

# Sulla sicurezza urbana ovvero la sicurezza nella pianificazione urbanistica

*Nota per il Gruppo di studio di Astrid sulla sicurezza*

*di Paolo Urbani - Roma, 8 luglio 2008*

Per urbanistica si suole intendere la funzione pubblica relativa all'assetto e disciplina dei suoli o in altre parole l'assicurare l'organizzazione dello spazio urbano in funzione della qualità dei luoghi di vita e di lavoro.

Attraverso il piano regolatore comunale il potere pubblico oltre a dislocare razionalmente gli interessi pubblici e privati sul territorio assicura anche che l'edificabilità delle aree rispetti gli standards urbanistici ed edilizi ovvero garantisca un equilibrio tra vuoti e pieni. Gli spazi lasciati alla pubblica funzione devono essere attrezzati ovvero rispondere alle varie esigenze della vita urbana e garantire servizi per la collettività. Esiste in sostanza un rapporto tra abitanti insediati a seconda della tipologia delle varie zone (residenziali, produttive, agricole etc.) e spazi da garantire per i servizi, che può variare in rapporto alla tipologia della zona (di espansione di completamento etc.).

Gli standards urbanistici ovvero gli spazi ed i servizi (o le infrastrutture) sono divisi in due categorie: opere di urbanizzazione primaria (strade, reti, spazi di sosta, verde attrezzato) mentre quelle secondarie (differenziate rispetto alle zone) riguardano gli asili nido, le scuole dell'obbligo, le strutture superiori all'obbligo, mercati di quartiere, sedi di culto, impianti sportivi di quartiere, centri sociali, aree verdi di quartiere, attrezzature sanitarie.

L'obbligo del rispetto degli standards urbanistici all'interno del PRG risale al 1967 ma la sua attuazione si è protratta nel tempo e solo nel caso della revisione o nuova redazione dei piani urbanistici. In sostanza quindi molte città sono cresciute in attuazione dei vecchi piani regolatori senza adeguarsi agli standards urbanistici. Cosicché mentre nelle zone di espansione dopo 1980 si può dire che gli standards siano stati rispettati nel caso in cui l'attuazione del piano urbanistico è avvenuta attraverso piani attuativi negoziati (lottizzazioni convenzionate), nelle zone nelle quali la dotazione degli standards è a carico della pa si riscontra una notevole carenza di servizi e spazi collettivi (ovvero delle opere di tipo secondario). Basta fare riferimento alle aree destinate ad edilizia economica e popolare.

Anche nelle parti consolidate della città – sviluppatasi senza piani attuativi ma attraverso singoli interventi di completamento – si riscontra la stessa carenza.

Ma alla pianificazione urbanistica non si può chiedere di garantire i servizi secondari poiché questa si occupa per lo più di garantire gli spazi per realizzare tali servizi (di qui la politica assai problematica dei vincoli urbanistici), mentre spetta al comune (ed alle altre amministrazioni competenti) nell'ambito delle politiche sociali o del *welfare*, il compito di assicurare sul territorio la presenza di scuole, mercati di quartiere, verde attrezzato etc. Certo l'esistenza di spazi riservati è la premessa ma non costituisce necessariamente il risultato. Sotto questo profilo la programmazione dei servizi pubblici di quartiere o d'interesse generale è in molti casi inesistente e comunque non coordinata con la pianificazione urbanistica. Sarebbe utile analizzare quali siano gli atti e gli strumenti attraverso i comuni programmano la localizzazione e realizzazione di asili nido, i provveditorati o il ministero della pubblica istruzione quella delle scuole dell'obbligo, le sedi universitarie, la regione i presidi sanitari e via dicendo a prescindere dalla pianificazione urbanistica ma comunque in rapporto agli abitanti insediati nelle varie zone della città. Quando un comune ad es. afferma che in un dato periodo di tempo si è riusciti a coprire una % X dei posti per asili nido pubblici, lasciando fuori una parte degli aventi diritto costretti a ricorrere a strutture private, l'aspetto localizzativo del PRG per tali servizi è solo una parte del problema poiché spesso il comune non dispone delle risorse per l'esproprio delle aree, per la costruzione della scuola, per remunerare i docenti etc.

Non è un caso che alcune leggi regionali in materia di governo del territorio (Lombardia, Umbria) abbiano introdotto nei procedimenti di pianificazione urbanistica l'obbligo della redazione del cosiddetto piano dei servizi pubblici che non ha una logica localizzativa ma *in primis* ricognitiva dello stato dei servizi esistenti anche nelle aree consolidate (oggetto di possibile rinnovamento urbano) e di quelli necessari nelle aree ammesse alla trasformazione, alla cui copertura l'amministrazione tende a provvedere attraverso pratiche negoziate con i privati titolari di processi di trasformazione/riconversione.

Tra le pratiche distorsive della pianificazione vi è anche quella dei comuni che introitano gli oneri di urbanizzazione all'atto del rilascio dei permessi di costruire e funzionali alla dotazione di servizi, ma non procedono alla loro realizzazione, al contrario usano tali risorse per le spese correnti dell'amministrazione grazie ad alcune previsioni legislative di favore previste in recenti leggi finanziarie. Si è così vanificata la disposizione dell'art.12 della legge 10/77 che tassativamente prevedeva che tali introiti dovessero essere utilizzati tassativamente, tramite fondo vincolato presso la tesoreria del comune, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria, al risanamento dei centri

storici, quartieri degradati, esproprio aree per edilizia popolare etc. In molti comuni anche di piccole dimensioni nella cintura delle aree metropolitane (ad es. Roma) abbiamo così numerose lottizzazioni convenzionate con rilevante numero di abitanti, che non dispongono di servizi alla persona (asili nido, scuole primarie, presidi sanitari).

Tra le disposizioni legislative tese a smontare il sistema del rapporto tra standards urbanistici e pianificazione urbanistica si deve segnalare anche la norma del 2006 che permette ora di alienare separatamente il box auto dalla proprietà del bene immobiliare nelle zone ove il piano regolatore, in ossequio al rispetto delle disposizioni del DM 1444/68, ancorava l'edificabilità alla disponibilità dei parcheggi pertinenziali privati. Il privato si vende il box e così parcheggia per strada!

2. Per quanto attiene al tema che ci riguarda, occorre riprendere la storica distinzione operata negli anni '60 dal rapporto Redcliffe-Maud prodromico all'approvazione del *Local government Act* del 1971 che introduce la distinzione tra servizi reali e personali.

I primi attengono alle infrastrutture ed alla mobilità ed ai servizi di media area (sanità, forniture di servizi a rete (gas, elettricità, cavidotti, etc), protezione civile, vigili del fuoco etc., smaltimento rifiuti, mentre i secondi attengono alla persona (assistenza, istruzione primaria, tempo libero, mercati, spazi collettivi attrezzati, parcheggi etc.). Si tratta di servizi diretti ai cittadini di quartiere legati all'organizzazione dello spazio urbano. Tale distinzione fu introdotta in riferimento alla costituzione delle aree metropolitane inglesi al fine di distinguere le funzioni da attribuire ai due livelli di governo previsti: l'autorità metropolitana ed i *boroughs* (le nostre municipalità o circoscrizioni). Distinzione ormai universale per il governo delle grandi città.

Qui entra in gioco il concetto di sicurezza urbana della quale qui si dà un significato strettamente legato alla pianificazione urbanistica ed alla sua gestione in termini di opere pubbliche e servizi. Sicurezza come *garanzia di una razionale e adeguata costruzione dello spazio o dell'assetto urbano di quartiere o di zona*. Sicurezza come certezza dell'esistenza di servizi e di una corretta pianificazione degli spazi.

Sentirsi sicuri in uno spazio urbano sotto il profilo urbanistico significa che il cittadino del quartiere, ma anche chi solo lo attraversa, riconosce in quei luoghi l'esistenza di servizi personali fruibili: il verde attrezzato, la farmacia, il parcheggio, il centro di primo soccorso, il posto di polizia, le colonnine SOS, i luoghi di culto, il mercato, la scuola, l'accesso alla metropolitana o ai servizi di trasporto pubblico, la stazione dei taxi, la sede del municipio.

3. Ma l'esistenza o la previsione di questi servizi non basta: occorre che funzionino, che siano cioè effettivamente resi, ovvero che gli spazi siano mantenuti. E poiché tali servizi per lo più sono assicurati dalla mano pubblica, è al comune o al municipio che compete mantenere e assicurare tali servizi.

Si tratta di governo della prossimità o meglio di quello che può chiamarsi governo delle *radici d'erba*. Ciò implica una sorveglianza continua e comunque una gestione di tali servizi: si pensi solo al tempo libero, ai mercati, agli spazi collettivi attrezzati, ai parcheggi.

La presenza di spazi e servizi adeguati e ben tenuti è garanzia di sicurezza, di fiducia nelle istituzioni locali, di comportamenti emulativi, di rispetto per l'uso e la conservazione dei beni comuni.

E' noto che il degrado produce degrado.

Nelle grandi città europee vi è un assiduo controllo e vigilanza sugli spazi collettivi ed i servizi di uso comune che nel nostro paese non esiste.

E' evidente che se l'amministrazione non introietta questo principio la vigilanza non può essere lasciata all'autoamministrazione dei privati.

In questo quadro s'inserisce il problema dell'accesso dei cittadini utenti all'amministrazione di prossimità ed ai suoi uffici sia per segnalare guasti, carenze etc., dei servizi resi o per proporre di nuovi.

E' fin troppo noto che ad es. in una città come Roma le circoscrizioni non hanno questo rapporto con i cittadini o meglio non sono in grado né di favorire l'ascolto né di provvedere. La strutturazione interna degli uffici non risponde alla diversa tipologia dei servizi da assicurare o se esiste è virtuale. In breve le amministrazioni di prossimità spesso non si fanno trovare. Le lettere ai giornali che lamentano inascoltate il disservizio pubblico o l'abbandono di aree pubbliche sono un fenomeno così diffuso solo nel nostro paese.

4. Premesso quindi che il *vulnus* principale è costituito da una errata pianificazione degli spazi pubblici a livello urbanistico e che la pianificazione non assicura i servizi ma semmai nella maggior parte dei casi solo gli spazi vincolati a tali esigenze, esistono, tuttavia, modalità di attuazione delle previsioni urbanistiche che vanno nel senso di assicurare la realizzazione dei servizi e degli spazi attrezzati attraverso sistemi di gestione degli interventi urbanistici che qui si possono solo accennare.

Oltre al citato piano dei servizi pubblici che in qualche modo anche se sotto profili diversi riecheggia il programma triennale delle opere pubbliche di cui alla legge 109/94 (ora codice dei contratti pubblici) finalizzato a programmare nel territorio la realizzazione delle opere pubbliche si possono qui avanzare alcune minime proposte.

In primis è il caso dell'attuazione delle previsioni urbanistiche tramite moduli convenzionali ovvero piani attuativi negoziati ove l'amministrazione dovrebbe imporre la realizzazione e gestione delle opere di urbanizzazione a carico dei privati titolari dei diritti edificatori. In questi casi occorre puntare sulle opere di urbanizzazione secondarie (poiché le primarie costruiscono presupposto ineliminabile di qualunque edificazione) che assicurino così una dotazione di servizi per il quartiere che l'amministrazione non è in grado di fornire né immediatamente né nel tempo.

In secondo luogo nei casi di riconversione urbana di aree già edificate – che interessano ormai nelle medie e grandi città almeno il 40% degli interventi edilizi sull'intero territorio comunale – ove si configurano scambi tra volumetrie e opere di *mecenatismo* a carico del privato, l'amministrazione deve puntare di più ad ottenere servizi personali per l'area riconvertita con l'impegno della gestione che non si riduca ai parcheggi ma anche agli spazi attrezzati, agli edifici per l'edilizia sociale, per i servizi collettivi etc.

Va qui citata la finanziaria per il 2008 L.244/007 che prevede all'art. 2 commi 258/259 la facoltà dei comuni in aggiunta agli standards urbanistici (parcheggi, verde, servizi secondari etc.) l'inclusione anche del servizio di edilizia sociale (le case popolari) subordinando l'obbligo di cessione di aree o alloggi sociali da parte degli imprenditori privati che intervengono in determinati ambiti perimetrati dalla PA in rapporto al fabbisogno sociale ed all'entità delle volumetrie concesse ai privati.

In terzo luogo occorre incentivare le attività di sponsorizzazione di imprese e società private per il miglioramento dell'arredo urbano assicurandone la gestione.

In quarto luogo anche dove l'amministrazione affidi in appalto la realizzazione di opere pubbliche ne deve imporre la gestione a carico dell'appaltatore per un determinato arco di tempo.

In quinto luogo vi dovrebbe essere la possibilità di introdurre nei quartieri la figura del *cantoniere di quartiere* ovvero di un responsabile per conto dell'amministrazione (quanti pensionati lo farebbero?) che ha il compito di segnalare all'amministrazione il degrado o l'inefficienza del servizio reso (tombini otturati, marciapiedi rotti, giardini abbandonati, panchine rotte, segnaletica carente, smaltimento di rifiuti insufficiente etc.), e che potrebbe anche raccogliere le istanze del quartiere.

Si tratta di piccole e modeste proposte per prevenire.