

# RIGENERARE LE CITTÀ, NUOVI STRUMENTI E NUOVE POLITICHE

L'ITALIA NON SI È ANCORA DOTATA DI RIFORME E LEGGI URBANISTICHE GIÀ IN VIGORE DA DIVERSI DECENNI IN ALTRI PAESI EUROPEI. È NECESSARIO CAMBIARE STRUMENTI E POLITICHE A LIVELLO NAZIONALE E LOCALE ED È PRIORITARIO APPROVARE LA LEGGE SUL CONSUMO DEL SUOLO, INTRODUCENDO ANCHE UN'ADEGUATA NORMATIVA FISCALE.

**P**rima di affrontare nello specifico modalità e contenuti di una revisione delle politiche di governo del territorio, occorre partire da una consapevolezza di fondo: anziché dotarsi di riforme e leggi che negli altri paesi europei sono in vigore da diversi decenni (sia la legge sul controllo della rendita che sul contenimento dell'uso del suolo ecc.) si è prodotto in Italia, anche nelle realtà regionali più avanzate, una molteplicità di norme e piani, generali e di settore, tra loro difficilmente dialoganti e compatibili che, senza apportare alcun miglioramento agli esiti finali di intervento sul territorio, hanno aumentato in modo insopportabile tempi e procedure di elaborazione e approvazione degli stessi, mentre la logica immobiliare più arretrata e parassitaria conseguiva più numerose opportunità nonché più facili guadagni rispetto all'attività di una corretta logica d'impresa. In sostanza, senza avere la capacità di impostare un'efficace politica di governo urbanistico del territorio, né tantomeno di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale del paese – per speculazione, per abusivismo, ma troppo spesso anche attraverso l'applicazione di piani urbanistici – non si è riusciti in Italia ad accompagnare il più recente periodo dello sviluppo economico con la creazione di qualificate identità urbane dotate di sufficienti misure di innovazione ambientale e di adeguati sistemi infrastrutturali per la mobilità. Così come si deve egualmente registrare che la pratica del piano ha fallito anche in altri fondamentali obiettivi come il *controllo dell'uso del suolo* e il *controllo della rendita*. Così come è stato bene evidenziato dalle tante 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, registrando negli ultimi vent'anni percentuali altissime di consumo di territorio anche in quelle regioni in cui più alto è stato l'utilizzo dei piani urbanistici.

Per quanto riguarda la rendita fondiaria, che in Italia incide tre o quattro volte più che in Germania sul prodotto finale, è stata ed è tuttora, una delle principali cause della crescita distorta delle nostre città che ha penalizzato, oltre alla qualità dello sviluppo urbano, la stessa possibilità di crescita corretta e competitiva del settore edilizio.

E proprio nel motivo per cui nell'attività di ristrutturazione dell'esistente il fenomeno della rendita è molto inferiore, trova giustificazione il fatto che in Italia rispetto ad altre realtà europee la pratica della riqualificazione e rigenerazione urbana del patrimonio edilizio esistente non è riuscita ancora a decollare.

Ma in questi ultimi venti anni non solo non ci siamo dotati di nuovi indispensabili leggi, ma abbiamo vanificato le poche conquiste di riforma degli anni 70.

Mi riferisco allo smantellamento della legge 10/1977, una legge con la quale per la prima volta veniva resa obbligatoria la realizzazione a carico dei privati delle attrezzature pubbliche collettive: dalle strade alle scuole ecc., cioè i cosiddetti *standard urbanistici*. Da diversi 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, viene consentito ai Comuni di utilizzare tali proventi come spesa corrente fino al 70% del totale, sottraendoli alla realizzazione o alla manutenzione di attrezzature e servizi pubblici. Come esempio basti per tutti lo stato di degrado edilizio in cui versano le nostre scuole per capire il danno prodotto da questa insensata scelta di bilancio. Ciò peraltro produce anche l'assurdo paradosso per cui gli enti locali vedono nella riscossione degli oneri di costruzione e urbanizzazione l'unica possibilità di sopravvivenza divenendo nel contempo incentivo a sempre ulteriori previsioni edificatorie. Si produce così il duplice e perverso effetto di consumare ulteriore territorio e costruire senza l'adeguata presenza di servizi e

attrezzature. Paradossalmente ciò che comincia a contrastare questa tendenza è rappresentato 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. Un dato per tutti lo fornisce la ricerca di Nomisma che evidenzia come nella provincia di Bologna su 47.900 alloggi costruiti fra il 2000 e il 2010, 13.663 risultano invenduti.

È quindi evidente che devono cambiare regole, strumenti e politiche, sia a livello nazionale che locale: in ciò la crisi può rappresentare un'occasione capace di mettere finalmente su comuni obiettivi di sviluppo reale e sostenibile sia gli interessi dei cittadini che degli attori economici e sociali del paese. Soprattutto incentivando e agevolando quei processi di rinnovamento urbano contestuale alla riqualificazione energetica che consentirebbe di rigenerare le nostre città con il risparmio di due fondamentali risorse finite: territorio ed energia. Innanzitutto appare prioritario comunque approvare dopo tanti anni la legge sul consumo del suolo sul cui disegno presente in Parlamento vertono diverse proposte di modifica da parte di Legambiente, Inu ecc. anche se, come dimostrano le alte cifre dell'*invenduto*, il fenomeno dell'ulteriore nuova edificazione tenderà di per sé a calare.

Una seconda riforma necessaria a livello nazionale è quella fiscale che, affrontando il problema della rendita con una specifica normativa, abbia la reale capacità di redistribuire i valori del *surplus* determinato dalla mano pubblica. È infatti necessaria una forma di tassazione della rendita, senza più esorcizzarla ideologicamente, ma facendo ritornare alla collettività parte del plusvalore che la tassazione avrà prodotto. Così come è necessario restituire al *diritto* di edificazione il *dovere* di garantire in concreto la realizzazione e la manutenzione di servizi e di attrezzature pubbliche attraverso il pieno utilizzo degli oneri di urbanizzazione a questo scopo.

Per quanto riguarda il livello locale, occorre assumere visioni strategiche che sappiano sviluppare al meglio le potenzialità delle risorse delle specifiche realtà territoriali, nonché la competitività e la sostenibilità del patrimonio sociale, culturale ed economico delle nostre città. Ciò richiede la disponibilità da parte pubblica, di assumere una rinnovata cultura di governo, basata su una forte capacità relazionale, instaurando la prassi di *progetti di sviluppo condivisi* attraverso una concertazione trasparente con tutte le realtà economiche e sociali che operano e investono sul territorio. Una pratica cioè che opponga alla logica di pianificazione-deregolamentazione, fino a oggi diffusamente attuata nel governo del territorio, quella di un quadro di coerenza territoriale continuamente ritariato e verificato nella sua gestione.

Risponde a queste caratteristiche il *Piano strategico* già in uso da alcuni anni in diverse realtà anche italiane, a volte con successo (vedi Torino), ma il più delle volte rimasto come strumento di mera documentazione tecnica.

Il limite di queste esperienze sta molto probabilmente nella tipologia assunta con le caratteristiche di un piano o affidato a consulenze esterne, o comunque costruito sulle esigenze di immagine e di costruzione del consenso del sindaco. È invece necessario realizzare una operazione di piano che possiamo definire il *Piano della città*, non elaborato a tavolino da consulenti del sindaco, né prodotto dai soli decisori economici, né basato su fittizie forme populistiche di partecipazione. Ciò che occorre è una reale partecipazione/condivisione di tutti gli attori pubblici e privati responsabilizzati sulla consapevolezza che solo lo sviluppo dell'intera comunità può garantire lo sviluppo individuale. Risponde a queste caratteristiche l'esperienza che il Comune di Rimini sta realizzando con successo da alcuni anni, passato ora già alla fase di realizzazione di diversi progetti significativi che innalzeranno la qualità territoriale e ambientale dell'intero *hinterland*, progetti portati avanti con il consenso e la partecipazione attiva di tutti gli operatori sia economici che sociali del territorio.

## La politica deve puntare a risparmio energetico e riqualificazione

Accanto al Piano strategico, una nuova politica di piano dovrà perseguire inevitabilmente un processo di *rigenerazione urbana* e di *riqualificazione* di un patrimonio edilizio già oltremodo



datato o in disuso (non solo caserme e fabbriche, ma anche scuole ed edilizia residenziale), iniziando dal patrimonio pubblico, da riprogettare e riconvertire secondo la nuova domanda di funzioni e standard ambientali e sociali. Ciò peraltro potrà e dovrà accompagnarsi a una politica virtuosa capace di perseguire la strada del risparmio energetico orientato non solo alla nuova edilizia, ma soprattutto più strategicamente rivolto alla riqualificazione del patrimonio esistente, investendo in tal modo contestualmente su obiettivi oggi fondamentali: sviluppo e occupazione. Non va infatti sottovalutato ad esempio che la politica degli incentivi per installazione di pannelli "acquistati all'estero" o di pale eoliche (in un paese che non ha determinate caratteristiche meteorologiche), non ha costituito elemento né di sviluppo, né di investimento per nuova occupazione, ma anzi sollevano a loro volta problemi di ordine ambientale e paesaggistico non di poco conto.

Ben diversa è invece la possibilità di mettere concretamente in atto una politica nazionale che contestualmente affronti due problemi/obiettivo oggi fondamentali:

- offrire alle imprese edilizie l'occasione di rinnovarsi in cultura e formazione, realizzando nuovi competitivi modelli costruttivi capaci di confrontarsi con i più avanzati esempi europei
- rilanciare il settore edilizio perseguendo la strada della *riqualificazione dell'esistente* puntando contemporaneamente a realizzare efficaci traguardi di risparmio energetico, ricordando che in Italia il consumo energetico pesa per oltre il 35% proprio sul settore edilizio.

È finalmente tempo oggi in Italia, peraltro già con grande ritardo rispetto ad altri paesi europei, di porre in atto (accompagnandolo con adeguate normative) un vero e proprio processo

di sostituzione, ristrutturazione e riqualificazione di un consistente patrimonio edilizio che non risponde più da tempo alle esigenze funzionali e ambientali di una città moderna. E in questo senso ci si riferisce sia al più vecchio patrimonio edilizio degli anni 50-60, ma anche a quel più recente prodotto edilizio, frutto di abusivismo e anche di regolari pratiche, costruito con povertà di materiali, di tecnica e di qualità progettuale, che occupa gran parte delle nostre periferie, urbane e turistiche. Ciò richiederà anzitutto la predisposizione di un nuovo e adeguato quadro di normative fiscali, finanziarie e urbanistiche che consenta di individuare le convenienze sia sociali che economiche del processo per assicurarne la fattibilità.

Sarà possibile in questo modo realizzare un virtuoso modello di riconversione urbana dove i costi iniziali della ristrutturazione rappresentano un investimento per il futuro con il sensibile risparmio della gestione e manutenzione. Per gli enti locali dovrà quindi aprirsi una nuova fase di governo basata su un diverso modello di sviluppo urbano che tenda:

- a recuperare il livello della vivibilità e della qualità urbana e sociale della periferia
- a valorizzare il ruolo ambientale e funzionale dei centri storici con piani della mobilità adeguati alle loro caratteristiche morfologiche
- a innalzare il livello di competitività delle città provvedendo a una indispensabile dotazione di reti strutturali e infrastrutturali delle comunicazioni.

Una fase, cioè, di *rigenerazione urbana delle città italiane* che potrà costituire un importante investimento sia ambientale che economico, per il futuro delle città che lasciamo alle nuove generazioni.

**Felicia Bottino**

Architetto, docente e urbanista