

urbanistica

INFORMAZIONI

Giuseppe Campos Venuti, **urbanistica, polemica disciplinare e assenze politiche.** Food and the city in Abruzzo, le modifiche della **produzione agricola** si confrontano con le aspettative di sviluppo delle aree peri-urbane e rivolgono una attenzione specifica alle nuove modalità della produzione vinicola. **Firenze**, sarà sottoposta a un profondo rinnovamento, anche urbanistico. Inu è interessata a raccontare, dal proprio punto di vista, **in che modo e con quali strumenti** si vuole operare questo rinnovamento. A **Friburgo** la visione che si sviluppa negli anni, dentro le istituzioni e con la partecipazione attiva della cittadinanza, evidenzia un **modello economico, sociale e urbanistico orientato alla sostenibilità**; i quartieri **Vauban e Rieselfeld** dimostrano come il nostro modo di abitare possa cambiare in meglio. La BIENNALE DELLO SPAZIO PUBBLICO si è conclusa con un bilancio positivo. L'adozione della **Carta dello Spazio Pubblico** costituisce un impegno a precisare **le invarianti urbane di tipo spaziale e di uso**, che devono garantire libertà, coesione, identità culturale

248

Rivista bimestrale
Anno XXXXI
Marzo-Aprile
2013
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in l. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXX
Gennaio - Febbraio 2012
Euro 10,00

Editori: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3547/1995;
Rbc n. 3915/2001
Iscr. Italia di Roma n. 814190
Direttore responsabile: Paolo Savarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Baiocco,
Francesca Calace,
Marco Cremaschi,
Daniela De Leo,
Carolina Giaino,
Pierluigi Nobili,
Anna Laura Palazzo,
Stefano Pareglio,
Sandra Vecchiotti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, C. Ferina.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Piazza Farnese 44, 00186 Roma
tel. 06/68214341, 06/68214562,
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Inu: Amato Enrico, Agnolucci Chiara, Cesaroni
Domenico, Corbieri Carlo Alberto, Bobbio Roberto,
Centanni Claudio, Contard Lucio, Corti Elio, De
Luca Giuseppe, Dri Giorgio, Fantin Marisa, Furundo
Roberto, Giacomini Mauro, Lorenzi Guido, Lombardi
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Orsini
Fortunato, Piccinini Mario, Riva Federico, Roperzi
Pierluigi, Rufficcia Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Tassi Michele, Tondelli Carmelo, Traversi Claudia,
Savarese Nicola, Stanghellini Stefano, Stanghellini
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanni, Viviani
Silvia, Comandini di Livorno (Luino Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbra (Luciano
Tortorelli)

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Rufficcia R. (coord.) elfaella_rad@nuoo.it, Chietini A., Compagnone
Silicata: Pontorilli P. (coord.) pontorilli@libas.it
Liguria: Fallanca L. (coord.) fallanca@unimc.it, Tassi A., Celani G.
Emilia: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@webnet.it,
Liguria-Romagna: Simona Tondelli (coord.) Simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Toscana: Nucci L. (coord.) luccianucci@poli.to.governo.it, Contardi L., Cazzola A.
Lombardia: Lombardi G. (coord.) g.lombardi@tele2.it,
Bergiani P., Silvano S., Vergaro A.
Lombardia: Rossi L. (coord.) rossi@tin.it, Imberti
L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) rosellinigiator@comune.riete.an.it, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) s.sacomani@polito.it,
Puglia: Torre C. torre@poliba.it, Rotondo F. rotondo@poliba.it, Reina A. reina@poliba.it,
Sicilia: Zoppi G. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzi L. (coord.) terezan@unipa.it,
Calabate G., Trombino G.
Trentino: Rignanesi L. (coord.) L.Rignanesi@poliba.it,
Puglia: L., Marchetti M., F. Caputo
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@cieloapragati.com,
Galliani G., Bagnoli L., Guarnelli L.
Veneto: Baiocco F. (coord.) baiocco@univr.it, De Michele
A., Vello L.

Foto in IV di copertina:
Luigi Ghirri, *Capri 1982 -
Vignola in Italia 1984.*

Illustrazione a colori:
Pierluigi Nobili

Fotocomposizione grafica: Hst

Impaginazione: Ilaria Sabetti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 7 - 00166 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2 comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale n. 16286007, intestato a
INU Edizioni srl, Piazza Bernese 44, 00186 Roma,
o con carte di credito: CartaSI - Visa - MasterCard.

Aperture

Urbanistica, politica e l'Inu
Francesco Sbetti

... si discute:

Urbanistica, polemica disciplinare e assenze politiche

Giuseppe Campos Venuti

in quarta

Capri 1982 - Viaggio in Italia 1984, Padiglione Italia alla 55. Esposizione Internazionale d'Arte, La Biennale di Venezia

Luigi Ghirri

09 Food and the city in Abruzzo

a cura di Raffaella Radoccia

- 09 **Pratiche abitative e agricoltura periurbana**
Raffaella Radoccia
- 11 **Comunità etiche: arte, culture del vino e territorio**
Massimiliano Scuderi
- 14 **Paesaggi in evoluzione**
Massimo Angrilli
- 17 **Paesaggi conviviali**
Rosalba D'Onofrio
- 19 **Vie e mercato del vino in Abruzzo**
Valentina Carpitella

21 Patrimonio pubblico dismesso e progetto di spazio pubblico

a cura di Silvia Capurro e Silvia Soppa

- 23 **Cronache di ordinaria follia. La "Valorizzazione" dell'ex Ospedale Psichiatrico di Quarto**
Silvia Capurro, Maurizio Sinigaglia
- 26 **La percezione sociale delle aree dismesse**
Antida Gazzola
- 27 **Dismissioni e valorizzazione: strategie di progetto e governance**
Franca Balletti, Roberta Prampolini
- 30 **Riflessioni sul progetto dello spazio pubblico**
Silvia Soppa
- 32 **Lo spazio pubblico negli strumenti di pianificazione e programmazione**
Andrea Pasetti, Maria Giovanna Lonati
- 34 **Le forme del tempo. Il progetto dello spazio pubblico nei centri storici minori**
Andrea Vergano

36 Verso il Regolamento Urbanistico di Firenze

a cura di Leonardo Rignanese

- 37 **Il Regolamento Urbanistico di Firenze**
Elisabetta Meucci
- 37 **Intervista a Elisabetta Meucci, Assessore all'urbanistica del Comune di Firenze**
Francesco Alberti, Luca Nespolo
- 39 **Le rinnovate ambizioni di Firenze**
Luigi Pingitore

42 Una finestra su: Friburgo

a cura di Marco Cremaschi

- 42 **I quartieri sostenibili di Friburgo**
Fabiola Fratini
- 47 **Civitas quo vadis? Intervista a Wulf Daseking**
Fabiola Fratini

49 Rassegna urbanistica

Social housing e pianificazione urbanistica a Forlì-Cesena
Stefania Proli

- 52 **Second Chance: La riqualificazione dell'Arsenale di Venezia trasforma la Torre di Porta Nuova**
Francesco Palazzo
- 55 **La carta delle proprietà pubbliche**
Giuseppe Bruno, Emanuela Coppola

57 Italia in viaggio: la Comunità Ospitante del Monte Cucco

a cura di Francesco Leombruni

- 61 **Intervista al Sindaco Rosella Bellucci del Comune di Costacciaro**
Francesco Leombruni

63	Urbanistica, Società, Istituzioni
63	Contenuti e prospettive della Lr 3/2013 di modifica della Lu 56/1977 <i>Carlo Alberto Barbieri</i>
64	Per una metropoli resiliente <i>Francesco Domenico Moccia</i>
67	Spazio pubblico
67	Spazio pubblico <i>Domenico Cecchini</i>
67	La 2^A Biennale dello Spazio Pubblico <i>Mario Spada</i>
70	Viaggio nei comuni delle buone pratiche <i>Lucia Lancerin</i>
71	Dal bene confiscato al bene comune <i>Carmela Giannino</i>
73	Esperienze di rigenerazione e interventi di qualificazione urbana <i>Raffaella Radoccia</i>
74	Una carta per lo spazio pubblico <i>Pietro Garau</i>

76	Energie <i>a cura di Stefano Pareglio</i>
78	Assurb <i>a cura di Daniele Rallo</i>
79	Libri e altro <i>a cura di Ruben Baiocco</i>

84	Opinioni e confronti Città come motore dello sviluppo del Paese. INU - XXVIII CONGRESSO - Salerno 24/26 Ottobre 2013
----	---

90	Indici
----	---------------

CONTROPIANO	007
	Bipartisan <i>Federico Oliva</i>
	P04

Aperture

Urbanistica, politica e l'Inu

Francesco Sbetti

Il tema del governo del territorio è completamente assente dall'agenda politica, assorbita totalmente dalle questioni istituzionali e della spesa pubblica. È mentre è assente dai programmi del Governo, le Regioni, dopo la stagione "riformista" dei primi anni 2000, sembrano come "pentite" e preferiscono agire sulle strade della cosiddetta "semplificazione" intervenendo in modo settoriale con modifiche normative e procedurali sul commercio, sulle aree produttive e ancora sul piano casa, prefigurando una sorta di modello che si stabilizza attraverso interventi "in deroga", un governo del territorio per "scopo" che superi la necessità del piano.

Ancora una volta nella storia urbanistica italiana sono rimasti solo i comuni ad occuparsi contemporaneamente del governo delle trasformazioni del territorio, della gestione delle emergenze ambientali, del reperimento e fornitura di servizi compresa la casa. I comuni sono rimasti soli, senza risorse e senza la possibilità di agire con gli strumenti della fiscalità locale.

L'area vasta viene liquidata come problema assieme alle provincie e le aree metropolitane sembra non interessino nessuno e così la riorganizzazione istituzionale/amministrativa del Paese viene anch'essa lasciata ai comuni i quali stanno cercando di aggregarsi in modo più o meno casuale per raggiungere i 5000 abitanti che la legge di riduzione della spesa hanno deciso. Il tema richiederebbe invece una approfondita riflessione a partire da una altrettanto approfondita ricerca (ma anche di queste sembra che nessuno sia più interessato) sulla struttura amministrativa in relazione alle diverse geografie, di natura ambientale, socioeconomica e di governo dei servizi, che quasi sempre superano gli attuali confini amministrativi e alle quali quasi sempre vengono date soluzioni non commisurate ai problemi che pongono. Servirebbe studiare e ricostruire localmente i processi di metropolitizzazione, che comprendono al loro interno fenomeni, anche contrapposti, di diffusione insediativa, di densificazione e di abbandono, ma dove l'esito più evidente è rappresentato dal pendolarismo sempre più lungo dal conseguente aumento di traffico e congestione delle aree centrali.

In questo quadro di assenza di politiche e strategie l'unica questione che da tutti viene posta come il problema non più prescindibile è rappresentata dalla necessità di porre fine al consumo di territorio. Si tratta di una emergenza rilevante per la quale esistono diversi disegni di legge nazionali e regionali e alla quale da tempo l'Inu presta attenzione provvedendo a denunciare e documentare (il Rapporto annuale sul consumo

di suolo) il fenomeno. Ma il consumo di suolo rischia di essere una bandiera ed un arma utile solo a far lievitare i valori e le rendite in una fase di ridotti investimenti immobiliari, ma di alti fabbisogni di abitazioni sociali, di infrastrutture di servizi e di spazi verdi urbani e naturali.

Consumo di suolo zero non significa occupare ogni spazio libero da edificazioni, quanto piuttosto rispondere alle domande e a tutti i fabbisogni (compresi quelli di verde e di reti ecologiche) utilizzando gli spazi che si sono liberati da funzioni che hanno perso la loro ragione originaria (caserme, fabbriche, scuole, manicomi ...), andando a riconoscere le nuove caratteristiche che ha assunto la città contemporanea sia dal punto di vista ambientale, che economici che propriamente urbanistico. Affrontare il tema della riduzione del consumo di suolo significa affrontare anche il tema dell'agricoltura e dei modi di produzione agricola, troppo spesso estranei al territorio e incuranti dei consumi idrici ed energetici che comportano, così come significa guardare il territorio in chiave ecologica, con attenzione ai processi naturali oltre che alla sempre disattesa difesa del territorio.

L'Inu si appresta a preparare il XXVIII Congresso a Salerno il 24/26 ottobre 2013, un appuntamento importante per l'Istituto e per tutti coloro che si occupano (dovrebbero occuparsi) del territorio e delle città. Nello scenario delineato il rischio è quello di diventare un appuntamento non ascoltato, non registrato.

Il Position paper approvato dal Direttivo Nazionale dell'Inu e pubblicato in questo numero di Urbanistica Informazioni delinea in modo chiaro non solo la diagnosi dei mali della città e del territorio italiano, ma articola anche attraverso tre temi:

- la rigenerazione urbana come resilienza;
- la forma di piano e i compiti della pianificazione;
- le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano;

possibili percorsi normativi e di pratica tecnico-politica.

Si tratta di un modello che l'Inu ha intrapreso da tempo, almeno dal Congresso di Bologna, quello cioè di denuncia, diagnosi delle criticità e proposte normative-disciplinari.

Un modo di essere dell'Istituto che si pone nell'ottica dell'offrire soluzioni di governo del territorio in sede nazionale e per le amministrazioni locali. Ma oggi, per riportare al centro dell'attenzione i temi posti dalle città e dal territorio e per indirizzare gli investimenti per rispondere ai fabbisogni abitativi e infrastrutturali, serve una vera e propria azione politica. Il documento per il Congresso dell'Inu deve essere

sostenuto e supportato da azioni che sappiano coinvolgere, a partire dagli Amministratori locali, le forze riformiste nel Parlamento, costringendoli a produrre leggi e interventi di spesa. Una azione politica indirizzata anche verso la stampa e i media troppo spesso interessati solo a sterili grida di denuncia e non a confrontarsi con le proposte di trasformazione e riforma.

007

CONTRARIANO

Bipartisan

Federico Oliva

Ci sono scelte che attraversano senza discontinuità i Governi, di qualsiasi maggioranza politica essi siano espressione. Non si tratta solo di scelte tecniche, sulle quali tutti possono essere d'accordo, ma di decisioni sbagliate che vanno contro gli interessi generali del Paese, anche se apparentemente riguardano questioni marginali e di poco conto: quando è il momento della decisione politica, ci si dimentica di tutte le assicurazioni fatte e di tutti gli impegni presi e la stessa viene presa in modo totalmente contraddittorio rispetto a assicurazioni e impegni, evidentemente per ragioni fino ad allora non dette, risolte in modo ottuso e tecnicistico da chi ha il compito di scrivere leggi e decreti interpretando il pensiero dei politici; i quali, alla fine, non fanno alcuna obiezione e accettano senza fiatare la scelta. Una di queste scelte è quella che consente di utilizzare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per pagare, in parte, le spese correnti dei Comuni. Una decisione assunta dal secondo Governo Prodi nel 2007, confermata dal successivo Governo Berlusconi ampliando la quota di oneri utilizzabile, confermata pari pari dal Governo Monti e, infine, riconfermata anche dal Governo Letta con una piccola riduzione della stessa quota, al 50%. Si tratta di una scelta apparentemente

dettata dal buon senso, che vuole alleviare le difficoltà che i Comuni incontrano in modo crescente, da quanto sono cominciati i tagli indiscriminati alla finanza locale: insomma, una misura temporanea che comporta un piccolo sacrificio per la collettività (un marciapiede, un lampione o un po' di verde in meno), tutto sommato sopportabile quando si è in emergenza. Tuttavia, molti e da più parti hanno osservato che questa possibilità può avere conseguenze anche molto gravi: i Comuni possono infatti essere condizionati nelle loro scelte urbanistiche dalla necessità impellente di fare cassa (cosa che si è puntualmente verificata), con un immediato riflesso sul consumo di suolo la cui drastica riduzione è ormai invocata da più parti, tanto che le proposte di legge in materia presentate sono già ben sei nel breve scorcio iniziale della Legislatura e la coscienza di questo problema sembra davvero ormai matura nell'opinione pubblica. Salvo poi assistere all'iniziativa di un Ministro che fa approvare una proposta di legge sul contenimento del consumo di suolo e, al contempo, approva la reiterazione della norma che lo incentiva, consentendo l'uso degli oneri per le spese correnti: una contraddizione evidente, peraltro bipartisan, dato il comportamento delle forze politiche al Governo.

...si discute:

Urbanistica, polemica disciplinare e assenze politiche

Giuseppe Campos Venuti

La situazione del Paese è veramente difficile, mentre scrivo non so quale sarà quando questo testo sarà pubblicato e stando così le cose, discutere di urbanistica forse non sembrerebbe ragionevole. Ma vecchio come sono, ho imparato che ognuno di noi deve sempre continuare ad occuparsi delle cose per le quali ha sempre lottato; e che, se tutti facessero così, la situazione del Paese sarebbe migliore.

E allora come dirigente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, penso di poter intervenire in una polemica sulla riforma urbanistica, che oggi si svolge fra pochi specialisti perché, purtroppo ormai l'urbanistica sembra non interessi più a nessuno. Né mi convince l'idea, che la colpa di questo sia degli urbanisti, come anche fra noi qualcuno sostiene.

Intanto quello che chiamiamo urbanistica, investe tutto il governo delle città e del territorio, il paesaggio, l'ambiente, l'ecologia, il risparmio energetico, l'assetto idrogeologico, la gestione antisismica, insomma una parte decisiva della presenza dell'uomo sulla Terra; e francamente che tutto ciò in Italia non interessi ormai quasi a nessuno, è assai grave e preoccupante. Anche perché questa disattenzione riguarda l'Italia, ma non gli altri Paesi d'Europa, che pure condividono con il nostro interessi e difficoltà non minori di quelli italiani.

Non ho certo l'intenzione di fare una difesa corporativa di noi urbanisti, proprio mentre affronto una discussione politico-disciplinare che ci riguarda; ma sono convinto che, purtroppo, i responsabili della situazione non siamo noi, che pure non manchiamo di colpe. Credo, invece, che negli anni Sessanta la politica e l'intera società italiana si sono impegnate a fondo sulle scelte urbanistiche del Paese, purtroppo facendo quelle sbagliate; ma da allora, invece, di tenere viva la questione e di riproporne le alternative, la politica e l'intera società hanno progressivamente accantonato il tema, che rappresenta oggi uno degli scheletri nell'armadio del nostro Paese. Mentre nel resto dell'Europa, il governo del territorio restava all'ordine del giorno con soluzioni più o meno buone, ma che comunque davano una risposta alle richieste della la società.

Il fatto di essere emarginati dal dibattito politico, non credo che autorizzi gli urbanisti ad accettare in Italia questa spiacevole situazione; deve spingerci, invece, ad affrontare seriamente i problemi sul tappeto, senza smettere di riproporli all'attenzione della politica nazionale. Ed è quello che vorrei fare in questa sede. Certamente la gestione dell'urbanistica si sovrappone a numerose altre politiche che riguardano, come ho già detto, la città ed il territorio; a questo proposito la mia opinione è che la disciplina urbanistica, dovrà offrire spesso precisi richiami alla attuazione di quelle politiche, ma non deve in alcun modo pensare di sostituirla.

Sono, invece, senza dubbio di competenza strettamente disciplinare, da un lato la proposta di una nuova politica immobiliare e dall'altro la soluzione del modello di pianificazione e attuazione, in sostanza

la sostituzione della vecchia legge urbanistica del 1942; a proposito della quale mi sembra utile chiarire la polemica che dura da anni.

Voglio avanzare, per prima la mia proposta sulla nuova politica immobiliare che parte, come stanno facendo diversi Paesi europei, affrontando alla radice il problema del consumo di suolo; ma non senza metterlo a confronto con l'altrettanto grave problema relativo al patrimonio edilizio nazionale. Il consumo di suolo, cioè la sottrazione di aree agricole e boschive destinate ad uso urbano, va in primo luogo liberato dall'approccio ideologico; che è arrivato perfino ad ingigantire i dati reali, quasi che questi non fossero abbastanza gravi. Secondo l'Atlante del consumo di suolo, pubblicato a Bologna dal Laboratorio Urbano, si tratta al 2011 di 20.300 ha di aree non più extraurbane, che rappresentano il 6,7% del territorio nazionale; non molto di più di quanto calcolato dal Corine Land Cover.

L'uso agricolo e boschivo va, però, esaminato criticamente; perché la politica agricola europea molto discutibile, va corretta a fondo, riducendone le caratteristiche attuali fortemente idroesigenti e trasformando la sua dipendenza dal sistema distributivo, che allontana in modo eccessivo la produzione dal consumo. Non senza rivalutare in generale la grande importanza ambientale e idrogeologica del territorio extraurbano. Purtroppo, assai spesso, la spinta a ridurre il consumo di suolo è stata utilizzata in Italia per favorire la rendita fondiaria, diffondendo la pratica della "densificazione urbana"; che si è tradotta di fatto in un aumento della densità edilizia e al limite nella proliferazione dei grattacieli, ai quali non corrisponde mai una contemporanea cessione di suolo verde permeabile, a fronte del nuovo volume concentrato in altezza.

Alternativa alla densificazione è, invece, la "rigenerazione urbana"; cioè la pratica di intervenire sulla città esistente, migliorandola nelle sue parti degradate, a partire dalle cosiddette "aree dismesse", cioè fabbriche abbandonate, scali ferroviari inutilizzati, caserme in disuso e così via. E allora la difesa delle aree inedificate prossime alle città andrà garantita per legge, con una forte imposizione fiscale sui terreni vergini che la legge dovesse esentare dal nuovo vincolo. Ma il provvedimento contro il consumo di suolo non sarà, però, tale da stimolare la ripresa della attività edilizia dal punto di vista produttivo e occupazionale, creando così un nuovo regime immobiliare. Infatti, troppo spesso, lamentando il consumo di suolo ci si dimentica di analizzare i dati sul patrimonio edilizio, che sono altrettanto gravi.

Infatti se l'espansione urbana esasperata ha consumato largamente le campagne, la crescita del patrimonio edilizio non è stata meno patologica. Nel 1951 in Italia 47 milioni di abitanti disponevano appena di 37 milioni di stanze; ma dopo sessanta anni nel 2011, gli abitanti cresciuti a 60 milioni disponevano di ben 116 milioni di stanze; due stanze a persona, il che francamente non è poco. Dunque, mentre la popolazione era aumentata del 27%, il patrimonio edilizio era cre-

sciuto addirittura del 213%; si deve allora chiedere di arrestare, oltre al consumo di suolo, anche il “consumo edilizio”.

Anche perché, mentre durante l'espansione la dimensione media delle famiglie era calata progressivamente, spesso ad un solo componente, la dimensione degli alloggi realizzati era rimasta assai elevata; al punto che più di un terzo delle abitazioni oggi esistenti sono a 5 o più stanze, spingendo il mercato verso una domanda di nuovi alloggi molto piccoli, mentre il patrimonio resta formato di alloggi troppo grandi. In sostanza lo stock abitativo, già indubbiamente eccessivo, è ancora composto di alloggi molto grandi, a fronte di famiglie sempre più piccole.

E allora non basta ridurre drasticamente il consumo di suolo, utilizzando per la nuova edilizia le aree dismesse esistenti nelle città, ma bisogna anche spingere la rigenerazione a frazionare i molti alloggi troppo grandi; con l'obiettivo di aumentare il numero degli alloggi, senza costruire nuovi edifici, soddisfacendo così la domanda di piccoli alloggi del mercato, senza ridurre le stanze che restano sovrabbondanti. Offrendo anche in tal modo una valida occasione produttiva, alle migliaia di piccole e medie aziende senza lavoro, che sono le più adatte per questi interventi da realizzare capillarmente nelle città.

Studiando anche i modi per intervenire sulle case da frazionare, nel tempo più breve possibile, per vincere le resistenze dei proprietari a fare i lavori, magari senza abbandonare l'alloggio; sostenendo, quindi, questa politica con rilevanti sgravi fiscali e con un diffuso credito agevolato. Basterà spingere al frazionamento una quota anche relativa dei molti alloggi troppo grandi, per creare un mercato del tutto nuovo, perché fino ad oggi rivolto a nuovi alloggi su aree inedificate. In conclusione, insieme al consumo di suolo, bisogna combattere anche il consumo edilizio, trasformando per intero il vecchio regime immobiliare.

Se la rigenerazione urbana e il frazionamento di una parte degli alloggi troppo grandi, sembra la politica necessaria a far decollare un nuovo regime immobiliare, la trasformazione del vecchio modello di pianificazione e attuazione che in Italia non siamo riusciti a cambiare in mezzo secolo, genera da tempo una polemica che desidero chiarire. Perché questa polemica disciplinare non sembra compresa dalla politica e dalla società, che invece di provvedere alla riforma, mostrano di attribuire proprio agli urbanisti la responsabilità di aver eliminato l'urbanistica dai problemi importanti per il Paese.

Bisogna ricordare che la riforma urbanistica proposta negli anni Sessanta per affrontare l'espansione delle città, se approvata avrebbe risolto il problema applicando il nuovo modello di pianificazione e attuazione alla legge vigente del 1942; infatti le poche città che hanno applicato la riforma volontariamente, hanno qualificato la propria espansione per circa un ventennio, mentre la grande maggioranza delle città che non l'hanno fatto, sono cresciute all'insegna della ren-

dita urbana.

Con gli anni Ottanta, però, la condizione di partenza è cambiata, perché la generazione urbanistica è passata dall'espansione alla trasformazione, con una crescita della rendita differenziale su quella assoluta; ma contemporaneamente sentenze della Corte Costituzionale favorevoli alla proprietà immobiliare e i successivi adeguamenti legislativi, hanno radicalmente modificato il quadro iniziale della legge generale del 1942. Facendo così cessare le condizioni giuridiche che avevano reso valida la riforma e rendendo a questo punto necessario un nuovo quadro giuridico, che fosse adeguato al nuovo regime immobiliare.

Infatti con la nuova situazione, le previsioni edificatorie private dei piani, restavano direttamente cogenti e realizzabili senza alcuna scadenza, ma le previsioni pubbliche erano, invece, obbligate ora a realizzarsi entro 5 anni, utilizzando espropri dai costi ormai insostenibili per i Comuni. Con il risultato che la città privata era costruita a piacimento e quella pubblica restava sulla carta ed era addirittura cancellata dopo 5 anni; di conseguenza l'unico modo che restava ai Comuni per realizzare piccole parti di città pubblica senza i finanziamenti per gli ormai costosissimi espropri, era quello di barattare con i privati l'offerta di nuove edificazioni private aggiuntive rispetto al piano, allo scopo di ottenere in cambio la cessione di aree di uso pubblico e la costruzione delle relative opere. Cioè un vero e proprio mercimonio delle scelte di piano, che naturalmente va ad esclusivo vantaggio della rendita urbana e ha preso il nome di “urbanistica contrattata”.

E proprio per combattere questa patologica situazione l'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1995, presenta un progetto di nuova riforma urbanistica, basato su un modello di pianificazione e attuazione completamente diverso da quello degli anni Sessanta. Il nuovo modello elimina giuridicamente la prescrittività del piano generale che diventa di puro indirizzo, mentre le attuazioni selezionate per il breve periodo, sia private che pubbliche, sono affidate ad un piano operativo e scadono dopo 5 anni; mentre le previsioni edificatorie private scelte dal piano, sono attribuite in cambio della cessione gratuita di tutte le aree e di parte delle opere per la città pubblica.

Questa soluzione ripristina la parità di condizioni fra previsioni private e pubbliche del piano; mentre evitando le previsioni prescrittive di lungo periodo, mette fine alla necessità di continue varianti. E cancellando giuridicamente la prescrittività del piano generale, elimina il cosiddetto “residuo di piano”; cioè la ingombrante eredità delle previsioni private non scadute e sempre valide, che ogni vecchio piano consegna al nuovo. Infine, garantisce sempre la attuazione della città pubblica, applicando la cessione perequativa gratuita regolamentata a tutte le previsioni private; evitando in genere gli espropri dai costi ormai insopportabili, che restano utilizzabili soltanto per acquisire palazzi storici o aree periurbane per infrastrutture.

Sulla nuova riforma urbanistica nasce, però, una polemica disciplinare che divide il fronte degli urbanisti, fra quelli che scelgono una posizione riformista e quelli che io definisco massimalisti. E purtroppo i governi di centrosinistra, anche in questo caso, evitano di schierarsi, facendo fallire ancora una volta la riforma urbanistica; e negli anni successivi, per non prendere posizione, finiscono per cancellare del tutto la gestione del territorio dai temi cruciali per il Paese. Affrontata soltanto con leggi regionali, in genere non molto migliori della vecchia legge nazionale, mai di fatto abrogata.

Quanto al merito della questione, mi limito a ripetere ciò che l'I-nu ed io stesso sosteniamo da anni. Da un lato la necessità di eliminare con la prescrittività del piano generale, la concezione di un piano disegnato quale immutabile per 15, 20 o 40 anni, come è successo per Roma; ripristinando al contrario il master plan programmatico di origine razionalista, dal quale selezionare invece ogni 5 anni gli interventi più urgenti ed attuali. Dall'altro la necessità di cancellare l'uso generale dell'esproprio, il cui costo ai prezzi correnti è insostenibile dai Comuni e serve soltanto a remunerare la rendita urbana; sostituendolo con la perequazione compensativa regolamentata, che equamente chiede alla proprietà immobiliare di contribuire gratuitamente in aree e opere alla realizzazione della città pubblica, in cambio della edificabilità che il Comune concede con il piano.

Si tratta, insomma, di applicare un modello urbanistico simile a quello della legge regionale della Emilia Romagna, che è quello migliore. Se ad esempio nella vicenda del piano di Roma fosse stato in vigore questo modello, non sarebbe neppure nata la discussione sulle dimensioni del nuovo piano; perché la legge riformista avrebbe eliminato giuridicamente il residuo del piano precedente, formulando un piano generale di indirizzo per il medio periodo e affidando ad un piano operativo le sole previsioni quinquennali ritenute adeguate. E le nuove previsioni operative avrebbero fornito gratuitamente le aree e le opere della città pubblica, con la cessione perequativa regolamentata.

La polemica disciplinare, purtroppo, non ha aiutato la politica a prendere le decisioni che le competono; anche perché i massimalisti hanno opposto al modello riformista semplice ed efficiente, soltanto la ostinata difesa del vecchio modello che proprio non funziona ed è stato peggiorato dalle modifiche introdotte dalla Corte Costituzionale. Resta il fatto che anche in questo caso, la politica non ha saputo fare le sue scelte.

Dal canto loro, gli urbanisti che si oppongono alla soluzione riformista, non potendo difendere l'uso odierno dell'esproprio, hanno descritto falsamente la perequazione compensativa regolamentata – cioè stabilita a priori dal piano, senza nessuna con-

trattazione, sostenendo che si tratta dell'urbanistica contrattata; che, invece, è proprio il frutto perverso del vecchio modello di piano da loro sostenuto, che fatica a morire e sopravvive persino in qualche caso in Emilia Romagna, malgrado la nuova legge. Mentre per difendere la ormai ingiustificabile prescrittività sine die delle previsioni private del vecchio piano, hanno usato polemicamente la vicenda del piano di Roma; nella quale il Comune è stato costretto ad operare con la vecchia legge regionale imposta dai massimalisti, con un risultato certamente meno efficace di quanto avrebbe permesso la legge riformista.

Una nuova polemica ha aperto il progetto di legge di stampo chiaramente riformista presentato recentemente in Parlamento, che affronta minuziosamente tutta la problematica del governo territoriale; c'è chi non l'ha neppure capito appieno, scambiandolo con una proposta neoliberista, altri vorrà approfittarne per introdurre emendamenti di destra da richiedere al governo delle larghe intese. Il rischio è quello di una trafila parlamentare senza fine, o peggio di un compromesso nefasto indotto dallo stallo politico; io credo, invece, che senza fare dell'antipolitica rifiutando polemicamente il testo onnicomprensivo, agli innovatori pragmatici dell'Istituto Nazionale di Urbanistica convenga, in attesa di dare battaglia sulla legge generale in Commissione, presentare subito una legge molto sintetica capace di sostituire immediatamente la ormai insopportabile, vecchia legge del 1942.

Una leggina con tre articoli essenziali, in grado di inquadrare almeno le leggi regionali, cresciute in completo disordine. Il primo articolo che renda il piano generale comunale non più prescrittivo, ma programmatico; il secondo che affidi l'attuazione degli interventi urgenti ad un piano operativo con scadenza quinquennale; e un terzo che garantisca la città pubblica usando la perequazione urbanistica, con la cessione gratuita delle aree e delle opere, da parte delle proprietà immobiliari alle quali il piano comunale attribuisce la edificabilità. Sollecitando con decisione la politica ad occuparsi senza attendere oltre, di un limitato, ma indispensabile e urgente strumento urbanistico e chiedendo ancora agli urbanisti massimalisti, di misurarsi con le effettive proposte di riforma e non con le proprie visioni polemiche.

La BIBLIOTECA TASCABILE DI INU edizioni

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su **www.inuedizioni.com**



UI 248

e+BOOK

Dimensione: 5,5 MB

Prezzo: 5,49 €

CARTACEO

Pagine: 90

Prezzo: 10,00 €