

LA CITTÀ OLTRE LA CRISI. RISORSE, GOVERNO, WELFARE

Federico Oliva

1. Crisi economica e crisi urbana

Scegliere un tema come quello delle risorse per il governo del territorio in generale e per la "città pubblica" in particolare, insieme ai temi a questo collegati del modello di governo e delle condizioni in cui si potrà sviluppare in futuro il welfare urbano, rappresenta per l'INU una novità importante, perché lo impegna in una riflessione almeno parzialmente diversa dai temi più consueti, sui quali ha sempre sviluppato la propria elaborazione disciplinare e culturale: quelli del piano alle diverse scale, della sua riforma, dei nuovi scenari e delle nuove problematiche dello sviluppo urbano e territoriale. Basta una scorsa ai titoli degli ultimi dieci Congressi, da quello di Genova del 1983 a quello di Ancona del 2008 per averne una conferma e quando l'argomento generale era apparentemente diverso, come a volte è avvenuto, il dibattito congressuale si è poi in realtà concretamente sviluppato sui temi prima ricordati, che appartengono alla storia e al modo di essere dell'INU e che, anche per questo, dobbiamo rivendicare con specifico orgoglio. La diversità di questo Congresso, consiste nel fatto che abbiamo voluto affrontare, con la concretezza che ci contraddistingue, questioni che non sono tutte proprie del nostro bagaglio culturale e disciplinare e che coinvolgono altre conoscenze e altre professionalità, ma la cui definizione ci è sembrata decisiva per affrontare seriamente il governo del territorio, al di là di quali debbano essere gli strumenti necessari, la loro indispensabile utilità, l'opportunità di un loro continuo miglioramento.

Senza mettere in discussione la nostra elaborazione tecnica e disciplinare più recente, sulla cui validità scientifica non abbiamo bisogno di conferme, è tuttavia necessario affrontare alcune questioni che non possono che essere definite strutturali e che riguardano da un lato le conseguenze della crisi economica e finanziaria globale sul governo del territorio e le particolari condizioni di crisi urbana che interessano il nostro sistema insediativo, le nostre città, leggibili soprattutto in una generale mancanza di competitività a livello internazionale; su tutte emerge il tema delle risorse, che vogliamo evidenziare nel modo più chiaro possibile, quando sembra che un'epoca si stia definitivamente chiudendo, mentre le prospettive future appaiono sotto il segno dell'incertezza. Questioni che sono state affrontate dal documento congressuale messo a punto in vista di questo Congresso e al quale anche questa relazione si rifà, considerandosi, in qualche modo, una sua parte integrante, con l'obiettivo, però, di non ripetere quanto già in esso contenuto, ma di aggiungere solo alcune integrazioni alle molte proposte presenti anche nelle tre relazioni introduttive delle tre sessioni del Congresso, evidenziando così i temi e le proposte che saranno oggetto della nostra prossima elaborazione futura. Va anche sottolineato come nella stessa organizzazione delle tre sessioni, non sia presente solo il tradizionale "mondo INU", ma compaiano, con un peso determinante, anche altri contributi che abbiamo ritenuto

indispensabili per garantire uno slancio in avanti alla nostra elaborazione. La necessità di individuare nuove risorse per la “città pubblica”, di poter contare su un rinnovato modello di governo istituzionale e del territorio e di puntare su un rinnovato sistema di welfare urbano adeguato alle trasformazioni economiche, sociali ed urbane in corso, hanno una ricaduta diretta anche sulla nostra specifica competenza disciplinare, come i lavori congressuali metteranno certamente in luce.

La nostra riflessione congressuale parte dalla constatazione di come la crisi economica particolarmente acuta che ha investito il nostro Paese e che ha comportato una drastica riduzione delle risorse pubbliche e private per la “città pubblica” si sovrapponga ad una altrettanto grave crisi urbana, che si esprime in una sempre più generalizzata carenza di competitività internazionale delle nostre città, insieme a un netto peggioramento delle condizioni insediative da esse offerte. Va peraltro ricordato come anche nel periodo economico più favorevole, prima del declino della nostra economia iniziato una decina d’anni fa, la struttura urbana e l’organizzazione del territorio non hanno saputo dotarsi di istituti più moderni e di dotazioni territoriali più avanzate, in grado di mantenere il passo degli altri Paesi europei.

Tutto ciò nell’ambito del grande cambiamento che la città contemporanea italiana ha registrato in questa fase di metropolizzazione analogamente a quanto sta avvenendo in altre parti d’Europa, anche se con una propria specificità. In questa città vive oggi oltre il 60% della popolazione e si consumano i 2/3 delle risorse ambientali: si pone, quindi, un sostanziale problema di sostenibilità, la cui soluzione rappresenta la sfida principale da affrontare, insieme alla necessità di assicurare condizioni di vita (e quindi di qualità della città) accettabili per la popolazione.

In Italia, la crisi economica e la crisi urbana, pur seguendo logiche talvolta contrapposte, appaiono quindi come, il prodotto di uno stesso e più generale declino e di un modello di sviluppo diventato sempre più insostenibile; sembra quindi giusto affidare l’obiettivo di contrastare questa dinamica recessiva ad una azione comune, che affronti congiuntamente le criticità manifestate dal sistema economico a quelle relative al nostro modello insediativo. Da un lato attraverso un’innovazione complessiva dell’economia in direzione della green economy, nella consistente riduzione del debito pubblico, nel sostegno all’innovazione e alle scelte produttive e nella penalizzazione dell’eccessiva finanziarizzazione e delle rendite; dall’altro lato accentuando un approccio sempre di più ecologico – ambientale di governo della città e del territorio e rinnovando il modello di governo istituzionale in funzione della nuova dimensione geografica della città metropolizzata.

Emerge con evidenza il problema delle risorse con cui contrastare l’insostenibilità e garantire la qualità della città contemporanea, un problema aggravato dalla crisi economica che ha ridotto le disponibilità marginali della crescita e, contemporaneamente, ha spinto la politica verso una riduzione della spesa pubblica. Le prospettive per il dopo crisi non sono peraltro rassicuranti e molti osservatori sottolineano come questa sarà comunque di non breve durata e quando si risolverà la situazione non tornerà quella degli anni precedenti alla stessa crisi: da un lato la spesa pubblica, una volta assestata su livelli che non sembrano ulteriormente comprimibili, difficilmente tenderà a crescere, almeno in assenza di una sostanziale riduzione dell’enorme debito pubblico che pesa, ogni anno di più, su ogni cittadino italiano; mentre, d’altro lato, il mercato immobiliare non riuscirà a recuperare i livelli precedenti alla crisi, sia per l’ingente stock edilizio nel frattempo accumulato e in buona parte ancora da vendere, sia per la ridotta capacità economica delle famiglie, anche a causa della diminuzione del credito. Si riducono così le due fonti di finanziamento, quella pubblica e quella privata, che hanno fino ad oggi garantito le risorse fondamentali, pur in un trend decrescente e disuguale, per la “città pubblica”.

Le stesse prospettive aperte dal federalismo fiscale non garantiscono il recupero della capacità d'investimento perduta con il demagogico taglio generalizzato dell'ICI sulla prima casa e più ancora con i tagli apportati dal Governo alla spesa pubblica per affrontare la crisi economica; a meno che le Amministrazioni locali non sapranno sfruttare in modo efficiente l'opportunità che la riforma garantisce loro nella compartecipazione al 50% del recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale. E', infatti, probabile che il federalismo fiscale, una volta entrato pienamente a regime, produrrà un innalzamento della pressione fiscale locale, ma non ridurrà quella nazionale, almeno in misura tale da comportare una diminuzione complessiva della stessa, tale da garantire maggiori tassi di crescita economica. Tuttavia si tratta di una rilevante riforma del sistema fiscale italiano che in parte raddrizzerà l'albero della spesa pubblica "cresciuto storto", eliminerà varie forme di spreco grazie all'introduzione di costi standard controllati, imporrà comportamenti più virtuosi alle Amministrazioni, grazie anche alle sanzioni previste per default e bilanci in rosso, garantirà attraverso i fondi perequativi il riavvicinamento tra le Regioni ricche e quelle con un minor gettito fiscale. In particolare, il decreto recentemente approvato sul federalismo regionale garantirà, dal 2018 il finanziamento delle "funzioni fondamentali" (sanità, assistenza, istruzione, trasporto locale, vale a dire i principali elementi del welfare urbano) e, in parte, anche delle "funzioni non fondamentali" (viabilità, ambiente, sostegno alle imprese). Mentre non compare in nessuno decreto, la cancellazione della sciagurata decisione di consentire l'utilizzazione degli oneri di costruzione per le spese correnti delle Amministrazioni, che con l'ultima legge di bilancio, è stata addirittura portata al 75% del gettito complessivo. Con tutte le conseguenze nefaste che tale provvedimento comporta per il nostro territorio.

Rimane quindi un fabbisogno da finanziare che è appunto quello relativo alla "città pubblica", agli investimenti necessari per garantire qualità, attrattività ed efficienza alla città contemporanea, che sono le condizioni indispensabili per il rilancio della competitività del nostro sistema urbano. Per questo l'INU propone di affrontare in modo organico la problematica delle risorse, partendo dalla redistribuzione sociale della rendita fondiaria come risorse aggiuntiva per il finanziamento della "città pubblica", passando per una riaffermazione dello stesso modello di pianificazione proposto nel 1995, la cui attuazione non ci può lasciare certo soddisfatti, per sostenere la necessità di una riforma profonda del modello di governo istituzionale fin qui utilizzato, una delle cause alla base della crisi urbana che investe oggi il nostro Paese. Senza dimenticare di rivendicare la necessità che due questioni di fondo che riguardano la qualità della città contemporanea italiana devono essere comunque affrontate da un rinnovato impegno dello Stato: quello della mobilità urbana e metropolitana di massa sostenibile e quello della edilizia residenziale sociale (almeno per quanto riguarda la domanda più acuta di abitazioni in affitto a canone sociale), entrambi non risolvibili né dall'impegno delle Amministrazioni locali, né dalla pur necessaria compartecipazione degli operatori privati. Sapendo che tale impegno dipende da una maggiore capacità d'investimento dello Stato, che, a sua volta, passa attraverso una consistente riduzione del debito pubblico e quindi da una diversa politica economica nazionale.

A proposito dell'housing sociale e di come possa essere sostenuto dalla pianificazione, anticipo che questo sarà un tema a cui l'INU dedicherà un particolare impegno nel prossimo futuro, analogo a quello già fornito nel recente passato per quanto riguarda la reperibilità e la disponibilità delle aree necessarie.

2. La redistribuzione sociale della rendita fondiaria

La rendita fondiaria e la sua totale privatizzazione sono stati i fattori più pesanti che hanno distorto le trasformazioni territoriali dell'Italia moderna e contemporanea, oltre che il motore del regime immobiliare. Pur essendo valutata negativamente dai principi dell'economia liberale, la concreta applicazione più o meno liberista dell'economia capitalista italiana non ha mai voluto attuare un controllo reale dei meccanismi di formazione e, soprattutto, di acquisizione della rendita stessa, lasciando questo compito alla pianificazione, che tuttavia non ha potuto che

tentare di riequilibrare le diversità e gli squilibri dovuti alla componente differenziale. Affrontare oggi le problematiche più generali della rendita, in particolare quelle della rendita assoluta, con misure radicali quali quelle tentate cinquanta anni fa e cioè con l'esproprio preventivo dei suoli da trasformare, a parte le evidenti difficoltà di fattibilità, sarebbe tuttavia del tutto inutile a causa dei valori attualmente raggiunti dalle relative indennità. Se va comunque dato atto all'INU e agli urbanisti riformisti, di avere cercato di fornire alle Amministrazioni più impegnate, pur senza strumenti giuridicamente risolutivi, un supporto praticabile per il governo della rendita fondiaria, sperimentando nuove forme di pianificazione e sollecitando l'innovazione legislativa, rimane ancora del tutto aperta la necessità di una norma legislativa efficace di controllo della rendita fondiaria.

Da molto tempo tuttavia, la messa in discussione della straordinaria anomalia rappresentata dai meccanismi di formazione e distribuzione della rendita, è letteralmente scomparsa dall'agenda politica, come da quella disciplinare. Oggi tale scelta va ripresa, anche alle luce delle profonde modificazioni che la rendita stessa ha nel frattempo subito: nella dimensione della metropolizzazione, infatti, la rendita assoluta si è dilatata su tutte le aree interessate dall'esplosione della città, vuoti e interstizi più o meno ampi compresi; una situazione resa ancora più problematica dal venire meno dell'efficacia dell'approccio regolativo - autoritativo nella pianificazione e dall'affermarsi di quello negoziale. Proprio a causa della sua nuova dimensione economica e giuridica, oggi la rendita può trasformarsi da problema da contrastare in un'opportunità da governare, perché rappresenta il surplus di ricchezza che oggi il territorio produce: se le città devono competere con i propri specifici progetti territoriali per acquisire ogni risorsa disponibile, devono, in particolare, gestire il surplus che si genera all'interno del proprio sistema economico e affrontare quindi la regolazione della rendita fondiaria, che è una componente fondamentale di tale surplus urbano.

Nella relazione introduttiva della prima sessione alla quale ci si rifà esplicitamente, l'opportunità di una tassazione della rendita (anzi delle diverse "rendite immobiliari" come si presentano oggi) viene esplicitata e motivata, estendendo la platea fiscale non solo agli interventi di trasformazione urbana, ma anche a quelli di manutenzione qualitativa e di completamento della città esistente, recuperando quelle rendite che la città attraverso investimenti pubblici e privati in infrastrutture e servizi ha contribuito a formare a favore di chi però non ha partecipato a tali investimenti; garantendo così una continuità del gettito liberata dalle differenze del mercato locale e in grado di garantire una programmazione degli investimenti pubblici. Anche se la redistribuzione sociale della rendita si configura quindi come una forma di fiscalità di scopo, in realtà dovrà essere perseguita attraverso la piena legittimazione d'autonome decisioni delle amministrazioni locali, finalizzate a sviluppare i propri programmi e sulle quali i cittadini possono esercitare il controllo democratico. Non si dovrà quindi trattare in realtà di una nuova forma impositiva, di una tassazione generica con aliquote predefinite, anche perché è del tutto scontato che un aumento della spesa pubblica finanziato da una nuova fiscalità avrebbe conseguenze non positive sullo sviluppo economico del Paese, anche se in questo caso non si tratta di una categoria economica produttiva da sostenere per uscire dalla crisi.

La redistribuzione sociale della rendita (non la sua fiscalizzazione, quindi) dovrà comunque non solo essere compatibile con la riforma complessiva della fiscalità locale in corso di ridefinizione nel quadro federalista, ma dovrà soprattutto sostanzarsi in un solido fondamento giuridico per misure che hanno già dimostrato la propria efficacia quando integrate nel nuovo modello di pianificazione, conosciute come "standard qualitativi" o "contributi straordinari" o "contributi di sostenibilità", che potranno quindi essere generalizzate senza incorrere nelle alterne vicende della giurisprudenza amministrativa; a condizione, naturalmente, che vengano salvaguardati principi generali già presenti nel nostro ordinamento, quali la tutela dei diritti pregressi, la possibilità di ricorrere a modelli negoziali piuttosto che autoritativi, la piena responsabilità

conformativa dei soggetti titolari della pianificazione; principi che dovranno comunque essere riordinati e coordinati in una necessaria revisione legislativa o, meglio, ribaditi dalla indispensabile legge sui principi fondamentali del governo del territorio, la cui approvazione l'INU non cesserà mai di rivendicare.

3. Ritornare allo spirito della riforma

L'attenzione alle problematiche delle risorse comporta anche un diverso atteggiamento rispetto a quello tenuto, in generale, nel passato nei confronti delle proposte della trasformazione e della riqualificazione urbana; un diverso atteggiamento che riguarda anche il modo di operare degli urbanisti. In entrambi i casi sembrano necessari un maggior senso di responsabilità, una diversa sobrietà, se si vuole anche una nuova austerità, ricercando soluzioni che siano effettivamente corrispondenti alle risorse disponibili e a quelle ragionevolmente reperibili. Se, per esempio, una determinata rilevante trasformazione urbana necessita di un'accessibilità di massa e se le relative infrastrutture non esistono o non sono realizzabili in tempi adeguati, quella trasformazione non potrà non solo essere realizzata così come immaginata, ma probabilmente sarà opportuno anche non prevederla nel piano di riferimento, rinviandola ovvero ridimensionandola e privilegiando altre trasformazioni possibili e fattibili. Valutazioni simili possono riguardare l'impostazione di molti progetti di trasformazione avviati negli ultimi anni e quasi mai portati a termine in modo completo, in particolare quelli definiti come "progetti urbani", troppo spesso mutuati da situazioni diverse soprattutto per quanto riguarda la disponibilità di risorse, la cui realizzazione è quasi sempre avvenuta in modo parziale, non riuscendo quasi mai a centrare gli obiettivi di qualità posti alla base dell'intervento.

Questa riflessione coinvolge anche il modello di piano che l'INU ha proposto e sostenuto dal 1995. Come ho già accennato prima, quel modello non è in discussione perché la sua validità è apparsa evidente dove è stato applicato, sviluppando coerentemente le proposte del nostro Istituto: ha prodotto strumenti efficaci, in grado di garantire la guida dei processi urbani e territoriali, realmente innovativi rispetto al passato. L'obiettivo attuale deve tuttavia essere quello di migliorare ulteriormente quel modello, rendendo ancora più evidenti le innovazioni proposte ormai sedici anni fa: piani generali che sviluppano realmente la dimensione strutturale, piani operativi selettivi, che sollecitino trasformazioni possibili e fattibili, utili per la collettività, una gestione dell'esistente più attenta ai valori della storia, della qualità urbana, della sostenibilità ambientale ed energetica.

Le condizioni attuali della pianificazione, così come emergono dalle leggi regionali, devono anche indurci ad essere più critici su diverse soluzioni da quelle fin qui prodotte, piuttosto che insistere sul generico completamento della riforma, partendo dalla legge nazionale e finendo con l'intero mosaico regionale; o meglio ci devono indurre a tornare alle nostre proposte originali e a non accontentarci di piantare una bandierina sulle Regioni che, più o meno coerentemente, hanno adottato il nostro modello, o hanno sviluppato un'idea della perequazione esattamente contraria a quella per cui l'INU l'aveva proposta. Anche perché la responsabilità di leggi e provvedimenti poco efficaci e di piani sbagliati, alla fine potrebbe ricadere sempre sul nostro Istituto e non su chi non ha capito o non ha voluto capire le nostre proposte.

Il problema è che quella riforma non è mai realmente decollata: non solo perché il Parlamento non ha mai approvato la legge sui principi fondamentali del governo del territorio, ma soprattutto perché le leggi regionali cosiddette "riformiste", cioè da noi ispirate, solo in pochi casi hanno tradotto in norme coerenti la nostra proposta. Negli altri casi, o si è trattato di un adeguamento solo parziale, destinato quindi ad essere poco efficace quando non sbagliato, o, peggio di un adeguamento solo nominalistico, che utilizzava cioè le nuove definizioni per riproporre i vecchi strumenti; mentre non sono poche le Regioni che hanno apportato poche irrilevanti modifiche procedurali al vecchio modello, o che non hanno per nulla modificato la

propria legislazione. Tutto ciò, in un profluvio di norme che compongono testi unici di dimensione mostruosa, di nuove ridondanti procedure per la formazione e l'approvazione dei piani, di definizioni farraginose relative al modello attuativo e valutativo, quasi che la complessità, anzi la complicazione, sia il requisito obbligatorio per garantire l'efficacia di una legge di governo del territorio, una materia che invece ha bisogno di semplificazione, di sintesi e di chiarezza per essere compresa e quindi condivisa.

Ma vi è anche di più. Alla base della limitata affermazione della riforma, vi è anche una fortissima resistenza culturale e disciplinare, oltre che giuridica, ad abbandonare il vecchio PRG, riproponendolo sotto mentite spoglie. Questa tendenza è presente sia nella pubblica amministrazione, i cui quadri si sono formati ben prima della riforma, sia nel mondo della professione, anch'esso poco portato all'aggiornamento disciplinare, come traspare con evidenza dalla produzione professionale corrente. Un aggiornamento poco garantito anche dall'Università, dove non pochi docenti soffrono in uguale misura delle carenze di conoscenza e di aggiornamento presenti nel restante mondo dell'urbanistica. Tutto ciò non è certo aiutato dalla confusione presente nel nostro ordinamento, dove, nonostante la riforma costituzionale del 2001, la vecchia legge urbanistica del 1942 non è stata mai abrogata e accanto alle sue norme obsolete convivono in maniera discordante le nuove norme regionali, che disciplinano anche questioni relevantissime, che presuppongono una competenza dello Stato. Tutto ciò ha comportato una ricorrente situazione contraddittoria della giurisprudenza, che ha prodotto e continua a produrre sentenze contro o a favore le nuove disposizioni dei piani, soprattutto in materia di compensazione e perequazione; anche grazie a ricorrenti imprudenze commesse dalle Amministrazioni nelle loro scelte specifiche, in una situazione che invece richiederebbe sempre una grande cautela.

Si tratta, in sostanza, di riaffermare la validità di fondo della nostra proposta di riforma, migliorando però le prestazioni degli strumenti, rendendoli più semplici, più comprensibili, realmente perequativi e impegnandoci per la riduzione e la semplificazione dell'intero sistema di pianificazione; ma, soprattutto, adeguando i nuovi strumenti alle risorse disponibili e a quelle ragionevolmente reperibili.

4. Ridefinire il modello di governo

Un'ultima breve considerazione riguarda la ridefinizione del modello di governo istituzionale, che integra quelle assai più approfondite introdotte nella seconda sessione. Già nello scorso Congresso di Ancona, l'INU aveva evidenziato l'incongruenza della scala comunale per affrontare le problematiche della città contemporanea, risultato del processo di metropolizzazione che ha ormai cancellato, per buona parte del territorio nazionale, le antiche geografie e i tradizionali confini amministrativi. D'altronde, una delle principali cause della crisi urbana prima ricordata consiste proprio nella mancanza di congruenza tra la dimensione reale della città e il modello decisionale utilizzato per governarla: non solo non vengono affrontati i reali problemi della città e del territorio, ma vengono sprecate risorse territoriali ben più ricche e consistenti di quelle disponibili nel singolo Comune, moltiplicando inutili soluzioni e, in molti casi, peggiorando le condizioni di congestione e inquinamento che si volevano invece risolvere. Una situazione di cui anche la più recente legislazione regionale di governo del territorio, insieme ai piani che ancora vengono conseguentemente progettati, non tengono in alcun conto. Oggi non sembra dunque aver più senso elaborare piani comunali all'interno delle aree metropolitane già istituzionalizzate (anche se non operative), come per tutti i Comuni che appartengono ad un territorio metropolizzato, indipendentemente dalla loro dimensione ed importanza.

Tuttavia una riforma che ridisegni l'organizzazione amministrativa del nostro Paese per adeguarla alla sua configurazione territoriale reale sembra davvero impossibile, anche perché contraria alla crescente volontà di frammentazione e di moltiplicazione dei poteri che la politica

di oggi ricerca continuamente. Anche se sarebbe una misura di riduzione della spesa pubblica ben più formidabile di qualsiasi patto di stabilità e di taglio al sistema del welfare. Dobbiamo quindi accontentarci di quello che abbiamo già, come si deve sempre fare in un periodo di risorse scarse, puntando sulla pianificazione provinciale come riferimento fondamentale del governo dei territori metropolizzati, oltre che sull'incentivazione della pianificazione comunale associata e sulla diffusione della pratica della perequazione territoriale, che nei pochi casi dove è stata applicata, ha dimostrato di funzionare; misure entrambe affidate alla legislazione regionale. Evitando però di immaginare nuove architetture istituzionali, impossibili da costruire; anche perché l'esperienza passata ci ha dimostrato come sia assai difficile che un Comune di piccole dimensioni subisca le decisioni del capoluogo, come anche, viceversa, che il Comune capoluogo accetti di considerare il suo peso decisionale pari a quello di un piccolo Comune della cintura. La condizione indispensabile è però che anche la pianificazione provinciale si dovrà esprimere in una forma veramente strutturale, cosa che fino ad oggi è assai raramente avvenuta.