

Federica Brancaccio
Presidente ACEN (Associazione Costruttori Edili Napoli)

A cura di Maria Pone

Q1. Della utilità del progetto urbano

Le esperienze di questi ultimi anni ci dicono che lo strumento del progetto urbano è sempre meno praticato dalle nostre amministrazioni comunali, soppiantato dal ricorso a singoli interventi, immediatamente cantierabili, non importa se frammentari e slegati da una visione d'insieme della città e del suo futuro. Questo accade soprattutto nelle realtà urbane più complesse, ma in qualche misura si riscontra anche nei centri minori dove tutto dovrebbe apparire più facile.

Si tende a sacrificare il valore aggiunto conseguibile attraverso il progetto urbano (comunque inteso, come strategia d'intervento che riguarda le singole azioni anche disgiunte in una prospettiva coerente e condivisa per un'idea di città al futuro) a favore di un empirismo fattuale che induce a preferire la concretezza del presente (le risorse attivabili, gli interessi da soddisfare, i risultati immediatamente tangibili a ristoro degli investimenti fatti) di fronte alla effettiva utilità e alla significatività urbana dei progetti in campo.

In queste condizioni, i progetti urbani sono ancora attuali? Esistono ragioni robuste per sostenerne la utilità, contro le crescenti derive del "presentismo" che producono vari episodi puntuali spesso contraddittori nell'insieme?

Il nuovo titolo V della Costituzione, riformando l'art. 117, ha introdotto la definizione di "Governo del territorio" in luogo del termine "urbanistica" inserendola tra le materie a legislazione concorrente. Anche sulla scorta di tale modifica la Regione Campania, con la legge n. 16 del 2004, e successive modifiche, e con il Regolamento di attuazione per il governo del territorio n. 5/2011, si è dotata di una nuova legge urbanistica.

In questo quadro è avvenuto il passaggio dal Piano Regolatore Generale al Piano Urbanistico Comunale che ha introdotto rilevanti novità sia in merito ai contenuti dello strumento urbanistico comunale, sia dal punto di vista del procedimento di formazione ed approvazione dello stesso. Sotto il profilo dei contenuti la principale novità riguarda la forma dello strumento urbanistico comunale, che viene diviso in una parte strutturale, con validità a tempo indeterminato, finalizzate ad individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio ed una parte programmatica, finalizzata a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate.

In questo quadro normativo, i progetti urbani potrebbero individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio e gli episodi puntuali dovrebbero essere contenuti nella parte programmatica.

Peccato però che dal volume *Lo stato dell'urbanistica in Campania 2017*, promosso dall'ANCE Campania, a cura di Francesco Domenico Moccia, viene fuori che, a tredici anni dall'approvazione della LR n. 16 del 2004 e a sei anni dall'entrata in vigore del

regolamento n. 5 del 2011, la maggioranza dei comuni campani non è in linea con quanto indicato dalla predetta Legge Regionale e con il regolamento del 2011. Infatti, solo 71 Comuni su 550 (13% circa) hanno approvato il PUC, mentre i restanti 479 (87% circa) si dividono fra comuni che hanno come strumento urbanistico un PRG, un PdF o addirittura non hanno alcuno strumento urbanistico.

Q2. Della fattibilità

Non c'è dubbio che la crisi del progetto urbano sia imputabile anche ai suoi limiti nella concezione e messa in forma delle previsioni d'intervento, oltre che naturalmente alle condizioni più complessive che ne ostacolano la fattibilità economico-finanziaria, amministrativa e sociale.

Così ad esempio la crisi prolungata del mercato immobiliare frena investimenti pubblici e privati troppo complessi e a elevato rischio per i ritorni dei capitali impiegati. I progetti inoltre richiedono una varietà di strumenti giuridico-amministrativi, anche di natura pattizia, per far fronte alla notevole diversità delle situazioni in gioco, e comunque costringono a prendere responsabilità con decisioni partecipate. Infine le conflittualità che insorgono in un progetto di maggiore complessità inducono a difficili strategie di costruzione del consenso e di compensazione degli interessi in gioco, che la politica spesso preferisce evitare.

Quali sono a suo avviso le ragioni che ostacolano oggi il successo dei progetti urbani? È possibile fare qualcosa per rimuovere questi impedimenti?

Il confronto fra tutti i soggetti attivi, ognuno di essi portatore di istanze e di esigenze è salutare quanto necessario; è di confronto fra istanze ed interessi che si alimenta e si realizza il sistema democratico che ha nella formazione della città la sua manifestazione più alta e più significativa.

La concertazione è un confronto che non deve ritardare o, peggio, impedire il processo di formazione delle decisioni e deve portare a ritenere che il progetto sia un'aggiunta di tutte le istanze presenti: se così fosse, l'effetto sarebbe solo disordine urbano.

Le critiche al sistema della concertazione traggono, in effetti, origine e fondamento proprio dai risultati che essa, in talune fasi della recente vita democratica, ha determinato o in termini di ritardo o, addirittura, di contrapposizione radicale fino al congelamento del processo.

Il punto di superamento di questo rischio sta nel tenere per fermo che non tutte le istanze hanno la medesima importanza; c'è, ovviamente, una gerarchia nella scala delle istanze e dei valori: tutte devono essere presenti e tenute in conto nella formazione della città, ma filtrate attraverso la loro capacità di rispondenza all'interesse generale, in pratica all'interesse pubblico.

Qui interviene e si esalta il ruolo della politica che ha il compito di selezionare gli interessi e le proposte, a volte con scelte impopolari, per inserirle in un quadro di convenienza pubblica, quanto più possibile condiviso.

È quel che si chiama il "primato della politica" che fa mediazione, seleziona e sceglie secondo la propria visione politica, la propria cultura della città, ma non cede agli interessi che non siano collegabili agli interessi pubblici della collettività.

Questo modo di intendere i progetti presuppone, a sua volta, un modo assai avanzato - starei per dire assai responsabile - di formulare le istanze da parte dei singoli soggetti, perché è già da questa fase che occorre impostare i presupposti per il successo degli stessi.

Per quanto ci riguarda, come Associazione dei Costruttori, abbiamo la consapevolezza di esprimere interessi di categoria, in ragione del nostro stesso ruolo di produttori, ma sempre rigorosamente collegati, all'interesse pubblico e della collettività. Testimonia questo nostro impegno la sequenza delle nostre proposte e del nostro modo di intendere il ruolo di un'Associazione di categoria, mai chiusa nella tutela di interessi di parte che non siano selezionati attraverso il filtro dell'interesse generale.

Gli ostacoli alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana che caratterizzano, oggi, il settore delle costruzioni, dipendono in larga parte dalle difficoltà di interpretare correttamente, rapidamente ed in maniera univoca una disciplina urbanistica caratterizzata da un gran numero di norme vigenti su un'area, spesso anche in contrasto tra loro.

Individuare in modo chiaro quali vincoli gravano sul territorio, quali trasformazioni possono essere attuate attraverso procedure autorizzative facili e determinate deve essere un obiettivo primario di tutte le amministrazioni che devono puntare allo snellimento delle norme. In questo modo non solo si offre un quadro conoscitivo certo, ma si contrasta anche l'abusivismo edilizio che imperversa in molte aree. Infatti, tra le maggiori cause di questo fenomeno è proprio la poca conoscenza dei vincoli gravanti sul territorio e delle relative procedure autorizzative. A questo si aggiunge l'atavico problema della lentezza amministrativa nel rilasciare le autorizzazioni necessarie.

Oggi, la crescente scarsità di risorse economiche disponibili per le trasformazioni urbane da parte delle Amministrazioni pubbliche ha richiesto ormai già da tempo la messa in atto di modelli di partenariato pubblico-privato per la realizzazione degli interventi.

Tuttavia, problemi quali l'eccessiva burocrazia, l'inerzia impunita dei responsabili nelle amministrazioni, la mancanza di tempi certi, il ritardo dei pagamenti, le restrizioni normative di tipo urbanistico, oggi anche ambientale, rendono difficile la programmazione e l'esecuzione di tali interventi, rendendoli poco attrattivi per gli investimenti privati.

Q3. Idee per il futuro

EWT ritiene che il rilancio del progetto urbano sia possibile solo a condizione di innovarne profondamente la concezione, i contenuti, e la stessa metodologia di elaborazione. Nelle attuali condizioni di radicale incertezza e di imprevedibilità delle dinamiche urbane, c'è bisogno di progetti processuali, flessibili ed evolutivi, piuttosto che un disegno rigido e vincolante a medio-lungo termine con cui fissare in modo normativo le forme, gli assetti e le stesse intese pubblico-privato che sono alla base del progetto. La stessa forma del progetto è destinata a cambiare, come convergenza progressiva di una moltitudine di azioni place-based endogene ma anche top-down, spesso multiscalari ed eterogenee tra loro, comunque accomunate dalla coerenza rispetto a una visione di futuro sufficientemente condivisa. Come rendere compatibili gli obiettivi (di qualità, di prestazioni funzionali, di remuneratività socialmente legittima) assunti inizialmente con i necessari mutamenti in corso d'opera diventa il tema centrale del progetto, un tema particolarmente complicato a cui comunque non è possibile sfuggire.

Muovendo dalle esperienze positive fatte per i centri minori, quali sono a suo avviso le innovazioni da apportare al progetto urbano in Italia per migliorarne la efficacia, la fattibilità, e la qualità dei suoi risultati?

L'Associazione Costruttori ha presentato proposte in Regione Campania sulla necessità di rendere i borghi accessibili con un modello operativo per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana, esplicitando forme di partenariato pubblico/privato attivabili e approfondendo misure di premialità e d'incentivazione.

Si potrebbe sviluppare una idea-pilota di valorizzazione dei borghi ipotizzando un mix d'interessi tra amministrazione regionale (soggetto finanziatore e selezionatore dei progetti da sostenere), amministrazioni comunali (che rispondono al bando con un progetto di fattibilità per la riqualificazione del borgo) e successivamente residenti, emigranti e famiglie interessate a disporre di una seconda casa (residence o casa vacanza), previa ristrutturazione della stessa. Tale sperimentazione potrebbe essere avviata con riferimento a borghi tipici della Regione, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, perseguendo macro-obiettivi quali il contrasto al consumo di suolo e l'ospitalità green, sicura, integrata. Secondo i principi dell'economia circolare che sempre più stanno facendosi strada in Europa.

La sperimentazione potrebbe interessare anche lo studio delle possibilità di applicare il sistema di incentivi attualmente disponibili per gli immobili esistenti in tema di consolidamento sismico e risparmio energetico lavorando alla monetizzazione dei bonus fiscali, esaminando eventuali forme di mutuo agevolato finalizzate a finanziare la provvista residuale necessaria.

Infine, non si deve sottovalutare l'opportunità di mettere a sistema altre forme di incentivi e facilitazioni, quali quelle previste per l'imprenditoria giovanile, le attività agrituristiche, l'agricoltura, le startup innovative, al fine di rendere il modello di rigenerazione sostenibile economicamente oltre che in ambito sociale e ambientale, secondo i principi della resilienza, dell'economia circolare, delle smart cities, dell'Industria 4.0.

Si tratta, in sostanza, di invertire il tradizionale paradigma che vede i borghi identificati quali aree marginali ed arretrate, subordinate ai grandi centri urbani. Proprio i centri "minori" – se ha ancora senso considerarli tali, in relazione alla recente istituzione delle aree metropolitane italiane – possono, qualificarsi come "palestre" di una rigenerazione 4.0 che, rafforzando le infrastrutture e i servizi digitali che l'evoluzione di internet e delle tecnologie innovative mette oggi a disposizione, sfruttando anche l'accresciuta propensione alla mobilità e al lavoro a distanza, concorrerebbe a potenziare e veicolare una offerta già ricca, attualmente non a sistema, di valori ambientali e culturali caratteristici delle Aree Interne italiane.

Insomma la volontà è di provare a ridare un futuro diverso a quelle piccole realtà territoriali che scontano un tasso di spopolamento sempre maggiore, basato su nuove funzioni in grado di preservare e custodire valori e bellezze oggi compromesse, ridando nuove prospettive a quei cittadini che, ostinatamente ma con passione, rimangono legati alle proprie origini e salvando capolavori e peculiarità che il mondo ci invidia.