



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Dalla città evento al rifiuto urbanistico

Fabio Andreassi

Università degli Studi di L'Aquila
DAU - Dipartimento di Architettura ed Urbanistica
Email: fabio@proteoassociati.it
Tel. 0862.401965

Abstract

Le città periodicamente subiscono traumi di origine naturale (terremoti) e di origine umana (guerre) che ne modificano le caratteristiche morfologiche e funzionali. In tali occasioni vengono rivoluzionate le forme di governo della città e le procedure di trasformazione del territorio urbanizzato ed agricolo. Inoltre nel caso del sisma aquilano del 2009, la perdita di cittadinanza è stata forzatamente imposta dalla Protezione Civile per raggiungere finalità autocelebrative efficientiste a discapito della volontà della popolazione che chiedeva un rapido avvio della ricostruzione. L'Amministrazione Comunale ha aggravato tale quadro con iniziative anarchiche negli effetti, delegittimando se stessa ed il ruolo del Piano. Si forma così una nuova città, definita evento, che contiene al proprio interno parti urbane che producono rifiuti urbanistici che destabilizzano sia la cultura del Piano che il ruolo della politica nella determinazione dei modelli di sviluppo urbano e declassano, infine, il cittadino a semplice abitante spettatore.

Premessa

I traumi che colpiscono periodicamente le città causano una serie di “rivoluzioni” settoriali che riguardano principalmente i temi della coesione sociale e del modello di governo, temi strettamente correlati ed interconnessi alle trasformazioni fisiche del territorio. La prima fase emergenziale che può durare diversi mesi, in alcuni casi diversi anni, viene gestita esclusivamente da una architettura istituzionale militarizzata, dove i livelli rappresentativi locali vengono esautorati del potere e del ruolo sia per le umane difficoltà degli stessi rappresentanti e dell'apparato amministrativo, che per la incapacità nell'affrontare problemi straordinari. Ma la struttura centralizzata di governo opera con “maglie larghe” che non hanno ricadute sul livello minimo di controllo operato verso le trasformazioni urbane sia dagli enti locali che dagli abitanti in quanto cittadini. Pertanto si instaura da un lato una macchina amministrativa “alta” che si occupa dei grandi numeri con un approccio muscolare ed efficientista al problema (popolazione assistita, pasti al giorno, personale impegnato), dall'altro un allentamento della coesione sociale da cui derivano approcci individualistici legati al soddisfacimento di bisogni primari da attuare in assenza o sospensione delle regole comuni. Tutto ciò determina una rivoluzione della struttura urbana preesistente con interventi di notevole portata economica concentrati un poco tempo e proposti da 2 attori (il governo centrale e il singolo abitante) posti all'estremità del panorama rappresentativo istituzionale e sociale, rilevando l'assenza delle amministrazioni pubbliche intermedie (ad esempio la Provincia, l'Ente Parco, la Soprintendenza dei Beni Culturali), degli organismi di categoria e dell'associazionismo.

La città evento

Tale premessa ha trovato conferma nel sisma abruzzese del 2009, dove la centralità gestionale governativa e della Protezione Civile ha imposto modelli urbani asociali e tipi edilizi autoreferenziali senza tener conto del DNA urbanistico aquilano, caratterizzato, sin dalle sue origini, da una straordinaria partecipazione nella determinazione della propria storia urbana grazie ad un approccio anticentralistico che prevedeva la sommatoria

armonizzata di autonomie urbane ed identità locali, indirizzate verso l'acquisizione dei privilegi della cittadinanza e formalizzata in una visione di città partecipata nella stesura e condivisa nella sua realizzazione.

Anche se con modalità diverse, si ripete la triste storia della ricostruzione pesante non partecipata già vista a Monteruscello (Pozzuoli) e Bucaletto (Potenza) in occasione del post sisma irpino degli anni '80, con soluzioni imposte dall'alto e giustificate come le uniche capaci di dare una risposta rapida e confortevole al problema della prima casa.

Nella sola città di L'Aquila in 15 mesi la Protezione Civile, delegando all'Amministrazione Comunale (in seguito A.C.) la scelta dei terreni da valorizzare e la redazione dei planivolumetrici, ha realizzato circa 5.700 alloggi definitivi, classificati in Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili e in Moduli Abitativi Provvisori. Inoltre circa 4.000 abitanti hanno costruito altrettante "casette" ad un costo unitario medio stimato di 25 mila euro, anche se, per l'assenza di un censimento, il fenomeno non ha una quantificazione e localizzazione certificata.

Ambedue i soggetti (Protezione Civile e singoli abitanti) hanno scelto autonomamente i tipi edilizi, i relativi modelli aggregativi ed i terreni agricoli ritenuti più interessanti per l'operazione immobiliare. Il totale dell'investimento è stato di circa 1,1 miliardi di euro.

Questa città, definita *evento* in una recente ricerca (Andreassi, 2012), si contrappone per valori urbani alla città pre-sisma, caratterizzata da una distinzione morfologica e sociale tra la città identitaria murata, la città esterna consolidata nata nel secondo dopoguerra e quella regolamentata, nella sua recente formazione, dall'ancora vigente PRG del 1975. Si rilevano quindi una pluralità di trasformazioni che creano degli scenari nuovi per la vita degli abitanti, anche in virtù di un lasco controllo sociale operato sulle trasformazioni fisiche che hanno interessato il territorio.

Tale quadro è stato aggravato dalla decisione della A.C. di consentire la costruzione di ben 4.000 alloggi monofamiliari anche su terreni agricoli, fuori dalle previsioni del PRG e dai regimi vincolistici di natura paesaggistica ed ambientale, formando una nuova città in perenne allestimento e dismettendo il ruolo che il Piano ha nello sviluppo sociale ed urbano. Si tratta della delibera del Consiglio Comunale di L'Aquila n. 58/2009 con la quale si consente ai privati di costruire semplici residenze, dette "casette", di una superficie massima pari a 95 mq distribuite anche su due piani. Gran parte di queste "casette" attualmente non sono utilizzate per la residenza prima, ma per la seconda o per finalità ricreative. Secondo gli ingenui o rei estensori della delibera, terminata l'esigenza abitativa, i privati a proprie spese devono demolire quanto costruito con fondi propri anche su terreni non edificabili.

Questa delibera instaura 7 nuovi scenari relativamente al rapporto tra l'abitante, la città ed il Piano.

Primo scenario: la città fluida.

Si attua un passaggio da una città "dura" ad una "fluida" dove si destrutturano le forme di coesione sociale garantite dal Piano e che interessano sia le possibilità offerte alle azioni individuali, che i controlli pubblici volti a garantire la conformità al Piano delle suddette azioni, nonché l'adesione ai modelli di sviluppo accettati dalla società. Questa nuova forma urbana non riesce a mantenere la sua struttura diluendosi rapidamente senza trovare stabilità, pertanto non ha il tempo per consolidarsi e non può essere utilizzata per le lunghe strategie di vita individuale da parte dei proprietari, estinguendosi per consunzione. E' l'ingenuo intento della A.C. che ha rinnegato se stessa destrutturando la coesione sociale rappresentata dalla condivisione quotidiana degli obiettivi del Piano.

Secondo scenario: il divorzio.

La delibera in questione sancisce il divorzio tra gli interessi pubblici e quelli privati, nonché la delegittimazione della funzione equilibratrice espressa dal Piano. La A.C. rinuncia alla suo ruolo di poter intervenire con efficacia sulle trasformazioni urbane privandosi della capacità di decidere il contenitore tecnico-giuridico entro il quale le azioni dei singoli devono confrontarsi con l'interesse pubblico. La rinuncia al ruolo politico determina un vuoto di poteri che influisce negativamente nei confronti dei rapporti istituzionali con gli altri enti operanti sul territorio. La Istituzione viene delegittimata, pertanto gli abitanti sono sempre di più distanti e distinti da essa. Questo divorzio obbliga il Pubblico ad esternalizzare le proprie funzioni delegando ad altri, privati compresi, le funzioni che riusciva ad assicurare in precedenza. In tale quadro è da inserire anche la decisione di istituire la cosiddetta "filiera" formata da istituti di diritto privato quali Fintecna, Cineas e ReLuis per la istruttoria tecnica ed economica delle richieste di contributo destinate alla ricostruzione degli edifici ed il coinvolgimento di Abruzzo Engineering per la istruttoria edilizia dei singoli progetti.

Terzo scenario: la divisione sociale.

La progressiva ritirata del Pubblico nel governo del territorio riduce il ruolo di garante collettivo nei confronti dei successi o insuccessi individuali, minando in profondità la coesione sociale. In tale scenario, oltre alle cosiddette "casette", rientra anche la scelta di frammentare l'intervento pubblico residenziale del progetto C.A.S.E. in 36 aree poste a corona del sistema insediativo, formato, prima del sisma, dalla città alla quale si aggiungevano, in maniera distinta e distante, 35 centri abitati e 15 nuclei abitati. Un ulteriore aspetto destabilizzante è nella diversità di trattamento assistenziale a cui è stata sottoposta la popolazione: la minoranza

ospitata nei C.A.S.E. e nei M.A.P., mentre la maggioranza è stata lasciata sola alla ricerca delle poche abitazioni libere dotandola solo di un ridotto ombrello difensivo formalizzato da un contributo statale a parziale copertura dei costi di locazione. L'esposizione di parte degli abitanti alle intemperie del libero mercato è contraddetta dalla copertura statale per la restante parte. In tal modo il Pubblico incoraggia la divisione sociale e la competizione tra gli individui, abdicando il ruolo di garante imparziale; la società è sempre più intesa una come rete formata da aste di connessioni e da nodi individuali con una infinità di possibili combinazioni.

Tale aspetto rende la A.C. non credibile quando propone il ritorno allo strumento del Piano quale luogo di decantazione dei contrastanti interessi privati. Il Piano per essere condiviso nella sua attuazione deve essere riconosciuto come rete di sicurezza nei confronti delle derive individualistiche. Solo a seguito di questo riconoscimento nasce il coinvolgimento delle risorse private per il raggiungimento degli obiettivi del Piano. Accogliendo la minoranza degli sfollati ed espellendo di fatto 12mila abitanti nei comuni vicini, ove hanno trovato residenza in maniera autonoma, la A.C. ha destrutturato i valori di cittadinanza.

Quarto scenario: la città temporanea.

L'abbandono della sequenza pensiero, progettazione e gestione di lungo periodo delle trasformazioni del territorio, con conseguente notevole riduzione delle strutture sociali e del ruolo dei portatori di interesse che consentono alla suddetta sequenza di inserirsi nel processo di Piano, riduce, tale abbandono, sia la credibilità della politica di saper amministrare il territorio, che la credibilità del Piano inteso come contenitore dei processi di sviluppo individuali. Tutto si traduce in una serie di progetti a breve termine che, per loro natura, sono brevemente ripetibili all'infinito e che sono in contraddizione con i concetti di sviluppo e di progresso a medio e lungo termine messi in ordine ed in sequenza dal Piano. Si ha quindi una vita frammentata della città (e dei suoi abitanti) ove vengono demoliti i vecchi processi di conquista sociale, economica e di rappresentazione evergetica dello status acquisito ed attuata tramite la magnificenza degli edifici.

Quinto scenario: l'anarchia.

La politica e gli amministratori hanno scaricato ai singoli individui la responsabilità di risolvere i problemi derivanti dal sisma, delegando la libertà di scegliere i terreni da valorizzare secondo processi di finanziarizzazione degli interventi edilizi legati alla rendita fondiaria. Il valore che viene esplicitato per dare la possibilità agli interessi individuali di esprimersi al meglio non è la conformità a norme e a forme di coesione sociale rappresentate dal Piano, ma è la temporaneità degli interventi. Il tutto in attesa di un populista che scambia il consenso elettorale con la sanatoria delle "casette", previo loro inserimento in nuovi processi di recupero urbano, dimenticando gli obiettivi della delibera che, in ultima analisi, risultano essere transitori nei tempi ma anarchici negli effetti.

Sesto scenario: la paura ed il voto.

Mentre il Piano sottintende una idea di progresso verso una "felicità" riconosciuta, condivisa e maturata dai cittadini, con la delibera comunale n. 58/2009 si è preferito destrutturare l'idea condivisa di città, abolendo ogni demarcazione territoriale per raccogliere una popolazione impaurita, incapace di difendersi in maniera collettiva, lasciando alla singola iniziativa la soluzione ai problemi della città. Si determina così una pericolosa ingiustizia tra coloro che hanno potuto accedere ai benefici speculativi e coloro che ne sono rimasti fuori a discapito di una perdita coesione sociale. Il machiavellico obiettivo della delibera sta nel voler amplificare la paura della insicurezza della propria abitazione, spingendo gli abitanti ad approcci difensivi dove la paura si autoalimenta, demolendo scelte morfo-tipologiche urbane preesistenti (densità 120 ab/ha e prevalenza di edifici in linea) a favore di altre meno accessibili e più dispersive (densità 70 ab/ha e case unifamiliari). Insicurezza e paura sono molto remunerativi in caso di elezioni amministrative considerato il peso delle 4.000 famiglie che hanno beneficiato della delibera in questione. Inoltre si è spostata l'attenzione dalla incapacità dello Stato di garantire pari trattamento a tutti gli aventi diritto (le C.A.S.E. ed i M.A.P. coprono solo il 40% della "domanda") alla incolumità personale, imponendo tipi edilizi più sicuri e lasciando l'iniziativa alle stravaganze del mercato. Il fatto che le pubbliche politiche assicurative contro le avversità dell'individuo (altrimenti dette Stato Sociale) sono state ridotte dalle stesse Istituzioni, lascia ancora più aperta la questione della legittimazione del Piano come strumento pubblico di raccolta di un nuovo patriottismo cittadino contro le disuguaglianze del ricco mercato della ricostruzione, disuguaglianze che si concretizzano in una lotta intestina tra i fruitori dei benefici derivanti dall'intero sistema della ricostruzione e coloro che ne rimarranno fuori. Infatti il governo cittadino con la delibera in questione ha rigettato le indicazioni del Piano ancora in vigore, rifiutando tutto il sistema protettivo che il Piano stesso sottintende nei confronti della coesione sociale che rappresentava. Ecco perché la A.C. non risolverà nei prossimi anni il problema della proroga o meno della delibera, avendo come unico obiettivo il mantenimento di se stessa attraverso le periodiche fasi delle elezioni.

Settimo scenario: la finanza prevalente.

La A.C. approfitta del pesante intervento fuori dal Piano per mettere a sistema l'implemento delle entrate fiscali derivanti dalla tassazione patrimoniale della seconda casa. Preferisce soddisfare i propri fabbisogni finanziari anche se ciò va a discapito della corretta gestione della città. Stimando una dimensione media delle "casette" di 60

mq composte da 3,5 vani con una rendita catastale di 390 euro, si ha una Imposta Municipale Unica (IMU) di circa 500 euro; estendendo tale valore abbiamo una tassazione complessiva annuale di 2 milioni di euro, dei quali circa il 50% incrementa la cassa comunali mentre la rimanente metà viene incamerata dallo Stato. Inoltre l'introduzione di tali alloggi nel mercato edilizio, finalità non nascosta dei proponenti privati, drogherà la competizione a causa della disuguaglianza del peso della rendita fondiaria nei confronti del patrimonio abitativo esistente. A tutto ciò bisogna aggiungere che il notevole incremento di offerta (tra C.A.S.E., M.A.P. e "casette" ci sono 9.700 alloggi in più a fronte delle 30.000 famiglie residenti e in gran parte proprietarie della propria abitazione) comporterà un notevole decremento del valore degli immobili, bruciando in tal modo i presunti benefici speculativi attesi. Tale overdose di offerta inoltre comporterà il soffocamento del Piano.

Il rifiuto urbanistico

In conclusione gli interventi edilizi della città evento determinano un "rifiuto urbanistico" inteso quale insieme di parti di territorio urbanizzato la cui realizzazione è avvenuta fuori dalle indicazioni del Piano vigente, ma a seguito di autorizzazione pubblica, provvisoria, emergenziale e deregolativa.

La durata è limitata in una prima fase al soddisfacimento del fabbisogno momentaneamente assente, successivamente al soddisfacimento di altri fabbisogni (elettoralistici, speculativi, finanziari). L'autorizzazione, conseguente alla dichiarazione di emergenza per calamità naturale, non impone vincoli alla libera scelta degli interessi privati riguardanti i terreni da valorizzare.

Non entra in tale contesto la quotidiana produzione di edilizia abusiva in quanto è una attività strutturale che in Italia nel corso degli ultimi 60 anni ha prodotto 5 milioni di edifici ed ogni anno il 17% della produzione edilizia complessiva.

Dal rifiuto urbanistico deriva il rifiuto del Piano, che nasce dalla delegittimazione operata dal Pubblico verso la cultura del piano. Ogni tentativo di rientro nella gestione ordinaria delle trasformazioni urbane dovrà superare l'indifferenza sociale attualmente esplicitata verso quegli auspicati processi di partecipazione e di condivisione dei sistemi di contrappesi tra gli interessi pubblici e quelli privati tipici di un normale processo di pianificazione.

Bibliografia

Libri

Andreassi F. (2012), *La città evento. L'Aquila ed il terremoto: riflessioni urbanistiche*. Aracne edizioni, Roma.