

## La città oltre la crisi: risorse, governo, *welfare*

### *Abstract*

L'Italia sta vivendo oggi una crisi economica particolarmente acuta, insieme a un evidente peggioramento delle condizioni delle città, nell'ambito del più generale processo di metropolizzazione che esse stanno vivendo. Questa doppia dinamica recessiva va quindi risolta congiuntamente, affrontando il problema delle risorse con cui garantire la costruzione della "città pubblica" e, in generale, la qualità e la sostenibilità della città. L'attuale riduzione delle risorse necessarie e la loro probabile ulteriore contrazione nel dopo crisi, rappresenta dunque la problematica principale che l'INU mette al centro del proprio XXVII Congresso.

La riduzione degli investimenti pubblici nelle infrastrutture e la tendenza alla loro concentrazione nei poli metropolitani e lungo le principali dorsali di collegamento europee, determinano un progressivo peggioramento delle prestazioni territoriali delle aree della metropolizzazione, che non si traduce solo in un più generale degrado delle condizioni di vita della popolazione, ma comporta un'ulteriore perdita di competitività delle imprese che operano in questi contesti. Al contrario, una strategia di uscita dalla crisi basata sullo sviluppo della *green economy* prefigura un differente paradigma, nel quale le politiche di promozione dello sviluppo e quelle che puntano ad un diverso ordine urbano possono realizzare fertili e inattese sinergie. In questa prospettiva, le politiche per il contenimento del consumo di suolo conquistano una valenza strategica, mentre una maggiore sobrietà dei processi di urbanizzazione o la tendenza a ricompattare la trama urbana esistente non sembrano destinate a contrapporsi frontalmente ai ritmi di una crescita dettata in prevalenza dall'attuale processo di formazione e acquisizione della rendita, ma possono far leva su un sistema di valori assai più bilanciato e inclusivo. Si può così fare strada una coalizione di interessi in grado di legare insieme gli obiettivi, spesso contrapposti, dei produttori della ricchezza nazionale e degli attori delle trasformazioni urbane, in modo tale che su un nuovo e più equilibrato modello insediativo possano misurarsi significative proposte territoriali finalizzate a contrastare la spinta verso un'ulteriore dilatazione degli insediamenti.

Una parte molto estesa del territorio italiano ha conosciuto gli effetti traumatici di dinamiche urbane che la nostra cultura tecnica e amministrativa non ha saputo governare. Tali dinamiche, dopo aver favorito un consumo dissennato di risorse non riproducibili, possono trasformarsi in un laboratorio in cui sperimentare un nuovo modo di produzione, nel quale la tensione verso forme insediative "a emissione zero" è tale da alimentare rilevanti programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione delle reti infrastrutturali. Il progetto di una città sostenibile deve dunque affrancarsi dal marchio di un'utopia irrealizzabile per coniugare concretamente il disegno di una nuova forma urbana con le principali articolazioni del benessere ambientale. Lo stesso legame già evidenziato tra crisi economica e crisi urbana deve essere infranto da efficaci politiche di governo del territorio, basate su strategie diverse dalle consuete pratiche di valorizzazione del territorio non più sostenibili. Si prospetta quindi una quarta generazione dell'urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto, soprattutto per le ingenti risorse alle quali deve fare riferimento, oltre che per gli strumenti necessari. Il piano appare ancora come lo strumento fondamentale anche se non esclusivo, mentre la sua riforma proposta dall'INU nel 1995 è ancora oggi la più efficace. Tuttavia, gli obiettivi della città sostenibile e del controllo della metropolizzazione non saranno raggiunti senza il contributo

determinante di alcune leggi di politica urbanistica di competenza statale: lo sviluppo della mobilità di massa per le città, il contenimento del consumo di suolo, la stabilità e l'equilibrio idrogeologico del suolo, un adeguato programma di edilizia residenziale sociale.

L'INU richiama, inoltre, l'attenzione su due temi generali da approfondire che precedono ogni altro ambito di riflessione: la necessità di affrontare la rendita fondiaria nelle nuove forme con cui oggi si presenta e l'adeguamento dell'assetto istituzionale alle trasformazioni territoriali avvenute. Per quanto riguarda la rendita, la proposta è di garantirne la redistribuzione sociale con una specifica normativa, considerandola una risorsa in quanto componente fondamentale del *surplus* generato dall'economia urbana; mentre per quanto riguarda l'assetto istituzionale, fondamentale per restituire competitività al sistema urbano, la prospettiva è quella di una sua organica riorganizzazione, modellandolo sulla dimensione della metropolizzazione e comunque sull'assetto reale oggi esistente, anche per dare maggiore efficacia al nuovo sistema di pianificazione.

Quanto ai tre ambiti di riflessione, essi riguardano le risorse necessarie per il governo del territorio nella situazione che si creerà dopo la crisi, i decisori e il modello di governo, gli utenti senza *welfare*.

Per quanto riguarda il primo ambito di riflessione, si sottolinea la necessità che gli strumenti di pianificazione si facciano carico di questioni rilevanti quali la riduzione degli sprechi, l'efficienza nell'uso delle risorse, una maggiore sobrietà nei progetti urbani e infrastrutturali, il coinvolgimento di nuovi soggetti, la sperimentazione di forme di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, la prefigurazione di abitudini e stili di vita improntati ad un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio. Per il secondo ambito, si evidenziano le difficoltà che un progetto riformista ha incontrato in assenza di una riforma statale sui temi della fiscalità, dei regimi proprietari, delle prestazioni minime, dell'assetto istituzionale federativo, difficoltà che hanno prodotto una stasi nella produzione legislativa delle Regioni, determinando un sistema che ha ridotto le responsabilità frazionandole, senza verificarne l'adeguatezza né la autonomia delle singole componenti decisionali. Infine per quanto riguarda il terzo ambito di riflessione, vengono evidenziate le conseguenze dell'effetto congiunto della diffusione insediativa e dei tagli operati nella pubblica amministrazione e nel sistema del *welfare*, con il progressivo "avvitamento" della crisi dell'occupazione e dell'economia urbana che rischia di minare in profondità il ruolo stesso delle città a livello nazionale e internazionale.

Per ciascun ambito di riflessione sono indicate, a titolo esemplificativo, alcune linee di approfondimento da sviluppare nell'ambito della discussione congressuale.

## 1. *Crisi economica e crisi urbana*

il nostro Paese sta vivendo oggi una crisi economica particolarmente acuta, insieme a un drastico peggioramento delle condizioni insediative offerte dalle nostre città e dal nostro territorio. Per quanto marcate siano le differenze che questi fenomeni evidenziano (il declino della nostra economia è iniziato almeno dieci anni fa, mentre il settore immobiliare, che maggiormente riguarda la crescita urbana, ha registrato andamenti largamente positivi almeno fino al 2008) non si può dimenticare che nemmeno nel periodo economico più favorevole la struttura urbana e l'organizzazione del territorio 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 ha registrato in questa fase di metropolizzazione: la città, in Italia come in Europa e nel mondo è il luogo dove la maggioranza della popolazione vuole vivere, dove si concentrano i migranti, dove nuovi abitanti sperano di trovare una casa, un lavoro, una vita migliore. Dopo la breve crisi conseguente alla fase più acuta delle trasformazioni economiche e produttive nella parte finale del XX secolo, la città contemporanea italiana ha ricominciato a crescere con grande intensità, superiore per occupazione territoriale anche a quella della fase dell'espansione urbana, un processo che è stato rallentato solo negli ultimi anni dagli effetti della crisi economica. D'altronde, non si può dimenticare che le città accolgono oggi il 50% della popolazione mondiale (un dato in continua crescita) e consumano il 75% delle risorse dell'intero pianeta: le città pongono 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 urbana.

In Italia, la crisi economica e la crisi urbana, pur seguendo logiche talvolta contrapposte, sembrano, comunque, 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 e quelle relative al nostro modello insediativo. Emerge con evidenza il problema delle risorse con cui contrastare l'insostenibilità e garantire la qualità della città italiana, 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. La riduzione delle risorse utilizzate nel governo del territorio e lo scenario di ulteriore contrazione che sembra delinearsi nel dopo crisi, sono le problematiche fondamentali che l'INU intende mettere al centro del proprio XXVII Congresso, consapevole che le soluzioni non saranno di natura congiunturale, ma tali da prefigurare una radicale prospettiva di cambiamento.

## 2. *Verso l'affermazione di un nuovo paradigma insediativo*

Negli anni dell'esposizione crescente dei mercati locali alla competizione internazionale il ritardo maturato dalla armatura urbana e dalle principali infrastrutture non costituisce più solamente un fattore di arretratezza civile e sociale, ma si trasferisce inevitabilmente sui costi produttivi sostenuti dalle imprese. Una siffatta lettura sembra confermata dalle scelte operate tra il 2007 e il 2010 in materia di investimenti in opere pubbliche (- 21%), che nel testimoniare la preoccupazione del nostro Governo per la

stabilità dei nostri conti pubblici hanno tuttavia comportato la rinuncia a varare quelle misure anticicliche adottate da altri Paesi europei con effetti positivi per l'occupazione e per il sistema delle imprese.

Si deve inoltre a questa linea di rigore se l'impulso alla polverizzazione che è stato fortemente sospinto in questi anni dallo *sprawl* urbano e che rappresenta l'immagine speculare di una struttura produttiva sempre più orientata alla frammentazione, subisce inevitabilmente gli effetti di questa tendenza preoccupante al disinvestimento, che sembra coronare una prolungata tendenza a concentrare gli interventi infrastrutturali nei poli metropolitani e lungo le principali dorsali di collegamento con la rete europea. Ne consegue che il progressivo peggioramento delle prestazioni territoriali offerte dalle aree della dispersione non si traduce solo in un più generale degrado delle condizioni di vita della popolazione, ma comporta un'ulteriore perdita di competitività delle imprese che operano in questi contesti.

Nel più generale favore che ha accompagnato la presentazione delle tesi che associano la ricerca di una strategia di uscita dalla crisi a un consistente sviluppo della *green economy* non è difficile cogliere alcune implicazioni territoriali e specificatamente urbanistiche di qualche interesse. Basti pensare che la prefigurazione di nuove frontiere nel campo del risparmio energetico o della lotta all'inquinamento non rappresenta soltanto un disegno di lungo periodo, in grado cioè di orientare i processi di globalizzazione verso obiettivi più sostenibili, ma punta a definire un differente paradigma, nel quale le politiche di promozione dello sviluppo, e quelle che puntano invece ad un diverso ordine urbano, possono realizzare fertili e inattese sinergie.

In questa prospettiva, le politiche per il contenimento del consumo di suolo possono sfuggire a una discussione specialistica sul corretto uso delle risorse o sul tradizionale conflitto tra impieghi agricoli e urbani del territorio, per conquistare una valenza strategica: una maggiore sobrietà dei processi di urbanizzazione o la tendenza a ricompattare la trama urbana esistente non sembrano destinate a contrapporsi frontalmente ai ritmi di una crescita dettata in prevalenza dall'attuale processo di formazione e acquisizione della rendita, ma possono far leva su un sistema di valori assai più bilanciato e inclusivo.

In questo modo può farsi strada una coalizione di interessi in grado di legare insieme gli obiettivi, troppo spesso confliggenti, dei produttori della ricchezza nazionale e degli attori delle trasformazioni urbane, in modo tale che su un nuovo e più equilibrato modello insediativo possa misurarsi la concretezza di significative proposte territoriali finalizzate a contrastare la spinta verso una ulteriore dilatazione degli insediamenti.

### 3. *Quali contenuti per le politiche urbane*

Alcuni recenti studi sul consumo di suolo, evidenziano il condizionamento della impostazione ideologica adottata sulla qualità dei risultati ottenuti e, al tempo stesso, la difficoltà a sistematizzare comportamenti insediativi che, soprattutto negli interstizi della città diffusa, si rivelano di difficile classificazione. Ma per quanto le cifre utilizzate per descrivere il consumo di suolo possano apparire discutibili, è difficile negare che una parte molto estesa del territorio italiano ha conosciuto gli effetti traumatici (alterazione e talvolta cancellazione dei paesaggi storici, annullamento della identità urbana, grave squilibrio del bilancio energetico, ecc.) di dinamiche urbane che la nostra cultura

tecnica e amministrativa non ha saputo governare. E se il cosiddetto "piano casa" promosso dal Governo e la legislazione regionale che ne è conseguita non hanno determinato finora le conseguenze traumatiche che molti avevano paventato, ciò rappresenta probabilmente la conseguenza preterintenzionale del cortocircuito che si è stabilito tra le nuove norme e deregolatrici e una congiuntura particolarmente sfavorevole per gli investimenti immobiliari.

Privilegiando questo punto di vista si può dunque ritenere che non solo la crisi economica che ha investito i mercati mondiali, ma anche il cambiamento climatico causato dalla precedente e prolungata fase di crescita, potranno costituire al tempo stesso una minaccia e un'opportunità per le nostre città e la nostra economia. Le dinamiche urbane più recenti, dopo aver favorito un consumo dissennato di risorse non riproducibili, possono trasformarsi in un laboratorio in cui sperimentare un nuovo modo di produzione, nel quale la tensione verso forme insediative "a emissione zero" è tale da alimentare ambiziosi programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione delle reti infrastrutturali, tali da favorire la riconversione del nostro apparato produttivo e, più in generale, di promuovere la modernizzazione della cultura tecnica e della società.

E' altresì evidente che se il progetto di una città sostenibile in grado di produrre più energia di quanto ne consumi, deve affrancarsi dal marchio di un'utopia irrealizzabile per coniugare concretamente il disegno di una nuova forma urbana con le principali articolazioni del benessere ambientale: dal potenziamento e razionalizzazione del sistema della mobilità e del trasporto pubblico al trattamento più efficiente dei rifiuti, dal risparmio dell'energia e delle risorse idriche alla realizzazione di corridoi verdi. Lo stesso legame già evidenziato tra crisi economica e crisi urbana può e deve essere infranto da efficaci politiche di governo del territorio. Sono tuttavia necessarie strategie diverse dalle consuete pratiche di valorizzazione del territorio non più sostenibili, che promuovano, in alternativa, l'adozione di politiche urbane finalizzate a invertire la tendenza alla riduzione degli investimenti nelle dotazioni urbanistiche e territoriali.

Si prospetta quindi una quarta generazione dell'urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto, soprattutto per le ingenti risorse alle quali deve fare riferimento, per ridurre la distanza tra il nostro Paese e il resto dell'Europa. A questo proposito bisogna porsi il problema fondamentale su quali possano essere gli strumenti e le risorse sulle quali basare un rinnovato governo del territorio. Per quanto riguarda gli strumenti, l'approccio in termini di piano appare ancora fondamentale anche se non esclusivo e la riforma del modello di pianificazione proposta dall'INU nel 1995 risulta ancora oggi la più efficace; essa deve però essere da un lato completata con la legge statale sui principi fondamentali, mentre dall'altro lato il modello proposto deve essere meglio realizzato a livello regionale, liberandolo da ogni condizionamento del passato. L'obiettivo della città sostenibile e quello del contestuale controllo della metropolizzazione del territorio non potranno tuttavia essere raggiunti senza alcune leggi di politica urbanistica di competenza statale che devono diventare una rivendicazione dell'INU per i prossimi anni: ci si riferisce, in particolare, alla mobilità di massa sostenibile per la città e il territorio, al contenimento del consumo di suolo, alla stabilità ed all'equilibrio idrogeologico del suolo, ai nuovi diritti di cittadinanza tra i quali preminente quello all'abitazione sociale. Quanto alle risorse, il nuovo sistema di fiscalità locale in corso di definizione con la riforma federalista dovrà affrontare oltre al funzionamento delle amministrazioni e l'attuazione delle stesse leggi regionali di governo del territorio, anche le questioni strutturali delle trasformazioni

territoriali: da questo punto di vista, appare necessario allargare anche alla rendita fondiaria le politiche fiscali, con l'obiettivo primario della sua redistribuzione sociale.

Quanto al modello di valutazione ambientale, l'INU ritiene che lo stesso debba essere pienamente integrato nella pianificazione, che diventa sistema di eccellenza per la promozione della sostenibilità complessiva delle trasformazioni. L'endoprocedimentalità della VAS, codificata nella proposta INU di emendamento al TU sull'ambiente, che già nel 2009 anticipava quanto sancito dalla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 133/2011, si rende sempre più necessaria per conferire maggiore certezza alla pianificazione e rendere la VAS un elemento di snellimento delle procedure, anziché un inutile esercizio di valutazione *ex post*.

#### 4. *Le questioni da affrontare nel prossimo Congresso*

In questa transizione è necessario che la cultura urbanistica, e quindi in primo luogo l'INU, sappiano analizzare in modo critico e autocritico la propria storia più recente e le prossime sfide, sottoponendo a revisione anche i traguardi raggiunti in campo disciplinare. Più in particolare, il prossimo Congresso di Livorno consentirà di mettere a punto nuove proposte e iniziative con cui affrontare la complessa inversione di tendenza prima evidenziata, predisponendo un'agenda dei temi che sembrano in grado di orientare una riflessione finalizzata non solo a rinnovare la nostra disciplina, ma anche, e soprattutto, a contrastare la crisi urbana con la proposta di una città più efficiente, più giusta e anche più bella.

Il dibattito pregressuale e le iniziative che hanno già accompagnato il percorso verso il Congresso si sono articolati in tre ambiti di riflessione: le risorse necessarie per il governo del territorio nella situazione che si creerà dopo la crisi, i decisori e il modello di governo, gli utenti senza *welfare*.

Preliminarmente emergono, tuttavia, due temi di grande importanza: la rendita fondiaria e le modalità della sua redistribuzione sociale e l'assetto istituzionale delle nostre città e del nostro territorio; il primo tema è evidentemente relativo alle risorse, mentre il secondo al modello decisionale e di governo. Si tratta di temi che comportano una riflessione di carattere interdisciplinare, anche nella definizione degli strumenti d'intervento, che sollecitano un ampio coinvolgimento di saperi e di competenze e che quindi chiamano in causa, oltre agli urbanisti, gli economisti, i sociologi, i geografi, il mondo della progettazione e della produzione edilizia, gli esperti del settore immobiliare e, ovviamente, gli amministratori e i politici. La discussione che s'intende sviluppare non parte, evidentemente, da zero e sarà cura dell'INU evidenziare e sostenere le politiche positive che sono state promosse in questi anni da soggetti pubblici e privati.

La rendita fondiaria e la sua totale privatizzazione sono stati i più pesanti fattori distorcenti le trasformazioni territoriali dell'Italia moderna e contemporanea e 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. Dopo il ritiro della riforma Sullo nel 1963, che attraverso l'esproprio preventivo annullava sostanzialmente la rendita assoluta, cioè quella componente fondamentale della rendita che si formava

nelle aree di attesa dell'espansione urbana anche se non rese formalmente edificabili dalle scelte di piano, nessun Governo ha più affrontato tale questione, ad eccezione della riforma Bucalossi del 1977, che introducendo il principio della concessione edilizia, intendeva ridistribuire socialmente una quota della rendita attraverso i relativi oneri, troppo esigui però per controbilanciarne il peso effettivo. Il controllo della rendita è stato quindi affrontato solo attraverso la pianificazione, che ha utilizzato i limitati strumenti a disposizione: riproporre oggi la massimizzazione delle zone pubbliche per servizi e per insediamenti sociali attraverso l'esproprio sarebbe, a parte le evidenti difficoltà di fattibilità, del tutto inutile a causa dei valori raggiunti dalle relative indennità. Va quindi dato atto all'INU agli urbanisti riformisti, di avere cercato di fornire alle Amministrazioni più impegnate, pur senza strumenti risolutivi, un supporto per il governo della rendita urbana, sperimentando nuove forme di pianificazione e sollecitando l'innovazione legislativa.

L'assenza di una norma legislativa efficace di controllo della rendita fondiaria ne ha tuttavia spesso legittimato una gestione politica, consentendone colpevoli distorsioni del processo decisionale, oltre che delle trasformazioni territoriali. Tuttavia, in Italia, la messa in discussione di questa straordinaria anomalia rappresentata dai meccanismi di formazione e distribuzione della rendita, è letteralmente scomparsa dall'agenda politica, ma anche da quella disciplinare. Oggi tale messa in discussione va ripresa, anche alle luce delle profonde modificazioni che la rendita fondiaria 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. La rendita oggi si trasforma così da problema da contrastare in opportunità da governare, perché rappresenta il *surplus* di ricchezza che oggi il territorio offre: se le città devono competere con i propri specifici progetti territoriali per acquisire ogni risorsa disponibile, devono soprattutto gestire il *surplus* che si genera all'interno del proprio sistema economico e affrontare la regolazione della rendita fondiaria, che è una componente fondamentale di tale *surplus* urbano.

Altrettanto importante è il tema dell'assetto istituzionale: molti studiosi hanno, giustamente, messo in relazione la crisi urbana italiana, valutata in termini di mancato incremento dell'occupazione, di diminuzione della competitività e di riduzione della spesa sociale, con il mancato adeguamento istituzionale alla nuova dimensione che la città ha assunto non solo ora nella fase della metropolizzazione, ma già dalla fine degli anni ottanta con gli effetti dell'espansione urbana nella fase dell'industrializzazione diffusa. Cambiare l'assetto istituzionale italiano non è certamente semplice per la storia del Paese e il ruolo che i Comuni hanno svolto e svolgono tuttora e una conseguente cultura municipalista, ma le trasformazioni più recenti e ancora in atto rendono questo passaggio assolutamente indispensabile, non solo per consentire un effettivo governo dei territori metropolizzati, ma per razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, senza intaccare il livello dei servizi, come invece si è fatto recentemente, con tagli generalizzati e indiscriminati. L'obiettivo, semplice e chiaro nella sua enunciazione ma difficile e complesso nella sua realizzazione, è quindi quello di riorganizzare il sistema istituzionale italiano per restituire competitività al sistema insediativo, modellandolo sulla dimensione della metropolizzazione e comunque sull'assetto reale oggi esistente. Coerentemente con il ridisegno del sistema di pianificazione si pone quindi l'esigenza di collegare i temi della riforma delle istituzioni di governo alla riorganizzazione della mappa amministrativa del Paese (Città metropolitane, Circondari, Unione dei Comuni,

ecc.), proponendo eventualmente il rafforzamento delle competenze provinciali in materia di pianificazione di area vasta anche attraverso un più efficace coordinamento tra pianificazione territoriale e di settore;

#### 4.1. *Le risorse dopo la crisi*

In un contesto caratterizzato da una scarsità di risorse pubbliche e private, gli strumenti di pianificazione dovranno farsi carico, in modo creativo e non subendole passivamente, di questioni quali la riduzione degli sprechi, l'efficienza nell'uso delle risorse, una maggiore sobrietà nei progetti urbani e infrastrutturali, il coinvolgimento di nuovi soggetti, la piena applicazione del principio di sussidiarietà la sperimentazione di inedite forme di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, la prefigurazione di abitudini e stili di vita improntati ad un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio. Si tratta, quindi, per l'urbanistica di interpretare un nuovo modello sociale.

Il primo ambito tematico di riflessione del Congresso riguarda la formazione e l'impiego delle risorse (pubbliche e private), che occupano, come già evidenziato, un ruolo fondamentale, anche perché in una situazione economica particolarmente difficile come quella attuale si profila l'esigenza di elaborare un progetto di città e di territorio in grado di attrarre nuovi investimenti, di modificare i comportamenti delle persone e delle imprese orientati al consumo, e di assicurare la sostenibilità dei processi di valorizzazione, evitando di valorizzare beni collettivi e diffusi.

Come già sottolineato, tra questioni inerenti le risorse necessarie emergono le problematiche legate alla redistribuzione sociale della rendita fondiaria, il *surplus* che il territorio produce, e che può essere garantita attraverso un provvedimento organico di riforma della fiscalità, che elimini l'attuale distorsione nell'utilizzazione degli oneri di costruzione (oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione) per la spesa corrente dei Comuni e che restituisca una capacità adeguata di investimento per gli stessi finalizzata alla riqualificazione della città e alla costruzione della città pubblica. Una riforma che consenta a tutti i Comuni di partecipare alla competizione per lo sviluppo, senza forzature sia negli strumenti urbanistici, sia nello sfruttamento caso per caso delle occasioni di trasformazione.

I contributi propositivi che INU intende sollecitare nel prossimo Congresso, oltre a quello generale della rendita, potrebbero riguardare i temi di seguito indicati in via esemplificativa:

- la dimostrazione che la tracimazione edilizia costituisce il frutto malato della rinuncia ad affrontare i problemi del governo territorio, e che la contabilizzazione dei costi, pubblici e privati, dello *sprawl* si propone come autentico snodo concettuale in vista della messa a punto di nuove politiche pubbliche
- la definizione di un progetto di città dopo la crisi che sappia coniugare la fattibilità economica ai principi della sostenibilità e che si proponga di mettere a punto politiche integrate volte al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico, alla razionalizzazione del sistema della mobilità e alla tutela della diversità ecologica;
- la sperimentazione di un vasto programma di demolizione e ricostruzione (messa in sicurezza del patrimonio, riduzione dei consumi energetici, controllo degli effetti del cambiamento climatico, riqualificazione del paesaggio) che utilizzi la leva normativa e fiscale per determinare un consistente afflusso di risorse private, favorendo, con



apposite incentivazioni, la mobilità dei residenti all'interno del patrimonio edilizio esistente;

- l'innovazione (e il rafforzamento) dei fondamentali riferimenti del piano, laddove quest'ultimo è chiamato a promuovere una distribuzione equa ed efficace del *surplus* urbano, allargando la platea dei soggetti che possono essere invitati a partecipare alla riqualificazione della città e alla costruzione della "città pubblica";
- il contrasto risoluto, grazie alla migliore comprensione del ruolo svolto dalla rendita nei nuovi processi di urbanizzazione, dell'alleanza tra promotori immobiliari e capitale finanziario che rischia di mettere a repentaglio il principio stesso della lealtà territoriale e quindi la proponibilità un approccio integrato allo sviluppo sostenibile;
- la verifica dello strumento della perequazione urbanistica, la cui applicazione, anche se ha dimostrato di costituire un metodo di notevole efficacia nel perseguire una maggiore giustizia distributiva (oltre a risolvere il problema dell'acquisizione delle aree necessarie per la collettività), non ha evitato, a volte, la formazione di nuove plusvalenze che possono mettere in discussione la natura pubblica del piano.

#### 4.2 *Decisori e modelli di governo*

Il secondo ambito di riflessione ci invita ad approfondire le prospettive di affermazione di un nuovo modello di governo della città, premettendo che esiste il problema generale, prima ricordato, dell'adeguamento del nostro sistema istituzione all'assetto reale del nostro territorio e alla nuove dimensione delle città.

Anche un affrettato esame delle criticità che hanno impedito negli ultimi anni un efficace governo del territorio, evidenzia subito le difficoltà che un progetto riformista ha incontrato in assenza di una riforma della fiscalità, dei regimi proprietari, delle prestazioni minime (diritti di cittadinanza, obiettivi di qualità), dell'assetto istituzionale federativo o comunque destrutturato nella prospettiva del titolo V della Costituzione.

Queste difficoltà hanno prodotto una stasi nella produzione legislativa regionale (Vedi *Rapporto dal Territorio 2007-2010*) e al contempo una "inutile" differenziazione che, giocata essenzialmente in termini nominalistici, ha però prodotto un disorientamento notevole non solo negli operatori; ma sono difficoltà derivanti anche da un'accelerata disarticolazione del modello Paese intesa nelle sue componenti essenziali.

I sistemi di pianificazione regionali non facilitano la costruzione di catene decisionali efficaci in quanto sovrapposti alle tutele separate dello Stato e intersecati da forme di valutazione strutturale (VAS, VINCA, VIA) applicate a piani e progetti in maniera non strutturale ed endoprocedimentale, senza un riferimento a Quadri conoscitivi e valutativi condivisi.

L'assenza di modelli territoriali credibili, sia a livello locale che centrale, alimenta processi localizzativi non pianificati e favorisce l'affermazione inerziale di un modello centrato sulla mobilità privata di massa e la conseguente dispersione insediativa. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora si presentano con inedite forme post urbane.

Quello che nei fatti si è determinato è un sistema zoppo che ha ridotto le responsabilità frazionandole, ma senza verificarne l'adeguatezza né la autonomia delle singole

componenti decisionali. Le catene decisionali sono solo apparentemente più brevi, e il loro centraggio verso il basso vive momenti profondamente contraddittori (energia, paesaggio).

In parallelo è aumentata la deresponsabilizzazione dei soggetti decisionali centrali a fronte di una incerta dimensione di localismo che ha mostrato le sue implicite debolezze nell'esperienza della Programmazione dei fondi strutturali. Ciò nel momento in cui solo interventi centrali di riscalatura e ridefinizione di rigorose priorità sembra l'unico in grado di fronteggiare l'impressionante crisi sistemica che va maturando.

Coerentemente con questa impostazione, i contributi che si sollecitano in sede congressuale potrebbero riguardare, sempre in via esemplificativa, i seguenti argomenti:

- la titolarità pubblica del governo del territorio deve poter contare su capacità politiche, culturali, amministrative e tecniche straordinarie, tali cioè da legittimare costantemente l'impiego di risorse particolarmente scarse a presidio del patrimonio territoriale, del ridisegno degli assetti urbani, delle solidarietà istituzionali e del rilancio della cultura del territorio;
- il completamento della riforma del governo del territorio per eliminare gli inevitabili elementi di criticità che si traducono in particolare nella moltiplicazione e/o nella sovrapposizione dei processi decisionali, e in un crescente divario tra aree del Paese a differente capacità di autogoverno;
- emerge la necessità di un progetto politico complessivo, che punti a rifondare il patto fra istituzioni e cittadini, e a recuperare la serenità del dialogo e un pari ruolo decisionale anche attivando l'assunzione di responsabilità in merito alla eccessiva complessità delle procedure di pianificazione che hanno prodotto conseguenze particolarmente negative sotto il profilo dell'efficienza e della trasparenza degli atti amministrativi;
- appare necessario basare il processo decisionale su Quadri Conoscitivi certi, sia nella logica di una progressiva condivisione da parte delle società locali del conferimento di senso e di valore agli oggetti territoriali, al paesaggio e all'ambiente, sia per il superamento delle ambigue forme di autoreferenzialità pseudoscientifica propria delle valutazioni strutturate predisposte a monte dei progetti;
- la possibilità di innovare il governo del territorio senza apportare cambiamenti radicali appare pertanto illusoria, mentre è necessaria l'assunzione di una esplicita posizione di contrasto nei confronti della proliferazione degli strumenti e delle procedure, della burocratizzazione degli atti amministrativi, del continuo mutamento di disposizioni e indirizzi e della tendenza a non considerare gli effetti negativi indotti da una eccessiva durata dell'iter di pianificazione; a questo proposito è fondamentale proporre l'innovazione nelle norme e nella prassi, per pervenire ad una piena integrazione della VAS nella pianificazione, utilizzandola come sede per annullare duplicazioni e sovrapposizioni di procedure e come vero snodo concreto di articolazione della sostenibilità di piani e programmi;
- la necessità di garantire una maggiore coerenza tra le scelte urbanistiche e il sistema della mobilità, anche attraverso un orientamento della domanda verso il trasporto pubblico, insieme all'adozione di politiche integrate tra i diversi settori del governo locale ed eventualmente alla creazione di nuove *authority*.

#### 4.3 *Verso un'accresciuta sostenibilità dei sistemi del welfare*

Per quanto riguarda infine l'ultimo ambito di riflessione, conviene partire da una valutazione critica delle conseguenze prodotte sulle trasformazioni insediative dalla crisi

del *welfare*, per poi evidenziare i possibili effetti di misure rivolte ad accentuare la competitività dei sistemi urbani. E', infatti, sufficiente pensare all'effetto congiunto della diffusione insediativa, che mina alla base i processi che contribuiscono al rafforzamento della centralità urbana e dei tagli operati nella pubblica amministrazione e nel sistema del *welfare*, per accorgersi che il progressivo "avvitamento" della crisi della occupazione e della economia urbana rischia di minare in profondità il ruolo stesso delle città a livello nazionale e internazionale.

Il dibattito e l'approfondimento potrebbero essere indirizzati verso alcuni assi tematici in grado di proporre soluzioni concrete e positive, superando una riflessione attualmente penalizzata dal prevalere di visioni negative e pessimistiche; anche per questo ambito di riflessione si indicano alcuni temi di possibile approfondimento:

- il modello di una città solidale e amica è ancora molto radicato nell'immaginario collettivo e nelle aspirazioni di larghi strati della popolazione, che sono orientati a ritenere che il suo conseguimento presupponga inevitabilmente l'adozione di politiche pubbliche e il progetto di spazi di relazione e di condivisione;
- a fronte dei tagli operati nei bilanci delle Amministrazioni e degli Enti Locali il primato della dimensione pubblica della città può essere sostenuto e praticato solamente se si diffonde la consapevolezza che esso è ingrediente fondamentale delle capacità attrattive di un insediamento e del suo successo durevole;
- nel difficile equilibrio tra i costi e i benefici della "città pubblica", l'aumento progressivo della popolazione immigrata di recente nel nostro Paese introduce un nuovo elemento di criticità e pone la questione di una difficile compatibilità tra la formazione della città multietnica e la crisi del *welfare*, che può essere risolta solamente ricordando che l'immigrazione non costituisce il problema, ma piuttosto la sua soluzione;
- se non si vuole mettere in crisi il rapporto fondamentale tra città e democrazia, le richieste partecipative e la domanda di governo della trasformazione urbana devono diventare componenti positive di un progetto pubblico di rigenerazione urbana, soprattutto a partire da una interpretazione in chiave federalista del demanio, che tuttavia deve porsi l'esigenza di prevedere regole più chiare e condivise circa la valorizzazione di un ingente patrimonio che altrimenti rischia di rappresentare un ulteriore fattore di squilibrio;
- nel proporre un differente scenario per la città del futuro dovremmo sfuggire alla apparente contraddizione tra gli oneri non sostenibili di un apparato pubblico costoso e poco qualificato e la necessità di immaginare percorsi innovativi - e compatibili con le nostre esigenze - in grado di utilizzare al meglio la creatività e il talento delle nuove generazioni;