

Silvia Viviani, *Presidente dell'INU.*
CATANIA, 18 GENNAIO 2018

La popolazione in Italia, fra il 2001 e il 2009, è cresciuta del 5,9%, con un incremento assoluto di 3.343.000 residenti, nonostante il saldo naturale sia ormai negativo dal 1993 e abbia raggiunto il valore annuale di -170mila nel 2015. La crescita si deve essenzialmente a flussi migratori provenienti dai Paesi dell'Est Europa e da Paesi asiatici e africani.

La crescita del patrimonio abitativo è stata assai superiore. Anche solo attenendosi agli alloggi occupati da persone residenti (al netto delle seconde case e del patrimonio abbandonato nelle aree interne), nel decennio 2001-2011 lo stock abitativo italiano è cresciuto dell'11,6%.

I dati contenuti nel “Rapporto dal territorio 2016” dell'INU confermano che l'urbanizzazione dispersa ha prodotto perdita di paesaggi e suoli e dei relativi servizi eco-sistemici, si è mostrata energivora, ha riguardato zone a rischio idrogeologico, sismico, vulcanico.

Gli anni Duemila, di boom immobiliare, ci lasciano edifici vuoti e alloggi invenduti, aree dismesse come macerie urbane, progetti rimasti sulla carta, numeri nei bilanci.

Le forme dell'urbanizzazione sono uno dei fattori determinanti della sostenibilità ambientale e della resilienza urbana, poiché determinano i modi in cui si organizzano le funzionalità delle città, l'accessibilità ai servizi urbani e la capacità di trasformazione e adattamento alle domande sociali e al cambiamento climatico.

Le nostre città, pur tutte diverse, sono accomunate dal progressivo incremento del consumo di suolo, dalla densità dei degradi, dallo scarso investimento in dotazioni infrastrutturali, dalla radicalizzazione di sistemi di mobilità sostanzialmente affidati al trasporto privato su gomma, dall'esposizione ai rischi indotti dai grandi cambiamenti climatici. Sono comuni ai diversi contesti urbani anche la sostituzione sociale nei tessuti urbani storicamente consolidati, i fenomeni di rarefazione e di congestione, l'allocazione di quote ingenti di funzioni commerciali e terziarie in aree esterne al tessuto consolidato della città, la mobilità della popolazione, che organizza progetti di vita, di lavoro, di tempo libero, favoriti dall'avanzamento della tecnologia, in territori che si rivelano interdipendenti.

Il riconoscimento dei contesti evidenzia il valore del sistema policentrico italiano e le profonde differenze dei fenomeni insediativi metropolitani, alle quali conseguono varieguate situazioni urbanistiche, molteplici tipi di domande da parte del sistema delle imprese e della popolazione, differenti comportamenti istituzionali legati alle condizioni sociali e alle pratiche di coesione.

Lo scambio che la città permette in termini di conoscenza e solidarietà reale o percepita sarà sempre più ricercato; le domande continueranno a frammentarsi; aumenteranno i disagi per via dell'invecchiamento della popolazione e ciò riguarderà non solo gli spazi fisici individuali e collettivi, ma anche il lavoro; i luoghi nei quali sono difficilmente accessibili i servizi di base tenderanno ad essere abbandonati; continueranno ad arrivare onde di migranti in cerca di cittadinanza; si riveleranno fragilità dei suoli e delle acque ove credevamo di vivere al sicuro.

L'appropriazione dei luoghi urbani può avvenire, in questi contesti, in modo caotico ed egoista.

Un territorio accessibile e accogliente, funzionale e risanato, non dovrebbe avere più centri e periferie, dovrebbe essere meno esposto ai rischi, potrebbe valorizzare i patrimoni culturali, naturalistici e paesaggistici come nuove dotazioni urbane e metropolitane della popolazione insediata e di quella insediabile.

La chiave è il progetto che cura gli effetti sociali e ambientali della trasformazione urbana. Operare sui cicli (acqua, rifiuti, energia) trasforma i luoghi urbani da consumatori a produttori, da

inquinatori a risanatori. Il cambiamento riguarda anche le modalità di erogazione dei servizi, l'efficienza di esercizio delle funzioni di base della coabitazione urbana, mentre le modalità di gestione delle risorse assumono un valore specifico nelle politiche locali, combinando risparmio e produzione. Le risorse diventano beni collettivi esenti da retorica, sono valutabili, il loro uso è monitorabile. La distribuzione dell'incremento di valore dei suoli urbani e lo scambio di capitali sociali entrano nella definizione delle politiche, la solidarietà sociale e l'efficienza pubblica diventano indicatori dell'esistenza delle nuove geografie urbane, istituzionali, amministrative.

La riqualificazione fisica delle città deve accompagnarsi alle azioni finalizzate a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico e l'inclusione sociale, contestualmente alla protezione ambientale. La rigenerazione urbana, pertanto, non può essere intesa solo come una categoria di intervento confinata nel settore tecnico; essa può diventare un patto sociale, nel quale ridefinire i ruoli di tutti gli attori, pubblici e privati, per declinare il futuro delle città nelle quali vorremmo vivere, assegnando ai valori sociali e ambientali una rilevanza economica, mettendo al centro dell'attenzione l'abitabilità e le relazioni di "urbanità" indotte dalla qualità degli spazi pubblici. Mutare l'oggetto della programmazione territoriale (la città esistente invece del suolo non edificato) rischierebbe, altrimenti, di non garantire la virtuosità e l'efficacia degli intenti di cambiamento. Le modifiche di destinazione d'uso delle aree degradate, degli edifici abbandonati e dei complessi dismessi potrebbero sostituire nelle pratiche di pianificazione l'attribuzione di indici edificatori ai suoli agricoli, senza con ciò contribuire al miglioramento delle condizioni di vita sociale, alla promozione di nuove economie urbane, alla qualità estetica della città, alla manutenzione e all'incremento degli spazi pubblici. Perciò il contenimento del consumo di suolo e le pratiche di rigenerazione urbana sono legati per operare la trasformazione insediativa all'interno dell'impronta urbana già formata. Ed ecco perché, come abbiamo più volte detto, l'INU ritiene preferibile affrontare il tema del consumo di suolo in un organico provvedimento di riforma della disciplina di governo del territorio e non in un testo che rischia di essere parziale e non risolutivo. (*)

Riteniamo, infine, che l'Italia abbia bisogno di progetti non solo per le periferie, ma anche per i centri storici grandi e piccoli in differenti stati di conservazione e d'uso, le aree industriali prive di qualità ambientali e di decoro, i complessi pubblici dismessi o in via di dismissione, i borghi rurali in spopolamento, i quartieri urbani in progressiva trasformazione sociale; tanti luoghi diversi quanto diversi sono i paesaggi e le culture, le persone e i bisogni, le tradizioni e gli usi, i degradi e le eccellenze, le inerzie e le innovazioni.

Le esperienze indicano fra le maggiori criticità una carente dotazione di progettualità della sfera pubblica e la scarsa capacità di spendere le risorse disponibili, la farraginosità delle procedure, un complicato quadro normativo e la tendenza alla settorializzazione.

La possibilità di rendere economicamente praticabili e sostenibili interventi di riqualificazione urbanistica e socio-economica di tutte le parti di città che richiedono una riorganizzazione integrata, costituisce non solo la condizione necessaria per garantire la concreta limitazione al consumo dei suoli liberi, ma anche l'unico mezzo per ridare fiducia alla pratica irrinunciabile della progettazione urbanistica e architettonica, avvicinando cittadini, istituzioni, formazione, ricerca, impresa, professioni.

RIFORME IMMEDIATE

L'INU ritiene necessario che:

- vi sia una governance centrale delle politiche per le città,
- si debbano approvare alcune misure prioritarie per la casa e la città pubblica,
- si debba fermare il cosiddetto trascinarsi di previsioni non attuate di piani previgenti.

STOP AL CONSUMO DI SUOLO - STOP ALLE PREVISIONI NON ATTUATE

Fermare il consumo di suolo è un'azione che inizia dal blocco del mero trascinarsi delle previsioni di piano non attuate. la questione, che attiene ai cosiddetti "diritti pregressi" (non qualificabili come tali), non è stata aggredita da alcuna legge o procedura (urbanistica, di valutazione ambientale, di conformazione paesaggistica), se non in alcuni casi sperimentali. E' necessario istituire l'obbligo di non procedere con il mero trascinarsi delle previsioni non attuate nel momento in cui l'Amministrazione forma un nuovo piano incardinato sui nuovi principi della sostenibilità. Tali previsioni vanno assoggettate a specifica attività di valutazione, utilizzando quali indicatori di compatibilità i parametri e le condizioni provenienti dalla legislazione nazionale e regionale e dalla programmazione del territorio generale e di settore sovraordinata (pianificazione ambientale, paesaggistica, per la tutela idrogeologica e sismica). La valutazione esprime in modo palese e argomentato le ragioni della pianificazione, nella contemporanea tendenza – positivamente recepita anche dalla giurisprudenza – al governo del territorio in funzione di uno sviluppo complessivo ed armonico, che tenga conto anche dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e di quelle economico - sociali della comunità radicata sul territorio.

CITTÀ PUBBLICA - DECADENZA DELLE PREVISIONI DI EDIFICABILITÀ PRIVATA: la crescente scarsità di risorse pubbliche per realizzare e mantenere gli spazi pubblici, da un lato e dall'altro l'espansione urbana avvenuta per sommatoria di interventi edilizi puntuali anche consistenti, non accompagnata dalla parallela e progressiva realizzazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche, hanno indotto criticità rilevanti nelle aree urbane più densamente abitate, prive di adeguati spazi e servizi necessari alla vita urbana (che è prima di tutto collettiva). Come noto, mentre le previsioni di iniziativa privata sono rimaste valide nei piani a tempo indeterminato, quelle pubbliche sono decadute alla scadenza del quinquennio dall'approvazione del piano regolatore, con ciò privando la crescita urbana dell'equilibrio fra popolazione insediata e servizi. **S'impone la necessità di introdurre una norma che equipari la decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private.** Pertanto, le previsioni che si realizzano mediante piani attuativi o progetti unitari convenzionati o altri programmi attuativi, di iniziativa privata, devono perdere efficacia nel caso in cui, alla scadenza del quinquennio di efficacia del piano urbanistico comunale (o della modifica sostanziale che li contempla), i piani non siano stati approvati.

CASA: l'abitare è un'opportunità per la riabilitazione fisica e sociale delle città. **Un principio inderogabile è che le politiche della casa sono politiche di welfare.** Con questo principio, vanno riformate politiche e operatori dell'abitare sociale. Ispirate a principi di giustizia ed equità sociale, le azioni sono almeno: realizzare edilizia residenziale pubblica con le politiche del welfare; definire politiche regionali che allocano risorse, con agenzie che le utilizzano; definire, per legge la figura, i requisiti minimi e gli standard per il gestore sociale, da integrare nella Riforma del Terzo Settore.

(*)

In riferimento al DdL C. 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato", in fase di audizioni, abbiamo sottolineato che:

- la ridondanza dell'impianto definitorio (art. 2) rischia di essere controproducente;
- sull'utilizzo del limite quantitativo (art. 3) come modalità di controllo del consumo di suolo rimangono molti dubbi, anche sulla base delle molte esperienze provinciali; inoltre, praticare tecnicamente la suddivisione delle quote suolo tra Regioni è un'operazione molto complicata;
- non si rileva una significativa politica a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione (art. 4);
- non si comprende la necessità di introdurre il "compendio agricolo neorurale periurbano" (art. 5), che, di fatto, induce a consumo di suolo, urbanizzazione diffusa, domanda di mobilità extraurbana;
- mancano politiche combinate, quali la possibilità di utilizzare la fiscalità locale come strumento di disincentivazione all'urbanizzazione dei suoli liberi, o misure di compensazione ecologica preventiva (ampiamente utilizzate in altri paesi europei), che, per quanto di natura rimediabile, possono mitigare gli impatti urbanizzativi del suolo e garantire il mantenimento del potenziale ecologico locale;
- nella norma transitoria (art. 10) risulta ambigua la salvaguardia dei procedimenti in corso (appare senz'altro meglio fare riferimento a titoli abilitativi già efficaci); non è condivisibile l'ultimo capoverso del comma 1, laddove si dispone che, trascorsi i tre anni dalla approvazione della legge sia ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al 50% di quello già consumato nei 5 anni precedenti. In tal modo non solo si tornerebbe ad ammettere senza alcuna regolazione nuovo consumo di suolo, ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi (che nel passato hanno urbanizzato più suolo).