

Verso il Congresso Nazionale Architetti P.P.C. 2018

LE AREE INTERNE
Un capitale inutilizzato
Quale progetto?

Contributo per un dibattito con gli iscritti sul ruolo dell'Architettura contemporanea per le aree interne.

1_ Il dibattito nazionale

La crescente dimensione dei costi sociali, economici e ambientali generati sulle aree interne dai processi politici, produttivi e di consumo degli ultimi cinquant'anni è diventata questione di rilevanza nazionale.

Accorpamenti, razionalizzazioni, mancanza di politiche economiche su misura dei sistemi locali, inefficienza amministrativa. Secondo recenti studi un sesto della superficie del Paese è colpita dall'abbandono, quattordici milioni di persone vivono in luoghi carenti di servizi, con prospettive occupazionali sempre più modeste e per questo lasciano i luoghi che li hanno visti nascere oppure, se rassegnati a viverci, lo fanno subendo un trattamento sociale iniquo.

L'ISTAT afferma che nel 1996 questo "disagio" riguardava 2.830 comuni, imponendo una migrazione prospettica alle nuove leve della popolazione residente pari a cinque milioni. Nel 2001 i comuni divengono 3.292, nel 2006 fanno 3.556, nel 2011 sono già 3.959, quest'anno si arriverà alla cifra record di 4.395.

Oggi è il **paese nero** (foto a lato - fonte: *ilpaesenero.it*). Un paese con un'altissima densità di rovine.

La fragilità del nostro sistema insediativo è nella sua genesi, nella sua storia, frutto di secoli di antropizzazione diffusa, di migrazioni, di transiti, di conquiste. Un sistema non comparabile ad altri. In Francia, ad esempio, il territorio rurale è praticamente deserto.



*Dove vive metà della popolazione italiana
(dati territoriali e demografici aggiornati al 2015)*

Purtroppo ciò che viene abbandonato, assieme ai paesi, è un intero sistema territoriale che assicurava, oltre alla cura del paesaggio, complessità sociale e culturale, una complessità che "era alla base della nostra complessità emotiva" (L. Ruali), oggi semplificata e uniformata da un nuovo urbanesimo e dal mito della crescita.

Ovviamente il fenomeno riguarda in particolare la fascia montana: 'I soldi scivolano a valle', come dice Franco Arminio.

Di certo l'abbandono delle case e dei luoghi è un ricorso storico, uno stato naturale. Ma va studiato con attenzione affinché non diventi una gigantesca emergenza.

Gli Architetti devono essere protagonisti di questo dibattito poiché nessuna **pianificazione** può prescindere da una strategia sulle aree fragili, né la **tutela del paesaggio** può prescindere da concrete politiche contro l'abbandono e in favore della cura dei luoghi e del patrimonio edilizio, nessun obiettivo di **conservazione** può prescindere dalla salvaguardia della cultura materiale dell'Appennino e non c'è **Architettura** se essa non svolge funzione sociale, rispettosa della natura e delle esigenze dell'uomo e del suo ambiente di vita.

2_ *Lo stato del territorio*

La legislazione urbanistica degli anni '70-'80 – come la LUR Abruzzo, varata nel 1983 - ha spesso definito strumenti e procedure di tipo tradizionale mentre già in molte regioni d'Italia si sperimentavano i primi piani strategici e si cominciavano a distinguere le scelte strutturali – più rigide, di lungo periodo – dalle scelte operative, in grado di accompagnare modifiche del territorio e della società, in accelerazione. Un modello di PRG che ha espresso previsioni di crescita per lo più sproporzionate rispetto alle aspettative dei nostri territori, che già stavano entrando in una fase storica di declino demografico ed economico.

La loro eredità, nelle aree che a partire da quegli anni non hanno visto gli incrementi demografici ed economici attesi, spesso si evidenzia in:

- residui inattuati di pianificazione (residenziale, artigianali/industriali, attrezzature);
- abbandono del patrimonio edilizio esistente, in particolare quello di valore storico-culturale (non solo residenziale);
- patrimonio pubblico inutilizzato (per eliminazione o accorpamento dei servizi primari);
- qualità della città pubblica affidata esclusivamente alle aree a standard gravate da vincoli espropriativi in gran parte decaduti per mancata attuazione da parte della PA - con effetti in termini contenzioso tra PA e privato, varianti puntuali, perdita del disegno complessivo di piano, carenza di dotazioni pubbliche;
- compromissione del paesaggio dei centri storici a causa dell'addossamento ai loro margini delle zone di espansione con densità e altezze elevate, spesso a intervento diretto;

effetti inaspriti dal graduale **impoverimento socio-economico**, dalla cattiva gestione delle vulnerabilità ambientali, dai danni inferti dal boom edilizio al paesaggio e, ormai sempre più spesso, dalla distruzione del patrimonio abitativo storico a causa delle **catastrofi naturali** e degli esiti incerti dei **processi di ricostruzione**, come già osserviamo nel cratere del terremoto 2009 e come si rischia che accada diffusamente nel centro Italia dopo gli eventi del 2016.

Ovviamente non mancano casi virtuosi, frutto di felici contestualità di patrimonio ben conservato, intelligenza amministrativa, imprenditorialità, rispetto delle caratteristiche e delle risorse locali, differenziazione dell'offerta - turistica non monotematica, sportiva, culturale, gastronomica, religiosa, ecc..

In tali casi le peculiarità del territorio sono correttamente interpretate sia come valori collettivi da tutelare e valorizzare, sia come criticità da gestire, sia come opportunità da attivare in favore dell'economia locale.

3_Quale strategia

La “Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, (Ministero Coesione Territoriale, 2014) le caratterizza così:

- a) sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità);
- b) dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere);
- c) sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione”.

La SNAI pone l’accento sul grande “capitale territoriale” delle aree interne: capitale naturale, culturale e cognitivo, l’energia sociale della popolazione locale e dei potenziali residenti, i sistemi produttivi (agricoli, turistici, alimentari), le tradizioni orali, e naturalmente il capitale del costruito, i modelli urbanistici ed edilizi, la cultura materiale, quasi sempre di grande valore storico-architettonico.

Le politiche di sviluppo locale sono quindi, in primo luogo, politiche di attivazione del capitale latente in un paese che dispone, peraltro, di una consistente forza lavoro non occupata alla scala nazionale, la quale potrebbe essere occupata attraverso la ri-attivazione del capitale territoriale locale.

Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità (attenzione alla cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (orientamento al mercato). Nel lungo periodo si propone di invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese (rallentare lo spopolamento e rivitalizzare il tessuto della popolazione residente).

La Strategia chiarisce che l’avvio delle azioni - ad esempio il consolidamento di un polo scolastico, il rafforzamento di un servizio di assistenza domiciliare, il miglioramento delle coincidenze tra una tratta ferroviaria e una di bus ecc. - sarà sostenuto da fondi ordinari dello Stato, ma che in seguito Regioni e Comuni devono garantire la copertura finanziaria per rendere gli interventi permanenti.

Da ciò si evince il rischio che il beneficio atteso, esaurito il sostegno statale, non permanga sul territorio. Il che può dipendere, da un lato, dalla scarsa coerenza degli interventi prescelti (magari perché non aderenti alle effettive necessità delle comunità), dall’altro dalla capacità tecnica, amministrativa ed economica dei territori di recepire l’iniziativa, di farla propria e strutturarla nella gestione ordinaria.

Dunque il tema fondamentale è come rafforzare la capacità dei territori di “conservare” il beneficio: individuazione partecipata degli interventi da effettuare, forme di coesione territoriale e individuazione delle aree di intervento indipendentemente dai confini amministrativi, innalzamento di conoscenze e competenze delle professionalità locali - dai progettisti ai dipendenti comunali, diffusione nella comunità della cultura del rischio, innovazione degli strumenti normativi e regolamentari regionali e comunali, sussidiarietà, ecc.

Nei successivi paragrafi svilupperemo alcune di queste risposte.

4_Quale ruolo per l'Architetto

Come è accaduto negli ultimi vent'anni per le periferie urbane, oggi luoghi di sperimentazione progettuale e rivitalizzazione sociale e culturale delle città, il progetto architettonico deve riscoprire la complessità dei territori, conoscere e comprendere lo spazio abitato che si distende lungo tutto l'Appennino e individuarne criticità e opportunità, anche nel rapporto con la città.

Lavorare sui borghi, sul patrimonio artistico, gli edifici incompiuti o abbandonati, gli edifici o i siti industriali o artigianali inattivi, le infrastrutture secondarie non mantenute o dismesse, i percorsi lenti, il paesaggio rurale, i boschi, le acque.

Inoltre oggi è più che mai necessario approfondire i temi della pianificazione d'emergenza, del progetto del "temporaneo" post-catastrofe e del suo riciclo, del riuso del patrimonio edilizio a conclusione dei lunghi processi di ricostruzione, delle tecniche del restauro conservativo e della sicurezza.

Ma anche sperimentare nuove tipologie edilizie per superare modelli standard (ospedali, centri direzionali, ecc.) e nuove filiere produttive per l'economia legata ai luoghi.

Il tutto partendo dall'ascolto, dalle domande e dai desideri delle persone - non a caso concluderemo il nostro contributo affrontando il tema della partecipazione.

"Fare architettura che serve". Così Paolo Baratta, Presidente della Biennale di Architettura di Venezia 2018 alla presentazione del Padiglione Italia, curato da Mario Cucinella, che volge l'attenzione ai territori fragili e all'enorme patrimonio di storia, memoria e identità a rischio di abbandono in Italia e al ruolo dell'architettura contemporanea per tutelarlo, interpretarlo e rilanciarlo.

Ma in quale contesto? In quale quadro normativo nazionale e regionale? Nell'ambito di quale politica?

Gli Architetti italiani, attraverso i loro organi di rappresentanza, possono e devono esercitare nelle opportune sedi un'azione di impulso sulle politiche nazionali e regionali - ad esempio nell'ambito della definizione del disegno di legge "Legge per l'Architettura" o nelle fasi di aggiornamento delle leggi urbanistiche regionali - affinché siano assunte concrete iniziative in favore della valorizzazione del capitale territoriale delle aree interne.

Questi, a nostro parere, i principali temi da sostenere:

a. SICUREZZA DEL TERRITORIO

b. SERVIZI PRIMARI

c. INNOVAZIONE DEGLI STRUMENTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO



d. INNOVAZIONE NORMATIVA E REGOLAMENTARE

e. COMPETENZE e CONOSCENZE

f. LAVORO

g. PARTECIPAZIONE

a. SICUREZZA DEL TERRITORIO - Investimenti per la prevenzione dei rischi naturali e per la sicurezza e la manutenzione del territorio e del patrimonio edilizio.

La sicurezza, unita alla mobilità, è una delle condizioni necessarie alla permanenza nei luoghi.

La pianificazione dei territori, la loro ricostruzione/riplanificazione in caso di calamità naturali, o semplicemente la loro gestione, vanno integrate con il processo di messa in sicurezza del territorio, la più grande opera pubblica che il Paese aspetta.

Diverse stagioni pianificatorie hanno sottovalutato i rischi naturali e hanno considerato il territorio come semplice bene di consumo, ostacolo allo sviluppo edilizio.

In più, la recente disciplina urbanistica nazionale si è occupata prevalentemente di incrementi di volumetria sull'esistente e liberalizzazione delle destinazioni d'uso. Anche le prime leggi sul consumo di suolo, in qualche Regione, hanno sollevato il dubbio che introducessero di fatto solo deroghe sull'esistente.

Qualsiasi politica di tutela e valorizzazione del territorio si fonda su una corretta programmazione di interventi preventivi di messa in sicurezza, sul rafforzamento della consapevolezza e della cultura del rischio, su indirizzi specifici - a livello nazionale e regionale - sia per la pianificazione che per la gestione del patrimonio edilizio esistente nelle zone esposte ai rischi naturali.

b. SERVIZI PRIMARI - Adeguata redistribuzione dei servizi di base che nella società europea contemporanea identificano la "cittadinanza", vale a dire istruzione, sanità, mobilità, connettività virtuale - dunque condizione indispensabile per una società eguale.

Oggi il tema della valorizzazione del paesaggio può essere realisticamente declinato solo se mettiamo nelle condizioni chi vive nel territorio di non abbandonarlo e di custodirlo.

"Non esiste città ricca senza una campagna florida". Lo storico Fernand Braudel sintetizza così la necessità, oggi sempre più attuale, di intraprendere azioni politiche ed economiche che mettano in condizione le piccole realtà locali di creare vitalità territoriale attraverso la ridefinizione e valorizzazione delle loro peculiarità, evitando di approfondire la disuguaglianza tra città e provincia. *Smart city in smart land*. L'accentramento nelle città forti non è solo economico, ma per conseguenza

anche intellettuale e culturale, dunque si rischia di creare gigantesche periferie, brodo di coltura di disagio sociale, soprattutto per i giovani. E' noto infatti che i principali correlati psicologici del vivere nei luoghi remoti e spopolati sono un senso di inadeguatezza, un senso di estraneità al Mondo, la sensazione di non «esserci» (E. Liotta), che il massiccio ricorso alle relazioni virtuali offerte dai social network solo apparentemente appaga.

Per invertire l'orientamento della progressiva, cosiddetta razionalizzazione/efficientazione operata negli ultimi decenni dagli enti/istituzioni/società erogatrici di servizi primari (istruzione, sanità, beni di consumo primari, trasporti, cultura e informazione), una delle principali cause dello spopolamento e, di conseguenza, dell'abbandono del paesaggio, l'Unione Europea incoraggia una pianificazione e gestione delle infrastrutture e dei servizi che valichi i confini amministrativi comunali e promuove il coordinamento tra zone rurali e zone urbane.

In alcuni Stati europei, come l'Inghilterra e la Polonia, sono state istituite Agenzie regionali con responsabilità riguardo la pianificazione territoriale in costante collaborazione con le amministrazioni locali e altri partner sub-regionali per l'elaborazione di strategie integrate per lo sviluppo dei territori, e si occupano prioritariamente di progettazione e gestione dei servizi primari.

Le esperienze di co-gestione in Italia – le Unioni di Comuni (per insiemi di funzioni - polizia locale, servizi sociali e assistenziali, servizi scolastici, raccolta dei rifiuti), oppure le Convenzioni (per singole funzioni) riguardano soprattutto città realtà urbane medio-piccole, mentre si registrano poche esperienze proprio tra comuni più piccoli. Le ragioni andrebbero indagate.

Tra i servizi primari c'è ovviamente la mobilità, le connessioni. Il ridimensionamento delle Province, senza la definizione di nuove forme e strumenti di gestione e coesione territoriale, ha lasciato, almeno in alcuni settori, un vuoto difficile da colmare tra la Regione e i Comuni, soprattutto nelle piccole realtà locali. Tra tutte l'edilizia scolastica, che registra drammatici livelli di obsolescenza, e, appunto, la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete viaria secondaria.

c. INNOVAZIONE DEGLI STRUMENTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO - Nuovi strumenti di pianificazione, nuove forme di coesione territoriale (e istituzionale); nuovi ambiti amministrativi - anche federazioni - per ottimizzare la gestione dei territori fragili, anche in considerazione dell'eliminazione delle Province e della loro funzione di intermediazione tra Regione e piccoli comuni.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione (2001), che opera una nuova ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, si determina un'ampia evoluzione di potestà legislativa in favore delle Regioni.

Nell'ambito del "Governo del Territorio", materia concorrente (art. 117 della Costituzione), le Regioni hanno il dovere di proporre nuovi modelli e strumenti di pianificazione necessari a definire una nuova disciplina organica sull'argomento e capaci di coordinare e regolamentare materie come consumo di suolo, rigenerazione urbana, paesaggio, ambiente.

Alcune leggi urbanistiche regionali, come in Abruzzo con la sua L.U.R. n. 18/1983, sono ancorate alla vecchia stagione pianificatoria, pensata per governare processi di espansione urbana e legata a iter procedurali lunghi e complessi. Se la legge poteva allora essere considerata "innovativa" perché in grado di rispondere ai bisogni socio-economici che il territorio abruzzese presentava, oggi le condizioni si sono trasformate e di conseguenza la legge risulta inadeguata.

Diventa indispensabile per le Regioni dotarsi di strumenti legislativi che possano, da un lato, rispondere ai problemi legati alle aree urbanizzate (dispersione urbana, vuoti urbani, degrado, mancanza di servizi) e alla non attuazione delle previsioni di piano, dall'altro tenere in considerazione i problemi legati alle aree rurali (abbandono dei territori, scarsa competitività territoriale, mancanza di risorse) e, non ultimo, alle conseguenze determinate dagli eventi sismici del 2009 e del 2016.

Per una gestione del territorio efficiente ed efficace che superi le vecchie logiche di pianificazione, l'innovazione legislative deve puntare a:

- superare l'attuale rapporto gerarchico tra piani, passando a una logica sia verticale che orizzontale, per rafforzare la dimensione strategica e ridurre quella prescrittiva;
- avere un unico piano generale per ciascun livello: la fusione del QRR e del PP a livello regionale, il piano strutturale a livello intercomunale e il piano operativo a livello comunale;
- avere iter procedurali semplificati e abbreviati per l'approvazione degli strumenti urbanistici attraverso la co-pianificazione.

Gli obiettivi che la legge deve perseguire sono:

- il contenimento del consumo di suolo;
- la rigenerazione urbana (sicurezza, qualità architettonica e ambientale ecc.);
- lo sviluppo socio-economico e la competitività territoriale incoraggiando nuove forme di coesione territoriale (gestione aree interne).

In merito a quest'ultimo punto, il ruolo del livello intercomunale diventa fondamentale in quanto con la redazione del piano strutturale è possibile individuare quelle "invarianti strutturali" indispensabili per definire una strategia di pianificazione territoriale. L'identificazione di queste invarianti, caratterizzate da componenti materiali (caratteristiche fisiche ed ambientali, sistemi insediativi e infrastrutturali ecc.), socio-economiche e immateriali (identità, memoria, cultura), consente di orientare le scelte progettuali in un'ottica di sviluppo sostenibile dei territori e di una intelligente distribuzione delle risorse finanziarie quali per esempio i fondi strutturali europei.

d. INNOVAZIONE NORMATIVA E REGOLAMENTARE - Norme coerenti con le caratteristiche del sistema insediativo e del sistema ambientale delle aree interne, da declinare integrate con il tema della sicurezza.

Qualche esempio:

- Applicazione scalare di indici, parametri edilizi e standard minimi, che riducano le espansioni urbane previa possibilità di sostituzione edilizia vincolata nei centri storici; deroga ai vincoli di cui alle norme igienico-sanitarie nei centri storici riguardo i minimi sulle altezze e sui rapporti di illuminazione, così da evitare ulteriori stravolgimenti ai contesti storico-architettonici.
- Indifferenza delle destinazioni d'uso (compreso il non residenziale come stalle, pagliai, ecc. in disuso) entro limiti di sicurezza ed igiene meno rigidi, con il fine di rendere quante più tipologie edificate possibile adatte a destinazioni funzionali diverse dal residenziale, da una parte ad evitare l'edificazione di nuovi e più impattanti edifici e dall'altra a propiziare quella mixité funzionale capace di mantenere vivi gli abitati a tutte le ore del giorno ed in tutti i periodi dell'anno.
- Nuovi modelli di gestione del capitale urbano ed edilizio inutilizzato: i "residui" di pianificazione inattuata, il patrimonio pubblico inutilizzato, il patrimonio privato in abbandono, gli standard urbanistici.
- Aggiornamento della lista delle tipologie di standard integrando criteri qualitativi a quelli meramente quantitativi derivanti dal DM 1444/1968, con specifico riferimento alle qualità proprie delle aree di riferimento tra cui quelle del sistema ambientale che tendano, ad esempio, al sistema casa-bottega-orto-bosco quale diverso paradigma da sostituire a quello mutuato dal paradigma metropolitano.
- Sostegno alla manutenzione e alla bellezza del territorio, dalla segnatura e la tenuta dei sentieri alla buona tenuta dei campi e dell'azienda agricola, al mantenimento degli ecosistemi.
- Applicazione scalare di tasse e imposte e adozione del baratto amministrativo - anche con riferimento ad alcune delle attività sopra descritte - e/o sgravi su spese particolarmente onerose in base alla tipologia di area interna (riscaldamento per le aree montane, presidi costruttivi per le aree a forte sismicità, carburante per le aree particolarmente remote, ecc.).

e. COMPETENZE e CONOSCENZE – Innalzamento delle conoscenze e delle competenze degli operatori (dai progettisti ai tecnici comunali) riferite al territorio e alle sue caratteristiche geografiche, urbanistiche, paesaggistiche, insediative, architettoniche e materiali per garantire la corretta gestione del territorio.

E' necessario innalzare il livello di competenze tecnico-amministrative ed economiche, in particolare negli enti locali, per la gestione consapevole del territorio, per prevenire o fronteggiare eventi avversi (tema della resilienza) e per cogliere le opportunità offerte dai programmi di sviluppo nazionali ed europei. Tale competenza si fonda innanzi tutto sulla buona conoscenza del territorio.



A tal fine sono necessari interventi di sostegno alla digitalizzazione dei supporti cartografici dei piccoli comuni e la costituzione di sistemi informativi territoriali che superino i limiti delle municipalità (in Abruzzo ci sono alcune sperimentazioni tra piccoli comuni, fondi PAR_FSC 2007/2013).

Sono altresì necessarie azioni di rilancio e diffusione della cultura materiale dei centri minori, dalla progettazione alle soluzioni costruttive e di impresa, con particolare riguardo a quelle tradizionali, oggi spesso indiscriminatamente soppiantate da tecnologie innovative non necessariamente più efficaci, anche in termini di sicurezza, di quelle originarie e spesso non rispettose dei delicati sistemi urbanistici, strutturali, architettonici, materiali e paesaggistici dei nostri centri storici.

In merito vanno infine meglio delineate le competenze dell'Architetto negli interventi sui sistemi insediativi storici intesi come beni culturali diffusi (*Risoluzione UE n. 13982/00*) da integrare, per una reciproca valorizzazione, con le altre competenze professionali, tra tradizione e innovazione.

f. LAVORO - Politiche a favore dell'incremento di occupazione

Nonostante le aspettative sull'uso di ICT per l'erogazione di servizi a distanza (ad esempio, in campo medico, la telemedicina, la diagnosi a distanza, ecc.) non si registrano in Europa significative esperienze.

Ciò induce a credere che debbano essere perseguite politiche che stimolino una reale inversione dei flussi demografici che determinerebbero, per conseguenza, il riuso (oggi spesso solo in forma abusiva) del patrimonio edilizio storico inutilizzato. Qualche esempio:

a. incentivi per il riavvicinamento ai territori di giovani laureati – ad esempio per i servizi sanitari - e addetti in generale in attività legate all'economia dei luoghi: agricoltura, prima lavorazione di prodotti agricoli, turismo, ecc.

b. sostegno a forme societarie tra cittadini proprietari di immobili inutilizzati per l'offerta di servizi collettivi, come ad esempio:

- strutture residenziali o semi-residenziali per anziani, assistite o non, cui associare l'affidamento di suoli agricoli;
- housing sociale per giovani coppie con annessi spazi lavorativi ed agricoli;
- spazi co-working serviti da infrastrutture digitali dall'alta connettività;
- spazi culturali e commercio di vicinato;
- alberghi diffusi;
- altro.

c. sostegno a forme associative di cittadini finalizzate all'offerta di servizi a-spaziali (consegna farmaci, consegna spesa, assistenza anziani, servizi ecologici, pulizia strade, ecc.).

d. sostegno a forme innovative e ICT per la comunicazione e la promozione dei territori.

e. forme flessibili nei rapporti con la PA nelle aree con particolari fragilità economico-sociali, con particolare riferimento al regime fiscale (modulazione delle aliquote, baratto amministrativo, ecc.).

g. PARTECIPAZIONE - Applicazione concreta dei principi della partecipazione nei processi di pianificazione e progettazione - piani urbanistici, opere pubbliche -.

Il tema della partecipazione nei processi di pianificazione del territorio merita l'adozione di procedure definite.

Queste le caratteristiche che si ritengono fondamentali per la definizione di una specifica disciplina per la partecipazione:

- articolata in tre livelli di coinvolgimento (informazione, consultazione e co-progettazione), e relative metodologie partecipative, da affiancare alle fasi di elaborazione di piani e progetti. Analisi e costruzione di una casistica in base alle buone pratiche;
- basata su un quadro di regole condivise e chiare attraverso l'adozione da parte degli organi competenti (es. Regioni) di linee guida che ciascun Comune possa recepire in regolamenti locali (vedi la proposta in 10 punti nella parte finale del presente documento). Supporto a sperimentazioni pilota;
- affidata alla professionalità di nuove e specifiche figure professionali (interne o esterne alla PA) o "operatori della partecipazione" a cui spetta la responsabilità della progettazione, coordinamento, facilitazione, comunicazione e del monitoraggio. L'affidamento delle consulenze esterne, al pari dei professionisti, potrà avvenire attraverso selezioni ad evidenza pubblica. Investimento nella formazione di tali figure attraverso corsi multidisciplinari ad hoc erogati direttamente dagli Ordini professionali;
- sostenuti economicamente attraverso risorse da reperire nei quadri economici delle opere pubbliche o come criteri premiali nelle fasi concorsuali.

Di seguito riportiamo una proposta di "Linee guida regionali" sulla Partecipazione (*):

1. Definizioni, ambiti e scopi

I processi di pianificazione e la progettazione partecipata, in relazione ad iniziative pubbliche e private, implicano il coinvolgimento diretto dei cittadini, singoli o associati, nelle scelte relative alle trasformazioni urbane e, più in particolare, ai procedimenti urbanistici ed edilizi.

Si tratta di processi continui, inclusivi, il cui scopo è promuovere l'interesse generale e l'identità delle comunità locali.

2. Livelli e fasi

Tre i livelli di coinvolgimento: informazione, consultazione e co-progettazione.

L'informazione è la prima fase e rappresenta la premessa indispensabile per i successivi livelli di coinvolgimento (pre-condizione). Prevede momenti di condivisione del quadro informativo completo su strumenti urbanistici e progettazione di opere pubbliche o private di interesse collettivo, prima che sia concluso l'iter di approvazione.

La consultazione è la seconda fase e rappresenta un livello più avanzato di coinvolgimento. Prevede processi che hanno lo scopo di: analizzare in forma partecipata il territorio, far emergere i bisogni e le necessità degli attori coinvolti, costruire visioni di sviluppo collettivo e indirizzo progettuale, discutere i livelli preliminari di pianificazione e progettazione.

La co-progettazione è il terzo e più completo livello di coinvolgimento. Include i livelli precedenti e ne prevede l'articolazione in fasi di ascolto, analisi, co-progettazione e monitoraggio. Prevede processi di costruzione condivisa delle soluzioni in materia di pianificazione e progettazione.

3. Strumenti

A ciascun livello di coinvolgimento corrispondono strumenti ad hoc:

Informazione → assemblee pubbliche

Consultazione → analisi partecipata del territorio, mappa dei bisogni, pianificazione strategica, costruzione partecipata di atti di indirizzo progettuale (es. DPP), verifica strumenti preliminari. Sulla scorta di procedure già sperimentate (ad esempio Regione Toscana), per opere e progetti che assumono particolare rilevanza per la comunità regionale, è possibile ricorrere allo strumento del Dibattito Pubblico, recentemente introdotto nel Codice degli Appalti Pubblici, estendendone così l'applicazione al territorio regionale.

Co-progettazione → percorsi di pianificazione e progettazione partecipata in affiancamento a tutti i livelli di elaborazione (preliminare, definitivo ed esecutivo), ivi inclusa la fase di monitoraggio.

4. Attori

Gli attori coinvolti sono: enti locali, operatori economici, tecnici, operatori della partecipazione, cittadini singoli o associati.

Nel caso di piani e progetti di iniziativa pubblica, i processi di coinvolgimento (informazione, consultazione o co-progettazione) possono essere condotti da personale interno, adeguatamente formato, o affidati a professionisti esterni ricorrendo a procedure di evidenza pubblica.

Nel caso di piani e progetti di iniziativa privata, i processi di coinvolgimento (informazione, consultazione o co-progettazione) possono essere affidati a professionisti esterni ricorrendo a elenco pubblico regionale.

Gli operatori della partecipazione, al pari dei tecnici, saranno inseriti in un albo unico di livello regionale secondo verifica delle specifiche competenze.

5. Governance

I processi possono essere avviati dagli enti locali, da operatori economici e su richiesta di cittadini singoli o associati.

Gli enti locali che decidono di avviare, anche su richiesta dei cittadini, processi di pianificazione e progettazione partecipata individuano, nella fase di programmazione economica, le risorse a disposizione.

Successivamente avviano procedimenti di evidenza pubblica per individuare i tecnici e, parallelamente, gli operatori della partecipazione ricorrendo a elenco pubblico regionale. Per processi particolarmente complessi, saranno necessarie proposte che seguano determinate caratteristiche richieste (§ 7).

Gli operatori economici che intendono ricorrere a processi di pianificazione e progettazione partecipata si propongono all'ente locale di competenze e individuano gli operatori della partecipazione ricorrendo a elenco pubblico regionale.

Nel caso di processi di pianificazione di scala vasta o di progettazione di opere pubbliche di interesse sovracomunale, gli enti locali, in forma singola o associata, si propongono alla Regione.

6. Risorse economiche

Le risorse a copertura dei processi di coinvolgimento, in affiancamento ai procedimenti urbanistici ed edilizi, sono individuate nelle fasi di programmazione economica di ciascun ente territoriale. La Regione attiva in particolare un fondo al quale attingere per risorse premiali per i processi di pianificazione di scala vasta o di progettazione di opere pubbliche di interesse sovracomunale.

Gli operatori economici che intendono ricorrere a processi di pianificazione e progettazione partecipata potranno vedere riconosciuti gli oneri di urbanizzazione a scomputo.

7. Caratteristiche dei processi

Gli operatori della partecipazione che intendono rispondere ai procedimenti di evidenza pubblica devono, nei casi richiesti, formalizzare la proposta di percorso secondo le seguenti caratteristiche: metodologie partecipative utilizzate in relazione ai target di riferimento, inserimento nel contesto, fasi e tempi del percorso, risorse impiegate e relative qualifiche, strumenti di comunicazione e monitoraggio, budget.

8. Relazione con livelli e procedure

Saranno previste norme di raccordo con tutte le norme e gli atti amministrativi che prevedono processi e momenti partecipativi (es. Leggi Urbanistiche Regionali, VIA e VAS). In particolare, per il livello di coinvolgimento della consultazione può essere previsto il ricorso allo strumento del Dibattito Pubblico, la cui regolamentazione è prevista nel codice degli appalti.

9. Atti di operatività

Gli enti locali firmano protocolli con la Regione o manifestano interesse ad attuare esperienze pilota. La sperimentazione, di un anno, si concluderà con un monitoraggio degli esiti del quadro e dei singoli processi mediante metodologie partecipative codificate aperte a tutti i soggetti interessati e il supporto di adeguati strumenti online.

10. Obbligo o facoltà?

Nella fase di sperimentazione, gli enti locali aderiscono volontariamente alla sperimentazione. A partire dall'anno successivo, le procedure saranno rese obbligatorie.

(*) Proposta presentata al Festival della Partecipazione – L'Aquila 2016 con il patrocinio del CNA.

Concludiamo affermando che la mobilitazione dei saperi e delle culture dei territori può contribuire a ridare identità ai sistemi delle aree interne, delle città-territorio, dei sistemi policentrici dei crateri sismici, ad una macroregione appenninica e centrale, al sistema delle aree protette e alle azioni di cura del territorio, ad integrazione nel sistema dell'Italia centrale, a fianco, ma non alternativa, alle macroregioni costiere e alle città distretto.

Il tutto in un quadro di compatibilità che non possono dipendere in maniera esclusiva solo dall'equilibrio dei bilanci e della risorse disponibili, o dall'interagire dei soggetti coinvolti istituzionalmente e non, ma da una più ampia coscienza e consapevolezza di quale ruolo possono svolgere, in questo momento storico, le comunità complesse che ereditiamo dalla storia secolare, dalle calamità naturali, dai terremoti, ma anche dalla fasi precedenti ai terremoti dell'Italia centrale.

Un processo che rappresenti qualcosa di più di una astratta capacità programmatica, è una condizione nella quale si raggruppano le energie, si individua e si forma una classe dirigente diffusa, aperta, rappresentativa e plurale, si selezionano donne ed uomini di governo senza che, da parte di pochi, si compia alcuna espropriazione a danno dei cittadini i quali dovranno essere chiamati a partecipare a decisioni consapevoli e a prese di coscienza sui grandi temi delle ricostruzioni fisiche sociali ed economiche dei propri territori e delle rispettive transizioni.

Un sapiente e lungimirante equilibrio tra soggettività individuale (capacità, competenze, esperienze, relazioni vissute) e soggettività politica con la forza della rappresentanza sociale e dei corpi intermedi dei territori e delle città, nuovo motore di un quadro politico-istituzionale – che mostra evidenti segni di fragilità - a cui solo la partecipazione diretta delle comunità e dei cittadini, nelle forme più estese possibile, può fornire nuova linfa.



Invito al dibattito. Alcuni temi.

Sintetizzando i contenuti del nostro contributo, individuiamo qui di seguito i principali temi – di scala nazionale e regionale - da proporre al dibattito con tutti gli iscritti.

Investimenti pubblici

- Sicurezza del territorio come pre-condizione. Necessario un piano nazionale di prevenzione e messa in sicurezza del territorio. Formazione della cultura del rischio nelle comunità. Criteri per la definizione univoca della vulnerabilità degli edifici.
- Programma di redistribuzione dei servizi primari. Politiche a sostegno dell'occupazione.
- Garantire la mobilità attraverso un programma di manutenzione della rete viaria secondaria evitando opere non rispettose del paesaggio rurale e naturale.
- Connettività.
- Aggiornamento DM 1444/1968,
- Regimi fiscali flessibili.

Legislazione urbanistica

- Adozione di strumenti e procedure urbanistiche aderenti alle esigenze delle aree rurali nell'ottica della pianificazione integrata con la sicurezza. Norme per la pianificazione d'emergenza. Rafforzamento del livello istituzionale intercomunale. Forme di co-gestione per garantire i servizi primari e realizzare economie nei singoli bilanci comunali. Servizio di assistenza ai piccoli comuni per l'accesso ai fondi europei. Sussidiarietà.
- Aggiornamento normativa tecnica e regolamenti comunali.

Progettazione

- I luoghi e le forme del progetto architettonico nelle aree interne.

Competenze

- Innalzare le competenze dei dipendenti degli enti locali e degli operatori in generale.
- Digitalizzazione del patrimonio conoscitivo degli enti locali.
- Definire le competenze dell'Architetto sul restauro e recupero dei sistemi insediativi storici da integrare, per una reciproca valorizzazione, con le altre competenze professionali, tra tradizione e innovazione.

Partecipazione

- Proposta di "Linee guida regionali" in 10 punti (nel documento, pag. 11)

Documento a cura della Commissione “Urbanistica e Territorio”
dell’Ordine degli Architetti P.P.C. della Provincia dell’Aquila

maggio 2018