

Seminario di studio

Il governo del territorio in Italia nel "Rapporto dal Territorio, INU 2007"

Elementi per una discussione sul ruolo delle politiche urbane e territoriali
per il superamento della crisi economica, sociale e finanziaria

19 marzo 2009, Sala della Biblioteca del CNEL - V.le David Lubin 2, Roma

Temi emergenti per una prospettiva di Riforma

BOZZA NON CORRETTA

Simone Ombuen - Segretario nazionale INU

L'attuale contingenza economica e sociale, e i segnali di risposta che il mondo economico-sociale e quello politico fanno in questi giorni emergere, situano il dibattito di questa giornata di studio in modo diverso da quanto originariamente si era pensato di fare. Il progetto di lavoro tracciato fra CNEL e INU prevede che, a partire dai contenuti del Rapporto dal Territorio, si compia una approfondita riflessione sulle condizioni strutturali di esercizio del governo del territorio nel nostro Paese, per comprendere quali possano essere alcuni contributi da offrire ai lavori parlamentari, già avviati, che dovranno portare al varo di una legislazione statale di principi. Un nuovo quadro normativo purtroppo oggi ancora assente in Italia, indispensabile per il rilancio delle politiche urbane e territoriali che l'impressionante crisi strutturale oggi in atto rende particolarmente urgenti.

Su tale intento, di cui la giornata odierna è la prima concreta e fattiva testimonianza, cade l'annunciata iniziativa del Governo, pur non ancora chiara nei dettagli, di disegnare un intervento di ampia portata che, fra riforma del testo unico in materia edilizia, definizione operativa di nuove politiche abitative e nuovo impulso alla programmazione infrastrutturale, finisce per toccare molte delle principali tematiche di governo del territorio a cui pure si riferiscono i lavori di stesura della legge statale di riforma e dei relativi inevitabili atti di recepimento regionale.

In considerazione di tale contingenza, ed al fine di agevolare l'elaborazione di questa giornata, ho pertanto provveduto a riordinare gli argomenti originariamente pensati per questo intervento secondo una modalità tripartita, che in modo inevitabilmente schematico, e rispetto a specifici argomenti, confronta trasversalmente fra loro elementi di quadro e criticità attualmente esistenti, proposte avanzate dall'INU nel suo lavoro, e elementi emergenti dalle anticipazioni di stampa relative agli intendimenti del Governo. Lo sviluppo del successivo documento è di conseguenza articolato secondo tale indirizzo.

In conseguenza di ciò non proprio tutte le considerazioni, a volte pur rilevanti, prodotte dai lavori dell'INU, trovano piena rappresentazione nel presente succinto testo. Rinvio per maggior completezza ai vari documenti di merito già prodotti dall'INU e rintracciabili sul suo sito web, www.inu.it.

La stringente contingenza a cui ci porta l'accelerazione operata dal Governo fa sì che su tali elementi il corpo associativo dell'Istituto non si sia ancora organicamente misurato su tutti gli aspetti di merito; l'elaborazione qui restituita è quindi una ragionevole interpretazione delle possibili opinioni interne all'INU, che pure necessiterà nel prossimo sviluppo dei dovuti momenti e passaggi di verifica e riscontro.

Elementi di quadro e criticità

Non vi è dubbio che un elemento di relazione fra le due dimensioni esista. Prova ne sia il lungo elenco di provvedimenti di contenuto sostanzialmente urbanistico che nella storia della Repubblica, a volte impropriamente, sono stati rubricati come provvedimenti per lo sviluppo economico e l'occupazione, a partire dal famoso Piano Fanfani. La pianificazione urbanistica è il principale strumento per la ripartizione delle rendite urbane fra i proprietari immobiliari, e presidia gli assetti del sistema produttivo e la realizzazione delle infrastrutture, elementi di rilevantissimo impatto economico. Inoltre il sistema insediativo svolge anche, ed in misura crescente, un compito di "fissaggio" del reddito e del plusvalore prodotto a fronte della sempre maggior velocità di ristrutturazione dei cicli produttivi e crescente labilità del sistema finanziario internazionale, afflitto ormai da molti anni da periodiche e gravi perturbazioni, anche molto prima dei recenti gravi fatti.

Le proposte dell'INU

Il centro della proposta INU è costituito dal rilancio della progettualità pubblica, strutturale e strategica, concepita secondo i nuovi principi di sussidiarietà verticale - fra i diversi soggetti del governo pubblico - ed orizzontale - fra pubblico privato e terzo settore. Realizzata attraverso gli strumenti della copianificazione / programmazione integrata e del partenariato pubblico-privato. Sostanzialmente un metodo di nuova programmazione che attraverso la definizione di orientamenti ed obiettivi di lungo periodo per la cura e la trasformazione dei fattori produttivi territoriali essenziali svolge la funzione di costruzione di scenari stabili in riferimento ai quali ricostruire il tessuto delle aspettative dei diversi soggetti economici e sociali, e avviare un nuovo ciclo di investimenti.

Gli orientamenti del Governo

In un momento di grave crisi economica l'intento di rilanciare gli investimenti e la domanda interna è condivisibile. Le proposte del Governo tendono tuttavia per alcuni aspetti ad opporre necessità contingenti a scelte di lungo periodo, e rischiano così di far sfuggire l'occasione di cambiare il modello di sviluppo del Paese, correzione più semplice in un momento di profonda ristrutturazione, nel quale a causa della contrazione della domanda l'investimento in ulteriore capacità produttiva non ha senso, mentre gli unici investimenti che pagano sono quelli in risparmio e nell'innovazione che apre nuovi mercati e prodotti, nuove domande. In particolare l'orientamento di mobilitare la capacità d'investimento dei piccoli risparmiatori a favore di un incremento dei consumi abitativi rischia di sottrarre energie alla realizzazione del recupero dei veri elementi di ritardo del Paese, vale a dire la sua dotazione di beni pubblici territoriali (infrastrutture, servizi), che più marcatamente segnano la sua distanza dall'Europa e di cui tanto più saranno privi gli ampliati edifici.

Elementi di quadro e criticità

Un incompleto processo di transizione verso nuovi principi sussidiari nell'organizzazione del sistema di governo del Paese e la perenne interruzione di tutti i percorsi riformisti tentati negli ultimi 17 anni ci consegnano un sistema di governo complesso e per certi versi incomprensibile, cariato da inefficienze e non informato dai principi di autonomia / responsabilità e leale collaborazione. La necessità di tutelare un numero sempre crescente di beni comuni non riproducibili, che vengono così attratti nella sfera dell'intervento pubblico, ha moltiplicato nel numero e nei livelli i soggetti dotati di poteri interdittivi, senza che alla maggior consapevolezza delle tutele si accompagnasse una più elevata eppur necessaria capacità di progetto complessivo.

Le proposte dell'INU

Il centro della proposta INU, attenta a pervenire a sostanziali semplificazioni nel rispetto della inevitabile complessità nella gestione dei beni pubblici in questione, è rappresentato dalla *copianificazione*, un istituto che si basa su principi di trasparenza, razionalità ed efficienza. Esso prevede la compresenza di tutti i poteri pubblici pertinenti agli atti deliberativi (sussidiarietà verticale), con la formazione di quadri conoscitivi condivisi e preliminari che evitino che l'esercizio di competenze separate si possa tradurre di fatto in una carenza dei principi di responsabilità e leale collaborazione. L'accertamento preventivo fra soggetti pubblici dei termini di tutela e trasformabilità consente poi al successivo momento operativo di essere sviluppato in piena autonomia al livello più prossimo al cittadino, ed in collaborazione fra pubblico e privato (sussidiarietà orizzontale).

Gli orientamenti del Governo

L'orientamento di ridurre in misura consistente le funzioni di regolazione e controllo, affidando gli elementi tecnici alla competenza di singoli professionisti e gli elementi estetici e qualitativi al buon gusto della popolazione rischia di veicolare un messaggio di sostanziale svilimento delle funzioni pubbliche di governo delle trasformazioni. Un approccio nel quale la semplificazione viene perseguita con il troncamento della complessità anziché attraverso la sua comprensione, e che segnala un rilevante scarto rispetto al percorso prescelto in sede di Unione europea, ambito nel quale dalla valutazione integrata alla Carta europea del Paesaggio alla strategia energetica 20-20-20 tutte le più rilevanti politiche si distinguono per sollecitare un più elevato livello di consapevolezza della crescente ed inevitabile complessità ed interdipendenza con la quale le questioni di governo vanno proponendosi, tanto più nei loro aspetti territoriali.

Elementi di quadro e criticità

La maggior parte del patrimonio edilizio del Paese, realizzato fino agli anni '70, è caratterizzato da diffusi fenomeni di degrado edilizio, da scarsa qualità dell'ambiente al contorno, e da un rilevante tasso di inefficienza energetica. Elementi che a loro volta producono una generale insostenibilità ambientale dell'urbano.

Le proposte dell'INU

Il tema della sostenibilità ambientale degli insediamenti e della necessità di iniziative di demolizione e ricostruzione con finalità di riordino insediativo, di efficienza energetica e di sostenibilità ambientale vede l'INU schierato da molti anni, in particolare con una lunga campagna condivisa con ANCE e Legambiente, iniziata nel 2001 e sviluppata in una serie di iniziative. Più di recente l'INU ha posto la centralità della riflessione sulla riduzione dei consumi di nuovo suolo, e della costruzione di politiche attive per la riduzione di tali consumi per annullarli progressivamente.

Gli orientamenti del Governo

Pur nella soddisfazione di vedere temi da lungo tempo promossi dall'INU divenire elementi di proposte di governo, occorre rilevare che l'ipotesi di sganciare le iniziative di demolizione e ricostruzione e di efficientizzazione energetica da obiettivi di riordino territoriale ed insediativo genera il rischio che in nome di un puro aumento dell'attività edilizia e dei consumi abitativi si finisca per agevolare trasformazioni anche su edifici e in contesti nei quali esse risulterebbero improprie o nocive, come accadde con i contributi del 36% che sono stati utilizzati anche per ristrutturare immobili abusivi non condonati o edifici, siti negli alvei dei fiumi o in zone affette da grave rischio idrogeologico, che sarebbe meglio demolire. Va poi valutato il fatto che, pur se più efficiente dal punto di vista energetico, in linea di massima un edificio più grande tende comunque ad avere consumi energetici maggiori di un edificio piccolo.

Inoltre, nell'ipotesi di trasferimento dei volumi nelle operazioni di demolizione / ricostruzione esiste la fondata possibilità che il bilancio urbanistico non sia affatto a saldo zero, ma che si generi comunque una domanda aggiuntiva di realizzazioni urbanizzative che, anche ove risultasse ambientalmente sostenibile sarebbe bisognoso di specifica copertura economica e di implementazione operativa.

Infine, una manovra sul fronte dell'efficienza energetico-ambientale non è completa se non consente il varo contestuale di misure di contabilità ambientale che mettano gli enti locali protagonisti di tali politiche in grado di emettere certificati bianchi sul mercato delle emissioni a parziale recupero dei sovraccosti sopportati, così come evidenziato nelle attività svolte da INU in collaborazione con l'Associazione Agenda 21 Italia.

Elementi di quadro e criticità

Dalla fine della programmazione ex L. 457/1978 sostanzialmente in Italia non esistono politiche abitative nazionali, mentre quelle regionali procedono fra molte difficoltà e con risorse via via calanti. Assieme alle politiche di dismissione del patrimonio pubblico questo stato di fatto ha generato una progressiva riduzione del patrimonio edilizio goduto in affitto, ormai al di sotto del valore del 18% a scala nazionale (ad esempio in Germania tale valore è del 54%). La scarsità di patrimonio in affitto rappresenta un grave fenomeno di rigidità territoriale, poiché ostacola la mobilità delle forze di lavoro e la formazione di nuovi nuclei familiari. Inoltre la trasformazione della struttura sociale del Paese e l'aumento dei lavoratori precari ha fatto emergere nuovi soggetti e categorie sociali che esprimono una nuova e diversa domanda sociale di abitazione, in alcuni casi drammatica. Tra i paesi europei, il nostro, con il 4%, è quello con la più bassa percentuale di alloggi in social housing, contro il 36% dell'Olanda, il 22% in UK e il 20% della media comunitaria.

Le proposte dell'INU

È stato il dibattito culturale dell'INU che dapprima ha posto il superamento del concetto di edilizia residenziale pubblica verso la nuova definizione di edilizia residenziale sociale, e quindi ha prodotto il relativo recepimento nella legislazione nazionale, con l'equiparazione dell'ERS a servizio sociale / dotazione territoriale. La definizione di strumenti perequativi e compensativi proposta dall'INU consente poi la costruzione di politiche abitative locali per la realizzazione di alloggi sociali anche in condizioni di scarsità di risorse pubbliche, attraverso il coinvolgimento di soggetti privati e di altri soggetti economici portatori di interessi generali come le fondazioni bancarie. Con tali strumenti ed attraverso i piani riformati è poi possibile impostare politiche abitative che non producono più ghetti sociali, ma che consentono la realizzazione di quote di residenza sociale all'interno di strutture insediative ordinarie, favorendo così quella *mixité* che è anche il principale veicolo per una corretta integrazione civile e sociale dei portatori di disagio.

Gli orientamenti del Governo

La linea di lavoro prescelta dal Governo, pur in presenza di una percentuale di patrimonio edilizio inutilizzato che oscilla fra l'8 e il 40 e più per cento nelle diverse province italiane, individua la principale causa della attuale emergenza abitativa nella scarsità assoluta di patrimonio immobiliare comunque goduto, e conseguentemente mette in campo programmi finalizzati a produrre contestualmente sia alloggi sociali destinati all'affitto che patrimonio abitativo rivolto al mercato dell'acquisto.

Apprezzabile appare l'apertura ad un ingresso strutturale delle fondazioni bancarie fra i soggetti promotori di programmi abitativi con finalità sociali. È invece criticabile la reiterata intenzione di avviare i programmi di nuova ERS anche attraverso la vendita a

prezzi marginali del vecchio patrimonio pubblico, che ha il difetto di oberare di oneri manutentivi soggetti spesso incapienti dal punto di vista del reddito, e riduce comunque la quota di patrimonio goduta in affitto, contraddicendo alcuni degli elementi analitici basilari.

Partenariato per la realizzazione delle dotazioni territoriali pubbliche, risorse e fiscalità

Elementi di quadro e criticità

L'economia pubblica italiana è da tempo particolarmente affaticata da uno dei debiti pubblici procapite più alti del Mondo, che pesa come un macigno sulla possibilità degli enti di governo del territorio di avviare credibili manovre economico-finanziarie e sul patrimonio. In tali condizioni la produzione di beni pubblici è necessariamente poggiata sulla costruzione di rapporti partenariali con i soggetti privati, che dalla realizzazione dei beni pubblici ricavano anche le quote più significative di vantaggi economici.

Tale stato di cose è stato accentuato dalla abolizione della principale forma di fiscalità immobiliare, l'ICI, che ha anche privato i comuni di una fonte stabile e rilevante di mezzi propri

Con l'abolizione dell'obbligo di destinazione dei contributi e degli oneri urbanizzativi alla realizzazione delle dotazioni territoriali, avvenuto nel 2001, gli enti di governo del territorio non dispongono più di un flusso di risorse specificatamente destinato a tale scopo.

Infine l'aggravamento della crisi economica, con la riduzione dei flussi di transito, sta via via facendo saltare le condizioni di sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni di PF già avviate, e producendo una progressiva marginalizzazione di tale strumento, in particolare per le operazioni di importo medio-alto (cfr. www.infopieffe.it).

Le proposte dell'INU

La proposta INU è da tempo orientata alla costruzione di partenariati che consentano la realizzazione delle dotazioni territoriali, sia attraverso i nuovi istituti della perequazione e della compensazione, sia con l'utilizzo delle varie forme di project financing, sia con la previsione a regime di manovre sul patrimonio immobiliare degli enti locali, che agevoli la formazione di demani e patrimoni immobiliari da porre a base di politiche urbanistiche e di valorizzazione insediativa.

Nell'attuale condizione di crisi poi per la costruzione del partenariato economico è indispensabile un buon livello di coordinamento tra studi di sostenibilità economico-finanziaria e caratteri della progettazione urbanistico-territoriale, giacché in una condizione di crescenti incertezze il principale elemento di ricostruzione dell'opportuno livello di fiducia è la redazione di elaborazioni particolarmente scrupolose e aderenti alla realtà in atto, elaborazioni molto facilitate nel caso di strumenti di governo del territorio coerenti rispetto alla proposta culturale dell'INU.

È infine auspicabile l'avvio del dibattito per la reintroduzione di un tributo urbanistico ordinario di scopo, da tutti gli immobili, che vada a costituire la piattaforma di base della sostenibilità finanziaria della vita dell'ente territoriale, e all'interno del quale,

attraverso opportune modulazioni, divenga possibile articolare specifici programmi di riqualificazione e di incremento della dotazione infrastrutturale dei sistemi urbani.

Gli orientamenti del Governo

In questo campo gli atteggiamenti del Governo sono vari e poco decifrabili; se da un lato si evidenzia una spinta alla dismissione dei patrimoni pubblici al fine di reperire risorse fresche e non produrre politiche in debito, dall'altro l'esercizio degli stringenti vincoli del Patto di Stabilità dimostra l'intenzione di contenere e/o ridurre il grado di autonomia locale nella gestione delle politiche fondiarie. Va inoltre considerato che in caso di rinegoziazione delle risorse ordinarie e della distribuzione del debito storico fra i diversi enti titolari del governo del territorio, al parziale alleggerimento del carico di debiti dello Stato centrale corrisponderebbe un pesante aggravamento dei bilanci dei vari soggetti del sistema delle autonomie, con ulteriore peggioramento dei relativi rating.

Governo del territorio, relazioni interistituzionali

Elementi di quadro e criticità

Il quadro del campo legislativo che ci ha lasciato l'ultima riforma del Titolo V della Costituzione è ancora complesso e attraversato da ricorrenti incertezze, sempre appeso agli esiti dei lavori della Consulta. Tanto più grave appare poi la situazione della materia "governo del territorio", materia trasversale per definizione, nella quale la corretta interpretazione ed allocazione di funzioni riveste sempre caratteri problematici.

Da tale condizione è venuto via via emergendo con forza il ruolo della Conferenza unificata Stato-regioni-città, luogo ultimo di concertazione fra i principali soggetti istituzionali portatori ad oggi di competenze in materia. Tuttavia ad oggi emergono ancora rilevanti contraddizioni, giacché i poteri legislativi sono radicati nel Parlamento e nei Consigli regionali, mentre la Conferenza unificata è tipicamente luogo d'incontro degli esecutivi, organi di rado dotati di poteri diretti in materia di legislazione (salvo decretazione d'urgenza).

Le proposte dell'INU

L'INU ha da tempo colto la rilevante complessità generata dall'avvio a regime della riforma federalista, di fatto già incompiuta all'atto della sua formulazione. In tal senso ha esplicitamente avviato le attività di consultazione con il Parlamento e con Stato e regioni e i principali soggetti della rappresentanza locale organizzata (ANCI, UPI, Uncem) al fine di addivenire a un percorso condiviso per la definizione della legislazione quadro per il governo del territorio.

Gli orientamenti del Governo

Le ultimissime vicende relative al cosiddetto "piano-casa" del Governo hanno dimostrato come anche in sede governativa il livello di comprensione della complessità delle relazioni interistituzionali cui è giunta la vita democratica del Paese è assai scarso, e rischia di generare ulteriori effetti di scollamento e disgregazione.