

INU
Istituto nazionale
di urbanistica

XXIV Congresso
Milano, 26-27-28 giugno 2003

Città e regioni metropolitane in Europa
Strategie, politiche e strumenti per il governo della complessità

CONCLUSIONI DEL CONGRESSO

Introduzione di Giuseppe Campos Venuti

Presidente Onorario dell'INU

Milano, 27 giugno 2003

Oltre dieci anni fa, assumendo la presidenza straordinaria dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, proposti all'istituto l'obiettivo principale di ripristinare ed innovare le regole urbanistiche, definendole con queste parole che oggi mi sembrano sempre più valide.

“Regole semplici, certe, rispettate. Regole che abbiano la prima origine nel principio di uguaglianza, che offrano a tutti i cittadini le stesse condizioni e occasioni nella città, nel territorio e nell'ambiente. Regole che sappiano interpretare la grande trasformazione della proprietà immobiliare, ormai riguardante in Italia tre famiglie su quattro: esigendo quindi un approccio realmente perequativo per le leggi, i piani e le gestioni urbanistiche. Regole che riconoscano e organizzino il ruolo del privato nell'urbanistica, ma ne esaltino i fattori imprenditoriali, piuttosto che la rendita e la finanza.

Regole che restituiscano prestigio e rispetto al piano, senza rifiutarne gli indispensabili aggiornamenti, ma accantonando ogni interpretazione discrezionale degli interessi soggettivi coinvolti; cancellando definitivamente la prassi derogatoria delle varianti. Regole che al ripristino del piano sappiano accompagnare l'interesse per la forma nella città, contribuendo a superare – proprio con le regole – l'incolta contrapposizione fra progetto e piano, fra architettura ed urbanistica. Regole che sappiano cogliere dall'approccio interdisciplinare con le scienze ambientali, una nuova evoluzione della disciplina urbanistica, una nuova prospettiva per i contenuti e gli strumenti attuativi del piano.

Regole che riportino nella città, nel territorio e nell'ambiente la presenza politica dello Stato e non quella dei Partiti. Regole che restituiscano alla cultura tecnica e professionale un valore civile piuttosto che economico. Regole che contribuiscano in

modo decisivo ad affrontare in Italia la questione morale, tornando a fare dell'urbanistica – oggi più che mai – una teoria e una prassi sostanzialmente etica. Regole, dunque, necessarie e indispensabili per il rilancio dell'urbanistica”.

Partito con queste premesse, volli concludere la mia presidenza nel 1993, con un congresso che affrontasse in una visione europea le politiche urbanistiche della mobilità, della qualità urbana e ambientale, del rapporto fra il regime immobiliare, i piani e le istituzioni. Gli stessi temi – le cui problematiche sono sempre più intrecciate – che siamo condotti a discutere anche oggi, dopo dieci anni. Dovendo ancora una volta riproporre la rilevanza dei temi comuni alle città e alle regioni metropolitane europee, ma anche l'arretratezza con cui li affrontiamo in Italia.

E in una situazione nazionale che sembra sempre meno interessata ai temi della città, del territorio e dell'ambiente, l'Istituto Nazionale di Urbanistica torna quindi a riproporre la sua riflessione e il suo stimolo al Paese, alle sue istituzioni, alle sue forze sociali ed economiche. L'INU ha condotto negli anni '90 una battaglia impegnata per una innovativa riforma urbanistica, capace di colmare il vuoto ormai clamoroso esistente in materia di leggi e di piani; obiettivo di cui la precedente maggioranza parlamentare di centro-sinistra sembrava essersi fatta carico, ma per il quale in cinque anni non è stata capace di portare a compimento il disegno formulato nella Commissione Lorenzetti della Camera dei Deputati, che l'INU aveva stimolato ed appoggiato.

Quell'obiettivo, centrato essenzialmente sulla riforma indilazionabile del piano comunale, va certamente confermato e riproposto. Ma con questo congresso l'INU vuole riaprire un altro fronte disciplinare, operativo ed anche legislativo: quello della pianificazione di area vasta, delle città e delle regioni metropolitane. E proprio perché

anche in questo settore il bilancio italiano è francamente mortificante, lo fa proponendo il tema nel confronto con l'Europa, dal quale purtroppo usciamo piuttosto male. Nella convinzione, comunque, che questo capitolo per l'INU non si chiuderà con questo Congresso e aprirà nel futuro una prospettiva di ricerca e di azione, a livello nazionale e locale.

Non che nel passato l'INU non abbia spesso affrontato il tema delle grandi aree; ma comunque il bilancio che si fa alla fine del secolo, delle ricadute provocate dalle trasformazioni produttive e sociali sull'assetto delle città e delle aree metropolitane, è francamente un bilancio negativo per l'Italia. Certo nessuno avrebbe previsto dopo il miracolo economico, che le fabbriche sarebbero state spazzate dalle maggiori città e disperse in briciole nei piccoli centri. E che questa delocalizzazione produttiva, insieme ai fattori economici e alle attese ambientali, avrebbero spopolato le maggiori città, facendo proliferare la galassia insediativa diffusa. Mentre quelle città sostituivano con gli uffici i residenti di ieri, fra i quali restano oggi i più abbienti, ma anche i più anziani, in nuclei familiari ormai polverizzati.

Non toccava certo all'urbanistica correggere da sola questa deriva socio-produttiva che il Paese ha imboccato; ma era indubbiamente al governo del territorio che spettava dare un ordine al processo e specialmente far sì che di queste trasformazioni fossero minimizzate le patologie sociali e soddisfatte le necessità funzionali, evitando che dei cambiamenti tendenziali sul territorio, profittassero essenzialmente le rendite immobiliari. E mentre sono convinto che la disciplina urbanistica in Italia, bene o male, abbia sempre affrontato le ricadute comunali delle trasformazioni socio-produttive, credo di poter dire che non ha fatto abbastanza per affrontare quelle ricadute a livello di area vasta, a livello di città e regioni

metropolitane. E' questo, per altro, l'unico livello che consente di radicare al territorio le grandi opere, le sole di cui oggi sembra ricordarsi la legge obiettivo; opere che altrimenti rischiano di cadere dall'alto, senza alcun rapporto con il contesto spaziale, sociale e produttivo.

Questi sono i temi affrontati esplicitamente nelle tre sessioni del congresso e su questi temi chiediamo di esprimersi agli invitati al dibattito conclusivo. A cominciare dal primo e forse più clamoroso, quello relativo al rapporto fra mobilità e trasformazioni funzionali del Paese. Un tema che mi è particolarmente caro, per il quale ho coniato la definizione di "anomalia genetica" per le città italiane, nate – al contrario delle altre città dei Paesi Sviluppati – senza il sostegno dei trasporti collettivi su ferro. Ma che riguarda più in generale il ritardo dei trasporti in comune su tutto il territorio nazionale, per i passeggeri, come per le merci. L'Italia, che è la terra dove 2000 anni fa le città nascevano proprio sui nodi della nuova rete di mobilità, sembra oggi del tutto inconsapevole del ruolo decisivo che ha il sistema di mobilità sull'assetto territoriale e di quanto il sistema di mobilità influenzi le condizioni produttive e sociali del Paese.

Come non ricordare a questo proposito il caso della Germania, dove una decina di sistemi metropolitani si sviluppano da oltre trenta anni in un modo urbanisticamente equilibrato, con enormi vantaggi economici e sociali? E questo si realizza proprio grazie alle S-bahn, le Ferrovie Metropolitane, reti di trasporti cadenzati regionali, che utilizzano i binari delle Ferrovie di Stato, insieme ai passeggeri e alle merci dei percorsi nazionali. Il caso tedesco dimostra come una rete efficace di trasporti collettivi regionali, abbia letteralmente disegnato un sistema insediativo non congestionato, né disperso, ma organicamente distribuito sul

territorio, canalizzando le trasformazioni tendenziali della società contemporanea e spesso impedendone le malformazioni.

Il caso tedesco è la migliore dimostrazione di quanto la stessa qualità dello sviluppo sia condizionata dalle scelte per la mobilità. Avendo noi, comunque, in Italia abbandonato l'illusione iniziale che la qualità fosse il prodotto della quantità; ma avendo anche riscoperto oggi che, almeno nelle città maggiori, il crollo demografico è frutto di una patologica selezione sociale, generazionale e funzionale. E che questo crollo non può essere contrastato a livello comunale, ma può avere una alternativa soltanto con strategie di area vasta. Perché le stesse difficoltà del piccolo commercio in quelle città, più che alla concorrenza della grande distribuzione, sono dovute all'esodo della popolazione.

Abbiamo certamente compreso che la qualità delle trasformazioni, non può essere assicurata affidandosi esclusivamente alla forma degli interventi; ma abbiamo anche positivamente sperimentato il valore del progetto urbano, quale strumento essenziale per l'attuazione delle strategie di sviluppo. E il caso di Barcellona è l'esempio emblematico di questo approccio. Mentre la storica controversia corbuseriana contro l'univers pavillonnaire, può essere superata soltanto accogliendo la domanda di qualità ambientale negli insediamenti, nei quali garantire ampie quote di verde permeabile, in larga misura privato; insomma praticando la strategia della città ecologica.

Non suggerirò di riproporre il dibattito sulle forme di governo e sui processi di piano, che rischierebbe di cadere nell'ingegneria istituzionale. Limitandomi a sottolineare l'esigenza di un governo territoriale dei fenomeni socio-produttivi a livello sopracomunale, cioè provinciale e regionale; esigenza poco affrontata in Italia dalle

Province – con la recente eccezione, che mi permetto di segnalare, del Piano Provinciale bolognese – e del tutto trascurata dalle Regioni. Esigenza che va raccolta dalle istituzioni esistenti oggi, senza preoccuparsi troppo di formalizzare il livello istituzionale ideale, ma sperimentando ogni possibile iniziativa. Sapendo che la cultura dell'INU considera “strategiche” le scelte politiche, economiche e sociali a monte della disciplina; e che definisce “strutturali” le scelte urbanistiche che traducono sul territorio quelle strategie. Ma sapendo che solo la sperimentazione diffusa ci guiderà, anche in questo settore, verso la soluzione migliore.

Credo sia giusto, invece, anche per le personalità presenti a questo dibattito, concludere il Congresso pronunciandosi sull'ultima vicenda della “devoluzione”. Che sembra chiudersi con la prospettiva, che è eufemistico definire preoccupante, di una materia urbanistica attribuita esclusivamente alle Regioni: senza neppure una legge quadro nazionale, che sostituisca la vetusta legge del 1942, ma che renda comunque i diritti urbanistici fondamentali di Bressanone, non diversi da quelli vigenti ad Agrigento. Le uniche proposte sul tappeto che vanno in questa direzione, con tutti i limiti che possono avere, sono qui rappresentate dai proponenti onn. Lupi e Mantini. Era previsto che al dibattito partecipasse la Presidente Lorenzetti, cui si deve l'ultima proposta valida formulata in proposito nella passata legislatura; questa proposta è stata sconfessata di fatto dalla sua parte politica, che ha presentato, invece, in questi giorni, un progetto di legge anacronistico, di dimensioni elefantache e di concezione antiquata, ancora basato sul piano generale vincolistico, sull'ormai impossibile esproprio sistematico e sull'impraticabile serie di pianificazioni a cascata. Certamente l'INU non può identificarsi con i disegni di legge Mantini e Lupi; e specialmente nei confronti di quest'ultimo, ha diverse, assai serie critiche da fare, Ma

questi progetti possono rappresentare la base di partenza di una indispensabile legge quadro, contenente soltanto i principi fondamentali che lo Stato ritiene validi per tutto il Paese; mentre l'altra proposta, al di là dei suoi contenuti non certo riformisti, contraddice la necessità politica di una legge quadro, fatta di principi essenziali, ultimo baluardo contro la secessione urbanistica.

La posizione dell'INU è indubbiamente quella di salvare il salvabile. Augurandosi che, se la devoluzione sarà votata dalla maggioranza parlamentare, questa abbia almeno la saggezza di farlo garantendo i diritti urbanistici fondamentali con una legge quadro nazionale; sperando che l'opposizione abbia l'intelligenza di spingerla a questa soluzione. Sapendo che, in caso contrario, le difformità urbanistiche fra diverse Regioni costringeranno la Magistratura a interventi di supplenza per colmare il vuoto di diritto così creato. L'Istituto Nazionale di Urbanistica non mancherà, anche in questo caso, di appoggiare le soluzioni positive che saranno adottate per risolvere il grave problema; attenendosi al suo abituale atteggiamento, critico quando è necessario, ma sempre costruttivo.