

# QUALITÀ URBANA, UN OBIETTIVO MANCATO

ANCHE SE IN DIVERSA MISURA, NEL NOSTRO PAESE SI È COSTRUITO MOLTO E MALE. TROPPO SPESSO NON È STATA MONITORATA LA REALIZZAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE, ANCHE A CAUSA DELLA COMPLESSA INTERAZIONE TRA PIANI SETTORIALI. RIQUALIFICAZIONE E RIGENERAZIONE URBANA NON DECOLLANO. SERVONO STRUMENTI INNOVATIVI, COME IL PIANO STRATEGICO, CHE DANNO VALORE A PARTECIPAZIONE E RESPONSABILIZZAZIONE.

**P**er mettere a fuoco i “nodi fondamentali” della politica del territorio è necessaria a priori una valutazione, seppur sommaria e sintetica, sugli esiti che la gestione urbanistica di questi ultimi quarant’anni ha prodotto nello sviluppo urbano e territoriale del nostro paese.

Pur se in diversa misura e con le dovute differenze, dobbiamo constatare che si è costruito molto e male, anche laddove il tutto veniva accompagnato da dichiarazioni di principio sul contenimento dei dimensionamenti di piano e sulla pratica di un’urbanistica riformista.

Troppo spesso, una volta fatti i piani, non abbiamo monitorato la loro applicazione e attuazione, spesso modificata da numerose varianti, che ne compromettevano la

coerenza e le previsioni. Si è persa così la possibilità di elaborare, in una corretta logica processuale di governo urbano, una costante riflessione critica, politica e disciplinare sull’efficacia e sugli effetti del piano, la sola capace di ri-orientare in tempi celeri scelte e previsioni. Si è invece prodotta una molteplicità di norme e piani settoriali, tra loro difficilmente dialoganti e compatibili, anche se riferiti allo stesso ambito territoriale. Ciò ha moltiplicato in modo insopportabile tempi e procedure, mentre la logica immobiliare più parassitaria conseguiva più numerose opportunità e più facili guadagni rispetto a una corretta logica d’impresa.

In sostanza, senza avere la capacità di impostare un’efficace politica di valorizzazione del patrimonio



storico, culturale del nostro paese, per speculazione, per abusivismo; troppo spesso, anche attraverso l’applicazione



l’altro. E lo stesso fenomeno è accaduto nello spazio politico.

Lo stile di governo prevalente in questi anni, a livello sia nazionale sia locale, non è altro che la decadenza di quelle antinomie in separazioni laceranti, nell’irregolare che travolge il regolare, nel privato che elimina il pubblico, nel nuovo che ignora l’antico.

Non ci può essere, quindi, una vera politica del territorio senza un ripensamento e una riforma sia della politica, sia del territorio.

L’inversione di tendenza nel consumo di suolo non può che accompagnarsi a una nuova sensibilità politica, a una presa di coscienza nazionale della primaria esigenza di salvare i caratteri originari del paese che sono anche le migliori risorse per aprirsi al mondo nuovo.

Allo stesso tempo, però, questa svolta generale può essere aiutata anche da alcuni obiettivi specifici che possano renderla tangibile e concreta.

Due mi sembrano le priorità.

È ormai necessario *stabilire vincoli nazionali per limitare il consumo di suolo*. Si deve prendere atto che le amministrazioni locali hanno dimostrato una debole capacità di autoregolazione e la legislazione regionale non ha saputo rendere cogenti principi di contenimento pur solennemente dichiarati (L. Scano, *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo nella legislazione regionale*, in M.C. Gibelli, E. Salzano, *No Sprawl*, Alinea, 2006). In Germania un federalismo molto più pronunciato del nostro non impedisce al governo centrale di fissare obiettivi ambiziosi di riduzione del consumo di suolo fino a 30 ha/giorno. Nello stato francese, ancora molto centralista, si punta invece sugli accordi tra i comuni per limitare le conurbazioni diffuse (*Schéma de Cohérence Territoriale*). In Gran Bretagna il governo laburista ha emanato direttive molto impegnative (*Planning Policy Guidance Notes*, n. 3 del 2000) per imporre la giustificazione di nuovi impegni di suolo

con analisi preventive di possibili alternative in aree dismesse o sottoutilizzate. Si tratta di scegliere tra queste o altre soluzioni e applicarle al caso italiano.

*Occorre ripensare radicalmente le norme relative agli oneri urbanistici e concessori* per aumentare la quota di rendita a favore degli investimenti pubblici, innescando un circuito positivo della valorizzazione. Un territorio che sa governare l’immobiliare aumenta sia la ricchezza pubblica, sia quella privata. Al contrario, l’appropriazione privatistica avvantaggia solo alcuni e di solito produce bolle immobiliari che a lungo andare esplodono e determinano un impoverimento generale, come si è visto anche nell’ultima crisi.

**Walter Tocci**

Deputato alla Camera, Pd

di piani urbanistici e di vincoli, non si è riusciti ad accompagnare il lungo periodo dello sviluppo economico e della crescita urbana né con la creazione di qualificate identità urbane, né con sufficienti misure di salvaguardia ambientale e idrogeologica, né con la dotazione di adeguati sistemi infrastrutturali per la mobilità.

Le nostre città moderne, cresciute sotto la spinta prevalente della rendita urbana, hanno troppo spesso ignorato il valore sociale ed economico sia del tessuto urbano esistente che del territorio agrario da urbanizzare. La mancata attenzione al corretto rapporto tra città storica e città nuova, così come l'assenza di un'adeguata contestualizzazione progettuale ha di fatto compromesso la possibilità di creare, attraverso i nuovi insediamenti, nuove identità urbane capaci di confrontarsi, in termini di qualità e valore ambientale, con la città storica. Si è così consumata, anziché tutelarla e valorizzarla, quella da tutti riconosciuta – ma quasi mai praticata – una grande risorsa culturale ed economica, proprio nel paese che poteva trarne maggiori vantaggi competitivi a livello globale, senza peraltro realizzare compiutamente la città moderna.

### Città moderne, città separate, città degradate

Non c'è oggi letteratura che non descriva le nostre città come un insieme di parti tra loro separate, caratterizzate da usi monofunzionali (ipermercati, multisale, quartieri residenziali ecc.). Non a caso, pur con diversità più o meno positive a livello nazionale, le periferie si assomigliano tutte, prive di quella caratterizzazione urbana e sociale che, sola, può renderle per definizione "città". Per contro i nostri

centri storici tutti – piccoli o grandi, marginali, lontani o interni alle aree metropolitane – mantengono ancora una loro diversa riconoscibile identità, nonostante l'incombente e sempre più diffuso degrado. Nella maggior parte dei casi proprio questa identità costituisce un valore aggiunto per l'intera città e per il paese. Ciò porta inevitabilmente a dover prendere atto dei limiti di una pratica di pianificazione urbanistica che, prevalentemente concentrata sulla logica di norme e prescrizioni (necessarie ma non sufficienti!), ha completamente trascurato di garantire la qualità urbana e il disegno progettuale dei nuovi insediamenti.

Si deve anche ammettere che la pratica del piano ha fallito in altri fondamentali obiettivi quali il *controllo dell'uso del suolo* e il *controllo della rendita*.

Così come è stato bene evidenziato dalle più recenti ricerche in proposito, per quanto riguarda il consumo di suolo, risultiamo il paese europeo al più basso tasso di incremento demografico e al più alto tasso di territorio urbanizzato. Questi valori non hanno risparmiato quelle realtà dove la pianificazione, in nome di un'urbanistica riformista, è stata diffusamente e pienamente praticata e nelle quali il consumo di suolo, nell'arco di un ventennio, si è più che raddoppiato rispetto all'esistente.

La *rendita fondiaria* è stata ed è tuttora una delle principali cause della crescita distorta e disordinata delle nostre città che ha penalizzato, oltre alla qualità ambientale e sociale dello sviluppo urbano, la possibilità di crescita corretta e competitiva del settore e dell'impresa edilizia. Infatti, dopo aver occupato l'agenda politica per diversi anni, la riforma sul regime dei suoli è completamente uscita dall'orizzonte politico e istituzionale.

Peraltro, lo strumento della *perequazione*,

introdotto da alcuni anni come rimedio assunto sul piano disciplinare nell'elaborazione dei piani urbanistici, si sta purtroppo rivelando, con la motivazione di ridistribuire volumi e quindi profitti della rendita, una modalità che contrasta, più o meno consapevolmente, con l'obiettivo primario di frenare l'ulteriore consumo del suolo. Nel contempo, con forte ritardo rispetto ad altre realtà europee, la pratica della *riqualificazione e rigenerazione urbana* di un patrimonio ormai inadeguato e non più funzionale non è riuscita ancora oggi a decollare.

### Oneri di urbanizzazione: un boomerang in tempo di crisi

Non secondaria rilevanza occorre poi attribuire alla procedura di smantellamento, in atto in questi anni, dell'unica legge di riforma urbanistica in vigore nel nostro paese (legge Bucalossi). Una legge che, faticosamente conquistata e salutata come la più importante innovazione urbanistica, introduceva l'obbligo degli *oneri di urbanizzazione* cercando di arginare gli effetti più dirompenti di una logica privatistica dell'edificazione: per la prima volta, negli insediamenti residenziali, veniva resa obbligatoria e a carico dei privati la realizzazione delle indispensabili infrastrutture pubbliche.

Da alcuni anni, di fronte alle difficoltà di bilancio degli enti locali, con l'acquiescenza di tutte le forze politiche e il silenzio da parte della cultura urbanistica, ai Comuni è consentito utilizzare tali proventi, come spesa corrente fino al 70 %, sottraendoli alla realizzazione di opere e servizi pubblici o alla loro gestione e manutenzione. Ciò produce un paradosso: fa diventare la riscossione degli oneri di urbanizzazione, in un momento perdurante di mancanza di risorse finanziarie locali, l'unica indispensabile possibilità di sopravvivenza degli enti locali, divenendo incentivo a ulteriori previsioni edificatorie.

Si produce così il duplice perverso effetto di consumare ulteriore territorio e costruire senza garantire gli adeguati servizi.

Paradossalmente ciò che contrasta questa tendenza è rappresentato, in molte realtà (per lo più le fasce periferiche dell'area urbana), dall'invenduto, sia per la saturazione della domanda, sia per la crisi economico-finanziaria che rende sempre più difficile contrarre mutui e acquisizioni in proprietà.

Innanzitutto appare quanto mai prioritario promuovere a livello nazionale





FOTO: WWW.USURDOMINICARDI.IT

una riforma fiscale che, affrontando il problema della rendita fondiaria con una specifica normativa, abbia la reale capacità di redistribuire socialmente i valori del surplus determinato dalla mano pubblica attraverso gli strumenti urbanistici. Così com'è necessario restituire alla possibilità di edificare il diritto-dovere di garantire realmente un'adeguata dotazione di servizi e attrezzature pubbliche attraverso il pieno utilizzo degli oneri di urbanizzazione. Una recente legge, la cosiddetta mille proroghe del Governo, ha invece stabilito per gli enti locali l'ulteriore proroga della possibilità di utilizzare, impropriamente, per la spesa corrente i proventi degli oneri di urbanizzazione.

## Il Piano strategico, uno strumento innovativo per la qualità urbana

Per quanto riguarda il livello locale, il processo di globalizzazione ormai in atto da tempo costringe a confrontarci con il resto del mondo e ad assumere visioni strategiche che sappiano sviluppare al meglio le potenzialità delle risorse locali, la competitività e la sostenibilità del patrimonio sociale, culturale ed economico delle nostre città.

Si impone una forte innovazione nella pratica di governo locale che sappia impostare complessivamente un progetto di città coniugando nel medio e nel lungo periodo politiche e azioni integrate finalizzate da un lato a un disegno di qualità urbana e a un reale sviluppo locale.

Due considerazioni di fondo si impongono di conseguenza. Sempre di più, oggi, la città coincide con la società intera e qualsiasi intervento di carattere urbanistico si riflette direttamente o indirettamente sul piano sociale ed economico delle realtà territoriali, accrescendone o riducendone le opportunità e il potenziale, secondo una connessione che raramente i piani urbanistici hanno saputo interpretare e realizzare. Ciò implica che l'attività di governo sia basata su una forte integrazione tra le politiche di welfare (in particolare quella della casa, per lungo tempo trascurata, e quelle della coesione e dell'integrazione), le politiche ambientali, da tempo reclamate, ma mai perseguite con efficacia (disinquinamento, risparmio energetico ecc.), le politiche economiche e le politiche territoriali, dalla mobilità alla logistica.

Secondo, lo sviluppo locale è sempre di più il frutto dell'azione sinergica di più attori (privati, pubblici, sociali, economici, culturali ecc.) che devono reciprocamente auto-condizionarsi per adottare una strategia comune, efficace al conseguimento degli obiettivi di sviluppo e assumendo congiuntamente una politica urbana di sostenibilità e di riduzione del consumo di suolo come condizione indispensabile a un reale interesse collettivo.

Si afferma così la necessità di dotarsi di uno strumento di governance basato su un nuovo modello di processo decisionale che superi l'attuale concezione che attribuisce (responsabilizzandola) alla sola amministrazione pubblica il perseguimento dello sviluppo locale.

Ciò richiede la disponibilità, da parte pubblica, di assumere, assieme a una forte leadership, una rinnovata cultura di governo basata su una forte capacità relazionale, instaurando la prassi di visioni di sviluppo condivise e una concertazione trasparente con le diverse realtà che operano e investono nel territorio. Una pratica che oppone alla logica di pianificazione-deregolamentazione, oggi diffusamente attuata nella gestione dei piani, quella di un quadro di coerenza territoriale continuamente ritratto e verificato. Uno strumento, il Piano strategico, non elaborato a tavolino da consulenti del sindaco o prodotto dai soli decisori economici, ma basato su una reale partecipazione e condivisione di tutti gli attori pubblici e privati, responsabilizzati sulla consapevolezza che solo lo sviluppo dell'intera comunità può garantire lo sviluppo individuale.

Un piano riferito opportunamente a territori di area vasta e con orizzonti temporali di lungo periodo, per consentire la proiezione corretta di scelte che, assunte oggi, possano costruire in modo strutturato ed efficace il futuro della città.

In questo senso, accanto al Piano strategico, il Piano urbanistico dovrà divenire uno strumento di attuazione, molto più snello e direttamente operativo, redatto in funzione degli obiettivi di sviluppo preordinati. Le finalità operative dovranno favorire e accompagnare il processo di rigenerazione urbana e di riqualificazione di un patrimonio edilizio, già oltremodo datato o in disuso (capannoni, fabbriche, caserme, residenze ecc.), da riprogettare e riconvertire secondo la nuova domanda di funzioni e standard ambientali e sociali, con l'obiettivo di sostenere l'innovazione di qualità in tutti i settori economici e culturali. Questa sarà anche una fondamentale occasione per la disciplina urbanistica, anche in adempimento al dettato disciplinare e concettuale introdotto dalla Convenzione europea del paesaggio, per recuperare quella capacità di progettazione urbana e paesaggistica che ha progressivamente perso negli ultimi decenni non riuscendo a garantire il perseguimento del prodotto finale: la qualità urbana.

### Felicia Bottino

Presidente Heriscape (Heritage and Landscape Training and Consulting)  
www.heriscape.eu