

LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICO FINANZIARIA DEL PIANO URBANISTICO. IL CASO DI CAGLIARI.

Emanuela Abis*

Abstract

La valutazione economica che si è collocata per lo più esternamente alla pianificazione urbanistica, come attività che segue il piano per quantificarne gli effetti, oggi entra nella costruzione del piano in modo pervasivo sin dalle prime fasi. Infatti, la domanda di perequazione e di una maggiore fattibilità del piano urbanistico ha reso sempre più frequente ed indispensabile il ricorso alla pratica valutativa. Il saggio descrive l'esperienza del Piano urbanistico comunale di Cagliari costruito seguendo approcci innovativi, non soltanto con riferimento al contesto sardo e cagliaritano, inquadrabili nei modelli che negli anni '90 si andavano consolidando nei metodi e nelle pratiche. L'analisi della sostenibilità economico-finanziaria ha improntato l'elaborazione del Piano consentendo di utilizzare meglio anche le nuove forme degli strumenti urbanistici e di dare legittimità al lavoro urbanistico sotto il profilo dell'equità distributiva e della trasparenza.

Parole chiave: valutazione, sostenibilità economico finanziaria, piano urbanistico comunale.

* Ricercatrice e docente di Gestione urbana e Politiche urbane e territoriali - Università degli Studi di Cagliari.

Il rapporto tra la pianificazione territoriale e urbanistica e le discipline della valutazione è diventato tanto più stretto, e complesso allo stesso tempo, quanto più l'urbanistica si è caratterizzata come governo dei processi di trasformazione. La cultura della valutazione si è diffusa trovando applicazione in svariati settori: in una prima fase, per lo più, per l'esame di alternative di scenari progettuali già definiti, allo scopo di accrescere la razionalità della decisione e di facilitarla attraverso l'esplicitazione e la quantificazione dei probabili effetti, o impatti, prodotti negli scenari ipotizzati sui contesti di riferimento. A questo filone appartiene, tra le altre, la valutazione di impatto ambientale, limitata inizialmente ai progetti di grandi opere e infrastrutture, in via di estensione oggi ai piani, nella forma di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), secondo la direttiva dell'Unione Europea.

Più recentemente, dagli anni '90 in poi, gli strumenti della valutazione sono stati utilizzati nella pianificazione in modo più organico. Si è affermata l'importanza della valutazione nelle politiche pubbliche, come metodo che consente di allocare le risorse con maggiore trasparenza ed equità distributiva; si sono affinati metodi e tecniche, talvolta anche con sofisticazione eccessiva, allo scopo di reintrodurre razionalità nel processo di decisione, renderlo più esplicito e limitare l'arbitrarietà e la casualità; si è esplorato il campo dell'applicazione del metodo valutativo alla fase di attuazione del piano, in particolare a seguito del diffondersi dei modelli urbanistici partecipativi e della pratica della concertazione. La valutazione è stata utilmente impiegata nella costruzione dei piani integrati e in generale dei programmi operativi cosiddetti complessi, nelle fasi di elaborazione, di verifica della fattibilità e di selezione.

Nella seconda metà degli anni '90 si è passati così a sperimentare tecniche valutative efficaci per selezionare proposte alternative, per definire le priorità, per verificare la coerenza, per misurare la fattibilità e, in ultima analisi, per migliorare le condizioni dell'attuazione della pianificazione comunale. Molte regioni, a seguito di leggi nazionali per il finanziamento dei processi di riqualificazione a livello comunale, hanno prodotto strumenti giuridici per la disciplina di dettaglio dei programmi complessi, recependo il principio di sostenibilità economico finanziaria degli interventi e codificando modelli da utilizzare per la valutazione e la selezione degli stessi. A questo proposito si può citare la legge della Regione Sardegna 16/94 che ha dettato norme per i Programmi integrati, prevedendo l'analisi dei bilanci economici e finanziari, le cui modalità di redazione sono esaustivamente descritte nella "Guida alla predisposizione dei programmi integrati", predisposta dall'Assessorato regionale dei Lavori Pubblici nel novembre 1995.

Meno frequentemente si può riscontrare che la valutazione sia entrata nella costruzione del piano sin dalle prime fasi e ne abbia improntato lo stesso metodo di costruzione in senso interdisciplinare, in mutuo rapporto con gli strumenti di conoscenza, di analisi e di progettazione propri delle diverse discipline. Nonostante il quadro teorico sia ormai molto avanzato, soprattutto, ma non solo,

per la valutazione della sostenibilità ambientale dei piani, le pratiche hanno ancora carattere sporadico, di sperimentazione.

Infatti, se da un lato la necessità di assicurare equità e fattibilità alle previsioni del piano ha alimentato quei filoni della ricerca operativa e dell'estimo urbano che cercano di inserire la valutazione all'interno della disciplina urbanistica, dal lato operativo vi è ancora difficoltà a realizzare concretamente un processo di piano nel quale la valutazione rappresenti un'attività trasversale rispetto alle altre molteplici attività nelle quali è articolato il processo di decisione. Le sperimentazioni sono orientate per lo più a valutare la fattibilità delle previsioni, in rapporto alle condizioni date e ai *trends* del mercato immobiliare, gli effetti probabili del piano sullo stesso mercato e sui principali indicatori economici e sociali.

Giova ricordare l'importanza che la valutazione può avere anche sotto l'aspetto della legittimazione del piano regolatore generale, aspetto alquanto critico dell'urbanistica attuale, poiché il piano non è più legittimato dal fatto stesso di essere rispondente alla legge urbanistica, ma ne viene messa in discussione la forma, i contenuti, la struttura normativa e talvolta la sua stessa utilità. Attraverso l'uso accorto della valutazione il piano può trovare altre fonti di legittimazione, può essere più credibile, e quindi condiviso, perché più comprensibile, equo, fattibile. Tutto ciò può essere perseguito più agevolmente con l'impiego degli strumenti della valutazione che consentono una migliore esplicitazione e comunicazione degli obiettivi, delle scelte operative, degli effetti da attendersi. In tal senso si può parlare di equità del piano, non soltanto in termini perequativi sulla rendita fondiaria, ma anche in termini di gestione partecipata ed allargata ai cittadini ordinari dell'intero processo di costruzione e di attuazione.

Nell'esperienza condotta nel Comune di Cagliari nel corso degli anni '90 per l'elaborazione del Piano urbanistico comunale e di numerosi altri strumenti urbanistici e programmi operativi, sono stati seguiti interessanti approcci, alcuni decisamente innovativi, non soltanto con riferimento al contesto sardo e cagliaritano, altri inquadrabili nei modelli che in quegli anni si andavano consolidando come metodi e pratiche.

Per collocare questa esperienza nel momento storico e politico nel quale si è compiuta, va ricordato che Cagliari aveva vissuto un lungo periodo di carenza di attività pianificatoria, con un Piano regolatore generale risalente al 1965, totale assenza di piani particolareggiati anche per il centro storico, domanda abbastanza sostenuta da parte dei privati per la definizione di nuovi assetti edificatori riguardanti aree industriali dismesse, aree periferiche di frangia, comparti urbani complessi, (un interessante esempio è il comparto dei colli di Tuvixeddu e Tuvumannu esteso su una superficie di 40 ettari all'interno del tessuto urbano consolidato). Completavano il quadro dei problemi e delle attese i quartieri abusivi da risanare e le grandi aree degli stagni e delle spiagge, istituiti da leggi regionali come parchi o riserve naturali, ma ancora privi di piani

e di strutture di gestione. Un quadro molto variegato di opportunità e di problemi, all'interno del quale alcuni contenziosi amministrativi ardui da dipanare, determinati da provvedimenti di espropriazione illegittimi, di fatto irrigidivano da lungo tempo i rapporti con i privati proprietari bloccando la riqualificazione di importanti aree divenute ormai strategiche per il rinnovo urbano.

Il clima politico di quel momento storico, caratterizzato dall'elezione diretta del Sindaco e dalla costituzione di giunte con prevalente partecipazione di tecnici - fatto, quest'ultimo, frequente in quegli anni in molte amministrazioni - conferiva al governo comunale un forte impulso in senso operativo ed un ampio consenso da parte dei cittadini a "far presto e bene".

In questo quadro, obiettivo primario era restituire credibilità alla pianificazione generale, riavviando il processo di piano ma, allo stesso tempo, non paralizzando ancora per troppi anni l'iniziativa privata in attesa dell'approvazione definitiva del PUC, ed evitando di caricare il PUC di un insostenibile peso di decisione, come "strumento risolutore di tutti gli assetti urbanistici". Il *refrain* che ricorreva frequentemente da parte della classe imprenditoriale e di tanti cittadini, piccoli proprietari di aree e operatori economici, era, infatti, l'esigenza di un rinnovo degli assetti e delle procedure di pianificazione e, allo stesso tempo, la richiesta del contenimento dei tempi per l'approvazione degli strumenti urbanistici e dei procedimenti edilizi, sempre eccessivamente lunghi a fronte dei tempi medio-brevi necessari per poter attivare convenientemente investimenti privati.

La scelta è stata quella di abbandonare il modello gerarchico piramidale della pianificazione, che avrebbe comportato tempi troppo lunghi per l'elaborazione complessiva del PUC e, successivamente, per l'approvazione dei piani attuativi, e di costruire un processo di piano lavorando contestualmente su diversi livelli - piano generale, piani particolareggiati, progetti urbani - e su diversi ambiti del territorio urbano. Tre fattori hanno pesato in maniera determinante a favore di tale scelta:

- l'orientamento sempre più deciso della disciplina urbanistica verso nuove forme di piano e verso modelli processuali per il governo delle trasformazioni urbane;
- l'apertura verso forme di pianificazione concertata che si ebbe nel nostro Paese in quegli anni, sia al livello del governo centrale che delle regioni e dei Comuni più dinamici;
- la possibilità di disporre di efficaci ed affidabili strumenti di aiuto alla decisione quali quelli della valutazione.

E' stato possibile così dare dimensione processuale e strategica al piano generale, il PUC, elaborandolo contestualmente ai numerosi piani e programmi di settore e d'ambito, secondo una metodologia iterativa di definizione e ricomposizione del quadro generale, man mano che le opzioni strategiche maturavano e si andavano definendo gli accordi con i privati.

L'utilizzo della valutazione ha reso possibile navigare in modo più sicuro nel grande mare delle scelte da compiere e dei problemi da risolvere su molteplici fronti. Uno degli aspetti più critici, dal punto di vista giuridico e politico, derivava dalla necessità di modificare il vecchio piano vigente, mentre il nuovo piano era in corso di elaborazione, e ciò avveniva ogni qual volta si approvavano accordi di programma che, come è ovvio, interessavano ambiti con caratteri urbanistici e progettuali diversi e con iniziative di investimento altrettanto differenti. Si doveva assolutamente evitare di usare due pesi e due misure nel valutare l'interesse collettivo per l'approvazione di iniziative diverse che, comunque, in nessun caso potevano essere prese in considerazione se incompatibili con lo schema strutturale delineato dal nuovo Piano. Sostanzialmente i programmi integrati non dovevano in alcun modo determinare effetti sperequativi sul territorio o, peggio, aspettative che avrebbero potuto turbare il mercato immobiliare, introducendo elementi speculativi.

Il ricorso sistematico alla valutazione ha agevolato la risoluzione di molti di questi problemi poiché ha permesso di renderli espliciti e di apprezzarne la dimensione economica, consentendo conseguentemente un'analisi più consapevole dell'opportunità della decisione politica, scevra da luoghi comuni e pressapochismi. Si è potuto disporre di un metodo valido, applicabile senza difficoltà eccessive, per determinare le soglie di fattibilità degli interventi e quantificare i vantaggi per i privati e i benefici ricadenti sulla collettività; un metodo da poter utilizzare utilmente anche per simulare la fattibilità economica delle ipotesi di trasformazione previste dal piano in un numero discreto di tasselli urbani e verificare quindi la sostenibilità economico-finanziaria delle previsioni stesse. La scelta del metodo per la valutazione è ricaduta sull'Analisi Costi-Ricavi, basata sui flussi di cassa attualizzati generati dall'investimento, prefissando accettabili soglie di rischio e opportuni tassi di rendimento interno degli investimenti. Si è cercato in tal modo di introdurre nel Piano fattori di perequazione, traducibili in indici edificatori per le diverse destinazioni d'uso, non ancorati ad un generico *plafond* edificatorio da applicarsi uniformemente su tutte le aree di trasformazione, ma desumibili dal valore di trasformazione, definito come “quel valore in concomitanza del quale si ottiene una redditività per il promotore immobiliare, pari al livello prefissato in un'ottica di simulazione che non deve essere considerata in chiave estimativa, ma che ha come unica finalità la verifica di fattibilità dell'investimento”.

Nell'esperienza cagliaritana la valutazione è stata utilizzata quindi sin dalle primissime fasi della costruzione del PUC; la sua applicazione è proseguita nelle fasi intermedie per la selezione e la messa a punto di tutti i programmi integrati di intervento; è stata adottata, infine, come procedura *standard* da seguire per l'attuazione del PUC ogniquale volta si voglia ricorrere al programma integrato per realizzare più flessibilmente le previsioni di piano. La valutazione della sostenibilità economico-finanziaria ha rappresentato un validissimo aiuto per condurre quella complessa ed ardua operazione di equilibrata distribuzione

spaziale dei vantaggi conseguenti alla nuova disciplina d'uso del territorio introdotta dal Piano. Infatti, si è reso possibile definire il *quantum* edificatorio senza seguire la prassi consolidata della zonizzazione, non scevra da effetti distorti il mercato, ossia assegnando i diritti edificatori alle zone omogenee in modo uniforme sulla base delle sole caratteristiche insediative più generali dell'area. Si sono ottenuti valori diversificati delle cubature da assegnare, tenendo conto anche dei caratteri più specifici delle aree e delle dinamiche di mercato con riferimento agli effettivi programmi di investimento. Tale approccio può rappresentare una straordinaria opportunità per migliorare la fattibilità del piano mantenendo nel contempo ben fermi i principi della perequazione.

L'approvazione del Piano di Cagliari è troppo recente per poter esprimere considerazioni critiche sulla fattibilità reale degli scenari di trasformazione e sull'efficacia degli strumenti d'attuazione e delle procedure previste. Tuttavia si può ragionevolmente affermare che l'uso accorto degli strumenti della valutazione economica consenta di utilizzare meglio anche le nuove forme degli strumenti urbanistici, di facilitare il confronto con i privati, di legittimare il lavoro urbanistico sotto il profilo dell'equità distributiva e della trasparenza. Non è poco quando tira aria di crisi!

Riferimenti bibliografici

- Abis E. (a cura di) (2003), *Piani e politiche per la città. Metodi e pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Bentivegna V. (1995), “Il contributo della valutazione alla razionalità e legittimazione del piano”, *Urbanistica*, n. 105.
- Lombardi P., Micelli E. (a cura di) (1999), *Le misure del piano, temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani*, FrancoAngeli, Milano.
- Marcelloni M. (2000), “Ragionando del *planning by doing*”, *Urbanistica*, n. 116.
- Njikamp P., Fusco Girard L. (a cura di) (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Roscelli R., (1997), “La valutazione di fattibilità degli interventi sulla città storica”, in Deplano G. (a cura di), *Centri Storici e territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Roscelli R. (1997), “Evaluation of qualities in spatial planning processes”, in Borri D., et al. (eds.); *Evaluating Theory – Practice and Urban-Rural Interplay in Planning*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- Roscelli R. (2000), “La valutazione delle trasformazioni urbane”, in Maciocco G., Marchi G. (a cura di), *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Roscelli R. (2003), “La sostenibilità economico finanziaria delle trasformazioni urbane nel processo di pianificazione” in Abis E. (a cura di), *Piani e politiche per la città. Metodi e pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Patassini D. (1995), “Paradigmi e strategie di valutazione di piani, programmi e politiche”, *Urbanistica* n. 105.
- Stanghellini S. (1996), “La valutazione nel piano: le istanze, gli approcci”, e “Fattibilità ed equità: da requisiti del piano a dimensioni della valutazione”, *Urbanistica*, n. 105.