

24 ottobre 2005

Partito dei Comunisti Italiani
Dipartimento nazionale Ambiente ed Energia

Documento su Gestione del territorio, Urbanistica e politiche per la casa

1. Il territorio: un bene collettivo irriducibile alla pura logica del profitto

La situazione economica e sociale del Paese è fortemente critica, così come lo è quella del territorio e ambientale. A nostro parere è necessario un processo di riforma realizzabile e concreto che sappia istituire piani articolati su diversi orientamenti partendo dal presupposto che progettare e pianificare il territorio significa incidere sulle condizioni economiche, sociali e culturali di una comunità.

Nell'approccio al tema delle politiche di governo del territorio occorre partire da una semplice considerazione: il territorio è un bene collettivo e come tale è irriducibile alle pure logiche di profitto. Il territorio è inoltre una risorsa finita e non riproducibile

Le città si sviluppano in modo equilibrato ed evolvono non in quanto crescono nelle loro dimensioni fisiche, ma in quanto distribuiscono in modo equilibrato le loro funzioni, accrescendo la qualità dei loro servizi, migliorando la qualità dell'ambiente urbano, in una frase: qualità per tutti, intesa come diritto a vivere in un ambiente sano ed accogliente.

Detto questo però dobbiamo interrogarci su che cosa sia oggi il nostro territorio, su quali siano le sue configurazioni e come si trasforma attraverso gli usi che lo percorrono, spesso consumandolo inutilmente, o addirittura devastandolo. Dobbiamo però evitare di liquidare questa realtà come distorsione di un qualche modello astratto di città.

Il plurisecolare tentativo dell'autorità pubblica di contrastare o condizionare la proprietà immobiliare non si fonda su presupposti ideologici o velleità moralistiche. Non ha nulla a che fare con visioni di classe della società, perché ha la sua prima origine nell'esigenza di liberare gli interessi di tutti dal dominio di sfruttamento immediato e miope di un bene comune. Non è in opposizione con lo sviluppo peculiare del sistema capitalistico, perché tende a distrarre risorse dagli impieghi improduttivi (dalla rendita) affinché si possano orientare a quelli produttivi, nella più ampia accezione del termine: cioè anche per "servizi" e iniziative di interesse generale. Per una maggiore redistribuzione della ricchezza, occorrono territori che sappiano produrre ricchezza, una ricchezza ed uno sviluppo in grado di ammodernare la nostra realtà.

2. Gestione del territorio e politiche locali: per una città «città compatta»

Ancora oggi vi è una possente espansione di insediamenti – siano essi residenziali o produttivi – sul territorio al punto che le previsioni di saturazione vengono protratte di anno in anno. A nostro avviso rispondere a questa situazione con la logica della «sviluppo zero» manterrebbe inalterate le dinamiche di speculazione fondiaria che stanno dietro ai processi di ampliamento e rarefazione urbana. Noi crediamo in una funzione perequativa degli strumenti di pianificazione che devono chiaramente contemplare il fatto che ogni piano attuativo deve essere subordinato alla preventiva realizzazione di dotazioni territoriali e infrastrutture viabilistiche in uno schema di 1/3 di verde, 1/3 di servizi (attrezzature: scolastiche, sanitarie, sportive e parcheggi) e 1/3 di intervento edificatorio oltre che prevedere realizzazioni che innalzino il livello di permeabilità dei suoli (così come previsto dalla legislazione tedesca).

Il filo conduttore delle politiche europee in materia di ambiente è quello dello sviluppo sostenibile. È però necessario utilizzare un concetto di sostenibilità delle scelte che non si limiti alla sola ricerca di compatibilità con gli equilibri ecologici (c.d. sostenibilità ambientale), ma che includa anche le dimensioni culturale e sociale, dimensioni indispensabili a definire la sostenibilità delle scelte; intese come capacità di attribuire valori etici e significati collettivi, di istituire gerarchie che giudichino le scelte in rapporto ai valori etici e agli obiettivi di solidarietà, equità, qualità della vita e sicurezza sociale. Occorre dunque privilegiare una «città compatta», vale a dire una forma urbana contenuta nelle sue dimensioni, in grado di fornire migliori servizi, più accessibile e con minore consumo del territorio.

Una gestione urbana sostenibile richiede:

- strategie politiche integrate per i problemi urbani;
- informazioni sistematiche;
- monitoraggio e valutazione dei risultati;

- partecipazione.

In capo alle amministrazioni locali e al centro della loro attività, superando le "barriere" tra i diversi settori che operano sul territorio c'è l'attuazione e l'attivazione di processi decisionali basati sul ruolo attivo dei cittadini, con trasparenza e responsabilità.

I comuni più importanti (centri urbani, aree metropolitane) costano subiscono gli effetti urbani e territoriali della ipertrofica produzione edilizia, che sfrutta anche i limiti, di metodo e di contenuto, della pianificazione urbanistica vigente. I comuni della fascia, ammalati dalla prospettiva di breve periodo di rimpolpare i magri bilanci con l'incremento delle entrate per oneri e ICI, hanno favorito l'espansione residenziale.

Sappiamo che oggi grande parte dei bilanci comunali si appoggiano dai proventi legati alla gestione del territorio, l'unica certezza con cui garantire l'erogazione di servizi e infrastrutture. Il Governo delle destre ha progressivamente ridotto i trasferimenti dello Stato agli Enti locali, sicché gli Enti locali pressati da un lato dagli interessi privati e dall'altro dalla ristrettezza dei fondi, hanno premuto con forza sulla leva fiscale derivante dal territorio. Occorre però precisare che i costi per gli Enti locali ci sono lo stesso, edificare nuove aree significa servirle di reti e servizi a carico della collettività, a questi costi economici vanno poi aggiunti i costi in termini ambientali di cui l'impermeabilizzazione dei suoli è l'elemento più evidente.

Gli enti territoriali hanno mostrato difficoltà e mancanza di strumenti per governare il fenomeno, che è un risultato di dinamiche socio-economiche difficili da controllare a livello locale.

Infine, la figura dell'Assessore all'Urbanistica è un amministratore "obsoleto". Sono necessarie strategie globali e piani – programmi di azioni coordinate e gestite con trasparenza.

3. «Legge Lupi, una proposta da rispedire al mittente».

Per una vera riforma del governo del territorio: «Amministrare l'urbanistica»

Il Parlamento ha avviato l'iter di approvazione della c.d. "legge Lupi", legge che prende il nome dall'On. Maurizio Lupi di F.I., già assessore all'Urbanistica nel Comune di Milano. Se il Pdl dovesse trasformarsi in legge dello Stato, gran parte delle leggi generali o di settore in materia di governo e pianificazione territoriale ed urbanistica (a partire dalla legge 1150 del 1942) verrebbero abrogate e rimpiazzate da una legge pericolosa e sbagliata. Di fatto questa legge intende estendere a tutto il Paese il c.d. "rito ambrosiano in urbanistica", ossia un consumo smisurato di territorio, dove la pianificazione risulta essere il frutto di una semplice contrattazione tra pubblico e privato più specificatamente la pianificazione è esercitata "prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi" (articolo 5, comma 4). Rifiutiamo la logica della co-pianificazione tra pubblico e privato così come è stata posta nel Pdl in oggetto, crediamo invece che la centralità delle scelte debba rimanere in mano pubblica, perché solo questa può essere la garanzia per un uso realmente perequativo dei piani e per applicare scelte di sostenibilità.

Se i presupposti da cui prende le mosse questa proposta di riforma urbanistica possono essere valide (l'unica legge nazionale è la n. 1150 del 1942), è nel contenuto che la riteniamo assolutamente inadeguata.

Dell'impianto proposto in particolare non condividiamo:

- l'abolizione di fatto degli standard urbanistici. Lasciare a generiche indicazioni delle regioni la previsione di dotazioni territoriali è sperequativo oltre che deleterio per zone del Paese che storicamente hanno una mancanza di attrezzature collettive;
- considerare le aree libere come aree in attesa di essere urbanizzate. Ritenere che queste aree possano essere utili solo all'edilizia a basso costo produce una nuova definizione di aree periferiche scollegate dal resto del tessuto urbano e quindi rarefazione degli insediamenti che ha come effetto quello di creare periferie e non quartieri popolari;
- questo progetto introduce una pericolosa logica di laissez faire, infatti con l'introduzione del silenzio-assenso nella verifica della conformità delle proposte di edificazione con le previsioni urbanistiche, ma anche l'obbligo puntiglioso per i comuni di motivare ogni e qualsiasi proposta di modifica ai piani adottati o di esproprio per pubblica utilità che venga rigettata è (per chi conosca la capacità d'inventiva della proprietà immobiliare nel proporre edificazioni e la debolezza cronica delle pubbliche amministrazioni gravate sempre più di oneri burocratici e private sempre più di risorse) un ignobile invito a lasciar correre e acconsentire tacendo alle proposte immobiliari;
- co - pianificazione pubblico privato con precisa indicazione che come "soggetti privati" sono da intendersi coloro che hanno "rilevanti interessi privati" (articolo 8, comma 7). A nostro avviso si tratta chiaramente di una delega ai privati per qualsiasi forma di pianificazione e per i piani attuativi. Inoltre già oggi i soggetti privati hanno la possibilità di intervenire sia in termini propositivi con prassi consolidate, sia quando la decisione è stata assunta con osservazioni e integrazioni

ai piani. Questo passaggio di potere pianificatorio ha tre conseguenze gravi: sul territorio e sul paesaggio e, di conseguenza, sulla vita delle cittadine e dei cittadini; sul sistema dei poteri democratici; sull'economia e le sue prospettive

Di fatto il "PdL Lupi" non introduce alcuna riforma, esso si limita soltanto a prendere atto della situazione attuale e non modificando affatto una realtà che va profondamente riformata. A nostro avviso non si tratta di difendere strumenti ormai superati, bensì di avviare un vero processo di riforma che sappia produrre una legge che tenga ben presente le necessità della collettività. In questa direzione sono necessarie regole semplici, chiare, ferme e condivise, regole che organizzino il ruolo del privato nell'urbanistica, ma ne esaltino i fattori imprenditoriali piuttosto che la rendita e la finanza. Regole che stabiliscano chiaramente, attraverso percorsi di partecipazione dei cittadini e di concertazione fra gli enti, chi fa che cosa. Regole che sappiano cogliere dall'approccio interdisciplinare con le scienze ambientali, una nuova evoluzione della disciplina urbanistica, una nuova prospettiva per i contenuti e gli strumenti del piano. Regole che definiscano i compiti e i contenuti dei diversi livelli istituzionali di pianificazione e combattano altresì la separazione che si è prodotta tra i diversi soggetti (centri decisionali e amministrazioni di settore), bisogna imparare a lavorare insieme.

Emergono inoltre due grosse questioni da risolvere:

- Vincoli che di fatto sono a tempo indeterminato;
- Sperequazione di trattamento fra le diverse proprietà immobiliari oggetto degli interventi di trasformazione.

Tutto ciò va inquadrato in un contesto dove la centralità delle scelte rimane in capo al soggetto pubblico. Occorre, insomma, "amministrare l'urbanistica" partendo dalla conoscenza del territorio, dalle esigenze dei cittadini che lo utilizzano. È necessaria una stretta concatenazione tra i livelli di pianificazione, la pianificazione sovraordinata deve trovare corrispondenza in quella di livello successivo e viceversa, non in un rapporto imperativo, ma di concertazione e condivisione delle scelte strategiche presupposto di quelle operative. Inoltre è necessaria una pianificazione con un carattere interdisciplinare tra le varie scienze ambientali, sociali ed economiche. Le prospettive sono quelle di una dimensione europea e gli obiettivi da perseguire sono quelli della collocazione dei nostri territori in questa dimensione.

4. Aree agricole (aree libere), aree libere in contesti urbanizzati, aree libere in attesa di essere urbanizzate (ambiti periurbani)

Nel nostro paese il comparto dell'edilizia ha visto balzare negli ultimi dieci anni i propri fatturati al punto che il 25% circa dell'economia prodotta si fonda proprio su questo settore. Tale situazione ha prodotto un fortissima pressione sulle aree urbane, su quelle libere (agricole) e su quelle nella fascia tra le zone agricole e quelle urbanizzate che di fatto sono in attesa di essere urbanizzate (ambiti periurbani) e tra queste ultime vanno anche collocate le aree industriali dismesse. Noi riteniamo che la vera ricchezza di queste aree non sia data dalla loro appetibilità commerciale, ma dal ruolo che esse possono assumere per la collettività in termini di creazione e dotazione di servizi (attrezzature sportive, centri civici, centri culturali, parchi urbani, parcheggi scambiatori).

L'edificazione di nuove aree produce occupazione, è vero, ma produce una molteplicità di effetti negativi. Il primo riguarda l'occupazione stessa: una volta terminato il cantiere cessa anche il lavoro per gli operai lì impiegati, il settore dell'edilizia peraltro è un settore lavorativo dove si annidano forme di illegalità rispetto alle normative sul lavoro e sulla contribuzione; l'edificazione di aree libere produce effetti irreversibili, il territorio è una risorsa scarsa e proseguendo verso la progressiva "cementificazione" si sottraggono spazio e possibilità di sviluppo di qualità e sostenibile; infine la massimizzazione delle offerte immobiliari produce un effetto di lievitazione, insostenibile per la maggior parte dei cittadini, dei costi di locazione e di acquisto degli immobili stessi, acquisto condizionato da mutui decennali che condizionano la vita di milioni di italiani e soprattutto impediscono ai salariati e alle giovani coppie di accedervi. Ogni trasformazione urbanistica deve avere un bilancio ecologico positivo, cioè, dal punto di vista ecologico e ambientale, ogni intervento deve lasciare, a operazione finita, il luogo che affronta meglio di come l'ha trovato.

L'ipertrofia della produzione edilizia brucia territorio che viene urbanizzato, impermeabilizzato, senza alcun progetto di città soffocato da decine e decine di varianti ai PRG. Si realizzano così nuove periferie senza alcun rapporto con il paesaggio e i segni circostanti, le palazzine seguono puri criteri immobiliari dove il disegno e la collocazione degli standards di legge è un puro calcolo ragionieristico.

Riteniamo inoltre che i recuperi dei patrimoni urbani esistenti, i restauri dei centri storici devono essere programmati in modo tale da garantire caratteristiche residenziali o produttive, la produttività dei luoghi e la presenza di residenza sono caratteristiche tassativamente indispensabili alla reale salvaguardia sociale e ambientale dei luoghi stessi.

Ogni intervento di trasformazione del territorio deve produrre anche proporzionati e significativi benefici sul piano sociale, che non possono essere lasciati alla sola valutazione "discrezionale" dell'assessore comunale in questione ma che invece richiedono la formulazione di un quadro di criteri e parametri valutativi il più possibile oggettivo. In questo senso pare ormai superata la logica di fondo dei contributi di concessione della legge n. 10 del 1977 c.d. "Bucalossi". Infatti, a nostro avviso, occorre rivalutare e bilanciare a favore della collettività i proventi dei contributi per oneri di concessione ed

edificazione e l'effettivo introito dell'attività edificatoria, la bilancia infatti pare propendere in modo pesante sul secondo piatto.

Infine, oggi le condizioni ambientali e territoriali del Paese ci obbligano a cambiare metodo nella pianificazione urbanistica. Non possiamo più partire dalle richieste del mercato privato e dalle attese e pressioni dei proprietari di aree; dobbiamo partire dalla possibilità del nostro territorio di sostenere ulteriori pressioni generate dagli interventi previsti e stabilire quali risorse territoriali sono ancora disponibili. In altre parole per fare il piano occorre prima esaminare attentamente le condizioni di partenza, i problemi, i fattori escludenti per motivi di salute pubblica e sicurezza del territorio, i fattori limitanti per garantire la qualità del contesto entro cui si calano gli interventi, le prestazioni da richiedere al progetto urbano, in termini sociali, funzionali, ambientali. Alla fine del processo si avrà a disposizione un budget di risorse territoriali da spendere per rispondere ad esigenze residenziali, manifatturiere, terziarie. La competizione fra gli operatori economici per realizzare gli interventi ritenuti necessari permetterà infine all'ente locale di selezionare l'offerta che offre il massimo vantaggio per la collettività.

5. Politiche abitative: la casa è un diritto irrinunciabile

Riteniamo che la casa sia un bene imprescindibile. Le spinte speculative e le rendite fondiari, unitamente alla mancanza di progetti seri per stabilire dei piani di edilizia popolare o a canoni calmierati, hanno contribuito all'accrescimento esponenziale dei costi per gli alloggi. La proprietà immobiliare in Italia è cresciuta dal dopoguerra ad oggi al punto che l'80% delle famiglie è proprietaria della casa in cui vive, una percentuale che non ha paragoni in Europa. Eppure un 20% degli italiani vive in affitto e di questo 20% una larghissima parte non lo fa per scelta ma per condizioni economiche. Oggi in Italia ci sono circa 110 milioni di unità immobiliari, rapportate con il numero degli abitanti (57 milioni circa) indicano chiaramente che ogni italiano ha a propria disposizione 1,9 alloggi pro capite. Vi è una profonda dissonanza tra la realtà dei numeri e quella concreta ed oggi milioni di italiani non sono in grado di godere di un diritto irrinunciabile quale è quello della casa.

A consuntivo i conti non tornano l'offerta delle abitazioni nei centri urbani è troppo lontana dalla domanda di prima casa, quindi si produce una crescita della domanda di abitazioni nei comuni limitrofi sempre più spostati dal centro e conseguentemente una crescita della produzione edilizia e dei prezzi relativi.

Il tema centrale è dunque quello di fornire risposte certe e concrete per dare risposta alle esigenze esistenti, ma a questo si unisce anche il fatto della qualità degli alloggi. Una statistica fornita dal Dipartimento statistica del Ministero degli interni, dimostra chiaramente che vi è un indice di insoddisfazione molto alto tra i residenti degli alloggi ERP sulla qualità degli alloggi e più in generale sulla mancanza di servizi e spazi.

** di Eugenio Pari, responsabile per il Pdc presso il tavolo programmatico nazionale de l'Unione su Territorio e politiche per la casa*