

Silvia Viviani, Presidente INU

25 maggio 2014

Nota sulla proposta di riforma urbanistica "PRINCIPI IN MATERIA DI POLITICHE PUBBLICHE TERRITORIALI E TRASFORMAZIONE URBANA".

L'INU si è dedicato per molto tempo alla necessaria formulazione della riforma nazionale in materia di governo del territorio. Dopo aver contribuito al rinnovo delle legislazioni regionali, che hanno permesso di applicare principi innovativi utili alla risposta alle domande sociali che non potevano essere soddisfatte dall'apparato risalente alla prima metà del secolo scorso, l'INU ha concentrato la propria attenzione su questioni rilevanti che riguardano nuovi paradigmi di benessere e coesione sociale, inclusione e multietnicità, molteplicità delle forme urbane, tutela dei paesaggi e dell'ambiente, fino agli scenari delle nuove povertà e ai temi che riguardano i suoli e i bisogni alimentari.

Pertanto, non possiamo che salutare con favore la proposta di *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*, che, già dal titolo, rintraccia le componenti fondamentali della pianificazione contemporanea e futura.

Il testo ha caratteristiche narrative e di semplicità linguistica, che si ritengono utili alla chiarezza delle finalità generali e alle relazioni fra enti competenti in materia di governo del territorio. Tuttavia può essere migliorato, per introdurre un linguaggio ancora più vicino alla disciplina urbanistica e meno alla componente giuridica.

Dopo anni di tentativi di riforma, mai giunti a buon fine, è più che apprezzabile che la proposta venga dal Governo e che contenga principi e strumenti necessari per adeguare il processo di programmazione territoriale alla contemporaneità.

Si richiama, in primis, **l'inclusione del rinnovo urbano fra gli interventi attuativi del principio di corretto utilizzo del suolo, e la sua definizione, che corrisponde a quella che l'INU ha già individuato come "rigenerazione urbana generalizzata", un paradigma generale che va a beneficio della città del futuro** (sia essa un quartiere ecosostenibile, una città metropolitana, una rete di aree interne), che comprende gli interventi altrimenti settoriali (resilienza, contenimento del consumo di suolo, efficienza energetica, innovazione tecnologica, sicurezza territoriale, recupero delle aree degradate o dismesse, servizi alla popolazione). Il rinnovo urbano, infatti, è definito quale *insieme organico e coordinato di operazioni, finalizzate all'innalzamento complessivo della qualità urbana e dell'abitare, alla valorizzazione, alla rigenerazione del tessuto economico sociale e produttivo, nel rispetto delle dotazioni territoriali essenziali*.

A tal fine, il testo sembra far tesoro della stagione dei cosiddetti programmi complessi, unita alle recenti acquisizioni culturali in tema di contenimento del consumo di suolo agricolo, introducendo nell'urbanistica comunale l'individuazione di aree ritenute a particolare disagio sociale e operazioni di rinnovo urbano integrate con azioni di politica sociale e assistenziale, per l'innalzamento del livello di coesione sociale. Riteniamo anche di particolare utilità l'incremento di patrimonio pubblico, consistente in *aree, nella loro disponibilità o derivanti da perequazione e compensazione, dove realizzare alloggi per esigenze temporanee o definitive per i proprietari degli immobili oggetto delle operazioni di rinnovo urbano, alloggi che possono essere successivamente destinati a soddisfare esigenze di edilizia sociale o ceduti al Comune*. Correttamente, le politiche complesse di rinnovo urbano, che richiedono il concorso delle risorse pubbliche e private, sono attuate tramite procedure di evidenza pubblica.

Una componente innovativa e di rilievo è la definizione dei servizi relativi ai diritti di cittadinanza, con la quale la pianificazione risponde a domande della popolazione, da garantire in tutto il Paese, relative ai livelli di vivibilità, sicurezza, coesione sociale, accessibilità al lavoro e ai beni culturali e paesaggistici, al benessere ambientale, alle attività nel tempo libero delle persone.

Non vi manca un accenno al tema del coordinamento delle politiche, con la priorità assegnata alla città pubblica, che riteniamo fondamentale.

Per essa, fra i servizi, è compresa anche l'edilizia residenziale sociale. Infatti, nel testo è inserita organicamente la definizione di edilizia residenziale sociale e di alloggio sociale, quale standard aggiuntivo, finora utilizzata negli strumenti urbanistici grazie a un comma di legge finanziaria, che trova compiutezza quale componente della rigenerazione urbana, laddove al sistema di edilizia residenziale sociale è attribuita la finalità di *migliorare la condizione delle persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo dignitoso e dinamico all'interno del quale sia possibile, non solo accedere ad un alloggio adeguato, ma anche creare relazioni umane coese e costruttive*. Ci sembra da sottolineare, per l'adeguatezza alle condizioni della società contemporanea, che tutti gli interventi di edilizia residenziale sociale concorrono ad assicurare il diritto sociale all'abitazione *a favore degli individui e dei nuclei familiari che non sono in grado, anche per situazioni di disagio economico e sociale, di accedere al libero mercato, ovvero che hanno esigenze abitative collegate a particolari condizioni di lavoro o di studio*. **In altri termini, vi è il corretto e indispensabile riconoscimento dei tanti e diversi disagi abitativi, anche temporanei, che non hanno trovato, finora, alcuna risposta nell'offerta disponibile né potevano essere inclusi con piena efficacia nei contenuti urbanistici. Concordiamo sulla strategicità dell'abitare sociale, che comprenda anche i servizi, per la coesione e l'agevolazione delle forme della convivenza umana. Ciò aiuta a includere la risposta alla domanda abitativa nel progetto di città.**

Riconosciamo, nel linguaggio e nei significati, temi che l'INU propone da tempo per una pianificazione contemporanea che sappia guidare verso le città del futuro e l'equilibrio territoriale e insediativo: la definizione del territorio, in tutte le sue componenti, come "bene comune" (forse mancano mobilità e sviluppo locale); la pariteticità degli obiettivi di sviluppo socioeconomico, di uso razionale del suolo e di soddisfacimento dei bisogni abitativi; l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili; l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali; i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, partecipazione, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e i privati; l'indifferenza delle posizioni proprietarie; il ricorso alla semplificazione, alla perequazione (anche territoriale) e alla compensazione (anche per l'acquisizione di beni immobili e per la demolizione e rilocalizzazione di immobili), alla fiscalità immobiliare, quali strumenti per il buon governo del territorio; la definizione dei diritti edificatori. Sulla trasferibilità e commercializzazione dei diritti edificatori, tuttavia, l'INU ribadisce che detti diritti "nascono e muoiono con il piano e nel piano".

Ritroviamo modalità operative e azioni utili per garantire qualità e realizzabilità degli interventi sul territorio, che sono praticati da tempo, grazie alle riforme regionali e alle buone pratiche locali, ancorchè prive di cornice legislativa nazionale, come la rilocalizzazione degli insediamenti esposti a rischi naturali e tecnologici; la premialità ai fini della riqualificazione urbanistica, il non indennizzo della limitazione della proprietà nei casi di interesse generale; l'individuazione dei tempi di approvazione dei piani operativi comunali; il

concorso del soggetto privato alla formazione delle scelte di piano, tramite progetti di fattibilità, nel rispetto della trasparenza e della concorsualità; il ricorso agli accordi tra amministrazioni e privati sia nella fase attuativa che in quella di formazione dei piani; la rimodulazione degli oneri di urbanizzazione in funzione dei contesti; la definizione di un contributo straordinario per le trasformazioni urbane, con il quale si riconosce la necessità di ripartire l'incremento di valore dei suoli urbani e degli immobili in conseguenza delle opere pubbliche e di interesse generale; l'inclusione delle bonifiche ambientali tra gli interventi avente carattere generale di riqualificazione e per le quali si deve il contributo straordinario; gli incentivi di diversa natura per l'edilizia residenziale sociale.

Nella filiera degli strumenti, si rileva l'embrione delle politiche nazionali, con la Direttiva Quadro Territoriale e i programmi statali d'intervento speciali, coordinati con le Regioni.

Nelle relazioni fra competenze, evidenziamo il rinvio alla legislazione regionale per la definizione degli strumenti di pianificazione e al Documento Quadro Regionale per indirizzare gli atti locali verso una programmazione che considera le strutture territoriali e culturali fondamento della pianificazione volta a garantire le dotazioni indispensabili per il raggiungimento della qualità urbana.

Finalmente, con la riforma ci si occupa di pianificazione di area vasta (attribuita a Province e Città Metropolitane) e si spinge verso la pianificazione intercomunale.

Viene riconosciuto un doppio livello di pianificazione urbanistica, attribuito ai Comuni, uno programmatico non conformativo e uno operativo a efficacia attuativa.

E' statuito il coordinamento della pianificazione con la fiscalità e il trattamento della proprietà, laddove è statuito che l'imposizione fiscale immobiliare si applica al momento dell'approvazione del piano che abbia i caratteri del piano operativo.

Anche in questi casi, si tratta di portare a compiuta normativa nazionale l'insieme delle pratiche di pianificazione che si sono consolidate nei diversi contesti regionali, a partire dal modello che l'INU ha proposto fin dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso; ma introducendovi i correttivi che vengono dal bilancio critico che si evince dal monitoraggio degli esiti

Si potrebbe perciò utilizzare meglio l'esperienza consolidata nel ventennio di applicazione delle riforme regionali, per spingere maggiormente sulla piattaforma della pianificazione strutturale, ossia sul livello territoriale e strategico non conformativo di area vasta (Città metropolitana, Unioni dei Comuni, Province); strumento che non può essere applicato con successo entro i confini amministrativi comunali indifferentemente e ugualmente per i diversi tipi di territori e le differenti condizioni degli insediamenti e della popolazione. Il piano strutturale di livello comunale non convince più, ne abbiamo monitorato gli esiti, dobbiamo constatare l'allungamento dei tempi e l'aggravamento procedurale nel livello comunale, che, invece, deve potersi dedicare operativamente al rinnovo urbano, al progetto urbanistico.

Pensiamo che, per l'integrazione delle politiche, la riforma urbanistica potrà essere aiutata da provvedimenti che pongano le basi per la comunanza di linguaggi e significati, l'interdisciplinarietà, la costruzione delle banche dati certificate, accessibili e aggiornabili, la definizione dei criteri prestazionali e dei parametri di valutazione delle situazioni che matureranno con caratteri non pienamente prevedibili, ma che sono governabili tramite

l'agire pubblico, sostanziato nella filiera degli strumenti di pianificazione a progressiva conformazione dei suoli.

Pensiamo che sia necessario coordinare le disposizioni di legge che producono altri piani e per collegare efficacemente pratiche di valutazione, disposizioni in materia di contenimento del consumo di suolo, definizioni e azioni per la protezione dei suoli (che non sono interdipendenti solo con le pratiche urbanistiche).

Siamo certi che, in attuazione delle politiche europee, occorrono politiche nazionali, mentre il piano della Città Metropolitana deve distinguersi da ogni tipologia fin qui adottata per l'area vasta, valga per tutte quella provinciale. Pertanto, non è proponibile per la Città Metropolitana un mero trascinarsi, pur aggiornato e arricchito, della pianificazione provinciale. Neppure, possiamo pensare a un territorio governato tramite articolazioni provinciali e metropolitane che possano suggerire la presenza di enti "maggiori o minori", "ordinari o speciali", sostanzialmente invariati rispetto al passato nella loro scarsa incisività di espressione delle politiche pubbliche per il territorio. Dobbiamo far rilevare che il deficit rappresentativo comporta inevitabilmente il rischio di inefficacia e che il piano della Città Metropolitana, territoriale e strategico, può superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale se sarà riconoscibile il soggetto politico che vi esprime le proprie scelte di governo e se potrà rivolgersi a una propria cittadinanza.

Riteniamo necessario un progetto unitario per il Paese, che la riforma urbanistica nazionale proposta tende a raggiungere, per quel che le compete, tramite una pianificazione capace di interpretare il futuro, che deve corrispondere alle relazioni nella filiera di governo.

Stato, Regione, Città metropolitane, Province, Unioni dei Comuni, Comuni, possono interagire per mettere a punto i propri documenti dei valori e delle strategie nei quali si riconosce una società, stabili, validi su tempi lunghi, in grado di garantire le proprietà ambientali e territoriali inalterate o inalterabili, rigenerabili, producibili.

A tal fine, non è rinviabile il chiarimento del disegno di riassetto istituzionale, con relative attribuzioni di competenze e chiare responsabilità politiche e di governo, ove i territori riferiti ai diversi livelli costituiscano una rete, un sistema integrato e interconnesso, di cui deve essere colta la componente dinamica. Ciò significa anche affrontare la questione di un raccordo coerente fra la riforma urbanistica nazionale proposta e la riforma del Titolo V della Costituzione ove è abrogato il governo del territorio come materia concorrente, attribuita invece come esclusiva allo Stato.

Inoltre, diventa anche indispensabile un'operazione di dimagrimento delle legislazioni, nazionali e regionali, una spinta più incisiva verso l'integrazione delle politiche, il collegamento coerente fra Codici (dell'urbanistica, dell'ambiente, del paesaggio), eventualmente rimodulabili a tal fine, e di essi con le norme di settore incidenti sui procedimenti urbanistici, sia formalmente che in via sostanziale (valga per tutti la valutazione ambientale strategica, ma ciò può riferirsi anche alle pratiche di co-pianificazione e di leale collaborazione fra enti).

Infine, ritengo che l'INU non possa mancare fra gli interlocutori nel processo di definizione della riforma urbanistica e sono certa che debba essere chiamato a contribuire, potendo portarvi un patrimonio di conoscenze consolidate e la propria cultura specifica ed esperta in materia, con l'autorevolezza, l'impegno e la serietà che ci caratterizzano.