

# INU

Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Ente di alta cultura  
e di coordinamento tecnico  
Dpr 21 novembre 1949, n.1114

Associazione di Protezione Ambientale  
DM 3 luglio 1997, n.162

Audizione informale, in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1836 *“Misure per favorire la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse”*.

## **Osservazioni dell'Istituto Nazionale di Urbanistica / INU**

(rappresentato dall'Arch. Silvia Capurro, membro della Giunta Esecutiva)

L'Istituto Nazionale di Urbanistica è stato fondato nel 1930 per promuovere gli studi edilizi e urbanistici, e diffondere i principi della pianificazione. Lo Statuto, approvato con DPR 21 novembre 1949 n. 1114, definisce l'INU come Ente “di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto” (art. 1). Recentissimamente, nelle giornate del 28, 29 e 30 aprile, si è svolto a Cagliari il XXIX Congresso nazionale dell'Istituto incentrato sul “Progetto Paese”.

Il progetto culturale dell'Istituto per il prossimo biennio è stato sviluppato con una formula che ha permesso all'intero mondo INU di esprimersi e al contempo di discutere delle posizioni e delle proposte con interlocutori istituzionali, altre associazioni e soggetti politici, dovrà essere oggetto di approfondimenti, studi e declinazioni operative.

Non richiamo tutti contenuti discussi durante i lavori congressuali, ma ritengo utile citare alcuni dei passi emersi quali prioritari e sui quali sviluppare le nostre prossime attività:

- l'incremento di qualità della cultura urbanistica, oggetto di attività formative e di ricerca, professionali e di governo;
- le modalità per generare valore pubblico, attraverso la riforma delle politiche e degli attori pubblici dell'abitare sociale;
- la definizione di nuovi standard urbanistici evolvendo il dato dimensionale anche verso parametri qualitativi maggiormente aderenti alle nuove esigenze di servizi per la collettività;
- la riabilitazione del piano, da groviglio procedurale a racconto consapevole e scenario prospettabile;
- il coordinamento delle scelte necessarie alla semplicità e certezza dei codici di comportamento (apparati legislativi), alla chiara attribuzione di compiti e responsabilità (assetto istituzionale), all'individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), all'efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), all'integrazione di misure incentivanti (fiscalità);
- l'investimento nelle tecnologie a sostegno della nuova pianificazione;
- l'organizzazione di un nuovo sistema di pianificazione che comprenda:

I. la pianificazione di area vasta, che tratta di paesaggio, ambiente e infrastrutture, cogente e in grado di generare progetti, una piattaforma del coordinamento delle politiche pubbliche, che superi qualsiasi forma di azionamento e che rappresenti il telaio territoriale delle politiche utili per quel territorio, non sia più solo comunale, ma a scala adeguata (Città medie, Unioni dei Comuni, Città Metropolitane), che non prefiguri un improbabile disegno al futuro ma risponda ai nuovi bisogni;

II. la pianificazione urbanistica operativa finalizzata al miglioramento della qualità urbana, efficace per la rigenerazione urbana, complessa per la varietà degli aspetti in gioco, fisici, finanziari, sociali, riferiti agli assetti proprietari, agli stati di degrado e inquinamento, sostenuta da risorse reali disponibili e spendibili, investimenti corretti nel partenariato pubblico privato ove valori sociali e ambientali siano integrati nei conti economici, una programmazione flessibile ma a tempo determinato, ben diversa dal disegno previsionale e regolativo al quale siamo abituati, a favore dell'accessibilità ai servizi e dell'inclusione sociale.

Ho ritenuto utile quest'ampia premessa perché esplicita i parametri di riferimento per l'espressione delle valutazioni di INU sulla proposta di Legge in discussione.

Evidentemente INU non può che plaudere ad un progetto di legge finalizzato alla costituzione di un fondo per il *“cofinanziamento di progetti di riconversione e riqualificazione delle aree industriali dismesse”* che si pone *“l'obiettivo di intervenire per ridare nuova vita e una nuova missione alle aree industriali dismesse o in via di dismissione, ... , attraverso il riutilizzo degli immobili non più utilizzati a fini produttivi e il riutilizzo effettivo dei terreni, evitando il consumo del suolo”*.

Infatti il fenomeno della dismissione dei siti industriali specialmente in ambito urbano, derivante da trasformazioni strutturali del sistema economico, ed industriale in particolare, impatta fortemente sulla struttura delle nostre città, sulle sensibilità, sociali e culturali, dei cittadini verso i problemi di qualità della vita, in primo luogo degli aspetti ambientali.

In Italia il fenomeno inizia a manifestarsi dagli anni Settanta, ed inizialmente le risposte politiche hanno prevalentemente riguardato la trattazione dei problemi per quanto riguarda gli aspetti occupazionali. Gli impianti si delocalizzano in aree esterne alla città oppure i processi di delocalizzazione si svolgono a scale geografiche più ampie.

Solo più avanti, anche per l'inefficacia di tali politiche, emergerà con chiarezza la dimensione urbanistica del problema: gli impianti dismessi generano processi di degrado fisico, ambientale e sociale che occorre contrastare, e contemporaneamente costituiscono una opportunità per ridisegnare le aree urbane dense, ripensare la distribuzione delle funzioni e dei servizi.

Una opportunità che verrà recepita interamente solo di recente, quanto diventa evidente l'insostenibilità dei costi economici ed ambientali di un modello di sviluppo fondato sull'espansione dell'urbanizzazione e sulla diffusione territoriale delle funzioni. Le aree industriali dismesse o in via di dismissione (ovvero sotto-utilizzate) diventano allora un'occasione per avviare dei processi di riqualificazione urbana.

Ma, come noto, uno degli ostacoli più rilevanti per il recupero delle aree industriali dismesse è la loro condizione di inquinamento. In Italia il fenomeno dei siti inquinati ha dimensioni considerevoli: nel 2004 erano circa 5.000 i siti censiti dalle anagrafi regionali dei siti da bonificare, ed ulteriori 7.000 erano i siti potenzialmente inquinati. Nello specifico del tema trattato dalla proposta di Legge, il fenomeno delle aree dismesse in ambito urbano ha una dimensione rilevante, in alcune città spesso occupa uno spazio addirittura superiore a quello del “centro storico”: ad esempio il rapporto tra “superfici riconvertibili” e “superfici del centro storico”: a Genova è dello 0,76, a Vicenza dello 0,80, a Saronno è dello 0,87 e a Milano la superficie delle aree riconvertibili è più del doppio di quella del centro storico (2,08)(Dati Apat, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, 2005).

Le norme impongono che i siti inquinati siano soggetti ad interventi di bonifica e ripristino ambientale,

e l'obbligo è a carico del responsabile dell'inquinamento (secondo il principio "chi inquina paga") o del proprietario dell'area, ed in ultima istanza della Pubblica Amministrazione. Le norme da sempre incontrano qualche difficoltà di applicazione, e il costo degli interventi ricade spesso sulle finanze pubbliche, la cui scarsità contribuisce ad un lento procedere delle attività di bonifica dei siti inquinati.

L'ostacolo della scarsità delle risorse sembra essere più facile da superare per un particolare sottoinsieme di siti inquinati: cioè quei siti nei quali gli interventi di riutilizzo o trasformazione d'uso, valorizzandone le caratteristiche e collocazione geografica, sono in grado di produrre benefici economici uguali o superiori ai costi, comprendendo nei costi sia quelli relativi alle opere di trasformazione che quelli relativi alle opere di bonifica o messa in sicurezza. Si tratta, spesso, di siti inquinati compresi in ambito urbano o di immediata periferia, già dotati di tutte le opere di urbanizzazione (luce, acqua, gas, rete fognaria ecc.) e prossimi a linee e raccordi di trasporto. Aree, quindi, degradate ed impattanti, sia sulle matrici ambientali che sul tessuto antropico circostante, ma che presentano caratteristiche tali da poter essere utilmente trasformate e valorizzate, e che sono in grado di produrre, se adeguatamente gestite, benefici finanziari ed economici e nuove opportunità di sviluppo sostenibile per la collettività.

Se si considera il problema unicamente dal punto di vista della riqualificazione ambientale le aree industriali dismesse sono unicamente un ostacolo per il governo del territorio, ma ormai è dato acquisito, e questa proposta di legge lo dimostra, che il recupero delle aree dismesse, particolarmente in ambiti urbani, è una delle principali risorse per la rigenerazione delle nostre città.

Ma da queste considerazioni, date ormai come acquisite in ambito disciplinare urbanistico e da chi opera ordinariamente nell'amministrazione delle città e dei territori, emerge il limite della proposta di Legge in discussione, cioè quello di essere un'ulteriore tessera di quel complicatissimo mosaico normativo, amministrativo e disciplinare che riguarda i progetti di riqualificazione urbana.

Mosaico il cui disegno viene determinato più della complessità del sistema legislativo di riferimento e dallo sviluppo delle fasi del processo decisionali formali che non dal piano/progetto di riqualificazione e dalla coerente realizzazione di parti di città e di territori, costruiti con la consapevole partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, istituzionali e non.

Per questo motivo conveniamo sul merito della proposta, ma sul metodo ci preme sottolineare che un ulteriore provvedimento parziale nella complessità degli strumenti disponibili potrebbe creare un'agevolazione solo settoriale rispetto ad un tema, quale quello dei processi di riqualificazione e rigenerazione delle nostre città, che, a parere di INU, richiederebbe un approccio di sistema.

Infatti INU si è dedicato per molto tempo alla riforma nazionale in materia di governo del territorio, dopo aver contribuito alla progressiva definizione delle legislazioni regionali pur in assenza di una cornice nazionale aggiornata. Attualmente l'Istituto concentra la propria attenzione sui nuovi paradigmi del benessere e della coesione sociale, molteplicità delle forme urbane, tutela dei paesaggi e dell'ambiente, resilienza delle città e dei territori ai cambiamenti climatici, contenimento del consumo di suolo. In ciò non abbiamo mancato di indicare la necessità di allineare le diverse riforme in corso di riassetto istituzionale con relative attribuzioni di competenze, ove i territori riferiti ai diversi livelli di governo siano considerati una rete di sistema integrato ed interconnesso.

A fronte di ciò possiamo indicare alcune questioni di merito sulla proposta in discussione:

- in merito alle gerarchie istituzionali, la proposta di Legge non tiene in considerazione le Città Metropolitane, che hanno competenze di pianificazione sui propri territori per altro riferite a quelle aree del paese maggiormente dinamiche, ove si concentrano le situazioni di "vuoto urbano" che la presente proposta di legge vuole contrastare;
- la proposta assegna priorità "alle aree in cui sono presenti edifici contenenti amianto o costituiti anche solo in parte da manufatti contenenti cemento-amianto", la formulazione dell'art.3 sembrerebbe che la

priorità divenga una condizione esclusiva, ciò potrebbe a limitare gli effetti delle legge ad alcuni, seppur diffusi, casi particolari contravvenendo, a nostro parere, agli obiettivi dichiarati;

- **altrettanto si può dire circa gli** “interventi per la salvaguardia e la valorizzazione delle sagome e delle volumetrie degli edifici industriali di maggiore pregio storico e architettonico”, lodevole proposta di tutela del patrimonio della cosiddetta “archeologia industriale”, per la verità in termini di memoria paesaggistica piuttosto che materiale, che, così formulata, rischia di divenire una condizione esclusiva.

Infine un doveroso invito a considerare esplicitamente nella proposta di legge in discussione, uno dei più grandi patrimoni dismessi dei quali da tempo il “proprietario” cerca di promuoverne la valorizzazione: il patrimonio dismesso dello Stato che in molte condizioni assume le connotazioni di sito produttivo dismesso.

Come noto, molto spesso le previsioni di valorizzazione del patrimonio pubblico si sono scontrate con molteplici fattori, sintetizzabili, in termini schematici, dalla mancanza di equilibrio tra i costi del progetto e dai ricavi, cioè dai costi di bonifica e trasformazione e dal valore dei servizi e prodotti realizzati dal progetto. Se il rapporto fra costi e ricavi è ritenuto insoddisfacente dai soggetti di mercato, ovvero, come spesso avvenuto, al patrimonio pubblico si richiede di continuare a rappresentare, almeno in parte, la sede dei servizi e delle relazioni sociali richieste dai cittadini e dagli Amministratori delle città, l'effettiva realizzazione del progetto sarà possibile solo a condizione che la parte pubblica integri le risorse finanziarie del progetto, corrispondendo, in ultima analisi, all'obiettivo proprio della presente proposta di Legge.

Roma, 18 maggio 2016