

“Ambiente e territorio: tutela, gestione e pianificazione per definire un nuovo progetto urbano e una nuova socialità”

1. Premessa

Il tema dell'ambiente deve essere fortemente connesso con i temi più generali del territorio e quindi dell'urbanistica. E' necessario un approccio che sappia tenere uniti su questi temi aspetti di tutela e difesa ambientale ma che sappia anche farci vedere l'organizzazione del territorio il più funzionale possibile alle esigenze del cittadino che su quel territorio vive, lavora e intrattiene rapporti sociali.

Le politiche del territorio, quindi, non possono riguardare unicamente la tutela ambientale. Le questioni di pianificazione del territorio e più in generale di urbanistica, ragionevolmente il più delle volte, riguardano - forse prima di tutto - il tema dell'allocatione dei cittadini, delle loro residenze, attività economiche e sociali, mobilità, in una parola il fenomeno reale della città e delle aree urbane.

Ciò che prima di tutto mi sembrerebbe utile indicare è che i consideri finalmente il contesto nel quale viviamo che determina anche l'organizzazione sociale come una formazione sociale, quindi un aspetto tutelato dall'art. 2 della Costituzione. L'intensità sociale, il sistema dei trasporti e dei servizi, i metodi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, la vivibilità delle nostre città è uno dei fattori preminenti in grado di stabilire un buon ambiente di vita determinandone la qualità stessa.

Nasce allora il diritto di tutti alla città, alla accessibilità dei suoi servizi e delle sue infrastrutture, città come collettività urbana, spazio di partecipazione democratica, luogo di convivialità, socializzazione e di crescita umana accompagnata da diritti e doveri, lo spazio fisico in cui instaurare una rete di fitti rapporti solidaristico - culturali.

Le politiche di pianificazione del territorio stabiliscono inevitabilmente anche l'accessibilità a quello che noi tutti consideriamo un diritto imprescindibile di cittadinanza, ovvero il diritto alla casa. Si stabilisce quanto e dove costruire di questo quanto e dove si stabiliscono le quote di edilizia convenzionata o popolare.

Nella nostra Regione il 75% circa dei cittadini sono proprietari di prima casa, per garantire il diritto alla casa occorre anche garantire quegli interventi di ampliamento o ristrutturazione che a molte famiglie permetterebbero di dare soluzione alle necessità e alle richieste dei più giovani in cerca di abitazione. *“Occorrono - non solo in questo caso ndr - regole semplici, certe e rispettate. Regole che abbiano la prima origine nel principio di eguaglianza, che offrano a tutti i cittadini le stesse condizioni e occasioni nella città, nel territorio e nell'ambiente. Regole che sappiano rispettare che sappiano interpretare la grande trasformazione della proprietà immobiliare, ormai riguardante in Italia tre famiglie su quattro: esigendo quindi un approccio realmente perequativo per le leggi, i piani e le gestioni urbanistiche. Regole che riconoscano e organizzino il ruolo del privato in urbanistica, ma ne esaltino i fattori imprenditoriali piuttosto che la rendita e la finanza”.* (Giuseppe Campos Venuti - Milano, 27 giugno 2003).

Dalla quantità alla qualità è il principio cardine su cui si sviluppa l'intero apparato della LR 20/ 2000. Prima di chiedersi cosa fare e con quali strumenti farlo, occorre comprendere come si manifesta il bisogno di un territorio che sappia contenere elementi di qualità piuttosto che di quantità e quindi le strumentazioni che si adotteranno. Occorre necessariamente la consapevolezza del fatto che il territorio delle nostre città non è più in grado di subire interventi di edilizia che compromettono irrimediabilmente la permeabilità dei suoli, la stabilità delle zone collinari oltre e i corsi d'acqua.

Occorrono interventi di qualità, non solo architettonica e quindi esteticamente apprezzabili, occorrono trasformazioni di qualità in grado di salvaguardare il territorio e la sua tenuta ambientale ma che sappiano al tempo stesso minimizzare le “patologie sociali” (fenomeni di esclusione ed emarginazione) e le necessità funzionali, evitando che di questi cambiamenti ne approfittino essenzialmente le rendite immobiliari. Pensiamo al tema sempre più importante della **dismissione e recupero delle grandi aree industriali e produttive**, quelle aree devono tornare a ricoprire funzioni importanti per le città o con Piani di recupero, (Piani di quartiere) o con funzioni produttive ed economiche in grado di sorreggersi autonomamente dal punto di vista economico - finanziario e che abbiano una reale e quantificabile ricaduta sulla produttività e sull'economia locale. Tali interventi non possono essere adoperati per innestare un meccanismo di ulteriore cementificazione dettati dalla logica del “motore immobiliare”, un *do ut des* che sotto le mentite spoglie dell'interesse pubblico sottrae aree libere di territorio rendendole edificate ed edificabili.

2. Il Sistema di Mobilità e le trasformazioni sociali

Il tendenziale spopolamento delle città verso i centri periferici, da un lato ci impone la scelta di bloccare nuove forme di edificazione interna ai confini delle città in quanto superflui e non necessari; dall'altro pone il problema di come garantire i necessari spostamenti da questi centri “extra urbani” al centro delle aree metropolitane e cittadine, dato che gran parte delle attività economiche e produttive si svolgono ancora all'interno dei centri, fattore quest'ultimo che comporta l'ulteriore problema di non trasformare i centri esterni in “città dormitorio” o satellite. Assistiamo quindi a forme di pendolarismo che impongono interventi sulle infrastrutture viabilistiche, o meglio, sul **sistema di mobilità**.

L'anomalia genetica italiana consiste nel fatto che, a differenza di tutti gli altri paesi europei, il suo sviluppo è nato senza il sostegno dei trasporti su ferro. Essa riguarda più in generale il ritardo la rete dei trasporti in comune su tutto il territorio nazionale, per i passeggeri come per le merci. L'Italia, dove 2000 anni fa le città nascevano proprio sui nodi della nuova rete di mobilità, sembra oggi del tutto inconsapevole del ruolo decisivo che ha il sistema di mobilità sull'assetto territoriale e di quanto il sistema di mobilità influenzi le condizioni produttive e sociali del Paese, oltre a quelle più ovvie delle emissioni di gas nocivi nell'atmosfera.

Se prendiamo il caso della Germania possiamo assistere ad una decina di sistemi metropolitani che si sviluppano da oltre trenta anni in un modo urbanisticamente equilibrato, con enormi vantaggi economici e sociali. Questo si realizza proprio grazie alle S-bahn, le ferrovie metropolitane di quel paese, reti di trasporto regionali, che utilizzano le reti delle Ferrovie dello Stato per il trasporto insieme di passeggeri e di merci. *“Il caso tedesco dimostra come una rete efficace di trasporti regionali abbia letteralmente disegnato un sistema insediativo non congestionato, né disperso, ma organicamente distribuito sul territorio, canalizzando le trasformazioni della società contemporanea e impedendone le malformazioni”*. (Giuseppe Campos Venuti).

Il caso tedesco dimostra quanto la stessa quantità dello sviluppo sia condizionata dalle scelte per la mobilità.

Il **crollo demografico**, almeno nelle città maggiori, è frutto di una selezione sociale e non può essere contrastato a livello comunale, ma può avere una alternativa soltanto con strategie di area vasta (regionale, inter regionale). Contrastando questi fenomeni non solo dal punto di vista della rete dei trasporti s'intende, ma anche con politiche degli affitti e dei servizi, si contrasterebbe anche la crisi del piccolo commercio, perché più che alla concorrenza del grande commercio, la crisi è dovuta all'esodo della popolazione.

3. Il Condonio edilizio in Emilia Romagna

L'effetto di un nuovo condono edilizio per le tasche degli italiani? Un buco di almeno 4,7 miliardi di euro nelle casse dei Comuni e quindi per le tasche dei cittadini. Il dato è basato su una ricerca effettuata dal Cresme che prende in considerazione il patrimonio residenziale abusivo realizzato a partire dal '94 e stimabile in oltre 362.000 costruzioni abusive (con una superficie media calcolabile in 138 metri quadrati). L'ipotesi di condono prevederebbe un costo base di 500 euro più 100 euro per ogni metro quadrato. "Se consideriamo - ha dichiarato Ermete Realacci, Presidente Nazionale di Legambiente - che al momento si parla di 250 metri quadrati sanabili, ecco allora che ci troviamo di fronte a una vera e propria ecatombe edilizia. E i guai arrivano soprattutto per i Comuni". Nelle casse statali è prevista infatti un'entrata al massimo di 5,1 miliardi di euro che serviranno a tappare i buchi della finanziaria. Ma i costi di urbanizzazione ammontano mediamente a 24.000 euro ad abitazione e quindi a 8,7 miliardi di euro complessivi. Di questi i Comuni possono sperare di recuperare in futuro al massimo solo 4 miliardi di euro e i primi cittadini d'Italia dovranno quindi cacciare di tasca propria 4,7 miliardi di euro. Un buco enorme che non sarà colmato dall'elemosina annunciata dal Governo, visto che agli Enti Locali verrebbe destinato solo il 10 per cento delle oblazioni, cioè 500 milioni di euro nell'ipotesi di massima elaborata dal Cresme. Il Cresme ha realizzato una tabella anche per l'Emilia-Romagna. Nella nostra regione tra il 1994 (data del primo condono del Governo Berlusconi) e il 2002 sono stati registrati 9.900 casi di abusivismo per un totale di 989.975 metri quadrati con un valore in nero di 494.987.500 euro. Il valore di questi immobili una volta "legalizzati" assommerà a 989.975.000 euro. Le uscite per i costi di urbanizzazione, secondo i calcoli del Cresme, ammonteranno a 237.594.000 euro, mentre le entrate per i Comuni saranno di circa 109 milioni di euro. Tutta l'operazione condono viene fatta passare per un'operazione per fare cassa, ma invece provocherà un buco di quasi 130 milioni di euro soltanto per le casse dei Comuni della nostra Regione. **(Fonte: notizie Legambiente Emilia Romagna http://www.legambienteonline.it/emilia-romagna/notizie_archivio.htm)**

4. Nota sulla Legge regionale dell'Emilia Romagna sul condono edilizio. LR n. 23 del 21 ottobre 2004 "Vigilanza e controllo dell'attività edilizia"

- Il condono edilizio rende inutile l'attività pianificatoria dei comuni e delle province, avvantaggiando chi non applica le leggi e penalizzando chi le applica. Le leggi di condono anziché sanare gli abusi li incentivano (annunci di condono, i condoni aumentano);
- "Aspetto pianificatorio: un eccesso di normazione e una burocrazia lenta avvantaggiano l'abusivismo." La LR 20/ 2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" ha l'obiettivo di essere la carta unica del territorio, unico atto a cui riferirsi in materia urbanistica. Nuovi piani più certi, nuove regole: non c'è più nessuna possibilità di imputare alla burocrazia la responsabilità di procedure senza titolo (il 70 - 75% degli atti può essere avviato con la sola firma del tecnico) e c'è l'introduzione dello sportello unico;
- La LR sul condono (l.r. n. 23 del 21/ 10/ 2004) vuole innovare anche il sistema dei controlli. La vigilanza spetta allo sportello unico, non al Sindaco;
- I parametri indotti nella legge regionale sono il frutto di verifiche sull'esistente nel corso di questi anni nella Regione. Gli abusi per lo più interessano tettoie, mansarde, rimesse, in misura del 24%, i nuovi appartamenti sono solo l'1%. Gli abusi riguardano in misura del 40% aree in territorio agricolo, 5% aree di completamento.
 - Il 35% degli abusi riguardano una misura che va da 0 a 15 mq;
 - Il 33% degli abusi va da 15 a 70 mq.

In sostanza, per ciò che riguarda l'Emilia Romagna, non c'era davvero bisogno di un condono sistematico. Il condono ha dato una spinta a chi aveva intenzione di commettere qualche abuso. Gli effetti della sanatoria voluta dal governo in termini di impatto territoriale saranno stimabili solo nei prossimi anni, mentre dal punto di vista economico sono già misurabili: le maggiori entrate allo Stato non arrivano al 20% delle previsioni.