sono più svantaggiati. La regolazione dell'uso del suolo trova legittimità dentro questa cornice di tutele costituzionali, per contrastare il formarsi di posizioni di monopolio nel mercato dei suoli e per favorire una corretta ed equa urbanizzazione del territorio.

Riconoscere l'appropriazione della rendita come socialmente necessaria non significa giustificare il guadagno di un proprietario privato causato dalle scelte di piano e da investimenti in opere pubbliche. Questo è un punto molto importante. È sbagliato sostenere che l'urbanistica contrattuale abbia origine da un atteggiamento condiscendente verso gli interessi immobiliari privati. Chi sceglie di praticare l'urbanistica contrattuale preferisce non lottare invano contro i mulini a vento, ma predisporre criteri e strumenti per recuperare all'utilità sociale una quota parte del valore di trasformazione dei suoli. Questa parte sarà più o meno consistente, secondo le circostanze del caso, ma non può mai risultare pari all'intero valore di trasformazione. Porre come obiettivo dell'azione di piano il prelievo integrale del valore di trasformazione non porta affatto a conseguire la chimerica indifferenza della proprietà alle scelte di governo del territorio. Significa, semmai, negare le funzioni insostituibili che la rendita fondiaria svolge in un sistema capitalistico, assegnando così all'urbanistica la missione di una forza politica rivoluzionaria che agisca sotto le sembianze di una professione tecnica.

L'urbanistica tecnica è stata accusata di asservimento agli scopi del capitalismo industriale da prima che il funzionalismo si affermasse tra le due guerre mondiali. Franco Mancuso (1978: 22), a proposito delle origini dello zoning, scriveva senza mezzi termini che questa tecnica corrisponde «a quella che deve essere la città industriale e moderna, in quanto prodotta dalle forze del capitalismo borghese».

Giorgio Piccinato (1974: 153), a conclusione di un importante studio sui primi pianificatori tedeschi, giudicava «perlomeno illusorio, e certamente sviante, fare affidamento su un uso ‘migliore’ degli strumenti disciplinari esistenti». Un uso migliore è quello che si proponeva, tra gli altri, Giovanni Astengo per superare la semplice forma regolativa del piano verso una concezione operativo-programmatica. La sua fiducia nei confronti di un rinnovato metodo del piano è stata oggetto di aspre accuse, anche da parte di suoi precedenti allievi (Mazzoleni 1983), per un approccio considerato riformista e destinato a scendere a compromessi con la borghesia industriale. Il clima di sospetto nei confronti della tecnica urbanistica sembra non dipendere dal tipo di strumenti usati – piani, progetti, strategie, accordi – ai quali si preferisce la militanza per una palingenesi sociale. Gli appelli in difesa del piano contro il progetto, del piano strutturale contro quello strategico, della regola contro il contratto appaiono talora pretestuosi e vanno tenuti dunque separati dalla critica severa che smentisce la pretesa neutralità politica dell’urbanistica. Gli strumenti delle politiche pubbliche, sostengono Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (1994: 14, traduzione dell’autore), non si riducono alla pura razionalità tecnica: ognuno di essi è «portatore di una concezione concreta del rapporto politica/società ed è sostenuto da una concezione della regolazione». Sono queste concezioni – diverse ma legittime – che si dovrebbero dibattere senza invettive e sospetti reciproci per un reale avanzamento del dibattito accademico e professionale.



Questo libro attribuisce alla tecnica urbanistica il compito di regolare la produzione capitalistica dello spazio per garantire i diritti materiali di cittadinanza e frenare l'impoverimento delle risorse naturali. Il piano resta per me lo strumento necessario per una migliore convivenza civile. Il libro argomenta a favore dell'urbanistica praticata in una forma contrattuale: non in deroga al piano, bensì come una prassi ordinaria, rendicontabile e regolata di governo del territorio. Purtroppo, ad oggi, l'introduzione di strumenti e procedure negoziali in Italia è avvenuta in modo incoerente e incompleto, lasciando irrisolte molte questioni che rendono difficile far convivere in modo pertinente la regola e il contratto. Tuttavia, è inaccettabile il perpetuarsi di un atteggiamento distratto nei confronti della negoziazione urbanistica, talvolta ammantato di sdegno moralistico, quando parti estese della città contemporanea sorgono sotto il segno di accordi. L'interesse pubblico deve essere tutelato dagli urbanisti nelle sedi decisionali dove viene messo in gioco. Attorno ai tavoli negoziali prendono forma politiche e progetti urbani che richiedono un bilanciamento delle reciproche convenienze di attori pubblici e privati, nonché una esauriente valutazione degli impatti sulla cittadinanza e sull'ambiente. Sono temi che competono al sapere tecnico: temi sui quali occorre una riflessione approfondita e congiunta da parte di quanti operano nel campo pluridisciplinare del governo del territorio.

È indiscutibile che il moltiplicarsi delle pratiche contrattuali nel governo del territorio si iscriva nel

complesso dei mutati rapporti tra Stato e società civile, compendiate dalla *governance* come stile di governo multilaterale e multilivello. Perlomeno a partire dall'ultimo ventennio del secolo passato, si è sviluppato un intenso dibattito sul modo migliore di governare una società fortemente pluralista nei valori e più disomogenea nella distribuzione della ricchezza, a fronte di un apparente indebolimento dello Stato nella gestione delle politiche pubbliche, nella garanzia dei diritti universali di cittadinanza e nella regolazione dei conflitti (Kooiman 1993).

Tra i fattori che hanno dato impulso a forme di governo contrattuali e partenariali, con una distinzione meno netta tra pubblico e privato, Jean-Pierre Gaudin (1999) attribuisce importanza all'egemonia del pensiero neoliberale per il travaso di criteri manageriali dal mondo aziendale a quello amministrativo (ne è un esempio la pianificazione strategica) e per la riduzione dello spettro di politiche riconducibili allo stato sociale. In secondo luogo, il decentramento amministrativo e il regionalismo attuati secondo varie modalità dai paesi europei più centralizzati hanno ridisegnato nel tempo la gerarchia dei poteri e la suddivisione delle competenze tra Stato centrale, regioni, enti locali e autonomie funzionali, con la conseguente introduzione di processi decisionali basati su patti, accordi e concertazione. In Italia, il regionalismo già presente è stato potenziato nel 2001 dalla riforma del titolo V della Costituzione che ha modificato in profondità i rapporti tra centro e periferia, attribuendo agli enti

territoriali una dignità istituzionale pari a quella statale e maggiore autonomia finanziaria. L'integrazione europea in corso da decenni, infine, ha ulteriormente esteso le forme di partenariato incentivando progetti dalla compagine mista di attori pubblici e privati, con un rinnovato protagonismo delle città (Pinson 2009) anche nei territori transfrontalieri e di recente inclusione nell'UE (Silva, Buček 2017).

Malgrado la generalità e trasversalità dei fattori appena ricordati, la contrattualizzazione dell'azione pubblica non si è data allo stesso modo e allo stesso momento per tutti i settori di policy. Questo esito in parte è un riflesso dei problemi da trattare, in parte dipende dalla resistenza degli assetti gerarchici e settoriali nelle burocrazie amministrative. Gaudin (1999: 168) riconosce comunque la ricorrenza di fasi che vanno dalla iniziale concorrenza tra procedure ordinarie e straordinarie, alla codificazione a posteriori di pratiche contrattuali dal carattere informale e sperimentale, fino all'approvazione di leggi di principio espressamente attuabili con procedure negoziali.

In una certa misura ciò è avvenuto anche nel governo del territorio, ma se è vero che il governare per accordi cerca risposte alla crisi del modello di sviluppo fordista e keynesiano – oggi ben visibile sul piano economico, ambientale e socioassistenziale – è opportuno riflettere sulla particolare situazione di questo settore di politiche. I limiti del modello di sviluppo post-bellico in urbanistica corrispondono all'esaurirsi di una fase di crescita esuberante, bisognosa

di un intervento regolatore per promuovere assetti territoriali equilibrati e una parziale redistribuzione del benessere materiale su base nazionale. La terza generazione urbanistica (Campos Venuti 1987) opera in un contesto completamente mutato, che sollecita a qualsiasi livello dell'azione pubblica una logica competitiva e manageriale, capace di attrarre risorse e opportunità di sviluppo, di attuare non più interventi di espansione ma progetti urbani di rigenerazione senza disporre appieno dei poteri e dei saperi necessari per agire in autonomia avendo l'interesse generale come unica stella polare.

Il progetto urbano è venuto affermandosi come figura dell'urbanistica contemporanea ponendo sullo sfondo il piano che, scrive Gilles Pinson (2004: 205, traduzione dell'autore), «non è più un prodotto finito, ma uno strumento di dialogo e di negoziazione». Il progetto urbano è un caso limite di politica pubblica e di strumento dell'azione pubblica. In quanto tale, esso è «attraversato da una tensione forte tra volontà di controllo e di affermazione di un soggetto politico, da un lato, e messa in opera di modi d'azione interattivi, iterativi e incrementali dall'altro» (Pinson 2004: 217, traduzione dell'autore). Le ragioni che hanno portato alla ribalta il progetto urbano non si riducono al proposito neoliberale di smantellare l'apparato della pianificazione per fare largo al mercato. Queste ragioni esistono, ma occorre aver fatto i conti con le concrete difficoltà di gestione dei piani attuativi di iniziativa pubblica, nella rigida cornice dei piani regolatori

generali, per comprendere che il progetto urbano è una figura 'gestaltica' di duplice interpretazione: strumento conoscitivo e dialogico in un contesto di razionalità limitata da un lato; veicolo d'investimenti in cerca di suolo dall'altro. L'urbanistica contrattuale, se praticata con metodo, può contemperare questi due aspetti del progetto urbano senza mortificare la progettualità, né sottometterla a imperativi finanziari.

Il contratto non è una rinuncia alle prerogative di indirizzo e controllo delle autorità di pianificazione. Tuttavia, gli interessi immobiliari coinvolti nelle pratiche urbanistiche sono storicamente in rapporto con gli amministratori pubblici e le professioni. La dinamica, dunque, non è tanto quella di una minore distinzione dei ruoli e delle competenze tra pubblico e privato, ma di una più esplicita e rendicontabile collaborazione riconosciuta come necessaria. La novità, insomma, non sta nel carattere contrattuale dell'urbanistica, da sempre presente, ma nelle sue modalità operative che non escludono la più ampia partecipazione dei portatori di interessi estranei al settore immobiliare. Senza ignorare gli squilibri di forze interni ai processi negoziali, l'obiettivo è di fare in modo che questi ultimi siano politicamente rappresentativi, economicamente verificabili e tecnicamente giustificati. Il bilanciamento dei requisiti non è semplice. Il rischio di 'filtraggio' dei partecipanti agli accordi (Gaudin 1999: 45) è accresciuto dall'opacità del mercato fondiario e dalle aree effettivamente disponibili per determinati progetti. Il sapere negoziale si

sviluppa principalmente con esperienze ripetute nel tempo, non sempre alla portata degli amministratori e dei tecnici di piccoli enti locali. Per queste ragioni è importante riuscire a distinguere, come propongo di fare, la legittimità dell'urbanistica contrattuale dalle sue condizioni di praticabilità, variabili secondo i contesti geografici e le congiunture economiche.

I capitoli dal primo al quarto trattano principalmente i temi di legittimità e opportunità degli accordi urbanistici. Nel primo capitolo, questi temi sono affrontati con uno sguardo rivolto verso altri sistemi europei di governo del territorio, in particolare quello britannico, dove pratiche contrattuali rientrano nel novero dei poteri discrezionali da tempo riconosciuti alle autorità di pianificazione. Il secondo e il terzo capitolo basano i rispettivi argomenti sulle prassi negoziali osservate in azione in due contesti territoriali dell'Italia settentrionale: l'area metropolitana milanese e la città di Piacenza. In questi casi, risalta maggiormente il carattere pragmatico dei processi negoziali: la disparità degli attori coinvolti, la delicata distinzione dei ruoli tecnici e politici, l'importanza delle congiunture economiche. Poiché non si può apprenderla dai manuali, l'urbanistica contrattuale beneficia dell'accumulo di esperienza tecnica che è possibile in alcuni contesti a differenza di altri, posti ai margini dei processi di sviluppo urbano. Non si può tuttavia prescindere dal formulare alcuni criteri guida ai quali attenersi per evitare l'arbitrio di accordi conclusi caso per caso, con inique disparità di trattamento delle