

IL “GOVERNO DEL TERRITORIO” E LA SFIDA CONGIUNTA DELLA RIGENERAZIONE TERRITORIALE E DEL “GREEN NEW DEAL”

Di Sandro Fabbro, presidente INU FVG

1. Premessa

Di seguito provo a illustrare alcune delle ragioni che renderebbero opportuna una riflessione che assumesse, come quadro di riferimento, quello delle politiche pubbliche, di scala nazionale e regionale, orientate a contrastare il cumularsi degli effetti, che si stanno rivelando devastanti sul piano territoriale, di tre crisi: quella socio-economica, quella ambientale e quella demografica.

Il territorio italiano è avviluppato dentro un corto-circuito perverso. La peggiore crisi economica dall'unità d'Italia (Cottarelli, 2019), contraendo drasticamente anche investimenti e manutenzioni nel territorio, somma i suoi effetti a una endemica fragilità del territorio italiano (ai rischi ambientali di varia natura) e a fenomeni, vecchi e nuovi, di declino demografico. Ciò si determina in condizioni di sostanziale assenza di politiche territoriali adeguate, sia da parte dello Stato che dell'UE, e ha conseguenze disastrose sull'intero capitale territoriale¹ italiano e su quegli stessi potenziali regionali (nelle qualità abitative, nel turismo, nelle dotazioni infrastrutturali locali, nell'attrattività dei centri abitati ecc.) che, ancora nei primi anni duemila, manifestavano, pur nel perdurante dualismo nord- sud, un dinamismo dei “sistemi territoriali locali” nell'ambito di un vivace “neo-regionalismo”. Lo stato attuale del capitale territoriale italiano si è rivelato, in tutta la sua fragilità, con la disastrosità dei recenti terremoti in Centro Italia, con le devastazioni che, sempre più spesso, seguono a eventi climatici estremi, con l'evento emblematico del crollo del ponte Morandi a Genova. Sono fatti diversi e che vanno ricondotti a cause diverse ma che, nella loro gravità, impongono, prima di tutti all'INU, una seria riflessione sulla sistematica mancanza di governo del territorio italiano (e, forse, sul fallimento dello stesso “governo del territorio”, materia, dal 2001, costituzionalmente concorrente tra Stato e Regioni) e sulla necessità di una strategia di “riterritorializzazione”, ecologicamente orientata, che riguardi il complesso degli aspetti insediativi, ambientali, socio-economici e demografici (e, quindi, anche legislativi e regolativi) riguardanti il territorio. Rispondere con una programmazione nazionale e con una pianificazione regionale, a questi eventi, sarebbe, al contempo, una gigantesca manovra economica di rilancio della domanda interna a forte impatto anticiclico (per le centinaia di migliaia di cantieri che può attivare), una operazione di decarbonizzazione e riconversione energetica, dei sistemi insediativi esistenti, alle energie rinnovabili, e anche, attraverso la ristrutturazione di tutta la filiera delle costruzioni, il punto di partenza di un nuovo modello di sviluppo del territorio. Il contrasto alla “contrazione” del territorio italiano può essere visto, in altri termini, anche come una grande opportunità per ripensare a fondo i paradigmi socio-economici, ambientali e territoriali su cui si regge il sistema Paese.

Per le ragioni precedentemente esposte, ritengo che l'INU dovrebbe organizzare, nell'anno del cinquantesimo della istituzione delle Regioni ordinarie, almeno un seminario nazionale (ma, forse, anche più iniziative collegate) ove discutere le linee di un “Patto per la rigenerazione del capitale

¹ Per una definizione di capitale territoriale cfr. OECD, 2001.

territoriale” e le implicazioni dello stesso in termini di “governo del territorio” italiano, a partire dalla spinta e dall’impegno congiunto delle Regioni.

2. Un “green new deal” per il territorio italiano

Ciò che possiamo definire un “green new deal”² orientato alle condizioni specifiche del territorio italiano pone, oltre a tutte le prevedibili incertezze legate ai quadri politico-decisionali di livello centrale e regionale, due grossi problemi. Come finanziare un così impegnativo e massiccio piano di investimenti e come calarlo efficacemente sul territorio.

E’ cosa nota che la ricchezza del Paese sta, in gran parte, nella ricchezza privata delle famiglie di cui, i beni immobili residenziali, sono quasi la metà dell’intero valore. Le abitazioni, cioè, con un valore di oltre 5 mila md di euro, sono la principale forma di investimento delle famiglie le quali, in buona parte (più del 70% di queste), sono proprietarie di abitazioni. E’ peraltro vero che questo patrimonio ha perso progressivamente valore, soprattutto nell’ultimo decennio, non solo a causa della crisi del mercato immobiliare ma anche a causa delle scarse manutenzioni degli edifici più vecchi e della mancanza di investimenti pubblici nel territorio e, in particolare, nella sicurezza e riqualificazione ambientale. Più della metà degli edifici, infatti, risalgono agli anni antecedenti al 1971 e comprendono anche tutti i grandi condomini post-bellici. Questi edifici sono ormai largamente obsoleti sia dal punto di vista della sicurezza antisismica sia dal punto di vista energetico e bio-climatico.

Alla perdita di valore di scambio, si associa, dunque, una perdita di valore d’uso di almeno metà del patrimonio immobiliare italiano. I due fattori tendono, peraltro, ad avvitarsi vicendevolmente portando a quel corto-circuito perverso di cui si è detto e che sta diventando esiziale per tutto il territorio italiano e che nessun governo, negli ultimi decenni, è riuscito neppure ad approcciare.

La spinta che qui si auspica, allora, consiste nel puntare su un massiccio e diffuso programma nazionale e, soprattutto, delle Regioni, per la rigenerazione del capitale territoriale partendo dalla riqualificazione energetica ed antisismica (ovviamente dove ciò abbia senso) degli edifici pre anni ‘70.

Se solo si investisse, per la rigenerazione del capitale immobiliare privato esistente, l’1% all’anno del suo valore attuale -50 md circa di euro all’anno- in dieci anni avremmo investito 500 md di euro! E avremmo cambiato il volto dell’Italia. La rivalorizzazione di questo patrimonio -che in parte, laddove privo di valori ed in via di abbandono, può essere anche demolito previa congrue compensazioni ai proprietari-, può abbassare fortemente la produzione di CO2 del settore abitativo (che è più della metà del CO2 immesso in atmosfera) e alimentare una filiera della produzione edilizia del tutto rinnovata perché protesa alla rigenerazione dell’esistente, creando anche, nelle sezioni più nobili ed avanzate della filiera, migliaia di nuovi posti di lavoro altamente qualificati.

Politiche in tal senso (i vari bonus fiscali statali) sono già in corso da tempo a livello nazionale ma, prive di carattere sistemico, coinvolgono poco i vari attori e le varie agenzie in un progetto sistematico e unitario di rigenerazione territoriale del Paese.

² Con questo termine non ci si riferisce qui né al piano di riforme per la decarbonizzazione dell’economia americana (ancora in discussione), né allo specifico piano di investimenti proposto a livello europeo (lanciato dalla Presidente della Commissione Von der Leyen ma da approvare) quanto ad una prospettiva che sintetizza diverse possibili strategie di contrasto alle crisi in atto, prima delle quali quella climatica, e incentrata sulla transizione da un’economia basata sulle energie di origine fossile alle energie rinnovabili (cfr. Rifkin, 2019).

3. Programmi già proposti per arrivare ad un piano nazionale di rigenerazione territoriale

In questi ultimi anni diverse proposte organiche sono state formulate sia da Enti e Istituzioni pubbliche, sia da Associazioni nazionali, per affrontare la problematica della riqualificazione dello stock edilizio in una prospettiva di ampio rilancio socio-economico ed urbanistico del Paese.

Tra le diverse proposte, meritano essere ricordate:

- la strategia dell'Unione europea per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese²;
- il programma governativo 'Casa Italia' del 2017³ per la messa in sicurezza del patrimonio abitativo italiano dal rischio sismico;
- la 'Renovatio urbis' di Federimmobiliare (2013, 2014) in favore del tessuto urbano delle grandi e piccole città italiane;
- la proposta di politica industriale per il settore delle costruzioni dell'Ance (2016);
- l'innovazione ambientale del settore delle costruzioni⁴ di Legambiente e Cgil, Cisl, Uil del 2015.

Nessuno di queste proposte programmatiche, tuttavia, sembra aver condizionato permanentemente l'agenda politica dei governi nazionali nè sembra aver influenzato, se non indirettamente, le politiche territoriali regionali.

4. Ruolo e coinvolgimento delle Regioni

A livello regionale, viste le competenze, le esperienze già maturate nel campo della pianificazione territoriale e la maggiore vicinanza alle esigenze dei territori, si può certamente fare molto per integrare le diverse politiche rigenerative. La Regione Friuli Venezia Giulia, per esempio, se destinasse solo il 5% del suo bilancio ogni anno per dieci anni, alla manutenzione straordinaria e riqualificazione del patrimonio immobiliare privato (l'equivalente di circa 250 ml all'anno) attiverebbe una massa complessiva di investimenti (pubblici più privati) almeno tre volte più grande raggiungendo una massa di investimenti pari a 8 md circa. Inoltre, i suoi oltre 300mila edifici pre anni 70, energeticamente efficientati, potrebbero portare, in dieci anni (2030), ad una riduzione delle loro attuali emissioni di CO2 pari al 350%. Questo livello di riduzione permetterebbe di raggiungere gli obiettivi europei di riduzione di CO2 già al 2030 e, oltre al beneficio ambientale, si avrebbe, inoltre, anche un non piccolo ritorno economico-sociale: attribuendo, infatti, un prezzo di 25 euro a tonnellata di CO2 (quello stabilito dalla recente legislazione tedesca), si arriverebbe ad un risparmio sociale pari a circa 50 ml all'anno. A questi benefici ambientali e sociali, vanno poi aggiunti i risparmi privati in bolletta, i vantaggi che possono derivare dalla produzione energetica decentrata con impianti fotovoltaici e, naturalmente, il recupero di valore commerciale dei singoli beni immobili privati con conseguenze dirette sul valore complessivo del capitale territoriale. Ma non è tutto, perché vanno considerati anche i vantaggi che risulterebbero sul piano della rigenerazione del sistema territoriale nel suo complesso. E qui si può aggiungere, al capitolo della

² Comunicazione della Commissione dell'Unione europea al Parlamento e al Consiglio del 2012.

³ Cfr. art. 18-bis del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45

⁴ Cfr. Osservatorio congiunto Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, Legambiente (2015).

riduzione delle emissioni di CO₂ in atmosfera, il capitolo della drastica riduzione del consumo di suolo. Capitolo che, per gli urbanisti, non può essere impostato come una variabile indipendente, ma come la conseguenza, intenzionale e programmatica, di una diversa politica insediativa e di un diverso modello di sviluppo e, quindi, in una parola, del “governo del territorio”. Come sappiamo, ci possono essere, tuttavia, più strategie di rigenerazione territoriale. A parità di dimensioni finanziarie, si può puntare su riqualificazioni diffuse ma sostanzialmente isolate (una qua e una là come sono le riqualificazioni promosse dai vari “bonus” fiscali), oppure su riqualificazioni “di sistema”. Nel primo caso, a consuntivo, avremo certamente meno costi dell’abitare e più efficienza energetica ma l’habitat (inteso come infrastruttura del vivere quotidiano) rimarrebbe, più o meno, quello di prima; nel secondo caso, invece, è il nostro habitat che viene ad essere trasformato radicalmente. Tra le due prospettive (quella delle riqualificazioni isolate e quella di “sistema” o, come preferiamo chiamarla, della vera e propria “rigenerazione territoriale”) è in gioco il futuro del nostro modello socio-economico e di vita quotidiana ma anche, nel caso dei nostri territori, la ricomposizione di quel qualcosa di più (e di importante) che possiamo definire come la coesione sociale delle comunità regionali e locali con effetti possibili anche sui fenomeni di “contrazione demografica”. Se opereremo nella logica di “sistema” potremo restituire ai “sistemi territoriali locali” una funzionalità adeguata ai cambiamenti epocali in atto nel mondo del lavoro, delle tecnologie, del clima ecc.

Questa “rigenerazione territoriale” ha bisogno di essere pianificata nel tempo e progettata nello spazio. Gli obiettivi di un intero sistema di pianificazione regionale dovrebbero essere:

- a. un massiccio piano decennale di investimenti nell’intera “infrastruttura dell’abitare” per restituire funzionalità e attrattività (e, quindi anche nuova vitalità) in tutto il territorio regionale dalle città fino ai centri minori.
- b. un nuovo modello energetico che, basandosi sull’efficientamento energetico a tappeto degli edifici, porti alla forte riduzione di CO₂, al recupero di valore d’uso e di scambio degli edifici, a un grande risparmio nei consumi ma anche alla realizzazione di una rete decentrata e diffusa di produzione di energie rinnovabili i cui nodi, di produzione e consumo, siano collegati e gestiti da una infrastruttura digitale intelligente;
- c. un assetto e una morfologia spaziale, di questo modello energetico diffuso, che, attraverso soprattutto il recupero ambientale di suoli urbanizzati e abbandonati, favorisca l’adattamento ai cambiamenti climatici ed il trasporto sostenibile di persone e merci (non solo TPL ma anche car-sharing e auto elettrica).

Questa “grande spinta” da parte delle Regioni per ristrutturare e riqualificare radicalmente e in profondità i sistemi territoriali regionali e locali, andrebbe ad intercettare, anche in vista della prossima programmazione europea, gli obiettivi del *green new deal* europeo.

Ma è tuttavia indispensabile, l’attivazione di un sistema di “governo del territorio” e di pianificazione regionale e locale che si faccia carico di tali obiettivi,

5. Un “Patto per la rigenerazione del capitale territoriale” e il “Governo del territorio”

I programmi di cui si è parlato richiedono anche un nuovo approccio al “Governo del territorio” perché si tratta di prevedere e provvedere, dopo anni di trascuratezza e di inadempienza (soprattutto da parte dello Stato), ad una ricostruzione radicale e sistematica del territorio italiano; una ricostruzione anche in senso letterale perché si tratta di tornare a collegare tra di loro programmi di spesa -sulla sicurezza e qualità delle strutture territoriali-, piani di assetto territoriale e nuovo ciclo economico. Tra gli altri interventi devono essere resi possibili anche ampie

demolizioni di volumi che ormai non servono più e che non dovranno essere ricostruiti mentre, sulle aree liberate, dovranno essere realizzati nuovi spazi e infrastrutture di adattamento ecologico e attrezzature pubbliche di nuova concezione (grazie al car-sharing e all'auto elettrica, avremo bisogno di meno strade per la mobilità veicolare ma più attrezzate per la mobilità elettrica). I volumi persi dai proprietari solo in pochi casi potranno essere compensati dalla cessione di crediti edilizi perché, spesso non c'è più l'interesse privato a costruire (vista la mancanza di domanda). Dovranno, quindi, essere ricompensati da altri vantaggi e qualità pubbliche e private. Ma tutto questo dovrà essere studiato, regolato, misurato, concertato. E potrà essere fatto solo dalle Regioni. Questo programma (di investimenti e urbanistico) può costituire un vero "Patto per la rigenerazione del capitale territoriale" su cui instradare proprietari di case, Comuni, costruttori, banche, agenzie di innovazione ambientale, energetica ed antisismica ecc. Ma tutto questo richiede anche una riflessione sull'efficacia del "governo del territorio" in Italia.

La Regione FVG può essere apripista di un simile processo perché:

- gran parte del suo territorio è stato interessato dagli impatti negativi (socio-economici, territoriali e demografici), di dieci anni di crisi;
- ha le dimensioni non troppo vaste e la varietà ecosistemica necessaria e sufficiente, per poter diventare un modello di rigenerazione territoriale;
- data la sua specialità statutaria, ha margini di manovra importanti per quanto riguarda piani di investimento nell'edilizia, nelle infrastrutture e nel territorio;
- deve comunque procedere ad un rinnovo radicale della sua legislazione regionale in materia di "governo del territorio";
- ha già approntato alcuni strumenti (es. la parte strategica del Piano Paesaggistico Regionale) che possono essere indirizzati e finalizzati verso gli interventi di rigenerazione territoriale.

Si tratterebbe di mettere a sistema tutti questi elementi in un progetto coerente di regione traguardato al 2050.

Per i diversi motivi precedentemente esposti, ritengo che l'INU del FVG e la Regione FVG potrebbero collaborare per la organizzazione di un seminario nazionale ove discutere le linee di un "Patto per la rigenerazione del capitale territoriale" e le implicazioni dello stesso per il più generale "governo del territorio italiano.