

AUDIS Associazione aree urbane dismesse

Documento sulla rigenerazione urbana (bozza)

Premessa

AUDIS costituisce dal 1995 il luogo di confronto tra amministratori pubblici, operatori privati e centri di ricerca impegnati nei processi di rigenerazione urbana.

Scopo di AUDIS è promuovere l'uso economicamente più efficiente e socialmente più equo delle aree e degli immobili dismessi o in via di dismissione, nonché gli interventi di recupero secondo i criteri della migliore qualità urbanistica, architettonica, ambientale e sociale.

Attraverso il confronto continuo sui principali problemi procedurali, tecnici, economici e sociali AUDIS ha messo a fuoco negli anni una cultura della rigenerazione urbana che è stata riassunta nella *Carta della rigenerazione urbana* e nella *Matrice della Qualità Urbana*. L'applicazione di questi strumenti consente la formazione di progetti di rigenerazione che danno impulso al riequilibrio funzionale delle città e si pongono come alternativa all'occupazione di nuovi territori non urbanizzati.

Il sito www.audis.it mette a disposizione tutti i documenti prodotti e fornisce informazioni aggiornate sulla rigenerazione urbane in Italia.

Il documento AUDIS

Le città italiane sono entrate da qualche anno in una fase del tutto nuova rispetto alle precedenti. Questa fase si apre dopo alcuni decenni in cui le città hanno accompagnato un ciclo economico sostanzialmente espansivo, tradotto in una progressiva estensione dei territori urbanizzati.

Oggi, quanto sta accadendo nell'economia italiana, nel quadro della crisi economica globale e strutturale, comporta per le comunità locali il fatto di non potere più contare, e probabilmente mai più contare, sui fattori tradizionali di crescita e di trasformazione urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari, e dalle ricadute che tali investimenti potevano generare sui singoli territori.

Nel futuro, in regime di risorse scarse, riuscirà a emergere chi sarà in grado di proporre fattori di qualità piuttosto che di quantità.

Per affrontare il grande cambiamento culturale e materiale che questo passaggio impone, AUDIS si propone di avanzare un punto di vista che mette al centro la qualità della città del futuro.

La crisi dello sviluppo quantitativo dovuta a una crisi di risorse sia pubbliche sia private, coniugata alla crisi della domanda per il tipo di prodotto che il mercato era abituato ad offrire, può diventare l'opportunità per riprogettare la città sulla base di modelli più vicini alle necessità dei cittadini in tutte le loro articolazioni individuali,

sociali e materiali. Una riprogettazione in cui i termini qualità, welfare urbano, sostenibilità non siano solo dei titoli retorici e in cui le risorse che il corpo sociale può mettere in campo vengano indirizzate a vantaggio di tutti.

Il tema della rigenerazione riguarda la città nel suo insieme, dal centro storico alla città diffusa, ed è necessario prefigurare modelli di sviluppo fino ad ora sostanzialmente inesplorati, ma di cui possono intravedersi i contorni, ben sapendo che la rigenerazione urbana richiede un insieme d'interventi sincroni allo sviluppo economico, a partire dalle caratteristiche del contesto territoriale di riferimento nell'ottica della costruzione di una strategia di sviluppo economico locale.

Queste enunciazioni generali hanno campi di immediata applicazione che sono alla portata delle risorse materiali e concettuali già a disposizione e che potrebbero avere delle importanti ricadute positive sugli assetti urbani e sulle attività, anche economiche, che nella città si sviluppano: il Social Housing, gli Ecoquartieri, l'integrazione dell'agricoltura nelle aree urbane e periurbane abbandonate o sottoutilizzate (agricoltura urbana), i parchi produttivi legati alle tecnologie ecosostenibili, la riconversione sistematica nel senso della qualità di tutto il patrimonio edilizio esistente; il restauro dei territori vasti, la mobilità pubblica, l'attuazione delle bonifiche, il Welfare urbano diffuso, l'eliminazione dei fattori di rendita dalle trasformazioni urbane in favore dei fattori produttivi, il necessario ripensamento degli strumenti di pianificazione, peggiorati dal coacervo legislativo regionale.

Sono tutti termini che rimandano alla questione della rigenerazione urbana che può avere senso e successo solo se diventa non una delle politiche virtuose che vengono fatte da una amministrazione, ma la politica portante di trasformazione delle città concepibile attraversato quel tornante della storia che sta definendo nuovi modi di vivere e di operare e nuovi parametri economici a cui rapportarsi.

(da Manifesto AUDIS 2013)

Alcune proposte operative dal versante urbanistico

AUDIS ritiene utile presentare un pacchetto di proposte finalizzate a rilanciare gli interventi di rigenerazione urbana, **una piattaforma sulla quale confrontarsi e possibilmente raggiungere una vasta condivisione di tutti gli interlocutori interessati.**

Verso la crescita zero

La recente proposta di legge governativa sulla riduzione del consumo di suolo conferma l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo arrivando nel 2050 alla crescita zero. Obiettivo da perseguire in tempi lunghi ed attraverso tappe intermedie, secondo limiti e scadenza che vengono demandati a successivi atti e documenti concordati tra governo centrale e regioni.

Purtroppo molto spesso nel nostro paese i migliori propositi si sono arenati e dissolti per le inadempienze politiche ed amministrative. Si ritiene quindi necessario che già in sede legislativa venga stabilito un primo step del processo indicando un primo obiettivo parziale da raggiungere entro i prossimi dieci anni. In linea di massima si assume un valore massimo di nuovo suolo utilizzabile pari al 10% della superficie già urbanizzata. In un quadro generale molto variegato da nord a sud ciò significa che alcuni comuni virtuosi (pochi per la verità, ma in costante aumento) che nei loro piani già rispettano questo standard non dovranno comunque prevedere nuovi sviluppi, mentre la gran parte dei comuni, dove i piani generalmente prevedono già incrementi del costruito superiori al 10% dovranno procedere ad eseguire adeguate riduzioni. Sarà opportuno altresì prevedere uno step intermedio a cinque anni dall'entrata in vigore della legge per l'adozione di una variante che verifichi lo stato di avanzamento del processo;

In ogni caso l'urbanizzazione di nuove aree deve essere preceduta da una valutazione della indisponibilità di aree già urbanizzate suscettibili di trasformazione. A tale scopo si ritiene utile imporre una moratoria di almeno un anno per interventi ex novo, anche al fine di verificare nel dettaglio lo stato e le prospettive delle aree di rigenerazione.

Dai piani regolatori ai piani di rigenerazione

Dopo 50 anni di piani orientati a governare lo sviluppo tocca ora ai piani della rigenerazione.

E' pensabile che il sistema di pianificazione sia assolutamente neutrale, cioè vada bene per tutte le stagioni? Certamente no. Anche **l'apparato strumentale va cambiato orientandolo sui nuovi obiettivi** (riduzione consumo di suolo, rigenerazione urbana, riqualificazione aree dismesse, rinnovo edilizio, sostenibilità energetica e ambientale), finalmente sanciti da norme di legge.

Si impone quindi una **revisione generale della legislazione statale (riforma urbanistica) e regionale** ancorata ai seguenti criteri:

- Superare le pianificazioni separate per perseguire **l'unità territorio: società, ambiente, paesaggio.**
- **Sopra il comune un solo livello di pianificazione, quello regionale.** Un semplice piano programma con proiezioni territoriali;
- **Piani di area vasta solo dove sono necessari** (aree metropolitane, conurbazioni, aree ad urbanizzazione diffusa, ecc.);
- Decisa spinta verso **l'intercomunalità**, anche mediante l'imposizione di misure coercitive ai comuni renitenti;
- A livello comunale **abbandonare senza rimpianti il doppio sistema di pianificazione**, un documento di pianificazione strategica o programmatica al posto del piano strutturale e piani d'intervento di area e/o settore;
- Piani diversi per realtà diverse: **per i piccoli comuni, tornare al programma di fabbricazione rivisitato;**

- **Modificare l'approccio agli standard per rispondere alle nuove domande passando dal criterio quantitativo a quelli qualitativi e prestazionali:** social housing, servizi pubblici e privati, corridoi verdi, mobilità leggera, ecc;
- Ancorare la programmazione degli interventi alla possibilità di **reperire risorse** tramite sinergie tra differenti fonti di finanziamenti.

La rigenerazione come intervento di pubblico interesse

Il principio è già presente nei Progetti di Legge di Lombardia e Veneto, ma più a livello di *sentiment* che di *concept*, e va quindi irrobustito in maniera decisa. I proprietari delle aree dismesse spesso sono **assenti o assenteisti**, quasi sempre perché le hanno pagate troppo e preferiscono tenerle ferme aspettando tempi migliori. Peggio ancora, nel caso di aree pesantemente inquinate dove i proprietari non ci sono più e le aree sono diventate “**les sites orphelins**”, i siti orfanelli come dicono i francesi. **Occorre rimettere in circolazione le aree dismesse, eliminando o riducendo il peso della rendita fondiaria.** Questa la procedura suggerita, da inserire nelle nuove leggi in corso di approvazione e nelle procedure di pianificazione:

- In sede legislativa va stabilito che gli interventi di rigenerazione considerati **strategici per la città possono essere classificati di pubblico interesse**;
- il Comune mediante piano operativo individua gli ambiti di rigenerazione considerati strategici e li classifica di pubblico interesse;
- il Comune perseguendo lo scopo di acquisire aree e/o servizi di pubblico interesse, ma anche allo scopo di un miglioramento ambientale, **mette in gara gli interventi più significativi** indicando i criteri di qualità e gli obiettivi pubblici prioritari riferiti alle singole aree (parametri urbanistici ed ambientali, servizi e dotazioni pubbliche necessari studiati caso per caso) e sollecitando gli operatori ad intervenire;
- i **soggetti interessati presentano un progetto rispondendo ai criteri di qualità** e indicando anche l'indennità di esproprio dell'area, i costi di demolizione e bonifica, per l'adeguamento infrastrutturale, la dotazione di servizi pubblici e social housing, gli oneri di preurbanizzazione ed urbanizzazione, eventuali extra-oneri;
- i progetti vengono selezionati con procedura di **evidenza pubblica** e approvati attraverso accordo di programma;
- al proprietario dell'area rimane comunque il diritto di prelazione.

Procedure semplificate per l'approvazione dei progetti di riqualificazione delle aree e immobili di rigenerazione

Gli interventi di riqualificazione di aree e immobili dismessi, anche non strategici, vanno agevolati semplificando ed abbreviando le procedure di approvazione, eliminando le lunghe e complesse trattative tra pubblico e privato e garantendo agli operatori la certezza dei risultati. AUDIS, in quasi 20 anni di attività, ha monitorato le

buone pratiche realizzate (ma anche quelle da scartare), **un lavoro che consente di individuare procedure, modalità e parametri standardizzati proposti nella Matrice e nel Protocollo della qualità urbana.**

I principali passaggi per andare in questa direzione sono:

1. Emanazione da parte delle regioni di un atto amministrativo o legislativo nel quale si definiscono modalità e parametri standard per gli interventi di rigenerazione urbana:

- mantenimento del volume esistente per l'edilizia civile, salvi i casi nei quali si dimostra utile aumentare la densità;
- possibile riduzione dei volumi per gli edifici industriali (i grandi capannoni dove non si può mantenere lo stesso volume) per i quali andrebbe considerato non il volume ma la SLP eventualmente raddoppiata;
- liberalizzazione delle destinazione d'uso, compreso il commerciale e le grandi strutture di vendita, perché gli interventi ricadono in zone centrali ed è ormai necessario e urgente contrastare il trasferimento delle funzioni più pregiate fuori città;
- definizione di standard urbanistici di tipo prestazionale, incluse le quote di social housing.

2. Adozione di protocolli di qualità e di sostenibilità urbanistica, sociale, economica, culturale, energetica ed ambientale. Buoni esempi in questa direzione sono la Matrice e il Protocollo **AUDIS** per la scala urbana e le diverse certificazioni (LEED, Casa Clima, Itaca, ecc.) per la scala edilizia.

3. Sviluppo del progetto urbanistico-edilizio mediante concorso, sulla base dei parametri e dei protocolli citati.

4. Tutto questo è necessario ma non sufficiente. Bisogna abbattere i costi della rigenerazione per rendere il recupero dell'esistente concorrenziale con i costi del nuovo. Ad esempio:

- **le bonifiche** possono rientrare negli oneri primari, come costo di **preurbanizzazione** (vedi piano strutturale di Firenze);
- possono essere introdotti **sgravi fiscali per il recupero** del patrimonio edilizio esistente;
- oltre alla limitazione del 10% per l'utilizzo di nuove aree non urbanizzate (vedi sopra) può essere introdotto un **incremento degli oneri** per gli interventi in aree verdi.

5. Rimane la questione degli extra-oneri, in molti casi necessari per l'adeguamento della rete infrastrutturale. Questione complessa e difficile da risolvere se si segue la strada dell'incameramento del plus valore generato dal cambio d'uso anche perché molto spesso il valore dell'area non rappresenta un plusvalore ma un minusvalore.

Occorre ancorare gli extra-oneri a dati certi come gli oneri di urbanizzazione, che in questa fase di crisi come massimo possono essere raddoppiati;

6. Istituire una **task force regionale** per assistere i comuni nelle trattative con i privati su queste problematiche così complesse, con presenza degli Ordini professionali, associazioni culturali più impegnate sul fronte della rigenerazione urbana (INU, AUDIS, ecc.), le quali mettano a disposizione degli enti locali professionalità che possano aiutarli nella valutazione dei progetti, con costi a carico dei privati sviluppatori (ad esempio spese istruttorie calcolate in percentuale sull'importo dell'intervento);

7. Definire **tempi di attuazione della procedura contingentati, mediamente circa sei mesi** dalla presentazione dei progetti;

8. Libertà di adesione alla nuova procedura da parte del proponente; chi non ritenesse valido o utile rispettare i criteri definiti, potrebbe continuare a passare per le procedure tradizionali.

Conclusione

Il documento rappresenta ovviamente una base di discussione che AUDIS presenta a tutti i soggetti interessati sollecitando ulteriori considerazioni ed approfondimenti, nell'intento di arrivare ad una proposta comune largamente condivisa da presentare alle forze politiche, alle amministrazioni, al contesto sociale.

AUDIS-Doc.2014-Bozza.4-17.03.2014